

ÉTUDE SUR LA DOTATION DES EMPLOIS D'ENCADREMENT

MARS 2004

Table des matières

1. Introduction	3
2. Mise en contexte.....	5
3. Méthodologie	7
4. Présentation des données recueillies	8
4.1 Répartition des appels de candidatures selon les modes de dotation	8
4.2 Répartition des appels de candidatures par classe d'emploi.....	9
4.3 Les exigences additionnelles.....	9
4.4 Les exigences additionnelles selon les régions.....	10
4.5 Promotion sans concours.....	11
4.6 Précision concernant les promotions par concours	12
5. Autres données pertinentes	12
5.1 Le Secrétariat du Conseil du trésor	12
5.2 L'Association des cadres du gouvernement du Québec	13
6. Principaux constats à l'égard de la dotation des emplois d'encadrement.....	14
7. Conclusion	16
8. Recommandations	17
8.1 Au Secrétariat du Conseil du trésor :.....	17
8.2 À la Commission de la fonction publique :.....	18
Annexe Synthèse des données recueillies dans l'Info-carrière pour la période du 1 août 2002 au 31 juillet 2003.....	19

1. Introduction

Depuis quelques années, les prévisions de départs à la retraite, particulièrement chez le personnel d'encadrement, sont préoccupantes. Le Secrétariat du Conseil du trésor¹ estime que d'ici 2007, 1010 cadres sur 3503, c'est à dire 28,8 % devraient quitter la fonction publique. D'ici 2012, c'est plutôt 62,6 % de l'effectif cadre qui devrait quitter selon ces mêmes prévisions. La perspective relativement imminente de ces départs massifs ont porté la Commission de la fonction publique à initier une étude portant sur la dotation des emplois d'encadrement en vue de dégager des questions, des sujets d'études ou de vérifications ultérieures ou encore en vue de formuler des avis ou des recommandations.

La Commission étant également soucieuse de contribuer à l'efficacité des processus de dotation des emplois d'encadrement, elle désirait, par cette étude, être mieux informée de la situation actuelle.

Plus précisément, l'étude avait pour objectif d'établir un portrait de la situation actuelle de la dotation des emplois d'encadrement permettant d'avoir un éclairage sous l'angle de l'efficacité des processus.

La Commission a choisi de réaliser l'étude par le biais d'une recension des appels de candidatures à des emplois d'encadrement à partir d'un échantillon couvrant une période de 12 mois. Cette recension visait à fournir une description qualitative et quantitative de la dotation réalisée par classe d'emploi d'encadrement et à établir des modes de comparaison régionale. Elle permettait également d'établir le processus privilégié pour doter les emplois (recrutement, promotion, mutation, réserve de candidatures, etc.).

¹ *Le rajeunissement de la fonction publique québécoise : orientations et plan d'action*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du conseil du trésor, Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique, 2002, p. 24.

L'étude étant en préliminaire, elle a été élaborée à l'aide des données auxquelles la Commission pouvait facilement avoir accès. En conséquence, il se peut que ce portrait soit incomplet puisqu'il ne repose pas sur une étude exhaustive de tous les aspects de la dotation des emplois d'encadrement. Il permet toutefois d'avoir une vue d'ensemble du phénomène.

La présente étude constitue une synthèse des informations recueillies. Après avoir présenté la méthodologie utilisée, le rapport précise le contexte de l'étude et présente les informations recueillies. Par la suite, les principaux constats en découlant sont relevés permettant ainsi de faire certaines recommandations.

2. Mise en contexte

Selon un rapport du Secrétariat du Conseil du trésor², « en proportion du nombre total d'employés actuels, c'est la catégorie des cadres qui sera la plus touchée par les départs [à la retraite] : 62,6 % des cadres en poste au 31 mars 2002 sont susceptibles d'être à la retraite au 31 mars 2012. À la lumière de ces prévisions, la préparation de la relève de gestion ressort comme une priorité ».

