

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



ÉTUDE SUR LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

FÉVRIER 2018

ÉQUIPE DE L'ÉTUDE

Élaine Bellavance
Olivier de Varennes
Carole Turgeon

COLLABORATION

Marie-Ève Bonneau-Roy
Ralitsa Dimova
Salvator Habarugira

SOUS LA SUPERVISION DE

Lucie Robitaille, directrice générale des activités
de surveillance et du greffe

Le présent rapport peut être consulté dans le site Web
de la Commission de la fonction publique :
www.cfp.gouv.qc.ca

Le masculin générique 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 – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-80356-0 (version PDF)
© Gouvernement du Québec, 2018



TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et figures	5
Liste des sigles et des acronymes	6
FAITS SAILLANTS	7
1 MISE EN CONTEXTE	10
2 OBJECTIF, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	12
2.1 Objectif	12
2.2 Portée et démarche méthodologique	12
2.2.1 Données du Secrétariat du Conseil du trésor	12
2.2.2 Sondage en ligne	12
2.2.3 Acteurs consultés	13
2.2.4 Pratiques dans d'autres organisations publiques	13
3 CADRE NORMATIF	14
3.1 <i>Loi sur la fonction publique</i>	14
3.2 <i>Politique d'évaluation du niveau des emplois dans la fonction publique</i>	15
3.3 Historique de l'évolution du cadre normatif	15
3.3.1 Commission spéciale sur la fonction publique	15
3.3.2 Modifications à la délégation des pouvoirs	16
3.4 <i>Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi</i>	17
3.5 Acte de délégation	17
3.6 <i>Guide sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi</i>	18
4 PRATIQUES DANS D'AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	20
4.1 Rapport de l'Observatoire de l'administration publique	20
4.1.1 Colombie-Britannique	21
4.1.2 Ontario	21

4.1.3	Nouveau-Brunswick	22
4.1.4	Territoires du Nord-Ouest	22
4.1.5	Australie	22
4.2	Pratiques du gouvernement fédéral.....	23
5	RÉSULTATS	25
5.1	Données du Secrétariat du Conseil du trésor.....	25
5.1.1	Portrait de l'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi	25
5.2	Sondage auprès des ministères et des organismes	28
5.2.1	Nombre de processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi entamés mais non terminés	28
5.2.2	Raisons de l'inachèvement du processus	29
5.2.3	Catégories d'emplois visées	29
5.2.4	Facteurs en faveur ou en défaveur de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi	29
5.2.5	Commentaires, préoccupations et pistes d'amélioration.....	31
5.3	Entrevues auprès de différents acteurs	32
5.3.1	Secrétariat du Conseil du trésor.....	32
5.3.2	Directions des ressources humaines.....	33
5.3.3	Gestionnaires des ministères et des organismes	34
5.3.4	Forum des directrices et directeurs des ressources humaines de la fonction publique du Québec	36
6	ANALYSE ET CONSTATS	37
	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	40
	COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	42
	BIBLIOGRAPHIE	43
	ANNEXE 1– DÉFINITIONS	44
	ANNEXE 2 – PRINCIPALES MODIFICATIONS AU RÈGLEMENT ET AU GUIDE SUR LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI	45
	ANNEXE 3 – RÉSULTATS BRUTS DU SONDAGE CONCERNANT LES PROCESSUS DE PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI ENTAMÉS, MAIS NON TERMINÉS	48
	NOTES	49

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon l'année budgétaire	25
Tableau 2 – Taux moyen d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO, du 1 ^{er} avril 2010 au 31 mars 2016	26
Tableau 3 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO et selon l'année budgétaire	26
Tableau 4 – Nombre de promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire	26
Tableau 5 – Nombre de promotions au moyen d'un processus de qualification selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire	27
Tableau 6 – Nombre de processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi non terminés selon l'année budgétaire	28
Tableau 7 – Raisons de l'inachèvement du processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi	29

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire	27
Figure 2 – Facteurs qui militent en faveur de l'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi	30
Figure 3 – Facteurs qui militent en défaveur de l'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi	30

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

CGRH	Conseiller en gestion des ressources humaines
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DRH	Direction des ressources humaines
ENAP	École nationale d'administration publique
FDRH	Forum des directrices et directeurs des ressources humaines de la fonction publique du Québec
MO	Ministères et organismes
PPQ	Promotion au moyen d'un processus de qualification (anciennement « promotion avec concours »)
PRE	Promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (anciennement « promotion sans concours » ou PSC)
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SFPQ	Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec
VGQ	Vérificateur général du Québec



FAITS SAILLANTS

CONTEXTE

La possibilité de procéder à une promotion par un autre moyen qu'un processus de qualification a été introduite par l'article 42 de la *Loi sur la fonction publique* (la Loi), le 1^{er} février 1985, avec l'entrée en vigueur du *Règlement sur la promotion sans concours*. Depuis l'entrée en vigueur des modifications à la Loi le 29 mai 2015, la notion de promotion sans concours a été remplacée par celle de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (PRE). De même, la notion de concours a été remplacée par celle de processus de qualification.

Avec le temps, il y avait lieu de se demander si la PRE n'avait pas pris des proportions susceptibles de compromettre son caractère exceptionnel et d'aller à l'encontre des principes de la Loi, à savoir : le mérite, l'égalité d'accès, l'équité et l'impartialité, la transparence, l'efficacité de l'administration, ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines de façon optimale. La Commission de la fonction publique (la Commission) souhaitait donc obtenir un portrait de l'utilisation de la PRE par rapport à l'ensemble des promotions obtenues au moyen d'un processus de qualification (PPQ).

OBJECTIF DES TRAVAUX, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Par son étude, la Commission avait pour objectif d'évaluer si le recours à la PRE demeure un phénomène d'exception et si les dispositions actuelles du cadre normatif créent les conditions propices pour qu'il en soit ainsi.

La période de référence de cette étude était du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2016. Des données portant sur le nombre de PRE et de PPQ ont été fournies par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour ces années. En complément de ces données, la Commission a mené un sondage en ligne auprès des ministères et des organismes (MO) pour obtenir de l'information sur les processus de PRE entamés mais non terminés. Elle a également réalisé des entrevues avec des représentants du SCT, des directions des ressources humaines (DRH) et des gestionnaires visés par la PRE.

Par ailleurs, la Commission a commandé une étude pour connaître les pratiques touchant la PRE dans d'autres administrations publiques. Cette étude a été réalisée par l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique. La Commission a également documenté les pratiques en matière de PRE du gouvernement du Canada.

RÉSULTATS DES TRAVAUX

L'ensemble des recherches effectuées dans d'autres administrations publiques n'a pas permis de repérer de mécanismes semblables à celui ayant cours au gouvernement du Québec concernant la possibilité de promouvoir une personne à la suite de la réévaluation de son emploi. La PRE semble être un processus unique au Québec, même si certains moyens comme le reclassement d'un emploi peuvent s'avérer similaires ou, à tout le moins, poursuivre le même objectif, soit de rectifier une situation de tâches non conformes et une rémunération qui ne concorde pas avec le niveau des tâches effectuées.

En outre, l'analyse des données recueillies par la Commission a démontré que la PRE demeure un phénomène d'exception sur le plan statistique dans la fonction publique. En effet, le taux moyen d'utilisation de la PRE sur l'ensemble des promotions s'élève à 12 %. Néanmoins, autant les gestionnaires que les DRH sont d'avis que la PRE a sa place dans la fonction publique.

En ce qui a trait aux processus de PRE entamés mais non terminés, le sondage a montré qu'ils se situaient au nombre de 100 au cours de la période de référence. Les principales raisons indiquées pour expliquer l'inachèvement du processus de PRE sont l'échec du candidat aux évaluations requises pour accéder à la promotion et le non-respect des conditions du *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*.

Par ailleurs, les entretiens effectués auprès des différents acteurs ont fait ressortir que les réorganisations administratives, l'ajout de nouveaux mandats et l'absence de processus de qualification réguliers ont une incidence favorable sur le recours à la PRE.

En contrepartie, les contraintes réglementaires, la lourdeur du processus et une apparence de favoritisme constituent les principaux facteurs qui militent en défaveur de la PRE.

Certaines problématiques entourant le recours à la PRE ont aussi été soulevées dans le cadre de cette étude, notamment l'impact d'un échec sur l'employé visé et sur l'organisation du travail. En effet, un employé qui ne réussit pas le processus de PRE doit être réaffecté à un autre emploi ou voir ses tâches modifiées.

À l'inverse, aucune mesure n'a officiellement été mise en place dans les MO pour informer le personnel de la réussite d'une PRE. Pour la Commission, instaurer une telle mesure pourrait renforcer la transparence dans les façons de faire et constituer un levier de mobilisation pour l'employé.

Par ailleurs, des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la PRE ont été relevées. En effet, les différents acteurs consultés n'interprètent pas tous de la même façon le fondement même de la PRE. En plus d'être divergentes, certaines interprétations sont erronées. Par exemple, la reconnaissance, la mobilisation et la rétention de l'employé ont été mentionnées par des gestionnaires et des représentants des DRH pour justifier le recours à la PRE. La Commission se préoccupe de ces interprétations, qui s'éloignent de l'objectif premier de la PRE, soit de régulariser la situation d'un fonctionnaire dont l'emploi a été réévalué à la hausse.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande au SCT :

Recommandation 1

De rappeler aux ministères et aux organismes qu'il n'est pas possible d'accorder une promotion à une personne relativement à son propre emploi sans respecter les conditions prévues dans le *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*.

Recommandation 2

D'insister auprès des ministères et des organismes sur le fait que la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi n'est pas une mesure de rétention, de mobilisation ou de reconnaissance du potentiel ou des compétences de l'employé.

Recommandation 3

De fournir de l'information en soutien aux candidats et aux gestionnaires concernant le processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (par exemple : foire aux questions, document préparatoire pour les candidats et pour les gestionnaires, explications des conséquences d'un échec).

Recommandation 4

De regrouper les outils en matière de gestion des ressources humaines pour en faciliter la recherche.

Recommandation 5

D'inciter les ministères et les organismes à faire preuve de transparence au moment de la réussite d'une promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi.



1 MISE EN CONTEXTE

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Québec s'appuie sur les principes enchâssés dans la Loi, c'est-à-dire le mérite, l'égalité d'accès, l'équité et l'impartialité, la transparence, l'efficience de l'administration, de même que l'utilisation et le développement des ressources humaines de manière optimale. Cette façon de faire permet de s'assurer « que l'embauche du personnel [est] à l'abri de toute forme de favoritisme d'ordre politique ou administratif¹ ». Ainsi, les fonctionnaires sont recrutés au moyen de processus de qualification. Une fois en poste, ils peuvent être promus soit au moyen d'un processus de qualification, soit par la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi².

La possibilité de procéder à une promotion par un autre moyen qu'un processus de qualification a été introduite par l'article 42 de la Loi, le 1^{er} février 1985, avec l'entrée en vigueur du *Règlement sur la promotion sans concours*, énonçant les conditions qui peuvent permettre la promotion sans concours d'un fonctionnaire. Depuis l'entrée en vigueur de modifications à la Loi le 29 mai 2015, la notion de promotion sans concours a été remplacée par celle de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (PRE). De même, la notion de concours a été remplacée par celle de processus de qualification³ :

Cette réévaluation doit être le résultat d'un enrichissement des tâches de l'emploi occupé par le fonctionnaire [...] Tout comme lors d'un processus de qualification, le fonctionnaire doit, pour être promu, respecter les conditions d'admission (expérience, scolarité, etc.) de l'emploi ainsi réévalué. Sa compétence à exercer cet emploi doit aussi être vérifiée au moyen d'examens. La promotion est donc uniquement possible si l'employé réussit une procédure d'évaluation et s'il répond aux conditions d'admission de l'emploi réévalué⁴.

En 1993, un rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), portant notamment sur la gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec, notait ce qui suit :

[D]es promotions sans concours ont amené une progression de carrière fulgurante pour certains employés [...] En plus de la pression sur la masse salariale, l'évolution rapide de plusieurs employés grâce à la promotion sans concours met en péril l'impartialité et l'équité des décisions qui touchent les employés de l'État. D'ailleurs, nous avons constaté [...] que la promotion sans concours est utilisée, dans certains cas, comme mesure de gratification pour récompenser un employé performant⁵.

En 2011, un rapport de vérification de la Commission a démontré que, de 1993 à 2009, la moyenne du nombre de PRE par rapport au total des promotions avec et sans concours s'établissait à 28 % pour cette période. De 2002 à 2009, cette moyenne était de 21 %, dont 17 % en 2007-2008 et en 2008-2009⁶.

Bien qu'il y ait eu une baisse graduelle du pourcentage de PRE, la Commission considère toujours que cette pratique est et doit demeurer une mesure exceptionnelle⁷. Une pratique contraire soulèverait un questionnement au regard du respect de certains principes contenus dans la Loi. En effet, il est capital de s'assurer que l'octroi des promotions dans la fonction publique se réalise prioritairement à l'enseigne de l'impartialité et de l'égalité d'accès aux emplois.

Par ailleurs, dans le contexte des consultations sur les modifications à la Loi à l'automne 2013, le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) a produit un mémoire dans lequel il fait référence aux lacunes relevées par la Commission dans des dossiers de promotion sans concours. Les constats de non-conformité ont amené le SFPQ à affirmer ceci :

[C]onsidérant la dérive actuelle vers la généralisation de ce phénomène, le SFPQ croit que le gouvernement devrait interdire les nominations sans concours. Le SFPQ est d'avis que les dispositions de la Loi sur la fonction publique concernant la promotion sans concours devraient être abrogées⁸.

Ainsi, il y avait lieu de s'interroger à savoir si, avec le temps, la PRE n'avait pas pris des proportions susceptibles de compromettre son caractère exceptionnel et d'aller à l'encontre des principes de la Loi. La Commission souhaitait donc obtenir un portrait de l'utilisation de la PRE, afin de répondre notamment aux questions suivantes :

- Peut-on dire que la PRE constitue aujourd'hui encore une mesure exceptionnelle ?
- Quelle est l'ampleur des PRE par rapport à l'ensemble des promotions ?
- Existe-il des processus de PRE qui auraient été entamés mais non terminés dans les MO ?
- Quels sont les facteurs qui ont une incidence sur le recours à la PRE par les MO ?
- Le cadre normatif régissant la PRE permet-il toujours d'assurer le respect des principes du mérite et de l'équité en matière de dotation dans la fonction publique ?



