

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



MAINTENIR LA VIGILANCE

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE
DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE
AU COURS DE LA PÉRIODE 2012-2013 À 2015-2016

OCTOBRE 2016

DIRECTION ET SUPERVISION

Marc Lacroix
Lucie Robitaille

RÉDACTION

Madeleine Poirier, avec la collaboration de
Mathieu Breton et de Louise Caron

ONT ÉGALEMENT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX

Élaine Bellavance
Marie-Ève Bonneau-Roy
Mathieu Chabot
Méliza Deschênes
Ralitsa Dimova
Julie Dubois
Isabelle Pageot
Carole Turgeon

Le présent rapport est diffusé dans le site Web de
la Commission (www.cfp.gouv.qc.ca).

Le masculin est employé dans le but d'alléger le
texte et désigne, selon le contexte, aussi bien les
femmes que les hommes.

La reproduction et la traduction sont autorisées,
à la condition que la source soit indiquée.

Dépôt légal – octobre 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-76985-9 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2016



TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux	5
Liste des sigles et des acronymes	5
Message du président	6
Préambule	7
1 Vérifications ministérielles portant sur l'application de la Loi sur la fonction publique en matière de dotation et de promotion sans concours – bilan de mi-parcours	8
1.1 Résultats des vérifications	9
1.1.1 Faits saillants	9
1.1.2 Constats liés aux concours de recrutement et de promotion ainsi qu'aux réserves de candidatures	9
1.1.3 Constats liés aux nominations à des emplois réguliers ou occasionnels	9
1.1.3.1 Utilisation annoncée dans l'appel de candidatures	9
1.1.3.2 Attribution de la rémunération	10
1.1.3.3 Présence d'une preuve du diplôme requis ou de l'appartenance à un ordre professionnel, le cas échéant	11
1.1.3.4 Nominations à un emploi faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel	11
1.1.4 Constats liés aux promotions sans concours (PSC)	12
1.1.5 Application et suivi des recommandations	13
2 Constats et recommandations émanant des vérifications horizontales et des enquêtes menées de 2012-2013 à 2015-2016	15
2.1 Vérifications	15
2.1.1 Contrats de services assimilables à des contrats de travail (2012 et 2014)	15
2.1.2 Évaluation du rendement et attribution d'un boni pour rendement exceptionnel (mai 2013)	16
2.1.3 Embauche étudiante dans la fonction publique (mai 2014)	17

2.1.4	Gestion des stages probatoires du personnel d'encadrement dans la fonction publique (juin 2015)	17
2.2	Enquêtes.....	18
2.2.1	Principales recommandations émanant des enquêtes	19
3	Regard vers l'avenir	20
	Conclusion.....	21
	Constat général	21
	Pistes d'amélioration pour le SCT et les MO.....	21
	Pistes d'intervention pour la CFP	22
	ANNEXE 1 – Liste des rapports de vérification produits au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016	23
	ANNEXE 2 – Plan de vérification et d'étude 2016-2017	24
	ANNEXE 3 – Proportion d'enquêtes fondées parmi les enquêtes menées à terme, par ministère et organisme, au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016.....	25

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU 1 – Nombre de promotions qui n’auraient pas dû être accordées entre le 1 ^{er} avril 2011 et le 31 décembre 2014.....	12
TABEAU 2 – Suivi des recommandations.....	13
TABEAU 3 – Recommandations qui n’ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants.....	14

LISTE DES SIGLES¹ ET DES ACRONYMES

ANQ	Assemblée nationale du Québec
CAP	Commission de l’administration publique
DGEQ	Directeur général des élections du Québec
ETC	Équivalent temps complet
LDA	Liste de déclaration d’aptitudes
LFP	Loi sur la fonction publique
ITA	Institut de technologie alimentaire
MAPAQ	Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MIDI	Ministère de l’Immigration, de la Diversité et de l’Inclusion
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MO	Ministères et organismes
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OQLF	Office québécois de la langue française
PSC	Promotion sans concours
RAMQ	Régie de l’assurance maladie du Québec
RCQ	Régie du cinéma du Québec
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAAQ	Société de l’assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

1. Figurent ici les noms des ministères et des organismes tels qu’ils étaient au moment de la vérification.

MESSAGE DU PRÉSIDENT

C'est avec plaisir que je donne suite à la recommandation de la Commission de l'administration publique (CAP), formulée lors de l'audition de la Commission de la fonction publique le 22 octobre 2015, à l'effet de transmettre aux membres de la CAP ses premiers constats touchant l'application de la Loi sur la fonction publique (LFP), au terme des quatre premières années de son cycle de vérifications en matière de dotation et de promotion sans concours. Ces constats font l'objet de la partie I du présent rapport.

La partie II du rapport répond, quant à elle, à la recommandation voulant que la Commission rencontre annuellement les parlementaires afin de discuter des conclusions relatives aux enquêtes, aux vérifications et aux études effectuées en cours d'année. Pour la première édition de cette rencontre, la Commission a choisi de présenter les constats concernant les rapports de vérification publiés et les enquêtes réalisées au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016, afin de dresser un portrait plus complet de la situation.

Dans ses travaux de surveillance, la Commission constate que les ministères et les organismes (MO) respectent généralement les principes de la LFP. En outre, peu d'écarts paraissent relever d'une réelle volonté de contournement des règles, la plupart des pratiques non conformes observées semblant plutôt découler d'une méconnaissance du cadre normatif ou d'erreurs commises de bonne foi dans l'interprétation ou l'application de celui-ci.

La Commission considère cependant que toute erreur en matière de gestion des ressources humaines est une erreur de trop; d'une part, elle affecte souvent **une personne** qui peut se retrouver avec une rémunération insuffisante, ne pas accéder à un processus de qualification alors qu'elle remplit les conditions d'admission ou encore risquer de se voir retirer son emploi en raison d'une erreur commise au moment de l'embauche.

D'autre part, toute rémunération versée en trop a un impact sur la saine gestion des fonds publics, et toute promotion ou nomination non conforme risque de porter atteinte à la crédibilité du système de dotation en personnel dans la fonction publique. Ce sont là des éléments qui peuvent entacher la confiance des citoyennes et des citoyens envers l'intégrité et l'impartialité de la fonction publique.

Le rôle de gardienne des principes de la LFP que joue la Commission est donc toujours d'actualité, au regard du mérite, de l'égalité d'accès, de l'équité, de l'impartialité, de la transparence et de l'efficacité. Elle doit maintenir une vigilance constante afin de s'assurer que le système de gestion des ressources humaines dans la fonction publique est à l'abri de toute forme de favoritisme de nature politique ou administrative.



Marc Lacroix

Québec, octobre 2016

PRÉAMBULE

À titre d'organisme de surveillance, la Commission effectue des vérifications et des enquêtes concernant le respect de la LFP et le caractère impartial et équitable des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Une vérification s'exerce normalement à l'initiative de la Commission et touche divers aspects de la gestion des ressources humaines au sein d'une ou de plusieurs organisations. La Commission procède alors à un échantillonnage de dossiers.

