

MÉMOIRE

DE

LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

À

LA COMMISSION SPÉCIALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

SUR UN NOUVEAU CADRE DE GESTION

DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

Septembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I POSITION GÉNÉRALE À L'ÉGARD DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LA GESTION GOUVERNEMENTALE	2
II PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT CERTAINS ASPECTS DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE	4
1. VALEURS	4
2. RÈGLES PARTICULIÈRES, DÉLÉGATION ET EXEMPTIONS	8
III POSITIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT CERTAINS DROITS ET PROCESSUS EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	9
1. LE DROIT D'APPEL EN MATIÈRE DE CONCOURS DE PROMOTION	9
2. LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR EN MATIÈRE DE PROMOTION SANS CONCOURS	16
3. L'INSTITUTION D'UN PROCESSUS PARTICULIER DE PROMOTION DANS LE CADRE DE CERTAINS PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE APPROUVÉS PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR	19
IV IMPACTS DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LE STATUT, LA MISSION ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	20
CONCLUSION	22
ANNEXES	
1. NOMBRE DE CONCOURS DE PROMOTION, D'APPELS ET DE DÉCISIONS DE 1993-1994 À 1997-1998	
2. DROIT D'APPEL RELATIF À LA PROMOTION – FÉDÉRAL ET PROVINCES	
3. TEMPS DE TRAITEMENT DES APPELS RELATIFS AUX CONCOURS DE PROMOTION DE 1994-1995 À 1998-1999	
4. NOMBRE DE PROMOTIONS À LA SUITE DE CONCOURS ET SANS CONCOURS DE 1993-1994 À 1998-1999	
5. NOMBRE DE PROMOTIONS À LA SUITE DE CONCOURS PAR CATÉGORIES D'EMPLOIS DE 1984-1985 À 1998-1999	
6. NOMBRE DE PROMOTIONS SANS CONCOURS PAR CATÉGORIES D'EMPLOIS DE 1984-1985 À 1998-1999	

INTRODUCTION

La mission de la Commission de la fonction publique est de contribuer à assurer, au sein de la fonction publique, une gestion des ressources humaines dans le respect des valeurs que vise à favoriser le mode d'organisation institué par la Loi sur la fonction publique, soit les valeurs que l'on retrouve à son article 3 :

- l'efficacité administrative, l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale,
- l'imputabilité des gestionnaires et la reddition de comptes,
- l'égalité d'accès à la fonction publique,
- l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires,
- la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

Compte tenu de sa mission, la Commission s'est toujours associée aux démarches susceptibles d'apporter des améliorations dans la gestion de la fonction publique et, en particulier, la gestion des ressources humaines.

C'est pourquoi, elle a préparé le présent mémoire. Il traite des sujets suivants :

- I position générale à l'égard de l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale;
- II préoccupations concernant certains aspects de l'énoncé de politique;
- III positions particulières concernant certains droits et processus en matière de gestion des ressources humaines;

IV impacts de l'énoncé de politique sur le statut, la mission et le rôle de la Commission de la fonction publique.

La Commission souhaite que le présent mémoire aide votre commission dans sa réflexion sur le nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental proposé par l'énoncé de politique intitulé : « Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique », et contribue à trouver des éléments de réponse aux questions qui la préoccupent.

I POSITION GÉNÉRALE À L'ÉGARD DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LA GESTION GOUVERNEMENTALE

Les réalités nouvelles auxquelles doit faire face la société québécoise, comme toutes les autres grandes sociétés d'ailleurs, obligent l'État à repenser son fonctionnement. On peut évoquer à cet égard la mondialisation des marchés, la rationalisation des ressources, l'assainissement des finances publiques, l'importance du fardeau fiscal et les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information. L'environnement est en profonde transformation et si le rôle de l'État n'est pas ici remis en question mais bien ses façons de faire, procéder à une réforme apparaît justifié.

L'une des missions de l'État est de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit et cette mission se situe au cœur même de la réforme proposée.

Au fil de son histoire, le Québec s'est doté d'une fonction publique compétente, intègre, loyale et capable de s'adapter mais le contexte actuel oblige à faire encore davantage et encore mieux.