2 OBJECTIF, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 OBJECTIF

Dans l'optique du respect des principes du mérite et de l'équité en matière de dotation dans la fonction publique, la présente étude avait pour objectif d'évaluer si le recours à la PRE demeure un phénomène d'exception et si les dispositions actuelles du cadre normatif créent les conditions propices pour qu'il en soit ainsi.

2.2 PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La période de référence de cette étude était du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2016. Des données sur le nombre de PRE et de promotions au moyen d'un PPQ ont été fournies par le SCT pour ces années. La Commission a mené un sondage en ligne auprès des MO et elle a procédé à des entrevues avec différents acteurs visés par la PRE.

2.2.1 DONNÉES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Les données du SCT concernent tous les MO de la fonction publique ainsi que l'ensemble des catégories d'emplois assujetties à la Loi. À noter que la Commission a utilisé les données brutes transmises par le SCT, qui ont été épurées avec sa collaboration, pour éliminer notamment les doublons, les désignations à des emplois de complexité supérieure et les nominations du Conseil des ministres (titulaires d'un emploi supérieur) inscrites comme des PRE. Ainsi les données présentées ci-dessous peuvent-elles différer légèrement des données officielles du SCT publiées dans *L'effectif de la fonction publique*⁹. À noter également que, pendant la période de référence, le nombre de MO a fluctué selon les fusions, les créations ou d'autres changements.

2.2.2 SONDAGE EN LIGNE¹⁰

La Commission a recueilli des données par un sondage électronique envoyé à 52 MO, soit ceux qui ont leur propre DRH, concernant les processus de PRE entamés mais non terminés pendant la période 2010-2011 à 2015-2016. L'administration du sondage a été précédée d'un prétest auprès de neuf organisations pour valider la bonne compréhension des questions. Lors du prétest, huit des neuf MO ont répondu au questionnaire.

À la suite du prétest, la campagne principale du sondage a été lancée. Un rappel a été effectué durant la période d'administration, ce qui a permis d'atteindre un taux de réponse de 90 %. À remarquer que les MO sollicités pour ce sondage y ont participé volontairement.

2.2.3 ACTEURS CONSULTÉS

La Commission a procédé à des entrevues avec différents acteurs afin de connaître les facteurs qui influent sur le nombre de PRE. Ainsi, une entrevue a été menée avec des représentants du Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines du SCT pour, notamment, mieux connaître les raisons ayant conduit à l'instauration de la PRE et aux différents changements apportés au cadre normatif.

La Commission a également rencontré des représentants de douze MO afin de tracer un portrait de leurs pratiques en matière de PRE et de connaître leur point de vue sur ce processus. La détermination des MO retenus dans l'étude s'est effectuée sur la base du ratio de PRE par rapport à l'ensemble des promotions pour la période visée, à partir des données fournies par le SCT, de façon à obtenir une représentation de petits, de moyens et de grands taux d'utilisation de la PRE. Le choix de la Commission s'est ainsi porté sur les MO suivants :

- Assemblée nationale du Québec ;
- Directeur général des élections du Québec ;
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire ;
- Ministère du Conseil exécutif ;
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ;
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ;
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ;
- Ministère des Finances du Québec ;
- Ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Secrétariat du Conseil du trésor ;
- Société de l'assurance automobile du Québec.

La Commission a eu des entretiens avec des représentants des DRH de chacun des MO¹¹. Elle leur a demandé de lui indiquer des gestionnaires qui ont agi comme membres de comités d'évaluation ou comme supérieurs immédiats d'employés pour qui ils avaient demandé une PRE. Ainsi, la Commission a rencontré 24 gestionnaires.

Enfin, une entrevue a été effectuée avec le président du Forum des directrices et directeurs des ressources humaines de la fonction publique du Québec (FDRH) pour connaître sa vision de la PRE.

2.2.4 PRATIQUES DANS D'AUTRES ORGANISATIONS PUBLIQUES

La Commission a commandé une étude réalisée par l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour connaître les pratiques touchant la PRE dans d'autres administrations publiques. La Commission a également documenté les pratiques en matière de PRE du gouvernement du Canada au moyen d'un questionnaire auquel ont répondu des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et de la Commission de la fonction publique du Canada.

3 CADRE NORMATIF

La PRE dans la fonction publique québécoise est encadrée notamment par la Loi, la *Politique d'évaluation du niveau des emplois dans la fonction publique* et le *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*. Quant au *Guide sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*¹² publié par le SCT, il a pour objet de soutenir les MO dans la gestion des PRE.

Le processus doit aussi tenir compte des différentes directives de classification des emplois dans la fonction publique, celles-ci établissant les conditions minimales d'admission aux classes d'emplois.

3.1 LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Le mode d'organisation des ressources humaines institué par la Loi à l'article 3 est destiné à favoriser, entre autres, l'impartialité et l'équité des décisions touchant les fonctionnaires.

L'article 37 dispose que, « [s]ous la direction du ministre dont il relève, le sous-ministre est responsable de la gestion des ressources humaines du ministère ». De son côté, l'article 39 énonce que « [l]es sous-ministres et les dirigeants d'organismes gèrent les ressources humaines dans le cadre des politiques du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines ».

La possibilité de procéder à une PRE est introduite par l'article 42 de la Loi qui prévoit ceci :

Les fonctionnaires sont recrutés et promus au moyen de processus de qualification. Cependant, le fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur peut être promu par un autre moyen qu'un processus de qualification, selon les normes que le Conseil du trésor détermine par règlement, s'il rencontre les conditions d'admission de la classe de l'emploi ainsi réévalué et s'il est déclaré apte par le président du Conseil.

Le même article précise qu'un fonctionnaire peut être promu après vérification de ses aptitudes dans le contexte d'un programme de développement des ressources humaines¹³ approuvé à cette fin par le Conseil du trésor.

L'article 50.1 indique, au 6^e paragraphe du premier alinéa, que « le Conseil du trésor détermine par règlement les conditions, les cas ou les catégories de cas où la réévaluation d'un emploi à un niveau supérieur peut permettre la promotion d'un fonctionnaire par un autre moyen qu'un processus de qualification ». Par ailleurs, comme le prévoit l'article 54 de la Loi, lors de son entrée en fonction et lorsqu'il change de classe d'emplois ou de grade, le fonctionnaire se voit attribuer, par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme, un classement conformément aux normes établies par le Conseil du trésor.

Le 5^e paragraphe de l'article 99 vient préciser les fonctions du président du Conseil du trésor qui consistent notamment à procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats à la promotion.

Enfin, selon l'article 102, le président du Conseil du trésor peut, par écrit et dans la mesure qu'il indique, déléguer à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la Loi. Toutefois, cet article ajoute que le président du Conseil du trésor peut vérifier l'exercice de la délégation et de la subdélégation ou encore mandater une personne ou un organisme pour le faire et révoquer cette délégation en tout temps.

3.2 POLITIQUE D'ÉVALUATION DU NIVEAU DES EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La *Politique d'évaluation du niveau des emplois dans la fonction publique* mentionne notamment à l'article 4 que l'évaluation du niveau d'un emploi doit être effectuée en fonction :

- des tâches à accomplir, et non des connaissances et de la compétence des membres du personnel ;
- des composantes de la classification des emplois pour assurer la relativité ministérielle et interministérielle.

3.3 HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DU CADRE NORMATIF

La possibilité de procéder à une PRE a été introduite le 1^{er} février 1985 à la suite des recommandations découlant du rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique (commission Bisaillon). Des modifications à la Loi ont eu lieu en 1996, puis en 2000, en ce qui a trait à la délégation de pouvoir du président du Conseil du trésor concernant la PRE. En novembre 2016, un nouveau règlement est entré en vigueur, assorti d'un guide d'application.

3.3.1 COMMISSION SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE

La commission Bisaillon a été créée aux fins d'une révision de la Loi en 1981. Elle avait pour mandat « de formuler à l'Assemblée nationale des recommandations sur ce que devrait être le rôle de la fonction publique [...] de manière à accroître son efficacité et sa responsabilité au service de la population québécoise¹⁴ », notamment au sujet de l'utilisation des ressources humaines de l'État. La révision de la Loi s'inscrivait dans le respect des grands principes qu'elle promouvait déjà, notamment celui du mérite :

[L]e principe du mérite n'a été introduit que très progressivement dans la fonction publique québécoise. Cette longue évolution contre l'arbitraire politique ou administratif était et demeure éminemment souhaitable. Aussi, la Commission spéciale estime-t-elle qu'une sélection dans une honnête concurrence des candidats les plus compétents demeure un objectif à retenir pour constituer une fonction publique valable dans une société démocratique¹⁵.

Dans ses travaux, la commission Bisaillon constatait que plusieurs concours de promotion tenus l'étaient à la suite d'une évaluation à la hausse des emplois occupés. Même si elles répondaient aux besoins des organisations, certaines de ces réévaluations d'emplois avaient pour seul objectif la rétention de l'employé ou le changement de titulaire de l'emploi. La commission Bisaillon estimait que ce type de concours de promotion ne constituait pas vraiment un mode de dotation d'un emploi vacant. De plus, ce phénomène lui apparaissait « coûteux et nuisible à la crédibilité du processus de sélection¹⁶ ». C'est pourquoi elle recommandait :

[...] le retour à la pratique de l'examen « ad hoc » pour vérifier la compétence du titulaire de l'emploi évalué à la hausse. Les comités constitués pour ces examens [...] devraient être formés de membres permanents et d'un membre possédant une bonne connaissance de l'emploi. Les supérieurs de l'employé devraient en être exclus¹⁷.

Par ailleurs, il existait, de 1975 à 1997, un programme nommé « Formacadres » qui servait à préparer une relève de gestion dans la fonction publique. Ce programme facilitait l'accès à des emplois de cadre supérieur pour tout

finissant puisque des concours de promotion réservés étaient tenus pour chacun d'entre eux. Dans un rapport du VGQ de 1991-1992, ce dernier avait émis de sérieuses réserves sur cette pratique :

[...] chaque finissant devenant alors le seul candidat déclaré apte à occuper un emploi de cadre supérieur. Les finissants de Formacadres obtiennent ainsi un emploi de cadre supérieur dans une proportion de 90 p. cent. Cette « stratégie » est d'autant plus surprenante que les candidats issus du programme ne devraient pas trop souffrir de la concurrence caractérisant le processus régulier de dotation puisqu'ils sont, en principe, avantagés par leur formation¹⁸.

La Commission s'était aussi prononcée sur l'iniquité de cette façon de faire :

En ce qui concerne la préparation d'une relève de gestion dans la fonction publique, l'octroi des promotions devrait se faire par voie de concours tenus suivant la règle du mérite. C'est ainsi que les concours de promotion réservés aux finissants du programme Formacadres sont [jugés] inacceptables et devraient être abolis¹⁹.

Ce programme a effectivement été aboli en 1997. Depuis 2009, la Chaire La Capitale en leadership dans le secteur public, créée en association avec l'ENAP et La Capitale, mutuelle de l'administration publique, a mis en place le Cercle des jeunes leaders de l'administration publique. Ce dernier prépare des gestionnaires de niveau 4, ou de niveau 3 récemment nommés, qui démontrent un fort potentiel de leadership à occuper un emploi de haut niveau. Cependant, la participation à ce programme de mentorat et de développement du leadership n'entraîne pas une nomination directe. Les candidats doivent se qualifier au moyen de processus de qualification pour avoir accès à une classe d'emplois de cadre de niveau plus élevé.

3.3.2 MODIFICATIONS À LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS

C'est donc après les travaux de la commission Bisaillon que la possibilité de procéder à une PRE a été introduite par l'article 42 de la Loi, le 1^{er} février 1985. Le *Règlement sur la promotion sans concours* est entré en vigueur à la même date. Il énonçait les six conditions qui devaient être satisfaites pour permettre la promotion d'une personne à la suite de la réévaluation de son emploi à un niveau supérieur. L'Office des ressources humaines était alors habilité à procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats à la PRE. À ce moment-là, l'article 102 de la Loi ne permettait pas la délégation du pouvoir du président de l'Office à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme.

Le 20 juin 1996, la fonction de vérification et de déclaration d'aptitudes des candidats à la PRE a été transférée au président du Conseil du trésor à la suite de l'abolition de l'Office des ressources humaines. Une modification à l'article 102 de la Loi, le 1^{er} octobre 2000, a permis la délégation et la subdélégation du pouvoir du président du Conseil du trésor en matière de PRE. Cette modification faisait suite à une proposition de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental tenue en 1995, qui a mené à l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* instaurant la notion de gestion axée sur les résultats.

Il est ainsi devenu possible pour les sous-ministres et les dirigeants d'organisme de procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats à la PRE, si ce pouvoir leur était délégué. Par cette délégation, le président du Conseil du trésor leur accordait le pouvoir de déclarer aptes les candidats en lieu et place du président. Les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme devaient exercer la délégation conformément à la Loi, dans le respect des conditions inscrites au *Règlement sur la promotion sans concours* et conformément aux modalités prévues dans l'acte de délégation, qui précisait, notamment, les engagements du délégataire :

- accorder une valeur prépondérante à l'évaluation des habiletés de base ;
- exclure du processus de la vérification des aptitudes les supérieurs immédiat et hiérarchique de la personne visée ;
- considérer les pratiques en usage au SCT dans l'analyse des demandes de vérification des aptitudes.

3.4 RÈGLEMENT SUR LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

Le 10 novembre 2016, faisant suite aux changements apportés à la Loi, la notion de promotion sans concours a été remplacée par celle de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi pour permettre l'harmonisation avec la nouvelle terminologie employée dans la Loi. Ainsi, le *Règlement sur la promotion sans concours* a été remplacé par le *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi* (le Règlement). Les conditions qui permettent la promotion d'un fonctionnaire par un autre moyen que la promotion à la suite d'un processus de qualification sont les suivantes (art. 1) :

- 1° le classement de ce fonctionnaire doit être conforme au niveau de l'emploi qu'il occupait avant que cet emploi n'ait été réévalué ;
- 2° ce fonctionnaire doit avoir occupé son emploi durant au moins un an avant que celui-ci n'ait été réévalué ;
- 3° l'emploi que ce fonctionnaire occupait doit avoir été réévalué à un niveau supérieur à la suite de l'enrichissement de toutes ou d'une partie des tâches principales et habituelles de l'emploi qu'il occupait ;
- 4° l'emploi réévalué à un niveau supérieur doit nécessiter de façon prépondérante le même type de compétences que celles requises par l'emploi qu'occupait le fonctionnaire avant que cet emploi n'ait été réévalué ;
- 5° ce fonctionnaire n'a pas, dans le cadre du présent règlement ou du Règlement sur la promotion sans concours ([chapitre F-3.1.1, r. 4](#)), fait l'objet d'une vérification d'aptitudes en regard de l'emploi réévalué à un niveau supérieur.