On distingue deux types de vérifications :

- la vérification ministérielle, qui a trait aux activités de dotation et aux promotions sans concours (PSC)² d'un ministère ou d'un organisme;
- la vérification horizontale, qui s'exécute sur un volet précis des activités liées à la gestion des ressources humaines, et ce, auprès de plusieurs MO (ex. : attribution de contrats de services).

Une enquête porte quant à elle sur un cas particulier que la Commission examine, en général, à la suite d'une demande émanant d'une association, d'un fonctionnaire ou d'un citoyen ayant participé à un processus de recrutement. La Commission peut aussi décider d'office de procéder à une enquête.

Ses activités de surveillance peuvent amener la Commission à émettre des recommandations à l'intention des MO visés et, si elle le juge utile, à faire rapport à l'Assemblée nationale. C'est dans cet esprit que la Commission a proposé à la CAP de lui présenter le résultat de ses travaux.

2. La notion de promotion sans concours a été remplacée par celle de « promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi ». Cependant, comme la notion de PSC était en vigueur au moment des vérifications effectuées sur ce thème, celle-ci sera privilégiée tout au long du présent rapport. Il en va de même pour d'autres notions utilisées dans le document.



1 VÉRIFICATIONS MINISTÉRIELLES PORTANT SUR L'APPLICATION DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE DOTATION ET DE PROMOTION SANS CONCOURS – BILAN DE MI-PAROURS

En 2012, la Commission a entrepris une série de vérifications en matière de dotation et de PSC afin d'évaluer l'application du cadre normatif et le respect des principes démocratiques enchâssés dans la LFP que sont, notamment, l'équité, l'impartialité, la sélection au mérite ainsi que l'égalité d'accès aux emplois.

En raison des ressources limitées dont la Commission dispose et compte tenu des efforts importants liés à la réalisation d'un mandat de vérification, la Commission s'est donné comme objectif de procéder à ces vérifications sur une période de huit ans. Au terme de celle-ci, elle aura vérifié les façons de faire des MO regroupant la grande majorité des ETC³ de la fonction publique⁴.

À mi-parcours de son cycle de vérifications, la Commission a examiné un peu plus de 1 000 dossiers dans 10 entités, soit :

- l'Assemblée nationale du Québec (ANQ);
- le Directeur général des élections du Québec (DGEQ);
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ);
- le ministère de la Culture et des Communications (MCC);
- le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI);
- le ministère de la Justice du Québec (MJQ);
- le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
- l'Office québécois de la langue française (OQLF);
- la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ);
- la Régie du cinéma du Québec (RCQ).

3. Équivalents temps complet. Un employé travaillant à temps plein toute l'année correspond à 1 ETC.

4. Pour l'année financière 2015-2016, la fonction publique comptait environ 57 000 ETC.

1.1 RÉSULTATS DES VÉRIFICATIONS

1.1.1 FAITS SAILLANTS

Au terme de la quatrième année de son cycle de vérifications, la Commission constate que les MO respectent la majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne notamment la tenue de concours de recrutement et de promotion et la constitution de réserves de candidatures⁵, ainsi que l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes (LDA)⁶ selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures du concours ayant mené à leur constitution.

Par contre :

- **des entités ont procédé à des nominations non conformes à des emplois occasionnels de courte durée.** Il s'agit principalement de nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines non conformes en ce qui a trait à leur durée, à leur renouvellement ou à leur prolongation (taux de non-conformité de 68 %);
- **des erreurs à incidence financière dans l'attribution de la rémunération au moment de l'embauche ont été constatées dans 35 des 351 dossiers vérifiés à cet égard (10 %).** Une vérification horizontale antérieure avait révélé un taux de non-conformité de 19 %;
- **des PSC ont été accordées alors qu'elles n'auraient pas dû l'être.** Parmi les 29 promotions vérifiées, 8 n'auraient pas dû être accordées (28 %).

1.1.2 CONSTATS LIÉS AUX CONCOURS DE RECRUTEMENT ET DE PROMOTION AINSI QU'AUX RÉSERVES DE CANDIDATURES

Compte tenu du faible nombre de dossiers non conformes observé (12 dossiers sur 343 ou 3 %), la Commission considère que les MO respectent la majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne la tenue de concours de recrutement et de promotion ainsi que la constitution de réserves de candidatures.

Toutefois, elle rappelle la nécessité d'apporter une attention particulière à la vérification de l'admissibilité des candidats, au moment de l'analyse de leur offre de service, afin de respecter le principe de l'égalité d'accès aux emplois.

Exemple : L'ANQ n'a pas admis une personne parce qu'elle a estimé que sa formation et son expérience ne correspondaient pas aux exigences mentionnées dans l'appel de candidatures. Or, cette personne aurait dû être admise à la réserve.

1.1.3 CONSTATS LIÉS AUX NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS OU OCCASIONNELS

1.1.3.1 Utilisation annoncée dans l'appel de candidatures

Une LDA n'est valide que pour les utilisations annoncées⁷ dans l'appel de candidatures du concours ayant mené à sa constitution. Les MO doivent s'en tenir à ces utilisations au moment de procéder à des nominations à des emplois réguliers ou occasionnels, afin de garantir l'égalité d'accès aux emplois et le principe de la sélection au mérite. En effet, l'utilisation inappropriée d'une liste pourrait permettre à une personne d'accéder à un emploi pour lequel sa compétence n'a pas été évaluée.

5. Les notions de concours et de réserves ont été remplacées par celle de « processus de qualification ».

6. Une LDA est une liste où figure le nom d'une personne une fois qu'elle a réussi la procédure d'évaluation d'un concours. Une personne doit généralement être inscrite sur une telle liste pour être nommée à un emploi dans la fonction publique québécoise. La notion de LDA a été remplacée par celle de « banque de personnes qualifiées ».

7. Zone géographique, entité administrative et caractère semblable de l'emploi à pourvoir (classe d'emplois, attributions, conditions d'admission, procédure d'évaluation utilisée et conditions particulières de l'emploi).

Exemple d'utilisation non conforme : Au MCC, un employé a été promu à un emploi d'agent de recherche et de planification socioéconomique alors qu'il était inscrit sur une LDA d'une classe d'emplois différente, soit analyste en procédés administratifs.

Les entités vérifiées ont contrevenu à cette obligation dans seulement 7 % des cas (32 dossiers sur 488). Cependant, cette obligation étant importante pour assurer la rigueur des processus de recrutement et de promotion, la Commission a recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), en mai 2015, d'effectuer un rappel à cet effet auprès de l'ensemble des MO.

1.1.3.2 Attribution de la rémunération

Dans la fonction publique, l'employeur ne jouit d'aucune latitude à l'égard de la rémunération qu'il doit accorder. Il lui faut respecter le cadre normatif édicté par le Conseil du trésor. Il est donc essentiel que ce cadre soit rigoureusement appliqué pour assurer l'équité entre tous les fonctionnaires.

Le 28 mai 2012 ont été introduites de nouvelles règles concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires. Ces règles permettent de reconnaître de l'expérience ou de la scolarité additionnelles à celles exigées dans les conditions d'admission d'un concours, jusqu'à un maximum de cinq années, afin de faciliter le recrutement de personnes qualifiées et de rendre la fonction publique plus concurrentielle sur le marché de l'emploi.