Ces informations portent à croire qu'il y aura probablement, pendant les prochaines années, de nombreux concours visant à pourvoir à des emplois d'encadrement. Actuellement, la multiplicité des concours visant à pourvoir à des emplois d'encadrement mobilise sans doute des ressources importantes. De plus, l'évaluation répétitive des mêmes candidats peut être une source d'inefficacité pour les organisations tout en exigeant beaucoup de temps pour les candidats qui se présentent régulièrement aux concours d'emplois de cadres.

La *Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires* comporte un libellé des attributions s'appliquant à toutes les classes d'emploi, signifiant que tous les emplois d'encadrement partagent des caractéristiques communes.

Pourtant, la dotation des emplois d'encadrement s'effectue à la pièce, donnant généralement lieu à la publication d'autant d'appels de candidatures qu'il y a d'emplois vacants, faisant ainsi ressortir le caractère spécifique des exigences pouvant être requises en application des dispositions de l'article 43 de la *Loi sur la fonction publique*. Les opérations de dotation ayant été déléguées, elles sont donc décentralisées et régionalisées et peuvent parfois soulever des questions quant à la cohérence des processus d'un ministère à l'autre, d'une région à l'autre.

² Idem, p.11.

Rappelons qu'une des orientations concernant la dotation des emplois de cadres contenue dans la *Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires* précise que les mouvements de personnel à l'intérieur de la fonction publique doivent être favorisés afin de permettre aux cadres de diversifier leur expérience, d'améliorer leur compétence et ainsi de mieux répondre aux besoins de l'organisation.

Compte tenu de ce qui précède, la recension des appels de candidatures à des emplois d'encadrement et l'analyse des données y étant contenues semblent pertinentes afin de dégager un portrait d'ensemble de la dotation des emplois d'encadrement.

3. Méthodologie

La Commission a élaboré un relevé des appels de candidatures affichés dans l'Info-Carrière couvrant une période d'un an, soit du 1^{er} août 2002 au 31 juillet 2003. Toutes les classes d'emploi de la catégorie des cadres ont été retenues de même que la catégorie d'emploi des cadres juridiques. Comme tous les emplois ne sont pas affichés dans l'Info-Carrière, certaines offres peuvent ne pas avoir été comptabilisées dans la cueillette de données.

Pour ce qui est des promotions sans concours, bien qu'elles ne constituent pas un mode de dotation en soi, elles ont tout de même été analysées et, pour ce faire, les données du système informatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) ont été utilisées. Toutefois, comme les informations recherchées ne sont pas toutes accessibles par ce système, des démarches supplémentaires auprès de certains organismes auraient été nécessaires pour obtenir l'ensemble des données.

Dans l'ensemble, la cueillette de données a porté sur les thèmes suivants :

- les modes de dotation utilisés;
- les classes d'emploi;
- les exigences additionnelles (type d'exigences et selon les régions);
- les promotions sans concours.

De plus, des échanges ont eu lieu avec des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et de l'Association des cadres du gouvernement du Québec afin de compléter ce portrait et en vue de préciser les problèmes actuels en ce qui a trait à la dotation des emplois d'encadrement.

Enfin, il est essentiel de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un portrait de situation élaboré à partir des données disponibles et non pas d'une étude exhaustive basée sur un échantillon scientifique.

4. Présentation des données recueillies

La cueillette de données effectuée à l'aide de l'Info-Carrière, sur une période d'un an, permet de dégager certains constats. Les données rassemblées au cours de cette étude sont regroupées dans un tableau synthèse à l'annexe 1.

4.1 Répartition des appels de candidatures selon les modes de dotation

Sur un grand total de 284 appels de candidatures à des emplois d'encadrement, 76,4 % l'ont été à la mutation et à la promotion simultanément, 11,6 % l'ont été en promotion seulement, 2,1 % l'ont été en mutation seulement et 7,4 % l'ont été en recrutement. Selon cet échantillon, on observe que les emplois d'encadrement sont surtout offerts à la fois en promotion et en mutation.