De plus, dans le cadre du présent règlement, la promotion d'un fonctionnaire à un emploi de chef d'équipe ou à un emploi de cadre n'est permise que si l'emploi qu'il occupait avant sa réévaluation comportait, de façon principale et habituelle, des responsabilités de direction de personnel.

En l'espèce, il n'y a eu aucune modification majeure par rapport à l'ancien règlement, si ce n'est que l'ordre des conditions a été modifié et que le libellé de certaines d'entre elles a été clarifié pour en faciliter la compréhension.

3.5 ACTE DE DÉLÉGATION

L'acte de délégation comporte, tout comme c'était le cas avant les modifications du cadre normatif du 29 mai 2015, certaines normes que les MO doivent respecter. Il est annexé au *Guide sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi* (le Guide) et il comprend certaines conditions liées, entre autres, à la procédure d'évaluation et au dossier administratif d'une PRE.

L'acte de délégation précise que la délégation des fonctions et des pouvoirs visés par l'article 102 de la Loi doit être exercée selon les conditions prévues par cet acte, ainsi que selon celles qui sont indiquées dans l'annexe 1 du Guide, laquelle fait partie intégrante de l'acte de délégation.

La Commission remarque des différences importantes dans le contenu du nouvel acte de délégation pour la vérification et la déclaration des aptitudes du candidat. Ainsi, avant le 29 mai 2015, il comportait deux conditions, soit :

- accorder une valeur prépondérante à l'évaluation des habiletés de base ;
- exclure du processus de la vérification des aptitudes les supérieurs immédiat et hiérarchique de la personne visée.

Maintenant, sept conditions relatives à la procédure d'évaluation doivent être respectées. Pour ce qui était des pratiques recommandées par le SCT, les MO ne s'engageaient qu'à les « considérer ». Par conséquent, ils n'avaient pas d'obligation formelle de les respecter, bien qu'elles aient apporté, de l'avis de la Commission, des garanties supplémentaires quant au respect des principes de la Loi. Depuis les modifications législatives de 2015, la Commission constate avec satisfaction que certaines de ces pratiques sont devenues des conditions à respecter par les MO.

3.6 GUIDE SUR LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

Le Guide publié par le SCT au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement comporte certaines précisions qui n'apparaissaient pas dans l'ancien. Ainsi, il y est précisé maintenant, parmi les conditions à respecter, que la valeur maximale accordée à l'étape facultative (examen oral ou autre moyen) ne doit pas dépasser 40 % de la valeur globale de la procédure d'évaluation. Il y est ajouté que, pour un examen oral, les MO devraient viser un niveau de difficulté correspondant à un seuil de passage de 60 %, sans en faire une règle absolue. Il y est mentionné également que les MO doivent favoriser l'utilisation des examens du SCT ou, à défaut, justifier par écrit la décision de ne pas y recourir. De plus, le Guide apporte une précision concernant la date à laquelle une personne obtient sa PRE qui ne peut être antérieure à la date de sa déclaration d'aptitudes.

En outre, le Guide formule de façon claire les conséquences d'un échec à la vérification d'aptitudes :

[L]e fonctionnaire ne peut plus occuper son emploi réévalué, puisque celui-ci ne correspond plus à son classement. Il devra alors être affecté à un autre emploi correspondant à son classement. Il est possible également de réorganiser le travail afin que le niveau de l'emploi corresponde à ce qu'il était initialement. Il est important de bien informer la personne visée et son gestionnaire de cette incidence en cas d'échec à la vérification d'aptitudes²⁰.

Ainsi, cette précision rappelle aux MO qu'une action doit être entreprise pour régulariser la situation de l'employé.

Par ailleurs, le Guide recommande, pour une PRE concernant le personnel d'une DRH, de la faire réaliser par une autre organisation afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts. Un modèle de demande de délégation et de subdélégation ad hoc est prévu à cette fin en annexe. La Commission est d'avis que c'est en effet la meilleure pratique à adopter dans cette situation afin de préserver l'impartialité du processus.

Toutefois, d'autres indications sont désormais disparues ou semblent moins claires, de l'avis de la Commission. Par exemple, parmi les pratiques recommandées dans l'ancien guide, il était indiqué d'exclure l'expérience spécifique que l'employé a acquise dans l'emploi comme critère d'évaluation, puisque cette expérience ne démontre pas de façon satisfaisante que le candidat a les habiletés nécessaires pour accéder à la nouvelle classe d'emplois. La nouvelle version mentionne plutôt que l'étape facultative doit permettre d'apprécier des connaissances et des aptitudes directement liées à l'emploi réévalué.

Selon la Commission, cette formulation est ambiguë. L'emploi réévalué n'est-il pas celui-là même qui est enrichi et fait l'objet de la PRE ? Parle-t-on plutôt de la classe d'emplois à laquelle l'employé pourra éventuellement accéder à l'issue de la procédure d'évaluation ? L'ancienne formulation ne laissait aucun doute à savoir qu'il s'agissait bel et bien de l'emploi déjà occupé et qui faisait l'objet de la réévaluation. De plus, comme elle l'a souvent précisé dans ses rapports de vérification, la Commission estime que le fait d'évaluer l'expérience peut avantager les candidats puisque, en assumant déjà les tâches de l'emploi, ils sont plus en mesure de répondre correctement aux questions. Le SCT précise à cet égard que l'examen oral ne doit pas permettre de donner des « points gratuits », qu'il demeure important d'évaluer les habiletés et les aptitudes nécessaires à l'emploi, par exemple, le sens des responsabilités.

Enfin, en ce qui concerne la composition du comité d'évaluation, certaines exigences ne paraissent plus dans le Guide, notamment que le comité soit composé de trois membres, dont deux qui ont un classement supérieur à la classe d'emplois visée, d'une personne faisant partie d'un groupe cible si la personne évaluée appartient à un de ces groupes et d'une personne venant de l'extérieur de l'unité administrative visée. Le SCT signale toutefois que, même si ce n'est plus dans le Guide, les règles qui régissent le comité d'évaluation dans le cas d'un processus de qualification régulier devraient également être appliquées dans le contexte d'une PRE (comité composé d'une femme, d'un membre d'un groupe cible, d'un représentant du syndicat si le processus a pour objet la promotion ; absence du supérieur immédiat ou hiérarchique ; présence d'une personne de l'extérieur de l'unité administrative). L'annexe 2 du présent rapport expose les principales modifications apportées au Règlement et au Guide.



4 PRATIQUES DANS D'AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La Commission a voulu répertorier les façons de faire au sein de différentes administrations publiques. Elle a confié à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP le mandat de recenser les pratiques relatives à la PRE au sein de trois administrations, à savoir celles de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Australie. De manière accessoire, l'Observatoire rapporte aussi de l'information sur le Nouveau-Brunswick et les Territoires du Nord-Ouest qu'il a recueillie dans les sites Web de ces deux administrations publiques ainsi que dans ceux de quelques-uns des syndicats représentant leurs employés.

Les pratiques en matière de PRE pour le personnel du gouvernement du Canada ont également été documentées par la Commission.

4.1 RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE²¹

Dans son rapport, l'Observatoire de l'administration publique fait le constat suivant :

L'ensemble des recherches effectuées n'a pas permis de repérer de mécanismes similaires à celui ayant cours au gouvernement du Québec concernant la possibilité de promouvoir une personne sans concours. Dans les trois administrations étudiées, lorsqu'une situation satisfaisant les critères prévus dans le *Règlement sur la promotion sans concours* (chapitre F-3.1.1, r. 4) survient, on procède plutôt à une reclassification. Ces situations ne sont pas appelées ou reconnues comme des promotions en tant que telles. Dans certains cas, cela peut signifier une rémunération supplémentaire, mais ce n'est pas systématique.

Par ailleurs, [...] il est possible pour une personne d'obtenir un poste sans avoir à réussir un concours et, dans certains cas, cela équivaut à une promotion. Comme il s'agit d'exceptions au principe général d'attribution au mérite impliquant un processus compétitif, ces situations sont encadrées par des critères plus ou moins stricts, selon l'administration concernée²².

En effet, l'analyse des conclusions de l'Observatoire permet de constater que certains mécanismes permettant d'accéder à un emploi de niveau supérieur existent, bien que leur appellation diffère, tout comme les modalités d'application et le contexte dans lequel ils sont appliqués. Ainsi, dans différentes provinces canadiennes, des options de promotion sans passer par un concours ou un processus standard de qualification sont offertes en vue de faciliter l'accès aux emplois aux personnes ayant les compétences pour effectuer les tâches. Les sections suivantes présentent ce qui a été répertorié pour chacune des administrations examinées.

4.1.1 COLOMBIE-BRITANNIQUE

En Colombie-Britannique, toute nomination au sein de la fonction publique s'effectue sur la base du mérite. Pour certaines nominations, bien que le principe du mérite continue de s'appliquer, il n'est pas nécessaire de procéder par concours.

C'est le cas, par exemple, de la nomination directe à un emploi. Ce moyen doit répondre à des critères précis, notamment : respecter les exigences du mérite, être justifié par des circonstances exceptionnelles et être approuvé par le dirigeant de la BC Public Service Agency et le Merit Commissioner²³. En 2006, 49 nominations directes auraient été approuvées. Toutefois, en 2007, après l'annonce du Merit Commissioner qui entendait examiner de plus près ce type de nomination, seules quatre nominations ont été acceptées, ce qui pourrait laisser croire « que plusieurs d'entre elles, par le passé, ne satisfaisaient fort probablement pas les critères, d'où la chute du nombre de cas une fois l'annonce de la vérification à venir²⁴ ». Depuis, il y aurait eu une ou deux nominations directes par année.

Par ailleurs, « dans la fonction publique de la Colombie-Britannique, il est possible de demander la reclassification d'un poste occupé par un employé et de faire en sorte que celui-ci demeure à ce poste sans avoir à passer de concours²⁵ ». La demande de reclassification doit se faire auprès de la BC Public Service Agency. Dans 10 % des cas, l'évaluation des postes effectuée par cette dernière donne lieu à une reclassification à la hausse (promotion), alors que dans 80 % des cas, le niveau de classification demeure inchangé et qu'il est revu à la baisse dans 10 % des dossiers²⁶.

4.1.2 ONTARIO

Comme dans la fonction publique québécoise, « le principe du mérite et la réussite d'un concours font partie des exigences à satisfaire pour obtenir un emploi dans la fonction publique ontarienne²⁷ ». Il existe, là aussi, des situations bien définies et encadrées où des personnes peuvent être embauchées sans procéder par concours, ce qui peut constituer une promotion pour les personnes visées. Ces exceptions, qui concernent principalement le personnel de haute direction et le personnel non syndicable, peuvent découler notamment d'une pénurie continue et documentée dans le cas d'un type d'emploi pour lequel des compétences spécifiques sont exigées, du déplacement d'un employé dans une classification similaire pour des motifs opérationnels ou de compassion, de l'affectation d'un employé à la suite d'un programme de gestion des talents ou de gestion de la relève²⁸. « Ces situations d'exception doivent être documentées par le gestionnaire qui embauche [...] Il doit aussi faire état de la façon dont le candidat sélectionné satisfait aux critères de sélection pour le poste concerné²⁹ ».

Par ailleurs, un processus de réévaluation d'un emploi est également possible :

[E]n raison d'un enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi, cette situation n'est pas vue comme une promotion, mais bien comme une reclassification. Il est certain que d'un point de vue strictement financier, il s'agit d'une « promotion ». Toutefois, comme la personne reste en place et que c'est son poste qui est reclassé, les autorités ne traitent pas ces situations comme des promotions [...] Lorsque [...] le poste est reclassé, l'employé qui l'occupe peut y demeurer s'il satisfait aux exigences du poste³⁰.

À noter que le gouvernement ontarien a adopté une stratégie de recrutement afin de s'assurer d'une perception juste des employés de la fonction publique quant à l'équité des pratiques de recrutement. Cette stratégie a notamment pour objectif de renforcer la transparence des décisions en matière de dotation. Ainsi, l'information relative au processus suivi afin de pourvoir un emploi est communiquée au reste du personnel de même que la qualification recherchée, le nombre de personnes ayant postulé, etc. Cette façon de faire permet de rappeler les règles applicables et d'éviter les perceptions de favoritisme pouvant nuire au climat de travail. Cette transparence s'applique également lorsqu'il y a reclassification d'un emploi³¹.

4.1.3 NOUVEAU-BRUNSWICK

La *Loi sur la fonction publique* du Nouveau-Brunswick est très claire en ce qui concerne les nominations à des emplois : elles « doivent s'effectuer selon le mérite, sans favoritisme et par concours ou autre méthode permettant de déterminer le mérite des candidats³² ». Les nominations sans concours sont des cas d'exception prévus dans cette loi et elles doivent répondre à des exigences précises. Comme le mentionne l'énoncé de politique du *Manuel des politiques en dotation* du Nouveau-Brunswick portant sur les nominations sans concours : « le concours demeure la méthode privilégiée pour pourvoir aux postes vacants. Les nominations sans concours ne doivent se faire qu'en des circonstances limitées, inhabituelles, rares ou exceptionnelles, à l'exception du Programme d'égalité d'accès à l'emploi³³ ».

Une de ces circonstances peut être la pénurie de candidats qualifiés pour des emplois qui nécessitent un niveau d'expertise et de formation poussé. Dans un tel cas, les nominations doivent être fondées sur le mérite et documentées. Le sous-ministre responsable de l'organisation est habilité à les accorder. Ce dernier peut également nommer à un emploi une personne inscrite au Programme d'égalité d'accès à l'emploi ou encore à un programme de gestion des talents pour des gestionnaires actuels ou potentiels. De telles nominations doivent également être fondées sur le mérite, celui-ci étant déterminé notamment par le rendement antérieur de l'employé et son potentiel de perfectionnement dans l'avenir³⁴.