Consciente des risques liés à l'application de ces nouvelles règles, la Commission a entrepris une vérification horizontale sur le sujet. Dans son rapport publié en avril 2015⁸, elle établissait à 19 % (15 dossiers sur 77) le nombre de dossiers non conformes, avec incidence financière, dans les trois entités ayant fait l'objet de cette vérification.

À la lumière des premiers constats établis, la Commission a décidé d'examiner systématiquement l'application de ces règles dans ses vérifications ministérielles. Les résultats observés à cet égard révèlent un taux de non-conformité avec incidence financière de 10 % (35 dossiers sur 351). Des dossiers non conformes ont été observés dans 8 des entités vérifiées⁹, avec des taux variant de 4 à 29 % des dossiers. Plusieurs personnes ont ainsi reçu une rémunération supérieure ou inférieure à celle à laquelle elles avaient droit.

Exemple : Au MCC, quatre employés auraient obtenu des sommes versées en trop pour un total estimé à 33 000 \$, dont l'un pour une somme estimée à 15 600 \$. Par contre, des sommes seraient dues à certains fonctionnaires, dont l'une estimée à 8 300 \$ à un employé du MJQ.

La Commission espère que la problématique liée à la reconnaissance des années d'expérience et de scolarité au moment de déterminer la rémunération se résorbera à court terme. En effet, le SCT a donné suite à la recommandation formulée par la Commission dans son rapport d'avril 2015 en demandant à l'ensemble des MO de revoir tous les dossiers visés par l'application des nouvelles règles depuis leur entrée en vigueur. Au total, environ 18 800 dossiers ont ainsi été vérifiés, parmi lesquels on a constaté un taux de non-conformité de 10,2 %, soit un taux semblable à celui constaté par la Commission dans son bilan de mi-parcours.

De plus, comme suite à la recommandation de la Commission visant à inciter les MO à mettre en place des mécanismes d'assurance qualité, le SCT leur a demandé que tous les dossiers de nomination fassent dorénavant l'objet d'une validation additionnelle en ce qui a trait à l'évaluation de l'expérience et de la scolarité des personnes recrutées. La Commission s'attend donc à ce que le niveau de non-conformité diminue sensiblement lors de ses prochaines vérifications ministérielles.

8. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, [Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement](#), Québec, CFP, 2015, 45 p.
9. Aux fins d'analyse, seules les nominations effectuées après le 28 mai 2012 ont été prises en considération. Or, les nominations au MSSS avaient toutes été effectuées avant cette date. De plus, au MAPAQ, toutes les nominations effectuées après cette date étaient conformes sur le plan de l'attribution de la rémunération.

1.1.3.3 Présence d'une preuve du diplôme requis ou de l'appartenance à un ordre professionnel, le cas échéant

Au moment de la collecte de données¹⁰, l'absence de la preuve du diplôme ou de l'attestation d'études a été constatée dans 26 % des dossiers (6 sur 23) à l'ANQ, dans 18 % des dossiers (11 sur 60) au MJQ et dans 37 % des dossiers (18 sur 49) à la RAMQ, alors que ces documents sont nécessaires lors de la nomination d'une personne pour s'assurer, notamment, de son admissibilité à la classe d'emplois visée.

La quasi-totalité des preuves de diplômes et d'attestations d'études ont été fournies postérieurement à la Commission, mais cette dernière considère que le fait de ne pas valider ces éléments au moment de la nomination crée un risque de nommer une personne qui ne possède pas la scolarité requise. L'absence de diplôme ou d'attestation d'études au dossier peut également entraîner des erreurs dans l'attribution de la rémunération.

Pour préserver la crédibilité des processus de nomination, la Commission a recommandé aux MO visés d'être plus rigoureux à cet égard dans la tenue de leurs dossiers.

1.1.3.4 Nominations à un emploi faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel

Un employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un concours tenu conformément à la LFP. Certains emplois font toutefois exception à cette règle. Il s'agit, notamment, d'emplois occasionnels qui sont rares, qui présentent des difficultés d'attraction ou de maintien en emploi, pour lesquels il n'existe pas d'emplois réguliers, qui sont de courte durée (moins de onze semaines) ou qui sont créés lors d'une situation d'urgence. La personne nommée doit cependant satisfaire aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois visée.

Les éléments de non-conformité observés concernent principalement les emplois d'une durée inférieure à onze semaines, qui ne doivent pas être prolongés ni renouvelés.

Exemple : Au MSSS, deux personnes ont obtenu des contrats successifs pendant plus de cinq ans dans un cas, et plus de six ans dans l'autre.

Au total, pour toutes les entités vérifiées, 68 % des dossiers (54 sur 80) se sont révélés non conformes sur le plan de la durée, de la prolongation ou du renouvellement. Le fait de prolonger ou de renouveler le contrat d'une personne qui n'est pas inscrite sur une LDA enfreint les principes d'égalité d'accès et de sélection basée sur le mérite, puisqu'une personne peut notamment, durant une longue période, occuper un emploi pour lequel sa compétence n'a pas été évaluée.

Dans le contexte de la vérification au MAPAQ, 7 des 14 dossiers qui se sont révélés non conformes faisaient état de contrats ayant été renouvelés entre deux et dix fois. Il s'agissait d'emplois occasionnels de professeurs à l'Institut de technologie alimentaire (ITA). Consciente que le cadre normatif en vigueur ne répondait pas aux besoins de l'ITA, la Commission a recommandé au MAPAQ et au SCT de trouver une solution à la problématique, ce qui a été fait en ajoutant ces emplois à la liste de ceux faisant exception au processus de recrutement des employés occasionnels.

Par ailleurs, à la suite d'une autre recommandation de la Commission¹¹, certaines règles ont été assouplies afin de permettre aux MO de satisfaire à des besoins discontinus de main-d'œuvre, en modifiant le calcul des onze semaines afin qu'elles correspondent à un maximum de 55 jours travaillés, de façon continue ou non. Cette modification est entrée en vigueur le 2 novembre 2015.

10. Ce volet n'est vérifié que depuis 2015-2016.

11. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail*, Québec, CFP, 2012, p. 34.

1.1.4 CONSTATS LIÉS AUX PROMOTIONS SANS CONCOURS (PSC)

La PSC se distingue du processus habituel de promotion puisqu'il s'agit d'un processus individuel. Ainsi, en respectant certaines conditions, la réévaluation d'un emploi à un niveau supérieur peut permettre la promotion d'une personne dans son propre emploi. Le Règlement sur la promotion sans concours énonce six conditions qui doivent être remplies, notamment que la réévaluation soit le résultat d'un enrichissement des tâches de l'emploi occupé¹².

S'il s'avère que le cadre normatif n'est pas respecté ou que les conditions sont mal appliquées ou mal interprétées lors d'une telle promotion, il peut y avoir apparence de favoritisme. Cela peut aussi porter atteinte aux principes qui sont à la base du système de promotion, notamment la compétence des personnes à exercer l'emploi auquel elles sont promues.

En 2010-2011, la Commission avait mené une vérification horizontale sur le sujet dans 10 MO. Dans son rapport publié en avril 2011, elle concluait que, parmi les 148 PSC vérifiées, 25 (17 %) n'auraient pas dû être accordées¹³.