Une évaluation partielle des nominations faites à la suite de ces appels de candidatures (mutation et promotion), permet de conclure que la majorité des emplois ont été pourvus par voie de promotion plutôt que par mutation. Cette conclusion repose toutefois sur un échantillon incomplet de la période visée, puisque la période de référence choisie étant récente, certains concours n'étaient pas encore terminés au moment de la vérification. Un échantillon plus exhaustif serait nécessaire pour obtenir des données plus précises à ce sujet.

Les appels de candidatures à des réserves de candidatures (1,8 %) et les concours interministériels (0,7 %) sont très peu fréquents. Toutefois, une grande partie des ministères (62 %) annoncent, dans leurs appels de candidatures, qu'ils pourront utiliser les listes de déclaration d'aptitudes pour pourvoir à d'autres emplois semblables dans le même ministère.

Concernant la répartition géographique des appels de candidatures, on observe que la grande majorité des appels de candidatures visent des emplois dans la région de Québec (72,2 %). Toutefois, plusieurs appels visent des emplois dans plus d'une région.

4.2 Répartition des appels de candidatures par classe d'emploi

Parmi les 284 appels de candidatures pour des emplois d'encadrement, près de la moitié visent la dotation d'emplois de cadre, classe 4, (48,9 %) et 18,7 % de cadre, classe 3, pour un total de 67,6 % de toutes les offres. Les appels de candidatures pour les emplois de cadre classes 1-6-7-8-9 et les emplois de cadre juridique représentent chacun moins de 5 % des offres. Cela reflète sensiblement leur représentativité dans l'effectif total des cadres puisque selon les données de janvier 2004, on retrouve 37,6 % des cadres à la classe 4 et 17,5 % à la classe 3.

4.3 Les exigences additionnelles

Pour ce qui est de l'ensemble des appels de candidatures ayant fait l'objet de l'étude, on observe, en ce qui a trait aux conditions d'admission, que la très grande majorité des appels de candidatures (80,3 %) comprennent des exigences additionnelles.

Les exigences additionnelles ont été déterminées à partir du moment où les conditions minimales d'admission à une classe d'emploi étaient modifiées de façon à restreindre le bassin de candidature. Trois types d'exigences ont été recensés.

Premièrement, des exigences additionnelles relatives à la scolarité ont été identifiées (14,5 % des cas). Il s'agit d'années d'études supplémentaires au minimum exigé, d'études effectuées dans un domaine pertinent à l'emploi ou encore de la détention d'un titre professionnel.

Deuxièmement, on peut noter des exigences portant sur l'expérience additionnelle requise (91,7 % des cas). En ce sens, des années d'expérience supplémentaires sont demandées ou l'expérience requise doit être acquise dans un domaine particulier.

Troisièmement, des exigences peuvent être demandées quant à l'expérience d'encadrement demandée (14,5 % des cas). Il s'agit alors d'années supplémentaires dans des activités d'encadrement ou de l'expérience d'encadrement auprès d'un niveau d'emploi particulier.

Enfin, notons que les appels de candidatures peuvent contenir à la fois des exigences additionnelles portant sur les études, l'expérience d'emploi et l'expérience d'encadrement.

4.4 Les exigences additionnelles selon les régions

Toujours en ce qui a trait aux exigences additionnelles, certaines différences sont perceptibles selon les régions. Le tableau suivant présente les données recueillies :

Tableau 1 :

Région	Exigences additionnelles	Exigences additionnelles	Exigences additionnelles
	Scolarité	Expérience	Encadrement
	Pourcentage *	Pourcentage	Pourcentage
Québec	14,5%	76,7 %	8,1 %
Montréal	12,12 %	81,8 %	12,12 %
Autres Régions	5,5 %	54,5 %	20 %
Québec et Montréal	0 %	83,3 %	16,6 %
Toutes les régions	5,6 %	83,3 %	16,6 %

* N.B. Le total des pourcentages peut dépasser 100 % puisque les appels de candidatures peuvent exiger à la fois des exigences additionnelles portant sur les études, l'expérience d'emploi et l'expérience d'encadrement.