Par ailleurs, il est possible qu'un emploi fasse l'objet d'une reclassification et que l'employé demeure à ce poste sans avoir à passer de concours. Des conditions sont prévues à cet effet dans les différentes conventions collectives qui régissent les employés de la fonction publique :

Toutefois, [...] si une personne demeure à un poste qui a été reclassé à la hausse sans avoir les qualifications requises pour ce niveau, elle ne pourra pas utiliser cette expérience ou « reclassification à la hausse » pour postuler à un autre poste de ce niveau [...] En bref, sa « reclassification » ne sera valable que pour le poste occupé qui a été reclassé et non pour d'autres ; cela réduit du même coup l'utilisation de ce genre de situation pour faire « avancer » la carrière d'une personne³⁵.

4.1.4 TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Dans les Territoires du Nord-Ouest, des nominations sans concours sont permises à certaines conditions et peuvent représenter des promotions. Différentes raisons justifient ce type de nominations, par exemple, pour soutenir le développement d'employés de longue date, doués et dévoués, pour appuyer l'avancement d'employés qui ont réussi des formations préparatoires au poste visé, pour retenir des personnes dont les compétences sont spécialisées et uniques ou pour obtenir une expertise technique qui fait défaut dans la fonction publique. L'organisation visée doit d'abord s'assurer que les concours ont été considérés comme inappropriés et jugés en tant que tels, et préparer un dossier pour décision au Conseil des ministres³⁶.

4.1.5 AUSTRALIE

Dans la fonction publique australienne, la décision d'embaucher ou de promouvoir un employé, avec ou sans concours, doit être fondée sur le principe du mérite.

D'autres situations pouvant mener à des promotions sont prévues, mais elles demeurent exceptionnelles et doivent répondre à certaines exigences. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un employé de l'Assemblée nationale de l'Australie est embauché dans la fonction publique à un niveau supérieur à celui qu'il occupait en tant qu'employé parlementaire.

De plus, un emploi peut être réévalué si des changements significatifs aux tâches et aux responsabilités surviennent. Toutefois, une réévaluation de l'emploi n'implique pas nécessairement une nouvelle classification de celui-ci, ni un nouveau classement pour l'employé :

Ainsi, si un poste est reclassifié à un niveau supérieur, c'est un employé qui a déjà le niveau de classification requis qui pourrait occuper le poste. Le processus impliquerait la tenue d'un concours ou le recours à une des exceptions prévues pour les nominations sans concours si admissibles. La logique serait la même si le poste était reclassifié à un niveau inférieur³⁷.

4.2 PRATIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

La Commission a consulté le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et la Commission de la fonction publique du Canada concernant leurs pratiques en matière de PRE.

Dans la fonction publique fédérale, toute nomination doit être fondée sur le mérite et la non-partisanerie. Pour un employé, le passage d'un niveau d'emploi à l'autre se fait par la voie d'une nomination.

[Lorsqu'un gestionnaire demande la reclassification d'un poste,] il doit confirmer et approuver le contenu de la description d'emploi modifiée, joindre l'organigramme de son organisation ainsi que la justification de la demande de reclassification, incluant la date effective de ce changement. Par la suite, un conseiller en classification accrédité analysera la description d'emploi présentée ainsi que le positionnement du poste dans l'organisation³⁸.

Si le poste faisant l'objet d'une demande de reclassification est occupé par un employé, le conseiller en organisation et classification rencontrera celui-ci afin de valider le niveau de concordance entre la description d'emploi et le travail exécuté. À remarquer que cette démarche en est une de classification et n'est pas considérée comme un moyen d'évaluation (examen) de l'employé, car la reclassification d'un poste n'est pas une démarche de dotation. Le gestionnaire est également consulté pendant ce processus pour obtenir un complément d'information sur le travail et le contexte organisationnel en vue de faciliter l'évaluation du poste faisant l'objet d'une reclassification.

La reclassification d'un poste est une activité de classification. Cependant, l'action touchant le titulaire du poste reclassifié est une action de dotation et elle est fondée sur le mérite. Lorsque la reclassification d'un poste a eu lieu, le gestionnaire doit décider du moyen de dotation. Il peut ainsi décider de renommer ou pas le titulaire dans le poste reclassifié. Toutefois, le gestionnaire doit nommer une personne qui respecte la qualification du poste reclassifié. Chaque personne considérée est évaluée en fonction des qualifications essentielles du poste, des atouts, des exigences opérationnelles et des besoins organisationnels pertinents. Le gestionnaire a l'autorité de déterminer la ou les méthodes d'évaluation appropriées.

La reclassification d'un poste n'est pas envisagée à titre d'exception, mais telle une activité de classification qui permet de s'assurer que le groupe et le niveau de l'emploi correspondent à la description d'emploi. Elle permet également de garantir que le titulaire sera rémunéré équitablement pour les tâches qu'il exécutera. La reclassification peut avoir lieu notamment à l'issue d'un changement important aux fonctions ou aux responsabilités, un changement au groupe ou au sous-groupe professionnel, ou au niveau du poste existant, ou encore à l'issue d'une décision de grief.

La reclassification peut également avoir lieu :

- en raison de modifications législatives entraînant de nouvelles exigences à l'égard de programmes ;
- à la suite de la mise en œuvre de politiques d'une agence centrale ou d'un organisme nécessitant la modification de programmes existants ou de mandats organisationnels ;
- par le fait d'une réorganisation du travail ou de son évolution naturelle.

Dans chacune de ces situations, l'évaluation de l'emploi est effectuée par un comité qui doit justifier et documenter sa décision.

Enfin, dans un objectif de transparence, toute reclassification est publiée dans le site intranet de l'administration publique centrale du Canada. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et le cadre de nomination de la Commission de la fonction publique du Canada reconnaissent par ailleurs l'imputabilité des administrateurs généraux de fonder toute nomination sur le mérite et la non-partisanerie.



5 RÉSULTATS

5.1 DONNÉES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Les données transmises par le SCT concernent les PRE et les PPQ réalisées par les MO de 2010-2011 jusqu'à 2015-2016³⁹.

5.1.1 PORTRAIT DE L'UTILISATION DE LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

Les données du SCT démontrent que le taux moyen d'utilisation de la PRE par rapport à l'ensemble des promotions s'élève à 12 %. Il a oscillé de 11 à 14 % pendant la période de référence, comme l'illustre le tableau 1.

Tableau 1 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon l'année budgétaire

ANNÉE BUDGÉTAIRE	NOMBRE DE PRE	NOMBRE DE PPQ	TOTAL	RATIO DE PRE
2010-2011	231	1 953	2 184	11 %
2011-2012	239	1 459	1 698	14 %
2012-2013	273	1 633	1 906	14 %
2013-2014	174	1 483	1 657	11 %
2014-2015	114	890	1 004	11 %
2015-2016	78	619	697	11 %
Total	1 109	8 037	9 146	Moyenne 12 %

On note une baisse importante du nombre de PRE au cours de l'année 2013-2014, diminution qui s'est poursuivie pendant les années 2014-2015 et 2015-2016. Pour cette dernière année, 78 PRE ont été accordées dans l'ensemble des MO. Par contre, en 2011-2012 et en 2012-2013, il y a eu une utilisation légèrement plus importante de la PRE (14 %) comparativement aux autres années de référence.

Par ailleurs, le tableau 2 illustre le taux moyen d'utilisation de la PRE par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO⁴⁰.

Tableau 2 – Taux moyen d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO, du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2016

TAILLE DES MO	NOMBRE DE PRE	NOMBRE DE PPQ	TOTAL	RATIO DE PRE
Grande taille	520	5 101	5 621	9 %
Moyenne taille	364	1 732	2 096	17 %
Petite taille	198	1 123	1 321	15 %
Très petite taille	27	81	108	25 %
Total	1 109	8 037	9 146	Moyenne 12 %

Les MO de très petite taille sont ceux qui ont utilisé la PRE, en proportion de l'ensemble des promotions, de façon plus importante comparativement aux autres MO.

Toutefois, ce sont les MO de moyenne ou de grande taille qui ont davantage eu recours à la PRE, soit respectivement 42 % (364/1 109) et 47 % (520/1 109).

Le tableau 3 présente le ratio de la PRE par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO et selon l'année budgétaire.

Tableau 3 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la taille des MO et selon l'année budgétaire

TAILLE DES MO	ANNÉE BUDGÉTAIRE					
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Grande taille	9 %	11 %	10 %	9 %	7 %	10 %
Moyenne taille	13 %	19 %	21 %	15 %	21 %	17 %
Petite taille	15 %	17 %	20 %	13 %	11 %	3 %
Très petite taille	23 %	36 %	33 %	0 %	20 %	8 %

Les MO de petite taille diminuent leur utilisation de la PRE depuis 2013-2014. Quant aux MO de grande taille, ils conservent un ratio plutôt constant d'une année à l'autre, alors que celui des MO de très petite taille ou de moyenne taille fluctue davantage.

Les données fournies par le SCT portent également sur les différentes catégories d'emplois. Ainsi, les tableaux 4 et 5 présentent respectivement le nombre de PRE et de PPQ selon la catégorie d'emplois pour les années de référence. À noter que, dans tous les cas, la catégorie d'emplois indiquée est celle de l'emploi réévalué.

Tableau 4 – Nombre de promotions à la suite de la réévaluation d'un emploi selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire

CATÉGORIE D'EMPLOIS	ANNÉE BUDGÉTAIRE						
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	TOTAL
Agent de la paix	5	0	0	0	0	0	5
Cadre	84	75	86	68	34	20	367
Ouvrier	1	2	1	0	0	0	4
Personnel de bureau	14	12	19	14	4	7	70
Professionnel	59	81	73	48	27	32	320
Technicien	68	69	94	44	49	19	343
Total	231	239	273	174	114	78	1 109

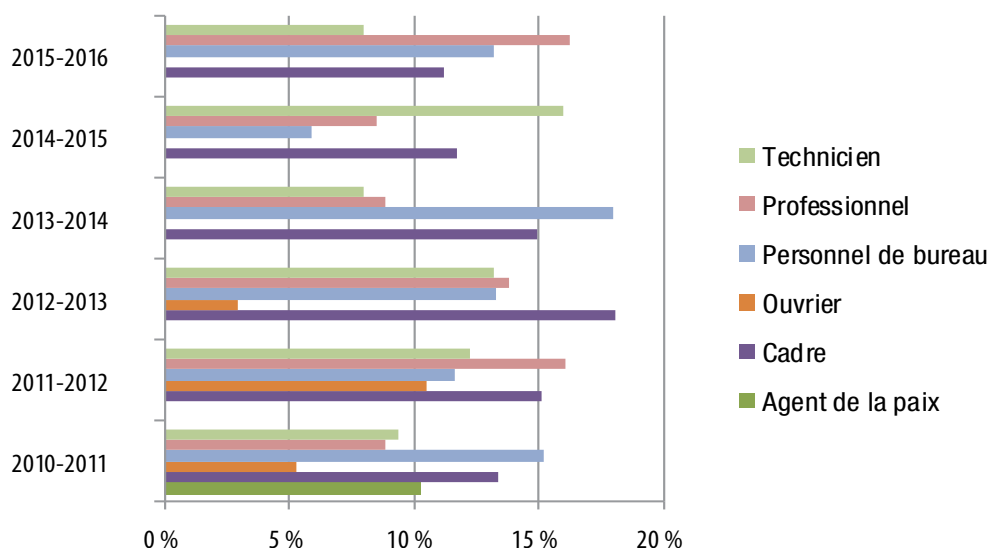
Tableau 5 – Nombre de promotions au moyen d'un processus de qualification selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire

CATÉGORIE D'EMPLOIS	ANNÉE BUDGÉTAIRE						TOTAL
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	
Agent de la paix	44	12	15	10	13	18	112
Cadre	545	420	389	386	256	159	2 155
Enseignant	0	0	1	0	0	0	1
Ouvrier	18	17	33	18	7	11	104
Personnel de bureau	78	91	124	64	64	46	467
Professionnel	608	424	454	496	292	165	2 439
Technicien	660	495	617	509	258	220	2 759
Total	1 953	1 459	1 633	1 483	890	619	8 037

Les catégories d'emplois de cadre, de professionnel et de technicien sont celles pour lesquelles il y a eu le plus grand nombre de PRE et de PPQ.

La figure 1 illustre le taux d'utilisation de la PRE par rapport à l'ensemble des promotions selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire.

Figure 1 – Taux d'utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi par rapport à l'ensemble des promotions selon la catégorie d'emplois et selon l'année budgétaire



Les catégories d'emplois d'agent de la paix et d'ouvrier n'ont pas bénéficié de PRE pendant plusieurs années de la période visée dans ce rapport.

Pour ce qui est des autres catégories d'emplois, l'utilisation de la PRE a varié de 6 à 18 % durant les années de référence. Par ailleurs, pendant la même période, les données de l'effectif de la fonction publique fournies par le SCT indiquent qu'il y avait une moyenne de 4 104 cadres occupant un emploi. La proportion de cadres qui ont eu accès à une promotion, PRE ou PPQ, représente 61 %, soit 2 522 promotions pour 4 104 cadres.

Enfin, pendant la période visée, 63 % des promotions ont été attribuées à des femmes. La catégorie d'emplois de technicien est celle qui en a bénéficié le plus, soit 24 % des PRE et 27 % des PPQ.

5.2 SONDAGE AUPRÈS DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES

La Commission a effectué un sondage en ligne auprès des MO qui ont leur propre DRH afin de tracer un portrait du nombre de processus de PRE entamés mais non terminés, de 2010-2011 à 2015-2016⁴¹. La Commission souhaitait connaître les catégories d'emplois visées et les raisons pour lesquelles le processus avait été abandonné. Elle voulait aussi entendre l'avis des MO sur les facteurs militant en faveur ou en défaveur de la PRE et obtenir leurs commentaires, leurs préoccupations et des pistes d'amélioration concernant la PRE.

Le sondage s'est tenu du 2 mai au 16 juin 2017 auprès de 52 MO⁴². Au total, 47 d'entre eux y ont participé, ce qui représente un taux de réponse total de 90 %. Celui-ci est jugé très satisfaisant par la Commission.

Au total, 282 réponses ont été fournies par les MO. À noter que tous les champs du sondage n'ont pas été remplis par certains MO, ce qui explique la différence entre le nombre total de PRE non terminées et les autres données qui en découlent (raisons et catégories d'emplois).