À mi-parcours de son cycle de vérifications ministérielles, la Commission constate que les écarts observés perdurent; parmi les 29 PSC vérifiées, 8 (28 %) n'auraient pas dû être accordées (tableau 1).

TABEAU 1 – Nombre de promotions qui n'auraient pas dû être accordées entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 décembre 2014^a

MINISTÈRE OU ORGANISME (PÉRIODE VISÉE ^b)	MSSS 2011-04-01 2012-03-31	MAPAQ 2012-01-01 2012-12-31	DGEQ, OQLF, RCQ ^b 2013-04-01 2014-03-31	MCC 2013-04-01 2014-03-31	MIDI 2014-01-01 2014-12-31	MJQ 2014-01-01 2014-12-31	ANQ 2014-01-01 2014-12-31	RAMQ 2014-01-01 2014-12-31	TOTAL
Nombre de PSC qui n'auraient pas dû être accordées	4/5 (80 %)	2/4 (50 %)	s.o.	1/3 (33 %)	0/1	1/4 (25 %)	0/3	0/9	8/29 (28 %)

a. La période visée varie selon les entités, en fonction de la date du début de la vérification.

b. Le DGEQ, l'OQLF et la RCQ n'ont accordé aucune PSC pendant la période visée.

L'ANQ, le MAPAQ et la RAMQ faisaient partie des MO visés par la vérification effectuée en 2010-2011. La situation s'est améliorée à la RAMQ et à l'ANQ. Par contre, au MAPAQ, bien que le nombre de PSC ait diminué, le taux de PSC qui n'auraient pas dû être accordées est passé de 19 % (4 sur 21) à 50 % (2 sur 4).

Lors de la vérification portant sur les PSC effectuée en 2010-2011, les lacunes constatées démontraient que la formation du personnel des directions des ressources humaines devait être améliorée afin qu'il soit en mesure d'appliquer correctement le cadre normatif. C'est pourquoi la Commission recommandait au SCT d'offrir une nouvelle formation, la dernière remontant alors à près de dix ans. En 2015-2016, le SCT a mentionné qu'il allait évaluer les besoins globaux de formation, mais il a fait savoir qu'il avait besoin de plus de temps dans le contexte de la mise en œuvre des récentes modifications apportées à la LFP.

Par ailleurs, la Commission est préoccupée par le taux d'utilisation des PSC par rapport au total des promotions accordées. Lors de la vérification de 2010-2011, ce taux était de 17 % pour l'ensemble des MO, mais il atteignait jusqu'à 54 % dans l'un de ceux-ci.

12. De plus, la promotion n'est possible que si l'employé remplit les conditions d'admission de l'emploi réévalué et s'il réussit une procédure d'évaluation.
13. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, CFP, 2011, p. 18.

Comme prévu au moment de son instauration, le recours à la PSC doit demeurer une voie d'exception. Une pratique contraire pourrait soulever un doute quant au fait que l'octroi des promotions se réalise prioritairement à l'enseignement de l'impartialité et de l'égalité d'accès aux emplois.

Ce volet sera donc examiné de plus près dans l'étude sur les promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi¹⁴ qui a été entreprise par la Commission en septembre 2016. Cette étude, en plus de chercher à établir si le recours à ce type de promotion demeure un phénomène d'exception et si le cadre normatif crée les conditions propices pour qu'il en soit ainsi, visera à déterminer si l'intégrité de ce processus est assurée.

1.1.5 APPLICATION ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Lorsque des recommandations sont adressées aux entités soumises à une vérification, ces dernières doivent élaborer un plan d'action dans les trois mois suivant la publication du rapport. Un an après cette publication, la Commission fait un suivi afin de s'assurer de la mise en œuvre du plan d'action¹⁵.

Au 30 septembre 2016, en matière de vérification ministérielle, six suivis de recommandations ont été effectués dans les MO, et un au SCT. Le tableau 2 en présente les résultats.

Le suivi des recommandations à l'ANQ, au MJQ et à l'OQLF n'a pas encore été réalisé, mais ces organismes ont eu l'occasion de soumettre leurs commentaires¹⁶ sur les constats et les recommandations émanant des rapports, préalablement à leur publication. Quant à la RCQ, comme elle a été intégrée au MCC, la Commission considère que les recommandations qui la concernaient ont été prises en compte dans les suites données par le MCC au regard de recommandations similaires.

TABEAU 2 – Suivi des recommandations

MINISTÈRE OU ORGANISME	RECOMMANDATIONS QUI ONT FAIT L'OBJET D'UN SUIVI	RECOMMANDATIONS QUI ONT DONNÉ LIEU À DES PROGRÈS SATISFAISANTS ^a	
		NOMBRE	TAUX
DGEQ	10	10	100 %
MAPAQ	10	9	90 %
MCC	18	16	89 %
MIDI	4	4	100 %
MSSS	20	18	90 %
RAMQ	7	7	100 %
SCT ^b	2	1	50 %
Total général	71	65	92 %

a. Les progrès sont jugés satisfaisants lorsque les recommandations sont mises en œuvre complètement ou presque.

b. Le suivi de trois autres recommandations est prévu pour 2017-2018.

Comme on peut le constater, des recommandations n'ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants dans quatre entités. Celles-ci sont présentées au tableau 3.

14. Cette notion a remplacé celle de « promotions sans concours ».

15. Les délais étaient auparavant de six mois pour l'élaboration du plan d'action, et de deux ans pour le suivi.

16. Ces commentaires sont reproduits dans leur intégralité dans les différents rapports.

TABEAU 3 – Recommandations qui n'ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants

RECOMMANDATION	MINISTÈRE OU ORGANISME	EXPLICATIONS
Réviser (ou annuler) l'attribution de la ou des promotions sans concours non conformes.	MAPAQ MCC MSSS	<p>Le MAPAQ a révisé l'attribution des deux promotions sans concours visées. Il estime que l'une d'entre elles répond aux critères du Règlement sur la promotion sans concours. La Commission maintient qu'il ne s'agit pas d'un enrichissement, mais bien d'un nouvel emploi, étant donné qu'une part significative des tâches exercées avant l'enrichissement de l'emploi n'a pas été conservée et que sa raison d'être n'est plus la même. Quant à la seconde promotion sans concours, le MAPAQ admet qu'elle ne répond pas aux critères, mais il maintient tout de même le classement de la personne visée.</p> <p>Le MCC n'a pas adhéré à la recommandation. Il considère que l'enrichissement des tâches est conforme au Règlement. La Commission est d'avis qu'il s'agit plutôt d'un nouvel emploi et maintient sa recommandation d'annuler la PSC non conforme.</p> <p>Le MSSS n'a pas révisé l'attribution des PSC non conformes. Il prendra toutefois les mesures nécessaires pour assurer une meilleure application des dispositions réglementaires liées aux PSC.</p>
Apporter des précisions au guide <i>Promotion sans concours – guide d'application</i> concernant la date à laquelle prend effet une PSC.	SCT	Le SCT compte intégrer les précisions demandées dans son guide d'application, dont la mise à jour n'est pas encore finalisée.
Comme une liste de déclaration d'aptitudes (LDA) n'est valide que pour les utilisations annoncées dans l'appel de candidatures du concours pour laquelle elle a été constituée, s'en tenir à ces utilisations au moment de procéder à des nominations à des emplois réguliers et occasionnels et, en conséquence, réviser les nominations non conformes.	MCC MSSS	<p>Le MCC n'a pas adhéré à la recommandation. Il juge qu'il peut être pertinent d'utiliser une liste lorsqu'il s'agit du même corps d'emploi et que les attributions sont semblables. La Commission maintient que même s'il s'agit de la même classe d'emplois, l'utilisation des LDA ne respecte pas les utilisations annoncées dans les appels de candidatures, ce qui contrevient aux principes d'égalité d'accès, d'impartialité et d'équité qui sont clairement énoncés dans la LFP. Par exemple, un emploi de conseiller en développement culturel a été pourvu à partir d'une LDA d'agent de recherche et de planification socioéconomique, avec la spécialité « santé et services sociaux ».</p> <p>Le MSSS n'a pas révisé les nominations non conformes. Toutefois, le personnel du service-conseil en gestion des personnes a été sensibilisé au respect des spécialités figurant sur les LDA.</p>