Le nouveau cadre proposé veut accentuer le développement de l'imputabilité des gestionnaires et favoriser une plus grande performance et une gestion axée sur les résultats. Par ailleurs, les valeurs de neutralité politique, d'intégrité, d'équité et d'égalité d'accès à la fonction publique devront être préservées¹. Le personnel devra continuer à être assujéti à un système de recrutement et de promotion sans favoritisme et les biens et services devront continuer d'être achetés au meilleur coût². Le maintien de telles valeurs sur lesquelles repose une saine gestion rassure la Commission sur les moyens qui pourront être utilisés pour atteindre les résultats recherchés.

De façon générale, la Commission est en accord avec les orientations de l'énoncé de politique et les valeurs qui les sous-tendent. Elle rappelle qu'à plusieurs reprises, depuis quelques années, elle s'est prononcée en faveur d'un accroissement de l'imputabilité, de l'accentuation de la reddition de comptes et de l'allégement du cadre normatif au sein de la fonction publique. La culture administrative de l'organisation gouvernementale et sa capacité de changement doivent cependant être prises en compte et des mesures qui valorisent la prise de risques et impliquent la confiance envers le personnel être mises en place.

La Commission souligne que plusieurs dispositions de la Loi sur la fonction publique pouvant être visées par l'énoncé de politique ne se retrouvent pas dans la proposition de loi sur la gestion gouvernementale qui y est annexée. Toutefois, cette dernière comprend une liste des « principales matières qui feraient l'objet de dispositions modificatives ou transitoires »³. La Commission fera part de sa réflexion et de son analyse sur les matières clairement mentionnées dans cette annexe et portant sur la ges-

¹ Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, p. 9

² Déjà cité, p. 27

³ Déjà cité, p. 52

tion des ressources humaines. Quant aux autres dispositions pouvant modifier la Loi sur la fonction publique mais qui ne sont pas précisées, la Commission se réserve la possibilité de faire à leur sujet des commentaires lorsque des changements seront, le cas échéant, proposés.

II PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT CERTAINS ASPECTS DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE

La Commission désire faire part des observations et des interrogations que soulèvent certains aspects de l'énoncé de politique et de la proposition de loi sur la gestion gouvernementale. Son analyse a porté d'abord plus particulièrement sur les valeurs qui y sont énoncées; elle a aussi porté sur les propositions visant l'élargissement de la délégation, l'ouverture à des règles particulières et l'exemption de l'application de certaines règles en matière de gestion des ressources humaines.

1. VALEURS

La proposition de loi sur la gestion gouvernementale élargit à l'ensemble des ressources dont dispose l'État l'application d'objectifs formels de gestion. L'article 1 de cette proposition s'énonce ainsi :

- « 1. La présente loi a pour objet d'établir un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles de l'Administration gouvernementale qui est centré sur la qualité des services à la population tout en visant l'utilisation optimale des ressources.

Elle instaure un mode d'organisation des ressources qui privilégie :

- 1° l'atteinte des résultats en fonction d'objectifs préalablement établis;
- 2° une utilisation efficace et efficiente des ressources dans le respect du principe de transparence;
- 3° une plus grande flexibilité pour les ministères et organismes par l'adaptation des règles de gestion à leur situation;
- 4° une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats;
- 5° la responsabilisation de l'Administration gouvernementale face à la population;
- 6° l'accès, pour l'Assemblée nationale, à une information pertinente sur les activités de l'Administration gouvernementale. »⁴

Ces objectifs témoignent d'un souci élevé de service public. Ce sont des objectifs généreux et mobilisateurs dont le champ d'application est large. Ils précisent et complètent des valeurs contenues à l'article 3 de la Loi sur la fonction publique, soit l'efficacité administrative, l'imputabilité et la reddition de comptes.

Si l'énoncé de politique rappelle certaines valeurs fondamentales de la fonction publique qui devront être préservées, la proposition de loi ne reprend pas nommément les valeurs visant l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique, l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires et la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise. La Commission comprend cependant que celles-ci vont demeurer et que l'application des règles devrait faire en sorte de respecter ces valeurs.

Toutefois, la Commission demeure préoccupée par la conciliation des objectifs de l'énoncé de politique, dont l'atteinte des résultats et les

⁴ Déjà cité, p. 38

réalités connexes d'efficience et d'efficacité, avec les valeurs qui doivent continuer de prévaloir, notamment celle relative à l'égalité d'accès à la fonction publique.

Ce principe de l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique, d'ailleurs inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, est actualisé dans la Loi sur la fonction publique par la mise en place d'un régime du mérite en matière de recrutement et de promotion. L'énoncé de politique concernant la gestion gouvernementale précise que devraient être préservés les principes à la base de l'édification de la fonction publique actuelle, notamment la neutralité politique et l'égalité d'accès. Il ajoute que : « Le personnel devra continuer à être assujéti à un système de recrutement et de promotion sans favoritisme »⁵.