5.2.1 NOMBRE DE PROCESSUS DE PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI ENTAMÉS MAIS NON TERMINÉS

Selon l'information obtenue, 100 processus de PRE ont été entamés mais non terminés dans les 47 MO, comme l'illustre le tableau 6.

Tableau 6 – Nombre de processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi non terminés selon l'année budgétaire

ANNÉE BUDGÉTAIRE	NOMBRE DE PROCESSUS DE PRE NON TERMINÉS
2010-2011	9
2011-2012	19
2012-2013	15
2013-2014	15
2014-2015	13
2015-2016	29
Total	100

Les résultats démontrent que le plus grand nombre de processus de PRE non terminés se trouve en 2015-2016, soit la période la plus récente de l'étude. Une analyse détaillée des données fournies par les organisations a démontré que, dans la majorité des cas, un seul processus de PRE n'a pas été terminé dans les MO par année. Toutefois, jusqu'à cinq processus de PRE dans une même organisation n'ont pas été terminés au cours de certaines années.

5.2.2 RAISONS DE L'INACHÈVEMENT DU PROCESSUS

La première et principale raison indiquée pour expliquer l'inachèvement du processus de PRE est l'échec du candidat aux évaluations requises pour accéder à la promotion, dans 66 % des cas, comme l'illustre le tableau 7.

Tableau 7 – Raisons de l'inachèvement du processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi

RAISON	NOMBRE DE RÉPONSES	TAUX
Échec du candidat	63	66 %
Non-respect des conditions du règlement	11	11 %
Réorganisation administrative	5	5 %
Candidat non admissible	1	1 %
Autre	16	17 %
Total	96	100 %

La deuxième raison est le non-respect des conditions du règlement, dans 11 % des cas. Sept MO ont précisé que la description de l'emploi réévalué ne correspondait pas au niveau de l'emploi demandé.

Enfin, parmi les autres raisons mentionnées, la promotion du candidat à la suite de sa qualification sur une liste de déclaration d'aptitudes est indiquée à cinq occasions. Le départ à la retraite figure à trois reprises et le désistement du candidat apparaît deux fois.

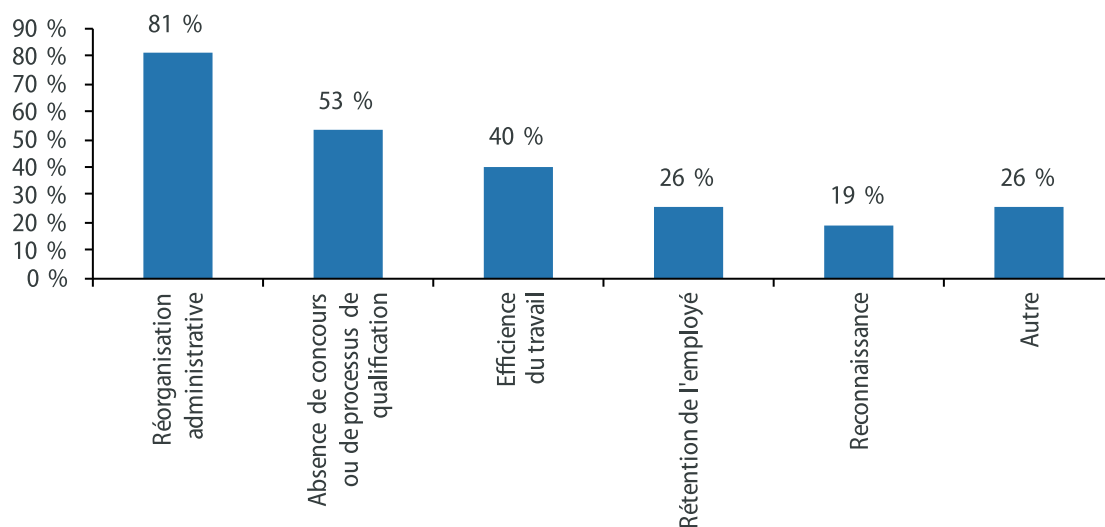
5.2.3 CATÉGORIES D'EMPLOIS VISÉES

La catégorie d'emplois la plus touchée par l'inachèvement du processus de PRE est celle des techniciens. En effet, dans 39 % des cas répertoriés, il s'agit d'une réévaluation d'un emploi de niveau technique qui a évolué vers un niveau professionnel. Durant la dernière année de référence, cette situation s'est présentée à seize reprises. Dans 26 % des cas, c'est un emploi d'agent de bureau qui a été réévalué à un niveau technique. De plus, 8 % des PRE non terminées concernent des emplois d'encadrement et la raison principale est l'échec du candidat à la procédure d'évaluation dans 75 % de ces cas.

5.2.4 FACTEURS EN FAVEUR OU EN DÉFAVEUR DE LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

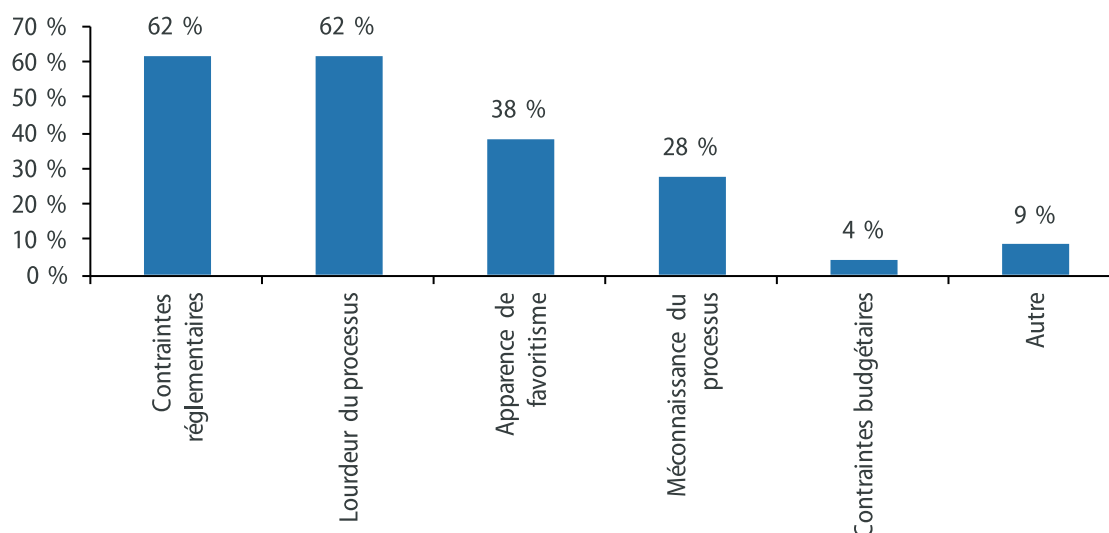
La figure 2 présente les facteurs qui militent en faveur de l'utilisation de la PRE selon les MO. À noter que ceux-ci pouvaient sélectionner plus d'un choix de réponse. Les principaux motifs soulevés sont la réorganisation administrative, l'absence de concours ou de processus de qualification et l'efficacité du travail. La reconnaissance et la rétention de l'employé ressortent respectivement à 19 % et à 26 % parmi les facteurs favorables à la PRE.

Figure 2 – Facteurs qui militent en faveur de l’utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d’un emploi



Pour ce qui est des facteurs en défaveur de l’utilisation de la PRE, les contraintes réglementaires et la lourdeur du processus sont principalement mentionnées, alors que l’apparence de favoritisme atteint 38 %, comme le présente la figure 3.

Figure 3 – Facteurs qui militent en défaveur de l’utilisation de la promotion à la suite de la réévaluation d’un emploi



5.2.5 COMMENTAIRES, PRÉOCCUPATIONS ET PISTES D'AMÉLIORATION

La présente section résume l'ensemble des commentaires, des préoccupations et des pistes d'amélioration indiqués en réponse à des questions ouvertes par les personnes ayant participé au sondage.

Les principales préoccupations ou difficultés rapportées par les MO sont la complexité et la lourdeur du processus ainsi que la contrainte liée aux moyens d'évaluation.

En ce qui concerne les moyens d'évaluation, certains MO trouvent que les examens sont peu nombreux et limitatifs : ils souhaiteraient une plus grande latitude dans le choix des moyens. D'autres suggèrent d'obtenir, de la part du SCT, des exemples de questions pour les examens oraux afin de s'en inspirer. De plus, ils proposent que le transfert de résultats des examens soit possible après cinq ans. Certains MO voudraient que les moyens d'évaluation soient limités à deux au lieu de trois, de façon que la procédure d'évaluation soit identique à celle du processus de qualification régulier. Selon des MO, l'évaluation du rendement ou la possibilité d'évaluer des compétences spécifiques pourraient être considérées dans le processus d'évaluation.

Une piste soulevée par les MO est notamment la possibilité de faciliter la promotion de l'employé si ce dernier est déjà inscrit dans une banque de personnes qualifiées et que son emploi est réévalué à un niveau supérieur. Les MO suggèrent d'utiliser cette qualification afin de permettre la promotion plus rapidement. Pour ce faire, certains proposent de ne pas considérer les listes d'employés ayant une priorité de placement.

Une autre préoccupation des MO est l'application de la règle concernant la responsabilité antérieure de direction de personnel en vue de réaliser une PRE pour un emploi de chef d'équipe ou de cadre. L'introduction de la notion «de façon principale et habituelle» pour cette responsabilité semble difficile à appliquer à certaines classes d'emplois.

Les MO soulèvent qu'il y a beaucoup d'étapes à franchir pour réaliser une PRE et que le processus se révèle lourd administrativement puisqu'un grand nombre de documents sont à produire. Une certaine pression est mise sur la DRH de la part des gestionnaires et le processus de PRE entraîne, selon les MO, un stress important pour les candidats.

Parmi les pistes d'amélioration proposées, les MO souhaitent qu'une formation puisse être diffusée au personnel des DRH, notamment sur les pratiques exemplaires à adopter. Une séance d'information destinée aux gestionnaires et aux candidats fait également partie des suggestions indiquées. Certains MO précisent manquer d'outils ; ils suggèrent notamment :

- un résumé du cadre réglementaire, des étapes à franchir et des formulaires administratifs à remplir ;
- un guide de procédure ;
- un outil pour harmoniser les pratiques au sein des MO ;
- un guide explicatif à l'intention des gestionnaires ;
- un outil d'information à l'intention des candidats visés par la PRE ;
- des outils plus nombreux et à jour.

Parmi les points positifs, les MO font ressortir que :

- le guide produit par le SCT est bien structuré et détaillé ;
- l'encadrement du SCT réduit la lourdeur du processus ;
- le processus est laborieux, mais il assure la transparence et l'équité ;
- le nouveau libellé faisant référence à la réévaluation d'un emploi est plus représentatif du processus.

Par ailleurs, un répondant a mentionné qu'un processus de suivi des demandes de PRE sera mis en place dans son organisation. Ainsi, toute demande y sera archivée, autant celle qui se solde par une réussite ou un échec que celle qui est refusée.

Enfin, des propositions particulières ont émané de ce sondage, notamment :

- offrir la possibilité de reprise cinq ans plus tard lorsqu'un candidat échoue ;
- verser une prime de 5 % à l'employé dès le début du processus ;
- nommer la personne rétroactivement à la date du début du processus ;
- avoir accès aux informations relatives au transfert de résultats avant de prévoir la stratégie d'évaluation ;
- déléguer la gestion des PRE à un organisme central.

5.3 ENTREVUES AUPRÈS DE DIFFÉRENTS ACTEURS

La Commission a procédé à des entrevues auprès de différents acteurs en gestion des ressources humaines. Les sections suivantes présentent le résumé des entrevues avec le SCT, les DRH et les gestionnaires des MO visés ainsi qu'avec le président du FDRH.

5.3.1 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La Commission a questionné le SCT sur le contexte d'introduction de la PRE et son évolution, jusqu'aux modifications récentes apportées à la réglementation pour le processus de PRE. Le SCT a rappelé que la PRE a été instaurée à la suite des conclusions du rapport de la commission Bisaillon. Avant 1985, un concours permettait de régulariser la situation du titulaire d'un poste réévalué. Le rapport de la commission Bisaillon faisait état de certaines problématiques liées à cette façon de procéder, dont le manque de transparence. Avant les années 2000, le SCT pouvait recevoir de 400 à 500 demandes en moyenne par année pour des PRE, ce qui constituait un volume très important.

Comme cela a été mentionné précédemment, la délégation aux MO a été introduite par la modification apportée à l'article 102 de la Loi, le 1^{er} octobre 2000, dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* et de son cadre de gestion axée sur les résultats. En 2001, la presque totalité des MO (à l'exception de deux ou trois, d'après le SCT) ont accepté la délégation. Les objectifs poursuivis par cette modification étaient notamment, selon le SCT, d'accroître la transparence et l'imputabilité des sous-ministres, des dirigeants d'organisme et des gestionnaires en matière de gestion des ressources humaines, d'alléger les règles de gestion et de réduire les délais de traitement des demandes.

Le SCT a précisé qu'au moment de l'entrée en vigueur des modifications à la Loi, en 2015, des modifications de concordance ont été apportées au Règlement. Le SCT a profité de cette opportunité pour clarifier certains éléments contenus dans la réglementation afin d'en faciliter la compréhension et pour assurer une cohérence avec les modalités d'application qui ont cours dans les processus de qualification réguliers. Si le processus de PRE peut être perçu comme lourd pour les gestionnaires, notamment en raison du resserrement des critères et des moyens d'évaluation, le SCT a précisé qu'il importe que cela soit fait dans les règles de l'art pour éviter le sentiment d'injustice dans l'unité administrative de l'employé visé. La PRE sert à régulariser une situation de réel enrichissement de tâches et non à transférer des tâches ou à doter un poste vacant. Ainsi, dans la nouvelle version du guide, cette condition du Règlement qui semblait la plus difficile à appliquer par les MO est mieux expliquée.

Le SCT a rappelé que, en vertu de l'article 102 de la Loi, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit avoir obtenu la délégation de la fonction de procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes pour entamer un processus de PRE. Ainsi, les organisations ont la responsabilité de procéder selon les modalités de l'acte de délégation.

Le SCT a souligné qu'il produit de l'information de gestion par l'intermédiaire du système Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR). Ainsi, il exerce un suivi global du nombre de PRE accordées par les MO. Selon le SCT, l'utilisation importante de ce processus pendant les années 1990 découlait notamment d'une réduction des effectifs, ce qui a pu inciter les MO à revoir l'organisation du travail et à recourir davantage à la PRE.