2 CONSTATS ET RECOMMANDATIONS ÉMANANT DES VÉRIFICATIONS HORIZONTALES ET DES ENQUÊTES MENÉES DE 2012-2013 À 2015-2016

2.1 VÉRIFICATIONS

Outre la vérification portant sur l'attribution de la rémunération (avril 2015), dont il est question dans la partie 1.1.3.2, la Commission a effectué quatre autres vérifications horizontales au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016.

2.1.1 CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL (2012 ET 2014)

Préoccupée par le phénomène des contrats de services assimilables à des contrats de travail, la Commission a effectué une vérification en deux phases, l'une publiée en 2012 et l'autre en 2014, concernant cette problématique. L'octroi de tels contrats a pour effet de contourner le système de dotation en personnel et de contrevenir notamment au principe de l'égalité d'accès à la fonction publique.

Constats : Parmi les contrats de services vérifiés dans le domaine de l'informatique, 41 % (23 sur 56) constituaient en réalité des contrats de travail : ils comportaient en effet un ensemble d'indicateurs permettant de conclure à l'existence d'un lien de subordination.

Parmi les 343 autres contrats de services vérifiés, 16 % (55 sur 343) étaient assimilables à des contrats de travail.

À l'issue de la 2^e phase de sa vérification, la Commission a été à même de constater de nouveau le peu de recours des gestionnaires au service-conseil des directions des ressources humaines dans la gestion de l'attribution de contrats de services. Elle a donc réitéré aux entités en cause sa recommandation de mettre en place des mécanismes de contrôle incluant un processus de consultation des directions des ressources humaines, afin de s'assurer de ne pas accorder de contrats de services assimilables à des contrats de travail. Elle a aussi recommandé au SCT, à titre d'organisme de gouverne :

- de poursuivre la sensibilisation des MO à l'importance d'éviter que des contrats de services professionnels soient assimilables à des contrats de travail;
- d'encadrer davantage le recours aux ressources externes afin que les MO respectent la LFP et le cadre normatif qui en découle au moment de l'attribution de contrats;
- de poursuivre et d'accentuer les travaux entrepris pour la mise en œuvre de la *Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017* au regard de la dotation en personnel, de la gestion de l'expertise et du recours aux ressources externes;

- de concilier les travaux découlant de la *Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017* avec les paramètres de la politique budgétaire du gouvernement afin de favoriser l'atteinte d'objectifs réalistes et de s'assurer que les ressources humaines sont en adéquation avec les services à rendre, particulièrement dans le secteur des ressources informationnelles.

Au 30 septembre 2016, tous les suivis des recommandations effectués, dont celui réalisé au SCT, ont montré des progrès satisfaisants. Les suivis sont en cours dans deux autres MO.

Durant les quatre dernières années, la Commission a également procédé à des enquêtes concernant l'attribution de contrats de services, afin de vérifier le bien-fondé d'allégations selon lesquelles certains de ces contrats étaient en réalité des contrats de travail.

Constat : Dans les faits, 17 des 40 contrats de services examinés (43 %) dans le cadre d'enquêtes se sont révélés assimilables à des contrats de travail.

Pour les contrats qui étaient toujours en vigueur à la fin de l'enquête, la Commission a recommandé aux entités visées de ne pas prolonger ni les renouveler, ou d'examiner la possibilité de les résilier, ce qui a été fait dans la majorité des cas.

2.1.2 ÉVALUATION DU RENDEMENT ET ATTRIBUTION D'UN BONI POUR RENDEMENT EXCEPTIONNEL (MAI 2013)

Lors de cette vérification, outre de s'assurer du respect du cadre normatif, la Commission avait comme objectif de vérifier les pratiques de gestion en matière d'attentes signifiées, d'évaluation du rendement¹⁷ et d'attribution d'un boni pour rendement exceptionnel¹⁸. Elle a examiné des dossiers dans un ministère et trois organismes : le ministère des Finances du Québec (MFQ), la Commission des normes du travail, la Régie des rentes du Québec (RRQ) et le Tribunal administratif du Québec.

Constat : Une proportion de 48 % des personnes dont le dossier a été vérifié n'avaient pas reçu d'attentes signifiées, tandis que 41 % d'entre elles n'avaient pas été évaluées.

La Commission a notamment recommandé :

- aux MO ayant fait l'objet de la vérification, de procéder systématiquement à l'évaluation du rendement de leurs gestionnaires et de l'ensemble de leur personnel, au moins une fois par année, et ce, sur la base d'attentes préalablement signifiées;
- au MFQ et à la RRQ, de veiller à ce que chacun de leurs gestionnaires ait comme attente signifiée de procéder à l'évaluation du rendement de son personnel, et soit évalué quant à l'atteinte de cet objectif;
- au SCT, d'instaurer une véritable culture de reconnaissance en accentuant la promotion et le suivi de l'évaluation du rendement auprès des MO.

Quand la Commission a effectué le suivi de ces recommandations, elle a estimé qu'elles avaient toutes donné lieu à des progrès satisfaisants.

Pour ce qui est de l'attribution d'un boni pour rendement exceptionnel, la majorité des éléments vérifiés respectaient le cadre normatif dans les quatre entités visées.

17. Appréciation, par le supérieur, des résultats du travail accompli par un employé pour une période donnée tenant compte de ses attributions, de ses responsabilités, de ses mandats, de ses attentes en fait d'objectifs, de ses connaissances, de ses comportements, de ses habiletés professionnelles ainsi que des résultats obtenus.

18. Reconnaissance pécuniaire versée à une personne pour récompenser sa contribution exceptionnelle au cours d'une période déterminée.

La Commission a conclu que le processus d'évaluation du rendement et d'attribution d'un boni pour rendement exceptionnel devrait, pour chaque organisation, être inscrit dans une démarche moderne de gestion axée sur les résultats, ce qui contribuerait au développement d'une fonction publique plus mobilisée et performante.