On observe que les appels de candidatures pour des emplois en région (autres régions) demandent moins souvent des exigences additionnelles concernant la scolarité (5,5 % des cas) et l'expérience (54,5 % des cas), mais demandent dans plus de cas des exigences supplémentaires au niveau de l'expérience d'encadrement (20 % des cas).

4.5 Promotion sans concours

En ce qui a trait aux promotions sans concours, le tableau suivant présente les données recueillies :

Tableau 2 :

Promotion sans concours		
	Nombre	Pourcentage
Classe 1	1	0,7 %
Classe 2	22	16,2 %
Classe 3	47	34,6 %
Classe 4	35	25,7 %
Classe 5	18	13,2 %
Classe 6	3	2,2 %
Classe 7	6	4,4 %
Classe 8	4	2,9 %
Classe 9	0	0 %
Cadre juridique	0	0 %
TOTAL	136	

Toujours pour la même période de référence, on dénombre 136 promotions sans concours. Les promotions sans concours des cadres à la classe 3 sont les plus nombreuses (34,6 %) suivies des promotions sans concours des cadres à la classe 4 (25,7 %). À elles seules, les promotions aux classes 3 et 4 représentent 60,3 % de l'ensemble des promotions sans concours. Si on ajoute les classes 2 (16,2 %) et 5 (13,2 %), nous obtenons 89,7 % de l'ensemble des promotions sans concours. Très peu de promotions sans concours sont donc répertoriées pour les cadres des autres classes. De plus, 64,7 % des promotions sans concours de cadres sont octroyées dans la région de Québec.

Enfin, on observe que 28,9 % de l'ensemble des promotions obtenues, l'ont été par voie de promotion sans concours alors que cela devrait être une mesure d'exception.

4.6 Précision concernant les promotions par concours

Une analyse des promotions obtenues par concours, pendant cette même période de référence, permet de noter que 94 % des personnes promues provenaient du ministère ou de l'organisme où l'emploi était à pourvoir. Les promotions interministérielles sont donc très peu nombreuses.

5. Autres données pertinentes

Des échanges avec divers intervenants permettent d'apporter certaines informations complémentaires.

5.1 Le Secrétariat du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor se dit interpellé au regard de la sélection des cadres et de la relève. Un récent rapport³ du centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor présente un profil de compétences des cadres supérieurs pour l'avenir. Dans ce même rapport, il est précisé qu'il « faut encourager la mobilité professionnelle des gestionnaires, dans la perspective de leur développement ». D'autres projets, relativement au développement d'un profil de compétences génériques aux emplois d'encadrement et au développement de moyens d'évaluation adaptés à ce profil de compétences, sont actuellement sous étude afin de répondre aux problèmes soulevés.

D'autre part, dans son plan de rajeunissement de la fonction publique québécoise⁴, le Secrétariat du Conseil du trésor indique que des programmes de

³ *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du conseil du trésor, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, 2003, p.17

⁴ *Le rajeunissement de la fonction publique québécoise : orientations et plan d'action*, Gouvernement du Québec, Secrétariat du conseil du trésor, Sous-secretariat au personnel de la fonction publique, 2002, p.25.

relève en gestion seront mis sur pied afin de favoriser l'accès des jeunes fonctionnaires à des postes d'encadrement et d'assurer la relève.

5.2 L'Association des cadres du gouvernement du Québec

Enfin, l'Association des cadres du gouvernement du Québec se dit également très préoccupée par les difficultés reliées à la dotation des emplois d'encadrement et en ce sens, elle a identifié plusieurs problèmes. Les principales demandes de l'Association concernent l'allégement des processus de dotation, l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes au moins pour les différents emplois d'un même ministère, au mieux pour tous les ministères et enfin, l'inclusion d'une notion de pré-qualification dans le processus de dotation. Ces demandes vont dans le sens du rapport du centre d'expertise en gestion des ressources humaines qui précise que « le développement des gestionnaires supérieurs devrait se faire à partir d'une certaine formation de base commune ».