Depuis l'année 2010-2011, le SCT a noté une baisse substantielle de leur nombre, sans pouvoir en expliquer précisément les raisons.

Sur la base des préoccupations soulevées par les MO ou par la Commission, ou encore des constats qu'il fait à la lumière de l'information recueillie, le SCT formule des précisions et des orientations, et adapte le cadre de gestion, s'il le juge nécessaire. Il confirme qu'il ne procède pas à la vérification de la conformité au cadre normatif de dossiers particuliers de PRE comme le fait la Commission, en vertu de l'article 115 de la Loi.

Toutefois, le SCT offre un service conseil pour répondre aux demandes des organisations. Il mentionne avoir fait la mise à jour du Guide ainsi que des différents formulaires à remplir à l'occasion d'une PRE. De plus, une formation a été conçue afin de soutenir le personnel en dotation dans la réalisation d'une PRE. Elle a également pour objet de le sensibiliser au caractère exceptionnel de celle-ci. Cette formation est donnée depuis décembre 2016. Le SCT signale qu'un document *Questions et réponses* sur le processus de PRE est en préparation.

Enfin, la Commission a questionné le SCT sur l'utilisation d'un programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion après vérification des aptitudes des candidats. Un tel programme, prévu par l'article 42 de la Loi depuis le 1^{er} octobre 2000, doit être approuvé par le Conseil du trésor. Il a pour objectif de résoudre des problématiques spécifiques de main-d'œuvre liées à des changements organisationnels importants ou encore de répondre à un besoin particulier de main-d'œuvre en raison de la nature spécifique des emplois ou à un nouveau besoin⁴³.

Tout comme la PRE, ce programme doit être considéré comme une mesure d'exception et réalisé de façon rigoureuse, dans le respect des principes de la Loi, soit la transparence, l'équité, l'égalité d'accès et l'impartialité des décisions. Alors que la PRE permet de régulariser la situation d'une seule personne occupant déjà l'emploi réévalué, ce programme s'applique plutôt à un groupe d'employés réguliers. Il consiste à former les personnes susceptibles de satisfaire aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois visée, à l'issue du programme, pour les rendre aptes à occuper un emploi d'un niveau supérieur à leur classe actuelle. Selon le SCT, un seul programme de ce type a été mis en œuvre, en 2008, à Services Québec, pour promouvoir des agents de bureau à la classe d'emplois de préposé aux renseignements.

5.3.2 DIRECTIONS DES RESSOURCES HUMAINES

La Commission a mené des entrevues avec des représentants des DRH de douze MO⁴⁴ afin de tracer un portrait de leurs pratiques et de connaître leur point de vue en matière de PRE. Ce portrait devait notamment permettre d'établir la façon dont s'effectuait le processus dans leur organisation et si des mécanismes de suivi et de contrôle étaient mis en place.

Toutes les DRH consultées sont d'avis que le processus de PRE a sa place dans la fonction publique. Cependant, elles précisent que la PRE doit demeurer une mesure d'exception à utiliser à l'occasion de situations particulières, notamment des réorganisations administratives ou l'ajout de nouveaux mandats. Selon 55 % d'entre elles, l'absence de processus de qualification réguliers au cours des dernières années a entraîné une plus grande utilisation de la PRE.

Les DRH ont mentionné avoir la responsabilité complète de la gestion de ce processus en matière de gouvernance. En effet, selon les DRH, c'est le SCT qui définit le cadre normatif et, d'après 91 % d'entre elles, le SCT n'intervient pas dans le processus, à moins qu'elles n'en fassent la demande.

Dans les faits, les DRH administrent le processus, évaluent les demandes dans le respect du cadre normatif et accompagnent les gestionnaires. Les conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH), pour leur part, leur offrent un service conseil et du soutien dans la rédaction des descriptions d'emploi et du formulaire de la PRE. Une DRH a précisé avoir créé un comité de conformité pour évaluer chaque demande. Selon 36 % des DRH, la demande de PRE doit être approuvée par la haute direction. Toutefois, aucune DRH n'a mis en place de mesures pour assurer la transparence du processus auprès du personnel. Ce sont les gestionnaires à l'origine de la demande qui décident de transmettre ou non l'information à leur personnel une fois le processus réussi.

L'ensemble des DRH consultées a souligné les améliorations apportées au Guide, notamment les précisions concernant la PRE d'un fonctionnaire à un emploi de chef d'équipe ou à un emploi de cadre. Elles ont aussi mentionné obtenir du soutien de la part du SCT, au besoin.

La principale raison soulignée par les DRH pour procéder à une PRE est l'enrichissement des tâches d'un employé en raison d'une réorganisation administrative, d'un changement dans la réglementation, d'un ajout de mandats, etc. Le peu de processus de qualification réguliers tenus au cours des dernières années a également incité les DRH à recourir à la PRE.

Un des avantages soulevés par 73 % des DRH est que la PRE permet de régulariser des situations de tâches non conformes. Par contre, 45 % ont dit utiliser la PRE comme moyen de reconnaissance ou pour pallier l'échec d'un employé à un processus de qualification régulier. La nécessité de conserver l'expertise au sein de leur organisation est spécifiée par 27 % des DRH. La PRE est, à leur avis, un moyen qui permet la rétention et la mobilisation du personnel.

La perte de marge de manœuvre dans le choix des moyens d'évaluation est regrettée par 45 % des DRH. En effet, ces moyens doivent évaluer les mêmes critères que ceux qui le sont dans un processus de qualification régulier pour la classe d'emplois visée. De plus, l'utilisation d'un examen qui ne fait pas partie de ceux qui sont proposés par le SCT doit maintenant être justifiée par écrit.

Parmi les désavantages liés à la PRE, 55 % des DRH ont indiqué la lourdeur du processus, autant pour les gestionnaires que pour les CGRH. En effet, de nombreux documents doivent être remplis ; lorsqu'un examen oral est administré, un comité d'évaluation doit être formé. De surcroît, 64 % des DRH ont déploré les conséquences d'un échec à la procédure d'évaluation, qui consistent à affecter l'employé à un autre emploi ou à réorganiser le travail. Or, une DRH a précisé que, pour certains emplois qui demandent une expertise, il est parfois difficile de régulariser la situation. En outre, c'est démobilisant pour l'employé, car il peut même décider de quitter l'organisation à la suite de cet échec.

Le sentiment d'iniquité ou la perception de favoritisme que le processus peut induire a été signalé par 45 % des DRH. Par ailleurs, une DRH a remis en question la pertinence du processus lorsque le nom d'un employé est déjà inscrit dans une banque de personnes qualifiées, alors qu'une autre suggère d'introduire une notion de rendement dans la procédure d'évaluation du candidat.

Certaines DRH aimeraient que tous les outils soient déposés au même endroit. Selon elles, l'existence de trois portails Web (Carrefour RH, Portail RH et SAGIR) complexifie la recherche des documents.

Enfin, la Commission a questionné les DRH à savoir si elles connaissaient ou avaient déjà utilisé un programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion prévu par l'article 42 de la Loi. Au total, 73 % des DRH consultées ont indiqué ne pas connaître ce programme.

5.3.3 GESTIONNAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES

La Commission a mené des entrevues auprès de 24 gestionnaires, dans les 12 MO visés, avec le même objectif que le cas des DRH, soit de tracer un portrait de leurs pratiques en matière de PRE et de connaître leur point de vue sur ce processus. Le choix des gestionnaires à interroger a été confié aux DRH : ces dernières devaient alors cibler ceux qui avaient déjà fait une demande de PRE pour une personne de leur équipe ou qui avaient participé au processus à titre de membre de comité d'évaluation.

Tous les gestionnaires consultés considèrent que la PRE a sa place et que cette mesure exceptionnelle est réservée à certaines situations telles que les réorganisations administratives et l'ajout de nouvelles responsabilités ou de nouveaux mandats. Selon 54 % d'entre eux, l'absence de processus de qualification réguliers les incite à utiliser la PRE.

Au total, 54 % des gestionnaires ont répondu que la DRH, en tant que gardienne du processus dans leur organisation, fait un contrôle ou assure un suivi de la PRE. Certains ont mentionné que leur sous-ministre ou leur dirigeant doit préalablement donner son autorisation pour que la DRH puisse procéder à une PRE.

Par ailleurs, 92 % des gestionnaires ont affirmé ne pas être au courant des changements récents au cadre normatif : ils sont d'avis que c'est la responsabilité de la DRH. Ceux qui ont précisé être au fait des changements dans la réglementation n'ont pas vu d'impact sur les façons d'agir. Un seul gestionnaire a déploré la perte d'autonomie dans le choix des moyens d'évaluation puisqu'il faut maintenant utiliser pour une PRE les mêmes moyens d'évaluation que dans les processus de qualification réguliers.

Tous les gestionnaires ont mentionné recevoir de l'accompagnement et un service conseil de la DRH. Selon 17 % des gestionnaires, des outils supplémentaires, par exemple un aide-mémoire ou un guide, sont accessibles dans l'intranet de leur organisation. Une formation concernant les changements réglementaires a été donnée aux gestionnaires dans une seule des organisations ciblées. Lorsque le processus nécessite la création d'un comité d'évaluation, la DRH choisit les membres du comité et les accompagne dans le processus, par exemple pour le choix des moyens d'évaluation.

Selon 38 % des gestionnaires, la PRE constitue un bon moyen de rétention et de mobilisation, considérant la rareté de la main-d'œuvre dans certains domaines, notamment pour les emplois qui demandent une expertise élevée.

Cependant, le processus est considéré comme long et exigeant par 29 % des gestionnaires. Ces derniers ont spécifié éprouver des difficultés dans l'application de certaines conditions du Règlement. La troisième condition, soit celle où il leur faut démontrer l'enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi visé par la réévaluation, semble la plus difficile à appliquer pour 25 % des gestionnaires. Ceux-ci ont signifié, dans une proportion de 8 %, le besoin d'avoir accès à plus de soutien de la DRH en ce qui concerne la rédaction de la nouvelle description d'emploi et du formulaire « Promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi ». D'ailleurs, un gestionnaire a souligné avoir eu recours à un consultant externe pour l'aider à rédiger la description d'emploi.

Par ailleurs, 17 % des gestionnaires déplorent la conséquence d'un échec pour le candidat puisqu'il faut alors revoir les tâches de l'employé, ce qui a un impact direct sur sa mobilisation. Un gestionnaire a signalé que, dans les faits, l'employé demeure parfois affecté au même emploi. Selon 8 % des gestionnaires, une reprise devrait être possible, alors que 21 % d'entre eux disent que les examens devraient être adaptés au contexte de la PRE, soit des examens plus en rapport avec les tâches du candidat.

Comme autre point négatif, les gestionnaires ont également soulevé l'impression de favoritisme pouvant entraîner des attentes chez certains employés.

Les gestionnaires ont énuméré certains avantages à utiliser la PRE. Ainsi, celle-ci leur permet :

- de développer la relève et les employés performants ;
- de profiter d'une certaine souplesse dans leur gestion ;
- d'assurer l'équité envers les employés dont l'emploi a évolué.

Par ailleurs, 92 % d'entre eux ont mentionné qu'il n'existait aucune mesure relative à l'information à communiquer au personnel ; cela demeure à leur appréciation. Certains ont dit transmettre de l'information au sujet de la promotion au personnel de leur unité, tandis que d'autres n'en voient pas la pertinence. Au moment de la promotion d'un cadre dans une organisation, les changements dans la structure administrative annoncent la promotion. Des gestionnaires sont d'avis que, si ce processus est connu, il créera des attentes parmi les employés.

Un seul gestionnaire a précisé que l'information doit être communiquée à l'unité administrative, mais sans mettre l'accent sur le moyen.

Enfin, aucun des gestionnaires consultés ne connaissait le programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion prévu par l'article 42 de la Loi.

5.3.4 FORUM DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC

La Commission a mené une entrevue avec le président du FDRH pour connaître sa position quant à l'utilisation de la PRE, car le FDRH a été consulté précédemment concernant le projet de modification du règlement lors d'une table d'échange. Selon le président, le cadre de gouvernance qui entoure le processus de PRE est approprié. La Commission faisant partie de l'environnement de gouverne, les organisations savent qu'elles seront vérifiées à ce sujet. Cela donne, à son avis, une légitimité accrue aux DRH pour faire respecter le cadre réglementaire. Il croit d'ailleurs que, de façon générale, les MO utilisent correctement la PRE. La pression peut toutefois entraîner des abus. Les DRH ont une sensibilité à l'égard de la perception de favoritisme. Si la PRE était employée de manière abusive, un climat de travail malsain pourrait en découler.



6 ANALYSE ET CONSTATS

LE PRINCIPE DU MÉRITE

L'accès aux emplois dans la fonction publique québécoise, comme dans d'autres administrations publiques, est guidé par le principe du mérite. La recherche de l'Observatoire de l'administration publique démontre que la PRE est un processus unique au Québec, même si certains moyens comme le reclassement d'un emploi peuvent s'avérer similaires ou, à tout le moins, poursuivre le même objectif, soit de rectifier une situation de tâches non conformes et une rémunération qui ne concorde pas avec le niveau des tâches effectuées.

À l'opposé de ce qui se fait au Québec, des nominations directes sont permises dans d'autres provinces. Ces nominations servent à appuyer le développement de carrière d'employés en poste depuis au moins cinq ans qui ont démontré leurs habiletés et leur dévouement à l'organisation ou elles peuvent permettre de retenir des compétences spécialisées. Cependant, ces situations doivent être justifiées et documentées auprès des autorités.

En outre, on trouve, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, des programmes de gestion des talents ou de gestion de la relève destinés notamment aux emplois de gestion et de haute direction. Les nominations issues de ces programmes sont permises et encadrées par des règles.

UN PROCESSUS D'EXCEPTION QUI A TOUJOURS SA PLACE

Autant les gestionnaires que les DRH sont d'avis que la PRE, phénomène d'exception, a tout de même sa place dans la fonction publique, ce que confirment également les données fournies par le SCT. En effet, l'analyse des données recueillies démontre que le recours à la PRE demeure exceptionnel sur le plan statistique dans la fonction publique. À noter que les PPQ ont également diminué pendant la période de référence qui coïncide avec le passage du système de recrutement par concours aux nouveaux processus de qualification. Par contre, de 2011 à 2013, il y a eu une utilisation légèrement plus importante de la PRE comparativement aux autres années de référence. Ce phénomène est peut-être consécutif au grand nombre de départs à la retraite constaté en 2010-2011, selon les données de *L'effectif de la fonction publique*⁴⁵, ou attribuable aux gels d'embauche qui ont eu cours pendant cette période, soit de juin 2011 à mars 2012, puis à nouveau de janvier à mars 2013.