2.1.3 EMBAUCHE ÉTUDIANTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE (MAI 2014)

L'accès à un emploi étudiant dans la fonction publique peut représenter un tremplin vers un emploi occasionnel ou régulier, d'où l'importance de s'assurer que chaque candidature est traitée avec impartialité et équité. Dans cet esprit, la Commission s'est penchée sur les pratiques en matière d'embauche étudiante pour vérifier qu'elles s'effectuaient notamment selon les règles établies dans la *Directive concernant les emplois étudiants et les stages dans la fonction publique*¹⁹. Elle voulait aussi tracer un portrait des meilleures pratiques de gestion en matière d'embauche étudiante dans les entités soumises à la vérification.

La Commission a examiné des dossiers dans quatre MO : le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le MJQ, le Curateur public du Québec ainsi que la Régie des alcools, des courses et des jeux.

Il ressort de cette vérification que les organisations visées respectent généralement la Directive. De plus, dans l'ensemble, les dossiers d'embauche sont relativement bien documentés. La Commission réitère néanmoins l'importance de bien documenter les dossiers afin que ceux-ci démontrent que les principes d'équité et d'impartialité ont été respectés tout au long du processus d'embauche.

En outre, afin de concrétiser les objectifs de fidélisation et de développement de l'employabilité poursuivis par les instances gouvernementales, la Commission a rappelé aux MO l'importance d'offrir aux étudiants des emplois en lien avec leur domaine d'études. Cela s'avère d'autant plus important que les étudiants et les stagiaires qui occupent ou qui ont occupé un emploi lié à leurs études peuvent maintenant bénéficier d'un processus de qualification particulier facilitant leur accès à un emploi régulier ou occasionnel dans la fonction publique.

Toutes les recommandations émises par la Commission ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

2.1.4 GESTION DES STAGES PROBATOIRES DU PERSONNEL D'ENCADREMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE (JUIN 2015)

Pour les besoins de cette vérification, la Commission s'est penchée sur des dossiers de nouveaux gestionnaires dans cinq organisations, soit le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère des Transports du Québec (MTQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Sûreté du Québec. Il ressort des travaux que ces organisations respectent le cadre normatif pour ce qui est de la durée du stage probatoire obligatoire, qui est de 24 mois. Ce stage permet à l'employeur d'évaluer l'aptitude du nouveau gestionnaire à assumer ses fonctions.

Bien que 90 % des nouveaux gestionnaires estiment que le soutien reçu pendant leur stage probatoire a facilité leur intégration dans leurs nouvelles fonctions, plusieurs ont mentionné le besoin d'être mieux outillés pour faire face aux réalités de leur emploi. Ainsi :

- seulement 62 % disent avoir reçu une description d'emploi à leur entrée en fonction ou au cours de leur stage probatoire, ce qui est pourtant essentiel pour bien comprendre leurs tâches et leurs responsabilités (dans les faits, la description d'emploi se trouvait dans 23 % des dossiers examinés);
- seulement 57 % déclarent avoir reçu des explications sur le fonctionnement du stage probatoire, notamment par rapport aux objectifs de ce stage et aux conséquences d'un échec sur leur carrière;
- seulement 18 % mentionnent avoir reçu des attentes dès leur entrée en fonction.

19. Une nouvelle directive concernant les emplois étudiants et les stages dans la fonction publique est en vigueur depuis septembre 2013. L'analyse de conformité a toutefois été réalisée au regard de la directive précédente, qui s'appliquait durant la période visée par la vérification.

Le suivi des recommandations en lien avec ces constats a montré des progrès satisfaisants dans deux des entités visées (MTQ et SAAQ). Les suivis auprès des trois autres MO sont prévus pour 2017-2018.

L'évaluation annuelle du rendement semble par contre une pratique bien instituée dans les organisations ayant fait l'objet de la vérification (taux moyen de 83 %). La Commission est toutefois d'avis qu'une évaluation propre au stage probatoire doit être réalisée pour s'assurer de la maîtrise des compétences de gestion recherchées. C'est pourquoi elle a recommandé au SCT de mettre en place une démarche structurée d'encadrement et d'évaluation du stage probatoire des nouveaux gestionnaires, et de mettre à la disposition des MO des outils pertinents à cet égard (ex. : grille d'évaluation liée au profil de compétences du gestionnaire-leader, guides pour les superviseurs de stage et les nouveaux gestionnaires).

Par ailleurs, tout nouveau gestionnaire doit participer au Programme de formation à la gestion publique²⁰ dans un délai maximal de cinq ans suivant sa nomination. La Commission n'a pas pu statuer sur le respect de ce critère puisque le délai maximal de participation n'était pas écoulé. Toutefois, d'après les données recueillies, plus de la moitié des dossiers (55 %) contenaient une preuve de participation à ce programme.

En ce qui concerne le délai de cinq ans, la Commission croit qu'il devrait être réduit à vingt-quatre mois pour atteindre l'objectif du SCT qui vise l'intégration optimale du nouveau gestionnaire dans ses fonctions d'encadrement pendant son stage probatoire. Elle a par ailleurs demandé au SCT d'apporter les modifications requises pour que le programme gouvernemental de formation débute dès la première année de ce stage.

La Commission souhaite également que le SCT prenne position sur l'équivalence de formations de remplacement conçues pour certaines classes d'emplois, au MSP et au MTQ, par rapport au programme gouvernemental de formation.

Le suivi des recommandations présentées au SCT est prévu pour 2017-2018.

2.2 ENQUÊTES

De 2012-2013 à 2015-2016, la Commission a mené à terme 330 enquêtes. Parmi celles-ci, 31 % se sont avérées fondées²¹.

La presque totalité des enquêtes fondées portaient sur des activités en matière de dotation en personnel (95 sur 102), dont :

- 27 % (26 sur 95) concernaient la vérification de l'admissibilité à un concours ou à une réserve de candidatures, les principaux motifs de plainte étant liés à la reconnaissance de l'expérience ou de la scolarité;
- 22 % (21 sur 95) portaient sur le processus de sélection à partir d'une LDA, notamment en raison de l'information incomplète transmise à une personne quant aux motifs justifiant que sa candidature n'ait pas été retenue après une entrevue ou un processus d'embauche;
- 20 % (19 sur 95) portaient sur le choix du mode de dotation, les lacunes signalées ayant trait principalement à l'octroi de contrats de services assimilables à des contrats de travail (voir la section 2.1.1 pour des précisions sur les enquêtes menées sur ce type de contrat).

Les recommandations formulées durant la période visée ont donné lieu à des progrès satisfaisants dans la très grande majorité des cas (93 à 100 % annuellement).

20. Ce programme a été remplacé par le Programme gouvernemental d'apprentissage du gestionnaire-leader.

21. La liste par ministère et organisme est présentée à l'annexe 3.

Exemple d'enquête fondée : La Commission a considéré que le processus de nomination, au MAPAQ, du fils d'un gestionnaire avait été partial et inéquitable, entaché de plusieurs irrégularités et qu'il contrevenait à la LFP et au cadre normatif²². Elle a conclu que la gestionnaire s'était placée dans une situation évidente de conflits d'intérêts en embauchant son fils dans sa propre direction. L'enquête a notamment entraîné l'annulation de la nomination du fils et le congédiement disciplinaire de sa mère.