En somme, la Commission a pu constater que les intervenants rencontrés sont préoccupés par la relève des emplois d'encadrement et par l'efficacité des processus de dotation de ces emplois.

6. Principaux constats à l'égard de la dotation des emplois d'encadrement

- La mutation chez les cadres semble être presque inaccessible : il existe de réels problèmes de mobilité interministérielle. Les concours interministériels et les réserves de candidatures sont très peu utilisés. De même, la promotion est favorisée à l'intérieur d'un ministère;
- les exigences additionnelles étant utilisées dans la très grande majorité des appels de candidatures, un profil commun devient plus difficile à déterminer, puisque ces exigences additionnelles ont pour effet de rendre les emplois d'encadrement de plus en plus spécifiques, donc de restreindre la mobilité;
- l'évaluation répétitive des mêmes candidats remet en question l'efficacité du processus de dotation et contribue à augmenter les coûts liés à la dotation des emplois d'autant plus que certains types de moyens d'évaluation se prêtent moins au transfert de résultats. En ce sens, il est possible de transférer les résultats d'un candidat pour un panier de gestion ou une étude de cas, si le ministère le désire. Toutefois, pour les appréciations par simulation, le transfert est possible mais plus difficile compte tenu des critères choisis qui sont souvent différents d'un emploi à l'autre. Le règlement ne permet le transfert des résultats que dans les cas où le contenu est identique. Ce type d'examen est donc plus contraignant pour ce qui est du transfert des résultats;
- le fait que les ministères disposent d'une latitude dans leur choix de moyens d'évaluation, entraîne une diversité, d'un ministère à l'autre, dans le choix des moyens d'évaluation utilisés. Cela soulève des questions quant à la cohérence et l'équité du processus d'évaluation d'un ministère à l'autre;

- le fait que la *Loi sur la fonction publique* permette à un ministère de tenir un concours de promotion ou une réserve de candidatures à la promotion réservés à son personnel contribue à maintenir le caractère fermé de la dotation des emplois;
- même si les ministères précisent dans leurs appels de candidatures que la liste de déclaration d'aptitudes pourrait être utilisée pour pourvoir à d'autres emplois semblables, cela ne semble pas être une pratique courante;
- certains programmes de relève de gestion ont été mis sur pied mais un nombre peu élevé de fonctionnaires d'un niveau inférieur au niveau de gestion ont été promus jusqu'à maintenant par ces programmes. De plus, ces programmes sont ministériels, ils ne permettent donc pas aux candidats de développer leurs compétences dans divers ministères comme cela se fait au gouvernement fédéral dans le cadre du *Programme de stagiaires en gestion*;
- la cueillette de données pour fin d'étude est parfois difficile à effectuer puisqu'il n'existe pas, à ce jour, de système permettant de centraliser l'ensemble des informations relatives aux processus de dotation des emplois d'encadrement; les informations sont disponibles par l'intermédiaire de plusieurs systèmes.

7. Conclusion

La Commission de la fonction publique s'est interrogée sur les moyens qui pourraient être mis en place afin d'augmenter l'efficacité dans la dotation des emplois d'encadrement.

Comme les emplois d'encadrement ont des caractéristiques communes tant au niveau de leurs attributions que de leurs exigences, et qu'ils s'adressent au même bassin de candidatures, la Commission croit qu'il y aurait lieu de privilégier la confection de réserves de candidatures pour certaines classes d'emplois d'encadrement comme cela se fait déjà mais d'une manière limitée et ponctuelle.

La constitution de telles réserves permettrait l'évaluation des habiletés de gestion et fournirait un bassin de personnes pré-qualifiées en vue de la tenue de concours subséquents. Elle pourrait également contribuer à la transparence et l'équité des processus de dotation, tout en s'assurant de son efficacité. La constitution d'un bassin de candidats pré-qualifiés pourrait également favoriser la mobilité interministérielle.