La Commission désire rappeler que, pour les emplois permanents, le concours est l'instrument d'application du principe de l'égalité d'accès à la fonction publique alors qu'un autre régime s'applique pour les emplois occasionnels. L'accès aux emplois occasionnels est actuellement possible à la suite de la sélection des personnes à partir d'un fichier central de candidatures qui est lui-même alimenté par un système d'appel de candidatures.

Les règles et les pratiques font cependant en sorte d'accorder dans plusieurs cas un privilège aux occasionnels qui ont été sélectionnés une première fois, ce que la Commission a d'ailleurs dénoncé par le passé. À l'égard du recrutement et de la promotion du personnel permanent, certaines « dérogations » ont aussi été constatées.

⁵ Déjà cité, p. 27

La dotation des emplois pose donc des problèmes malgré l'encadrement légal et réglementaire dont elle bénéficie actuellement.

La Commission a en effet pu observer, au fil des ans, la tenue de concours qui ne satisfaisaient pas aux exigences de la sélection au mérite. L'octroi d'une promotion sans concours au lieu d'un concours de promotion, l'imposition d'exigences additionnelles non justifiées pour l'admission à certains concours et l'utilisation parfois inadéquate de listes de déclaration d'aptitudes en sont des exemples. De plus, en matière d'embauche des occasionnels, le fichier central des candidatures n'est généralement pas utilisé lorsque la durée de l'emploi occasionnel est prolongée ou lorsqu'il s'agit de pourvoir à des emplois réservés à des personnes dont le nom est inscrit sur des listes de rappel constituées en vertu des conventions collectives.

À la connaissance de la Commission, ces situations ont de façon générale été expliquées en invoquant des motifs d'efficacité administrative.

De l'avis de la Commission, il faudra prendre les moyens nécessaires pour que le respect du principe de l'égalité d'accès soit accentué de façon à éviter qu'il ne soit mis en échec par une mauvaise compréhension des objectifs privilégiés reliés à l'atteinte des résultats.

La Commission croit que les gestionnaires devront se rappeler que le régime du mérite ne peut que contribuer à l'atteinte des résultats. En effet, la nomination et la promotion des fonctionnaires sur la base du mérite permettent de constituer une fonction publique des plus compétentes qui peut fournir les meilleurs services.

2. RÈGLES PARTICULIÈRES, DÉLÉGATION ET EXEMPTIONS

La proposition de loi sur la gestion gouvernementale présente une organisation où des règles différentes peuvent s'appliquer selon les ministères et organismes. Ceci peut résulter de la délégation de certains pouvoirs, de l'établissement de règles particulières ou encore de l'exemption de l'application de certaines règles.

L'article 59 de la proposition de loi permet en effet au Conseil du trésor, dans le cadre d'une entente de gestion, de déléguer l'exercice de ses pouvoirs et de ceux du président du Conseil du trésor. Il permet également d'exempter une unité administrative de l'application d'une directive ou d'une politique. Les articles 70, 72 et 74 de cette proposition accordent par ailleurs au Conseil du trésor des pouvoirs très larges relatifs à l'adaptation du cadre de gestion à la situation de chacun des ministères et organismes et à l'adoption d'orientations et de directives dont l'application pourrait être restreinte à certains d'entre eux.

La Commission émet des réserves sur l'application de ces dispositions à l'égard de la gestion des ressources humaines. À son avis, cette tendance va à l'encontre de la cohérence et de l'uniformité qui doivent prévaloir dans la fonction publique en cette matière.

Un regard sur les contenus visés par la centaine de directives actuellement en vigueur en gestion des ressources humaines suscite de sérieux doutes sur la pertinence de soustraire substantiellement certaines unités administratives de leur application, d'en rendre des parties non applicables à certains ou enfin de permettre à certains de déterminer leurs propres règles. Sur quelles bases ces choix pourraient-ils être faits ? La Commission ne peut les entrevoir à ce moment-ci. Évidemment, pour la Commission, ceci n'exclut surtout pas

que ces règles puissent être simplifiées et allégées mais au bénéfice de tous. C'est d'ailleurs le sens du discours sur l'allègement du cadre normatif qu'a tenu jusqu'ici la Commission.