Les catégories d'emplois de cadre, de professionnel et de technicien ont fait davantage l'objet d'une promotion, que ce soit par PRE ou PPQ. Ce résultat vient confirmer la « professionnalisation » des emplois observée par le SCT dans ses plus récents rapports sur l'effectif de la fonction publique. Par contre, les catégories d'emplois d'agent de la paix et d'ouvrier n'ont pas bénéficié de PRE pendant plusieurs années. Comme il existe peu de possibilités de promotion pour ces catégories d'emplois, si ce n'est pour quelques-unes qui comportent une classe principale, cela peut, en partie, expliquer ce constat.

Par ailleurs, la comparaison entre l'effectif de la fonction publique et le nombre de PRE et de PPQ, selon la catégorie d'emplois, démontre que 61 % des personnes qui occupent un emploi de cadre ont eu accès à une promotion par PRE ou PPQ. Toutefois, la PRE représente seulement 15 % de l'ensemble des promotions pour des emplois d'encadrement durant la période ciblée dans ce rapport. La Commission a également constaté que 63 % des promotions ont été attribuées à des femmes, ce qui confirme la « féminisation » des emplois observée au fil des années par le SCT⁴⁶.

Pour ce qui est du nombre de processus de PRE entamés mais non terminés, le sondage a montré qu'il se situait à 100. Ces processus étaient plus nombreux en 2015-2016, soit 29, alors que pour l'année 2010-2011, il y en avait 9. Cet écart peut s'expliquer par l'étendue de la période de référence qui porte sur six années, alors que le Guide prévoit que les documents relatifs au traitement d'une PRE doivent être conservés pendant une période de cinq ans, dont quatre à l'état semi-actif.

UN RAPPEL DE CERTAINES RÈGLES NÉCESSAIRE

Les acteurs consultés ont affirmé unanimement que l'échec a un impact majeur sur l'employé et sur l'organisation du travail, puisque les MO doivent, dans chaque cas, réaffecter la personne visée à un autre emploi ou modifier ses tâches. À cet égard, il faut mentionner le resserrement des règles concernant les moyens d'évaluation qui doivent dorénavant s'harmoniser avec ceux qui sont utilisés dans le cas d'un processus de qualification régulier pour la classe d'emplois visée par la PRE. Cette précision semble constituer un irritant selon certains acteurs qui ont déploré la perte de marge de manœuvre dans le choix des moyens d'évaluation. Toutefois, comme l'accès à la nouvelle classe de l'emploi réévalué permettra éventuellement l'accès à tous les emplois de cette classe dans la fonction publique, il est nécessaire d'évaluer l'ensemble des habiletés requises pour garantir la compétence de l'employé.

Néanmoins, la Commission estime qu'il est possible de mieux préparer les gestionnaires et les candidats aux différentes étapes de la PRE, que ce soit en mettant à leur disposition des aide-mémoire ou en les informant des outils consultables dans le Portail Carrières (guide à l'intention des candidats, exemples de questions, documents de référence pour le personnel d'encadrement, etc.). Il importe également de sensibiliser les candidats aux conséquences d'un échec aux moyens d'évaluation, car il n'est pas possible de reprendre la procédure d'évaluation, et ce, peu importe le délai écoulé. La situation de l'employé doit être régularisée dès que l'échec est connu.

Par ailleurs, le transfert de résultats des examens faits dans le contexte d'un processus de qualification régulier est dorénavant limité à cinq ans, ce qui déplaît à certains MO. Cependant, cette modification rejoint la validité de la qualification d'un candidat dans une banque qui est, elle aussi, limitée à cinq ans.

Une autre problématique soulevée par le SCT et par les MO, à la fois dans le sondage et lors des entrevues, est la difficulté à bien définir l'enrichissement des tâches pour répondre à la troisième condition du Règlement. Celle-ci est encore mal comprise par les gestionnaires et ils ont de la difficulté à rédiger la description de l'emploi. Si certains d'entre eux ont soutenu que la DRH ne leur apportait pas l'aide suffisante pour la rédaction de la description de l'emploi réévalué et du formulaire de la PRE, la Commission est consciente de la position délicate des DRH à cet égard. Ces dernières ont, en effet, le devoir de soutenir le gestionnaire dans cette tâche, sans se substituer à lui, et de statuer sur la conformité de la demande de PRE sur la base des mêmes documents.

De plus, la Commission se questionne à savoir si certains MO confondent la PRE avec la promotion afin de pourvoir un emploi vacant. Six d'entre eux ont suggéré que la nomination directe devrait être permise lorsque les noms des candidats qualifiés apparaissent déjà dans une banque constituée pour la classe d'emplois visée par la PRE. Effectivement, dans une telle situation, il peut paraître paradoxal que tous les emplois de la fonction publique dans la classe visée soient accessibles à un candidat à la suite de sa qualification, sauf son propre emploi. La Commission réitère qu'il faut s'assurer de respecter la fonction première de la PRE et de répondre préalablement à toutes les conditions du Règlement. La Commission accorde une importance particulière à celle qui concerne l'enrichissement des tâches : sans enrichissement préalable et démontré des tâches, la PRE ne peut être envisagée.

Par ailleurs, parmi les facteurs en défaveur de l'utilisation de la PRE indiqués dans le sondage, l'apparence de favoritisme ressort à 38 %. Parallèlement, la reconnaissance et la rétention de l'employé atteignent respectivement 19 % et 26 % dans les facteurs en faveur de la PRE. De façon étonnante, la reconnaissance, la mobilisation et la rétention sont des éléments qui se dégagent également des entrevues menées auprès des DRH et des gestionnaires dans des proportions de 45 % et de 38 % respectivement. De son côté, le SCT précise dans le Guide que la PRE a été prévue pour régulariser la situation d'un fonctionnaire dont l'emploi a été réévalué à la hausse. Selon la Commission, un rappel est donc nécessaire à cet égard, car il semble que certains MO aient perdu de vue l'objectif premier de la PRE.

En outre, pour éviter une perception d'iniquité et assurer une plus grande transparence dans les décisions prises, le gouvernement ontarien et la fonction publique fédérale communiquent l'information au reste du personnel, tant pour les reclassements que pour les divers moyens de dotation. Pour ce qui est des DRH et des gestionnaires consultés par la Commission, aucune mesure officielle n'a été mise en place dans les MO pour informer le personnel de la réussite d'une PRE. Cependant, certains gestionnaires soulignent la réussite du candidat à l'intérieur de leur unité administrative ou de leur direction. La Commission croit qu'une telle pratique pourrait renforcer la transparence.

En effet, si le processus a été réalisé en respectant les règles, pourquoi ne pas faire connaître la réussite d'un candidat aux examens de qualification à sa nouvelle classe d'emplois ? En plus de la transparence ainsi démontrée dans les façons de faire, cette pratique pourrait constituer un levier de mobilisation pour l'employé qui a prouvé ses compétences et qui sera dorénavant rémunéré en fonction des tâches réellement accomplies.

Enfin, un dernier élément mentionné à la fois dans le sondage et lors des entrevues et qui attire l'attention de la Commission est que l'absence de concours ou de processus de qualification réguliers favorise, selon les acteurs consultés, une plus grande utilisation de la PRE. Une situation de ce type peut se produire, par exemple, lorsqu'un emploi est demeuré vacant à cause d'un gel d'embauche, d'une mesure d'attrition, tel le remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ou encore en raison d'un manque de candidats qualifiés. La répartition des tâches d'un emploi pourrait créer éventuellement un enrichissement des tâches d'un autre emploi. Cependant, un fait demeure : la PRE ne peut être utilisée en vue de pourvoir un emploi demeuré vacant à la suite d'un départ à la retraite ou pour toute autre raison.



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette étude avait pour objectif d'évaluer si le recours à la PRE demeure un phénomène d'exception et si les dispositions actuelles du cadre normatif créent les conditions propices pour qu'il en soit ainsi.

La Commission a d'abord constaté que le taux d'utilisation de la PRE a nettement diminué depuis 2013. Ainsi, le taux moyen à ce sujet, soit 12 %, par rapport aux PPQ se maintient. L'étude a également permis d'obtenir de l'information quant aux processus de PRE entamés mais non terminés, qui sont au nombre de 100. La principale raison mentionnée est l'échec du candidat à la procédure d'évaluation.

Les réorganisations administratives, l'ajout de nouveaux mandats et l'absence de processus de qualification réguliers sont les principaux facteurs qui ont une incidence sur le recours à la PRE.

Toutefois, le sondage et les entretiens effectués par la Commission auprès de différents acteurs ont mis en lumière des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la PRE. Certes, le Règlement et le Guide mis à jour en novembre 2016 ont répondu à certains questionnements mais, de toute évidence, il demeure des interprétations divergentes, voire erronées, du fondement même de la PRE qui préoccupent fortement la Commission.

En effet, la Commission est en mesure d'établir un lien entre les propos des acteurs consultés et les constats relevés au fil des ans dans ses travaux de vérification des PRE. Dans un bilan qu'elle a produit récemment, la Commission constatait ceci :

La situation ne s'améliore pas en ce qui concerne les promotions sans concours (PSC). En 2011, 17 % des PSC vérifiées (25 sur 148) n'auraient pas dû être accordées. Parmi les 47 PSC vérifiées au cours des cinq dernières années, 12 (25 %) n'auraient pas dû être accordées⁴⁷.

Pire encore, pour l'année 2016-2017, parmi les PRE vérifiées dans trois MO, 43 % des PRE accordées dans la même organisation n'auraient pas dû l'être⁴⁸. La plupart de ces cas de non-conformité concernent directement le respect des conditions du Règlement. La Commission croit que, s'il est appliqué adéquatement, le cadre normatif permet d'assurer le respect des principes du mérite et de l'équité en matière de dotation dans la fonction publique. Toutefois, elle considère qu'il est justifié de ne pas assouplir les règles encadrant ce processus sous prétexte qu'il se révèle lourd et complexe. Sur cette base, et afin de s'assurer de préserver l'intégrité et la transparence du processus de PRE, elle formule les recommandations qui suivent.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande au SCT :

Recommandation 1

De rappeler aux ministères et aux organismes qu'il n'est pas possible d'accorder une promotion à une personne relativement à son propre emploi sans respecter les conditions prévues dans le *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*.

Recommandation 2

D'insister auprès des ministères et des organismes sur le fait que la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi n'est pas une mesure de rétention, de mobilisation ou de reconnaissance du potentiel ou des compétences de l'employé.

Recommandation 3

De fournir de l'information en soutien aux candidats et aux gestionnaires concernant le processus de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (par exemple : foire aux questions, document préparatoire pour les candidats et pour les gestionnaires, explication des conséquences d'un échec).

Recommandation 4

De regrouper les outils en matière de gestion des ressources humaines pour en faciliter la recherche.

Recommandation 5

D'inciter les ministères et les organismes à faire preuve de transparence au moment de la réussite d'une promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi.

COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

«Le SCT partage l'avis de la Commission à l'effet que la PRE doit rester un moyen exceptionnel et être utilisé seulement pour régulariser la situation d'un fonctionnaire qui a vu son emploi réévalué à la hausse.

Dans son rapport, la Commission constate que le taux moyen d'utilisation de la PRE se maintient à 12 % depuis les six dernières années. Pour le SCT, ce résultat confirme que les ministères et organismes (MO) utilisent la PRE de façon exceptionnelle et à bon escient.

Néanmoins, en réponse à certaines situations observées par la Commission, le SCT considère également qu'il serait pertinent d'effectuer certains rappels auprès des MO et de développer des outils d'information à l'intention des principaux acteurs concernés.»

BIBLIOGRAPHIE

- CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC. *Glossaire SAGIR SGR1 — Ressources humaines*, Québec, CSPQ, version en vigueur le 14 janvier 2010, 16 p.
- COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *La Commission de la fonction publique — Gardienne des principes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, Québec, CFP, 2016, 15 p.
- COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Conclusions relatives aux mandats de vérification, d'étude et d'enquête réalisés en 2016-2017*, Québec, CFP, octobre 2017, 16 p.
- COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport de vérification sur la gestion des emplois de complexité supérieure dans la fonction publique*, Québec, CFP, décembre 2016, 52 p.
- COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, CFP, avril 2011, 73 p.
- COMMISSION SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport de la commission Bisaillon, Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*, Québec, 11 juin 1982, 168 p.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES HUMAINES (Nouveau-Brunswick). *AD-4100 : Manuel des politiques en dotation*, 1^{er} décembre 2009, mis à jour le 18 novembre 2015, [En ligne], MRH. [http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/ohr-brh/pdf/other/manuel_des_politiques_en_dotation.pdf], p. 98.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Les promotions sans concours au sein de trois administrations, Résultats des travaux, Présenté à la Commission de la fonction publique*, Québec, 22 septembre 2016, 35 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *L'effectif dans la fonction publique du Québec 2012-2013, Analyse comparative des cinq dernières années*, Québec, SCT, 2014, 161 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *L'effectif de la fonction publique du Québec 2014-2015, Faits saillants*, [En ligne], 2 p. [www.tresor.gouv.qc.ca/publications/ressources-humaines/archives/], (Consulté le 11 septembre 2017).
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *L'effectif de la fonction publique du Québec 2015-2016, Faits saillants*, [En ligne], 2 p. [www.tresor.gouv.qc.ca/publications/ressources-humaines/archives/], (Consulté le 11 septembre 2017).
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Guide sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*, Québec, SCT, novembre 2016, 37 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Les principes de dotation*, [En ligne], SCT. [www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-humaines/dotation-en-personnel-de-la-fonction-publique/principes/], (Consulté le 31 mai 2017).
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Recueil des politiques de gestion, Volume 1 : Lignes directrices pour l'implantation d'un programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion*, Québec, SCT, décembre 2007, 5 p.
- SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC. *Mémoire sur le projet de loi n° 41 : Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois, présenté à la Commission des finances publiques*, Québec, SFPQ, septembre 2013, 22 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Le rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992, Chapitre 2 : Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec*, Québec, VGQ, novembre 1992, 351 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993*, Québec, VGQ, novembre 1993, 521 p.