2.2.1 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ÉMANANT DES ENQUÊTES

Alors qu'une vérification a une portée générale, l'enquête a habituellement pour objet un cas particulier. Il est donc plus difficile d'établir de grands constats. On peut toutefois regrouper en quatre thèmes les principales recommandations qui sont formulées quand une enquête s'avère fondée :

1. Maintenir la crédibilité et l'intégrité du système de recrutement et de promotion de la fonction publique québécoise. Par exemple :
 - s'assurer du respect des règles applicables à la PSC;
 - réviser ou annuler une nomination ou une PSC non conforme;
 - éviter d'utiliser à mauvais escient les emplois occasionnels de moins de onze semaines;
 - éviter d'utiliser des LDA à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été prévues;
 - éviter de recourir à des désignations à titre provisoire qui perdurent au-delà du délai maximum de douze mois, plutôt que de pourvoir un emploi vacant;
 - mettre en place des mécanismes de contrôle incluant un processus de consultation des directions des ressources humaines afin de s'assurer de ne pas accorder de contrats de services assimilables à des contrats de travail.
2. Bien documenter les dossiers afin d'être en mesure d'expliquer ou de justifier les décisions prises en matière de gestion des ressources humaines. Par exemple :
 - s'assurer d'avoir au dossier tous les documents nécessaires pour démontrer l'admissibilité d'une personne nommée à un emploi occasionnel ou régulier.
3. Bien informer les personnes visées par une décision prise à leur endroit dans un souci de respect, d'équité et de transparence. Par exemple :
 - informer une personne des motifs qui justifient que sa candidature n'ait pas été retenue après une entrevue ou un processus d'embauche.
4. Proposer une modification au cadre normatif ou examiner l'opportunité d'y apporter des modifications. Par exemple :
 - examiner les améliorations possibles et appropriées à la liste des emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel, pour tenir compte du contexte particulier lié à un emploi²³.

22. Le rapport d'enquête 1314-E-86,00 peut être consulté sur le site Web de la Commission, au www.cfp.gouv.qc.ca.

23. Par exemple un emploi pourvu par un employé du MJQ affecté à une cour itinérante située dans la région du Nord-du-Québec (Rapport d'enquête 1314-E-25,00).



3 REGARD VERS L'AVENIR

Initialement, le cycle de vérifications ministérielles prévoyait peu de mandats dans les organismes comptant moins de 100 ETC. Or, la Commission estime que ceux-ci sont plus à risque en matière de dotation, notamment parce qu'ils ne disposent pas, dans la majorité des cas, d'une direction des ressources humaines ou d'experts se consacrant à ce domaine d'activité. Elle a donc décidé de vérifier les façons de faire d'un plus grand nombre de ces organismes. Ceux-ci pourront ainsi bénéficier du regard de la Commission sur la conformité de leurs activités de dotation et, partant, sur le respect des principes sous-jacents.

De plus, soucieuse d'améliorer l'égalité d'accès aux emplois dans la fonction publique, la Commission a décidé d'ajouter à ses vérifications ministérielles un volet portant sur le respect des objectifs fixés par les programmes d'accès à l'égalité ou par les plans d'embauche pour les personnes handicapées, ainsi que sur la conformité aux objectifs d'embauche déterminés par le Conseil du trésor à l'égard des diverses composantes de la société québécoise.

Enfin, toujours préoccupée par le phénomène du recours aux ressources contractuelles externes, la Commission a également décidé d'inclure un volet sur ce thème dans ses vérifications auprès des principaux donneurs d'ouvrage de la fonction publique. La première vérification ministérielle qui inclut cet élément a débuté en septembre 2016.

Par ailleurs, les interventions de la Commission ne se limitent pas à dénoncer; elle est d'avis qu'il faut de plus en plus agir sur les causes plutôt que sur les effets. C'est pourquoi elle s'est donné comme objectif de réaliser plus d'études pour tenter d'expliquer les contournements observés et proposer des pistes de solution plus ciblées. C'est dans cette optique qu'a été entreprise en septembre 2016 l'étude mentionnée plus tôt concernant les promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi, et que sera entreprise sous peu une étude sur la représentativité des groupes cibles dans les effectifs des MO assujettis à la LFP.



CONCLUSION

CONSTAT GÉNÉRAL

Dans ses travaux de surveillance, la Commission constate que les MO respectent généralement les principes de la LFP. En outre, à l'exception notamment de prolongations ou de renouvellements d'emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines, très peu d'écarts semblent relever d'une réelle volonté de contournement des règles, la plupart des situations de non-conformité découlant plutôt d'une méconnaissance du cadre normatif ou d'erreurs commises de bonne foi dans l'interprétation ou l'application de celui-ci.

La Commission rappelle toutefois que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont tenus de veiller à ce que tous les processus de gestion des ressources humaines, notamment la dotation en personnel, soient suivis avec rigueur, impartialité et intégrité. Ils doivent aussi s'assurer que les personnes affectées aux activités de gestion des ressources humaines connaissent et respectent les règles applicables dans la fonction publique, qu'elles agissent avec éthique et qu'elles jouent pleinement leur rôle conseil.

De plus, les professionnels en ressources humaines doivent être perçus non seulement comme des spécialistes des règles et des normes, mais comme des collaborateurs en mesure de concilier des intérêts divergents et de proposer des solutions adaptées aux exigences d'une gestion des ressources humaines efficiente et efficace dans les organisations au sein desquelles ils évoluent.

PISTES D'AMÉLIORATION POUR LE SCT ET LES MO

Pour remédier aux lacunes constatées, la Commission est d'avis que le SCT devrait mettre à la disposition des responsables des ressources humaines davantage d'outils qui favorisent l'application et l'interprétation adéquates des règles, notamment lors de leur entrée en vigueur. Ces outils devraient s'accompagner de séances d'information ou de formation, suivant le niveau de risque ou de difficulté que présente l'application des règles dont il s'agit. Il faudrait également que le SCT examine l'opportunité d'instaurer un programme de formation continue à l'intention des professionnels des ressources humaines.

Il y aurait aussi lieu, pour le SCT, de prévoir des mécanismes qui lui permettraient d'intervenir plus rapidement pour apporter des précisions quant à l'application du cadre normatif ou pour mettre en place des mesures correctives lorsqu'une même erreur est constatée à répétition par la Commission.

Les MO gagneraient également à être plus proactifs en instaurant des mécanismes d'assurance qualité au regard des activités de dotation jugées à risque. Ils pourraient mettre sur pied une communauté de pratique afin de faire connaître ces mécanismes au plus grand nombre.

PISTES D'INTERVENTION POUR LA CFP

La Commission dispose de la légitimité et de la crédibilité nécessaires pour jouer un rôle d'agent de changement et d'agent d'influence afin d'améliorer et de soutenir la qualité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Elle y contribue notamment en diffusant ses constats et ses recommandations et en veillant à promouvoir les meilleures pratiques auprès de l'ensemble des MO.