III POSITIONS PARTICULIÈRES CONCERNANT CERTAINS DROITS ET PROCESSUS EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La proposition de loi sur la gestion gouvernementale énumère certaines matières pouvant faire l'objet de dispositions modificatives ou transitoires. La Commission a retenu aux fins de commentaires celles portant sur certains droits et processus en matière de gestion des ressources humaines, soit :

- la révision du droit d'appel en matière de concours de promotion;
- la délégation des pouvoirs du président du Conseil du trésor en matière de promotion sans concours;
- l'institution d'un processus particulier de promotion dans le cadre de certains programmes de développement de la main-d'œuvre approuvés par le Conseil du trésor.

1. LE DROIT D'APPEL EN MATIÈRE DE CONCOURS DE PROMOTION

Le droit d'appel en matière de concours de promotion existe depuis l'adoption de la Loi sur la fonction publique en 1978 et il a subi peu de changements depuis cette date. L'article 35 se lit ainsi :

« Un candidat peut, s'il estime que la procédure utilisée pour l'admission ou l'évaluation des candidats lors d'un concours de promotion a été entachée d'une irrégularité ou d'une illégalité, interjeter appel devant la Commission de la fonction publique, par une demande écrite qui doit être reçue à la Commission dans les 30 jours de l'expédition d'un avis l'informant qu'il n'est pas admissible au concours ou à l'examen ou l'informant des résultats de ceux-ci. »

Dans l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, on considère la possibilité de réviser le droit d'appel en matière de concours de promotion en raison des retards que l'exercice de ce droit entraîne dans le processus de dotation des emplois. On ajoute que ces retards peuvent avoir un impact important sur l'efficacité et l'efficacite de l'administration publique. À la fin de la proposition de loi sur la gestion gouvernementale, on indique parmi les principales matières qui feraient l'objet de dispositions modificatives ou transitoires, la révision possible du droit d'appel en matière de concours de promotion. Cette révision permettrait soit d'apporter des aménagements au droit d'appel, soit de le remplacer par un autre mécanisme qui fournirait aux fonctionnaires s'estimant lésés une protection équivalente⁶.

La Commission tient à souligner qu'elle ne peut voir à ce moment-ci quel mécanisme pourrait offrir aux fonctionnaires une protection équivalente à celle que comporte le droit d'appel en matière de concours de promotion.

Par ailleurs, la Commission a elle-même pu constater, au cours des dernières années, que les contestations de la validité des examens écrits ont pris de l'ampleur et qu'elles entraînent des délais importants. Elles nécessitent, dans certains cas, le témoignage d'experts en mesure et évaluation, souvent ceux qui les ont élaborés. La Commission

⁶ Déjà cité, p. 29

a été sensibilisée au fait que ces contestations sont susceptibles de provoquer la désaffection des experts en élaboration d'examens et aussi d'entraîner des coûts importants lorsqu'elles ont pour effet de rendre des examens non réutilisables.

Contexte du droit d'appel

La Commission croit opportun d'aborder brièvement le régime du mérite dans la fonction publique avant de traiter plus avant du droit d'appel.

Le principe du mérite se rapporte à la compétence des personnes à exercer un emploi ou un groupe d'emplois. Dans le contexte de la fonction publique, il permet de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et d'offrir à la population un service de qualité. Ce principe trouve son application dans le régime du mérite qui découle de la loi et des règlements. Ce régime s'appuie principalement sur la tenue de concours en matière de recrutement et de promotion. Un concours doit satisfaire aux règles suivantes :

- des membres de comités d'évaluation compétents et impartiaux;
- des conditions d'admission réalistes et justifiées;
- une publicité adéquate sur les emplois à pourvoir;
- une vérification juste et impartiale de l'admissibilité aux concours;
- l'évaluation basée uniquement sur les aptitudes et la compétence;
- la constitution d'une liste de déclaration d'aptitudes sur la base des résultats obtenus;
- la transmission juste et complète des résultats.

Le droit d'appel est un moyen de contrôle *a posteriori* qui a été accordé en matière de concours de promotion au moment où le régime du mé-

rite a été instauré. Parce qu'il offre la garantie immédiate, cas par cas, de l'application du régime du mérite et permet l'exercice du pouvoir de réparation, il contribue aux exigences d'efficacité, d'impartialité et d'équité du service public. La Commission est d'avis que les droits des candidats aux concours de promotion doivent continuer d'être protégés par le droit d'appel.