ANNEXE 1

DÉFINITIONS

DÉFINITIONS⁴⁹

Promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi (PRE)

Promotion d'un fonctionnaire dont l'emploi a été réévalué à un niveau supérieur, selon les normes que le Conseil du trésor a déterminées par règlement, s'il remplit les conditions d'admission de la classe de l'emploi ainsi réévalué et s'il est déclaré apte par le président du Conseil. La promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi est réservée aux employés réguliers.

Promotion au moyen d'un processus de qualification (PPQ)

Mode de dotation permettant de pourvoir à un emploi vacant en nommant un fonctionnaire déclaré apte, mais appartenant à une classe d'emplois de niveau de mobilité inférieur ou, dans certains cas, du personnel technique et de bureau. Le niveau de mobilité est le même, mais l'écart des taux de traitement maximal des deux classes d'emplois est positif et supérieur à 5 %. La promotion au moyen d'un processus de qualification est réservée aux employés réguliers.

Programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion

Programme sur mesure de développement des ressources humaines permettant à un ministère ou à un organisme d'inscrire un groupe d'employés réguliers dans un cheminement structuré d'apprentissage en vue de résoudre une problématique particulière de main-d'œuvre. Un programme de cette nature doit être approuvé par le Conseil du trésor avant sa mise en œuvre ; il constitue une mesure d'exception complémentaire par rapport aux autres outils de gestion mis à la disposition du ministère ou de l'organisme et aux modes de dotation pour résoudre la problématique de main-d'œuvre constatée. Le programme pourra mener à la promotion pour les participants qui l'auront réalisé avec succès, étant donné qu'un processus rigoureux de vérification des aptitudes en fait partie intégrante. Les participants doivent être en mesure de satisfaire, au terme du programme, aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois visée par ce dernier.

ANNEXE 2

PRINCIPALES MODIFICATIONS AU RÈGLEMENT ET AU GUIDE SUR LA PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI

ANCIEN RÈGLEMENT SUR LA PSC	NOUVEAU RÈGLEMENT SUR LA PRE
Condition 5 : Des responsabilités de direction de personnel n'ont pas été introduites pour une première fois dans les tâches de cette personne lors de la réévaluation de l'emploi.	Règle : La promotion d'un fonctionnaire à un emploi de chef d'équipe ou à un emploi de cadre n'est permise que si l'emploi qu'il occupait avant sa réévaluation comportait, de façon principale et habituelle, des responsabilités de direction de personnel.
CONDITIONS À RESPECTER ET PRATIQUES RECOMMANDÉES DANS LE GUIDE SUR LA PSC	CONDITIONS RELATIVES À LA DÉLÉGATION DANS LE GUIDE SUR LA PRE
3.1 Conditions à respecter Accorder une prépondérance à la vérification des habiletés de base de la classe d'emplois visée et utiliser les moyens d'évaluation appropriés. Il faut éviter d'accorder à l'examen oral une pondération trop importante, car ce type d'examen évalue davantage des habiletés spécifiques à l'emploi. Le SCT recommande que les MO utilisent les examens écrits du Service des moyens d'évaluation du Centre de services partagés du Québec lorsque ceux-ci conviennent à la classe d'emplois pour laquelle l'employé doit être évalué.	Section I Procédure d'évaluation 1. 1° La procédure d'évaluation retenue dans le cadre de la PRE doit être cohérente avec celles retenues dans le cadre des processus de qualification réguliers destinés à pourvoir des emplois de la même classe d'emplois. 2° L'étape facultative doit permettre d'apprécier des connaissances et des aptitudes directement liées à l'emploi réévalué. La valeur maximale accordée à l'étape facultative par rapport à la valeur globale de la procédure d'évaluation est de 40%. 3° En ce qui concerne l'examen oral, les MO devraient viser un niveau de difficulté correspondant à un seuil de passage de 60 % sans toutefois en faire une règle absolue. 2. Le délégataire doit favoriser l'utilisation des examens proposés par le SCT, lorsque cela est permis dans le cadre d'une PRE. L'utilisation d'un examen qui ne fait pas partie de ceux proposés par le SCT doit être justifiée par écrit.

3.2 Pratiques recommandées

3.2.1 Moyens d'évaluation

Évaluer le plus complètement possible les habiletés de la personne visée. À cette fin, le SCT recommande généralement l'utilisation de trois examens.

Aucun examen ne doit être éliminatoire.

Exclure l'expérience comme critère d'évaluation de la vérification d'aptitudes. L'expérience spécifique que l'employé a acquise dans son emploi ne démontre pas de façon satisfaisante qu'il a les habiletés nécessaires pour accéder à cette nouvelle classe d'emplois.

Déterminer la valeur relative des moyens d'évaluation retenus et le seuil de passage global avant leur utilisation. Il importe que les évaluateurs respectent le guide d'évaluation prévu.

3.2.2 Composition du comité d'évaluation

Il est nécessaire de former un comité d'évaluation lorsqu'il y a un examen oral. Il importe alors de s'assurer que les membres du comité possèdent les compétences permettant d'apprécier les habiletés requises pour accéder à la classe d'emplois visée. Il faut également considérer les éléments suivants : un comité est habituellement formé de trois membres, dont au moins deux devraient avoir un niveau de classement supérieur à celui de la classe d'emplois visée, une personne qui fait partie d'un groupe cible si la personne évaluée en fait partie, et un membre provenant de l'extérieur de l'unité administrative visée.

3.2.3 Transfert des résultats

Il est possible de transférer à la vérification d'aptitudes d'un candidat à la promotion sans concours un résultat d'examen même s'il date de plus d'une année. Il faut utiliser le seuil de passage déterminé pour la promotion sans concours. On ne transfère pas un résultat d'examen se situant sous le seuil de passage recommandé pour cet examen.

Section I Procédure d'évaluation

1.

1° La procédure d'évaluation retenue dans le cadre de la PRE doit être cohérente avec celles retenues dans le cadre des processus de qualification réguliers destinés à pourvoir des emplois de la même classe d'emplois.

Si un moyen d'évaluation est éliminatoire pour un processus régulier, il doit l'être aussi pour la PRE.

2° L'étape facultative doit permettre d'apprécier des connaissances et des aptitudes directement liées à l'emploi réévalué. La possibilité d'une étape facultative permet de considérer les exigences propres à l'emploi visé par la promotion tout en respectant la prépondérance des habiletés évaluées à l'étape obligatoire.

4° La procédure d'évaluation, incluant les moyens d'évaluation utilisés, leurs valeurs relatives, leurs seuils de passage ainsi que le seuil de passage global (définitif), doit être déterminée et consignée, avant l'évaluation du fonctionnaire.

6° Le délégataire doit s'adjoindre un comité d'évaluation lorsqu'un moyen d'évaluation utilisé dans le cadre de la PRE nécessite l'élaboration d'un contenu ou l'appréciation des réponses.

7° Le résultat obtenu par une personne à un examen ou à une partie d'examen lors d'un processus de qualification, y compris un processus de qualification particulier, ou lors d'une vérification d'aptitudes est transférable à une PRE lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- a) le contenu de ces examens ou de ces parties d'examen est identique ou équivalent ;
- b) la période entre les dates de ces examens ou de ces parties d'examen n'excède pas 12 mois.

Malgré le sous-paragraphe b), le délégataire peut décider de transférer ce résultat même s'il date de plus de 12 mois, lorsque la période entre les dates de ces examens ou de ces parties d'examen n'excède pas cinq ans et lorsque l'utilisation de l'examen ou de ces parties d'examen est pertinente selon le concepteur du moyen d'évaluation ou selon un spécialiste en évaluation.

3.2.4 Dossier ministériel

Tous les documents importants concernant l'analyse et le traitement de la demande de PSC sont conservés au dossier durant au moins cinq ans.

Section II Dossier administratif

3.

11° La justification à la base de la décision de ne pas utiliser un examen proposé par le SCT.

4. Le dossier relatif à une PRE doit être conservé durant cinq ans, dont quatre comme dossier semi-actif.

Nouvelles précisions (meilleure pratique) :

Si un candidat visé par une PRE travaille dans une direction des ressources humaines, il est recommandé de faire réaliser cette PRE par un autre MO afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts. Un modèle de délégation et de subdélégation ad hoc est disponible en annexe du Guide.

Déclaration d'aptitudes du candidat

La date à laquelle la personne obtient sa PRE ne peut être antérieure à la date de sa déclaration d'aptitudes.

Les formulaires exigés au dossier sont désormais annexés au Guide.

ANNEXE 3

RÉSULTATS BRUTS DU SONDAGE CONCERNANT LES PROCESSUS DE PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION D'UN EMPLOI ENTAMÉS, MAIS NON TERMINÉS

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



ANNEXE 3

RÉSULTATS BRUTS DU SONDAGE CONCERNANT LES
PROCESSUS DE PROMOTION À LA SUITE DE LA RÉÉVALUATION
D'UN EMPLOI ENTAMÉS, MAIS NON TERMINÉS

FÉVRIER 2018

Québec 

NOTES

1. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Les principes de dotation*, [En ligne], SCT. [www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-humaines/dotation-en-personnel-de-la-fonction-publique/principes/] (Consulté le 31 mai 2017).
2. Les définitions de la promotion au moyen d'un processus de qualification et de la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi se trouvent à l'annexe 1 du présent rapport.
3. À l'exception de la partie historique du cadre normatif qui fait référence au concours et à la promotion sans concours, ce sont les dénominations actuelles de processus de qualification et de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi qui figureront principalement dans les pages qui suivent.
4. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *La Commission de la fonction publique — Gardienne des principes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, Québec, CFP, 2016, p. 10. Tous les documents de la Commission peuvent être consultés dans son site Web : www.cfp.gouv.qc.ca
5. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993*, Québec, VGQ, novembre 1993, p. 40.
6. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, CFP, avril 2011, p. 1.
7. *Ibid.*
8. SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC, *Mémoire sur le projet de loi n° 41 : Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois, présenté à la Commission des finances publiques*, Québec, SFPQ, septembre 2013, p. 18.
9. Malgré un niveau de confiance élevé, le SCT n'est pas en mesure de préciser la marge d'erreur applicable à ces données. Celles-ci peuvent être consultées dans son site Web : www.tresor.gouv.qc.ca/ressources-humaines/effectifs-gouvernementaux/effectif-de-la-fonction-publique/.
10. Pour consulter les résultats bruts du sondage en ligne, cliquer sur ce lien : www.cfp.gouv.qc.ca/images/pdf/etudes/CFP-Rapport-Annexe3.pdf
11. À noter que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ont une DRH unique qui a répondu au nom des deux ministères.
12. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*, Québec, SCT, novembre 2016, 37 p.
13. La définition d'un programme de développement des ressources humaines se trouve à l'annexe 1 du présent rapport.
14. COMMISSION SPÉCIALE SUR LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de la commission Bisailon, Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*, Québec, 11 juin 1982, p. 1.
15. *Ibid.*, p. 23.
16. *Ibid.*, p. 78.
17. *Ibid.*, p. 79.
18. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Le rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992, Chapitre 2 : Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec*, Québec, VGQ, novembre 1992, p. 59.
19. *Ibid.*, p. 64.
20. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 12, p. 8.
21. L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Les promotions sans concours au sein de trois administrations, Résultats des travaux, Présenté à la Commission de la fonction publique*, Québec, 22 septembre 2016, 35 p. Pour consulter le rapport, cliquer sur ce lien : www.cfp.gouv.qc.ca/images/pdf/etudes/Rapport_PSC-20170825.pdf
22. *Ibid.*, p. 1.
23. L'Office of the Merit Commissioner de la Colombie-Britannique est l'équivalent de la Commission de la fonction publique du Québec, selon le rapport de l'Observatoire de l'administration publique, p. 7.
24. *Ibid.*, p. 9.
25. *Ibid.*, p. 10.
26. *Ibid.*, p. 10-11.

27. *Ibid.*, p. 3.
28. *Ibid.*, p. 4.
29. *Ibid.*, p. 5.
30. *Ibid.*, p. 6.
31. *Ibid.*, p. 6.
32. *Ibid.*, p. 19.
33. MINISTÈRE DES RESSOURCES HUMAINES (Nouveau-Brunswick), *AD-4100 : Manuel des politiques en dotation*, 1^{er} décembre 2009, mis à jour le 18 novembre 2015, [En ligne], MRH. [www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/ohr-brh/pdf/other/manuel_des_politiques_en_dotation.pdf], p. 98.
34. L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *op. cit.*, note 21, p. 22.
35. *Ibid.*, p. 24.
36. *Ibid.*, p. 18.
37. *Ibid.*, p. 17.
38. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur la gestion des emplois de complexité supérieure dans la fonction publique*, Québec, CFP, décembre 2016, p. 21.
39. Comme cela est précisé dans la section 2.2.1, les données présentées dans ce rapport peuvent différer légèrement des données officielles du SCT.
40. La Commission considère qu'un ministère ou un organisme est : de grande taille s'il comporte 1 500 postes « équivalent temps complet (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 l'étude.
41. Le questionnaire et les résultats bruts du sondage se trouvent à l'annexe 3 du présent rapport.
42. Une DRH a répondu pour deux MO.
43. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Recueil des politiques de gestion, Volume 1 : Lignes directrices pour l'implantation d'un programme de développement des ressources humaines pouvant mener à la promotion*, Québec, SCT, décembre 2007, 5 p.
44. Comme cela a été mentionné précédemment, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ont une DRH unique qui a répondu au nom des deux ministères. Les pourcentages indiqués dans cette section portent donc sur onze DRH et non sur douze MO.
45. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique du Québec 2014-2015, Faits saillants*, [En ligne], 2015. [www.tresor.gouv.qc.ca/publications/ressources-humaines/archives/0/], (Consulté le 11 septembre 2017).
46. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique du Québec 2015-2016, Faits saillants*, [En ligne], 2016. [www.tresor.gouv.qc.ca/publications/ressources-humaines/archives/0/], (Consulté le 11 septembre 2017).
47. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Conclusions relatives aux mandats de vérification, d'étude et d'enquête réalisés en 2016-2017*, Québec, CFP, octobre 2017, p. 12.
48. *Ibid.*, p. 6.
49. Les définitions sont adaptées de celles qui proviennent du CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC, *Glossaire SAGIR SGR1 — Ressources humaines*, Québec, CSPQ, version en vigueur le 14 janvier 2010, 16 p.

**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