Bien que ses recommandations ne soient pas exécutoires, elles sont appliquées dans la très grande majorité des cas. L'une des manières d'en favoriser la mise en œuvre et d'en maximiser les retombées consiste à les diffuser auprès du plus large auditoire possible (transmission aux sous-ministres, aux dirigeants d'organisme et aux directions des ressources humaines, suivi dans le rapport annuel de la Commission, publication dans son infolettre et son site Web, etc.).

En outre, comme les sous-ministres et les dirigeants d'organisme sont imputables de leur gestion administrative devant la CAP, la Commission estime que cette tribune fournit aux parlementaires une occasion privilégiée de prendre connaissance des recommandations qu'elle a formulées dans le cadre de ses travaux de vérification ou d'enquête.

Cela devrait non seulement en favoriser l'application, mais sensibiliser aussi les sous-ministres et les dirigeants d'organisme à l'importance que les parlementaires accordent à la gestion des ressources humaines, en général, et au respect des principes démocratiques enchâssés dans la LFP, en particulier.

Dans ce contexte, la Commission propose :

- que soit porté annuellement à l'attention de la CAP le suivi à jour des recommandations que la Commission a adressées au SCT ainsi qu'aux MO ayant fait l'objet d'une vérification;
- que soit transmis à la CAP, au moment opportun, le suivi à jour des recommandations formulées par la Commission, et ce, en prévision de l'audition des MO visés en commission parlementaire;
- que soit transmis à la CAP, à titre d'information, son plan annuel de vérification et d'étude²⁴ et, au besoin, une version révisée de celui-ci;
- que soient recueillies les préoccupations des parlementaires au regard des divers aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, dans le contexte de la séance de travail annuelle avec les membres de la CAP.

24. Le Plan de vérification et d'étude 2016-2017 est joint à l'annexe 2.

ANNEXE 1

LISTE DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION PRODUITS AU COURS DE LA PÉRIODE 2012-2013 À 2015-2016

[Rapport de vérification en matière de dotation et de promotions sans concours à la Régie de l'assurance maladie du Québec \(mars 2016\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et de promotion sans concours à l'Assemblée nationale du Québec \(mars 2016\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et de promotion sans concours au ministère de la Justice \(février 2016\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion \(décembre 2015\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère de la Culture et des Communications \(septembre 2015\)](#)

[Rapport de vérification sur la gestion des stages probatoires du personnel d'encadrement dans la fonction publique \(juin 2015\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Directeur général des élections du Québec, à l'Office québécois de la langue française et à la Régie du cinéma du Québec \(mai 2015\)](#)

[Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement \(avril 2015\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec \(juin 2014\)](#)

[Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail, phase II \(mai 2014\)](#)

[*L'emploi étudiant : une expérience porteuse d'avenir*, Rapport de vérification sur l'embauche étudiante dans la fonction publique \(mai 2014\)](#)

[Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère de la Santé et des Services sociaux \(juin 2013\)](#)

[*L'évaluation du rendement : une pratique à renforcer*, Rapport de vérification sur l'évaluation du rendement et l'attribution d'un boni pour rendement exceptionnel \(mai 2013\)](#)

ANNEXE 2

PLAN DE VÉRIFICATION ET D'ÉTUDE 2016-2017

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION ET D'ÉTUDE	TAILLE DES MO VISÉS ^a (TYPE DE VÉRIFICATION OU D'ÉTUDE)	ÉTAT D'AVANCEMENT
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Grande (vérification ministérielle)	Terminée
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	Grande (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	Grande (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Centre de services partagés du Québec	Grande (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation, sur les promotions sans concours et sur les ressources externes contractuelles au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ^b	Grande (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Curateur public du Québec	Moyenne (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Commissaire à l'éthique et à la déontologie	Très petite (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Conseil du statut de la femme	Très petite (vérification ministérielle)	En cours
Vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Conseil supérieur de la langue française	Très petite (vérification ministérielle)	En cours
Vérification sur la gestion des emplois de complexité supérieure dans la fonction publique	Tailles diverses (vérification horizontale)	Terminée
Étude sur l'embauche des agentes et des agents de secrétariat dans la fonction publique du Québec	Tailles diverses (étude horizontale)	Terminée
Étude sur les promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi	Tailles diverses (étude horizontale)	En cours
Étude sur la représentativité des groupes cibles dans les effectifs des ministères et des organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique ^b	Tailles diverses (étude horizontale)	À venir

a. La Commission considère qu'un ministère ou un organisme est de grande taille s'il comporte 1 500 ETC ou plus; de taille moyenne s'il compte de 500 à 1 499 ETC; de petite taille, de 100 à 499 ETC; et de très petite taille, moins de 100 ETC. La taille est celle qui est établie au moment de la vérification.

b. Mandat qui débute en 2016-2017 et qui se poursuivra en 2017-2018.

ANNEXE 3

PROPORTION D'ENQUÊTES FONDÉES PARMI LES ENQUÊTES MENÉES À TERME, PAR MINISTÈRE ET ORGANISME, AU COURS DE LA PÉRIODE 2012-2013 À 2015-2016

MINISTÈRE OU ORGANISME ^a	ENQUÊTES MENÉES À TERME			PROPORTION D'ENQUÊTES FONDÉES
	FONDÉES	NON FONDÉES	TOTAL	
Assemblée nationale du Québec	1	0	1	100 %
Centre de services partagés du Québec	28	114	142	20 %
Commission d'accès à l'information du Québec	0	1	1	0 %
Commission de la santé et de la sécurité du travail	7	9	16	44 %
Commission des normes du travail	1	0	1	100 %
Curateur public du Québec	3	3	6	50 %
Directeur des poursuites criminelles et pénales	0	1	1	0 %
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	1	0	1	100 %
Ministère de la Culture et des Communications	2	0	2	100 %
Ministère de la Justice du Québec	2	4	6	33 %
Ministère de la Sécurité publique	13	15	28	46 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	6	1	7	86 %
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	2	3	5	40 %
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	10	11	9 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	0	3	3	0 %
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	0	2	2	0 %
Ministère des Finances et de l'Économie	3	0	3	100 %
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	1	1	2	50 %
Ministère des Ressources naturelles	2	9	11	18 %
Ministère des Transports du Québec	11	34	45	24 %
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	3	3	6	50 %
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	1	0	1	100 %
Ministère du Tourisme du Québec	1	0	1	100 %
Office québécois de la langue française	0	1	1	0 %
Régie de l'assurance maladie du Québec	1	2	3	33 %
Régie des rentes du Québec	1	0	1	100 %
Régie du bâtiment du Québec	1	2	3	33 %
Secrétariat du Conseil du trésor	1	1	2	50 %
Services Québec	0	1	1	0 %
Société de l'assurance automobile du Québec	6	6	12	50 %
Sûreté du Québec	3	2	5	60 %
Total général	102	228	330	31 %

a. Les noms des MO sont ceux qu'ils portaient au moment de la dernière enquête réalisée dans les organisations en cause.

**Commission
de la fonction
publique**

Québec 

418 643-1425

Sans frais **1 800 432-0432**

Télécopieur **418 643-7264**

cfp@cfp.gouv.qc.ca

800, place D'Youville, 7^e étage

Québec (Québec) G1R 3P4

www.cfp.gouv.qc.ca