D'ailleurs, selon la Commission, l'exercice du droit d'appel a permis, depuis son instauration, la correction de situations nombreuses et variées. Au cours de la période du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1998, selon les données du tableau à l'annexe 1 du présent mémoire, 209 appels sur 364 visés par les décisions de la Commission ont été accueillis. L'exercice du droit d'appel a également fourni l'occasion d'améliorer de façon significative la procédure d'évaluation qui, selon la loi, doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats. Il a donc eu des retombées positives qui se reflètent sur la qualité tant des concours de promotion que des concours de recrutement.

Enfin, il convient de souligner que le droit d'appel en matière de promotion des fonctionnaires existe dans la fonction publique fédérale depuis 1967 et qu'il a été progressivement établi dans trois autres provinces canadiennes depuis 1991. L'annexe 2 du présent mémoire contient des renseignements concernant le droit d'appel en matière de promotion au fédéral et dans les provinces.

Malgré tout, la Commission est consciente qu'il n'est pas facile de concilier en pratique la sélection au mérite et l'exercice du droit d'appel en matière de concours de promotion avec certaines des responsabilités des gestionnaires. Le maintien de l'équilibre peut à l'occasion être délicat. Elle fait toutefois remarquer que tout processus visant à la re-

connaissance de droits individuels, qu'il soit judiciaire, quasi judiciaire ou administratif, emporte des délais.

La Commission souligne que le temps de traitement des appels est au centre de ses préoccupations et que, dans un souci d'efficacité, elle a adopté au fil des ans des mesures afin d'accélérer le règlement des appels. Il en est ainsi du regroupement des appels lorsque possible sur la base des concours concernés et des motifs invoqués. Ceux-ci sont alors entendus au cours d'une même audience et font l'objet d'une seule décision. De plus, depuis décembre 1997, la Commission a élargi l'offre de médiation aux appels en matière de promotion. Ce mode souple et rapide de résolution des litiges contribue à l'augmentation du nombre d'appels réglés et, jusqu'à maintenant, l'expérience s'est révélée positive. À titre d'information, elle joint, à l'annexe 3 du présent mémoire, un tableau indiquant le temps de traitement des appels en matière de concours de promotion au cours des cinq dernières années.

Consciente cependant des difficultés que peut entraîner l'exercice du droit d'appel, la Commission propose ici certaines mesures qui pourraient permettre d'en limiter les inconvénients.

Appels à différentes étapes d'un concours

Un concours peut être contesté à différentes étapes de son cheminement. Il peut d'abord l'être à la suite de la vérification de l'admissibilité par les personnes refusées au concours. Il peut l'être également à la suite des examens qui peuvent être tenus en plusieurs étapes en raison de leur nature ou selon leur caractère éliminatoire. À chacune des étapes éliminatoires, des résultats sont communiqués aux candidats qui, à chaque fois, ont l'occasion d'interjeter appel. Lorsqu'il y a appel,

les ministères et organismes évaluent le risque de poursuivre la tenue des concours en considérant les motifs d'appel. Cette possibilité d'en appeler aux différentes étapes est donc susceptible d'entraîner chaque fois l'arrêt de la tenue du concours, engendrant ainsi des délais importants dans le processus de dotation des emplois.

La Commission est d'avis qu'il pourrait y avoir avantage pour les ministères et organismes à ce que des appels ne puissent être entendus qu'à la fin d'un concours. Les ministères et organismes étant les mieux placés pour évaluer les impacts à l'égard des concours dont ils sont responsables, la Commission propose que leur soit conféré le pouvoir de choisir le moment où les appels pourraient être entendus, à savoir en cours de processus ou à la fin d'un concours. Ce choix lierait à la fois les appelants, les intimés et la Commission.

Validité des examens

L'évaluation adéquate de la compétence des personnes est au centre des appels en matière de promotion. D'où, dans plusieurs cas, la remise en question des moyens d'évaluation utilisés et plus particulièrement leur validité.

Pour résoudre les problèmes déjà mentionnés posés par la contestation des examens, à savoir les risques de désaffection des experts et d'impossibilité de réutiliser des examens, la Commission propose que soit mis en place, sur le plan administratif, un mécanisme de certification des examens par la Commission de la fonction publique. Ce mécanisme serait facultatif.

Un examen certifié aurait l'avantage de déterminer à l'avance sa validité pour des utilisations précises. Les examens ainsi certifiés ne pour-

raient par la suite faire l'objet de contestation quant à leur validité dans la mesure où ils seraient utilisés adéquatement.