Par l'étude des appels de candidatures visant à pourvoir à des emplois d'encadrement, la Commission visait à dégager un portrait général de la dotation des emplois d'encadrement afin de dégager certains constats et pistes d'intervention future. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une étude exhaustive, ce portrait permet de constater qu'il existe des difficultés certaines en ce qui a trait à la mobilité pour les emplois d'encadrement. De plus, compte tenu des nombreux emplois qui seront à pourvoir dans le futur, les processus de dotation gagneraient à être centralisés afin d'assurer une meilleure efficacité. Enfin, il demeure essentiel de poursuivre le développement des programmes de formation à la gestion afin d'assurer la relève dans ce secteur.

8. Recommandations

À la lumière des informations recueillies, la Commission émet les recommandations suivantes :

8.1 Au Secrétariat du Conseil du trésor :

- Évaluer la pertinence de centraliser les activités de tenue de concours pour pourvoir à des emplois d'encadrement;
- afin d'assurer l'efficacité des processus, évaluer la pertinence de constituer des réserves de candidatures permettant l'évaluation des habiletés de gestion et ainsi fournir un bassin de candidats pré-qualifiés en vue de la tenue de concours subséquents;
- évaluer la pertinence de mettre en vigueur, comme cela a déjà été fait dans le passé, un programme visant à identifier les besoins de mobilité des cadres afin de favoriser la mobilité des cadres dans le sens de l'orientation gouvernementale de développement du personnel d'encadrement;
- étudier la possibilité d'inclure un volet « interministériel » dans la mise sur pied des programmes de relève en gestion de façon à favoriser la mobilité interministérielle des futurs gestionnaires;
- évaluer la pertinence d'élaborer un système pour regrouper l'ensemble des informations relatives aux concours de façon à ce qu'elles soient facilement accessibles pour fin de statistiques ou d'études.

8.2 À la Commission de la fonction publique :

- Mener une étude afin de vérifier la pertinence de l'utilisation des exigences additionnelles et ses conséquences sur le profil des emplois à pourvoir;
- mener une étude portant sur la perception des cadres de la situation de la dotation des emplois d'encadrement.

Annexe

Synthèse des données recueillies dans l'Info-carrière pour la période du 1 août 2002 au 31 juillet 2003

	Mutation	Promotion	Recrutement	Mutation et promotion	Réserve de candidature	Concours inter ministériel	Liste utilisée pour pourvoir à d'autres emplois dans le même ministère	TOTAL	TOTAL %	Région QC	Région Montréal	Autres régions	Total des appels de candidatures comportant des exigences additionnelles	Exigences additionnelles Scolarité	Exigences additionnelles Expérience	Exigences additionnelles Encadrement
Classe 1		1	1	1			---	3	1,1 %	3					3	
Classe 2		2	1	20			---	23	8,1 %	23	3	4		2	17	1
Classe 3		3	4	46			---	53	18,7 %	39	12	7		5	40	5
Classe 4	5	14	8	108	2	2	---	139	48,9 %	109	28	24		20	107	12
Classe 5	1	6	1	18	1		---	27	9,5 %	13	5	10		2	21	10
Classe 6		1	1	11	1		---	14	4,9 %	6	3	8		2	8	5
Classe 7		1	0	8	1		---	10	3,5 %	5	3	1		1	7	
Classe 8		3	4	2			---	9	3,2 %	2	13	8		1	4	
Classe 9		2	1				---	3	1,1 %	2	1	1			1	
Cadre juridique				3			---	3	1,1 %	3					1	
TOTAL	6	33	21	217	5	2	176	284	---	205	68	63	228	33	209	33
TOTAL %	2,1 %	11,6%	7,4 %	76,4 %	1,8 %	0,7 %	62 %	---	---	72,2 %	23,9 %	22,2 %	80,3 %	14,5 %	91,7 %	14,5 %

* En ce qui concerne les régions, l'addition des données recueillies peut dépasser le total des appels de candidatures puisque certaines appels de candidatures visaient plus d'une région.

* Les données complètes sur lesquelles repose l'étude sont disponibles sur demande.