Les ministères et organismes devraient donc décider s'il est opportun pour eux de soumettre ou non un examen à ce processus de certification avant de procéder à l'une ou l'autre des étapes d'un concours.

Au-delà d'une solution aux problèmes soulevés plus haut, la Commission est d'avis que ce mécanisme pourrait aussi avoir des impacts positifs tant sur le nombre que sur la durée des appels. Le fait que la certification des examens donne aux participants l'assurance de la validité de ces examens devrait limiter le nombre d'appels. De même, l'élimination du temps habituellement consacré, dans le processus de contestation, à l'examen de ces instruments d'évaluation devrait emporter une réduction du temps d'audience.

Divulgaration aux participants de renseignements relatifs à leurs résultats

La Commission a constaté que le refus de divulguer des renseignements utiles à la compréhension des résultats aux examens pouvait inciter des participants à interjeter appel. Souvent, ces refus sont justifiés par la volonté de préserver la confidentialité des examens pour en assurer la réutilisation. Dans plusieurs cas cependant, certaines informations auraient pu être fournies si les responsables des examens avaient eu l'assurance que la confidentialité n'en était pas pour autant compromise.

La Commission propose donc que la préparation d'un examen porte également sur les renseignements qui pourront être éventuellement fournis à un candidat à l'issue du concours ou de l'une ou l'autre de

ses étapes. Elle propose également d'étudier la possibilité d'exiger des concepteurs d'examens des guides de divulgation de renseignements.

2. LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR EN MATIÈRE DE PROMOTION SANS CONCOURS

La Loi sur la fonction publique, à ses articles 42, 99 et 102, prévoit la promotion sans concours des fonctionnaires et confie la responsabilité de procéder à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats au président du Conseil du trésor, responsabilité que ce dernier ne peut déléguer. L'énoncé de politique propose que ce pouvoir puisse à l'avenir être délégué⁷.

La Commission juge à propos de rappeler ici les circonstances dans lesquelles la promotion sans concours survient normalement. Dans le cadre d'une saine gestion des ressources humaines, les gestionnaires doivent s'assurer que les tâches principales et habituelles d'un fonctionnaire correspondent au niveau de son emploi et à son classement. Toutefois, il peut arriver que cette adéquation n'existe plus en raison d'un enrichissement des tâches. Le gestionnaire doit alors attribuer au fonctionnaire des tâches conformes à son classement ou procéder à une réévaluation du niveau de l'emploi. Dans ce dernier cas, il peut considérer l'opportunité d'attribuer à son titulaire une promotion sans concours, laquelle constitue une exception à la règle générale selon laquelle les promotions sont accordées à la suite d'un concours.

Les conditions énoncées au Règlement sur la promotion sans concours, adopté en vertu de la Loi sur la fonction publique, constituent pour le gestionnaire un cadre d'analyse lui permettant de déterminer

si

la situation visée correspond aux exigences pouvant conduire à la promotion sans concours du titulaire de l'emploi. La réponse affirmative à toutes ces conditions autorise un ministère ou un organisme à faire cheminer ces informations au Conseil du trésor et à lui demander de procéder à la vérification et, le cas échéant, à la déclaration des aptitudes de la personne visée. Préalablement à cette vérification, le Conseil du trésor s'assure explicitement du respect des conditions du règlement.

De l'avis de la Commission, la délégation des pouvoirs du président du Conseil du trésor en matière de promotion sans concours ne devrait pas pouvoir être autorisée. En effet, l'exercice par le président du Conseil du trésor de ce pouvoir offre les meilleures garanties quant à la qualité du processus. Le fait de lui conférer cette évaluation permet d'assurer l'impartialité, la transparence et la crédibilité requises du processus. Il permet aussi d'assurer que les personnes déclarées aptes possèdent les aptitudes requises non seulement par l'emploi réévalué mais aussi par le domaine d'activités auquel appartient cet emploi, permettant ainsi la polyvalence des personnes promues et favorisant leur mobilité.

D'autre part, la Commission croit aussi que le maintien de la règle actuelle de non-délégation est de nature à limiter l'utilisation de la promotion sans concours. Il faut souligner que, pour les années 1993-1994 à 1997-1998, le nombre de promotions sans concours a été supérieur au nombre de promotions à la suite de concours, tel que l'indique le tableau présenté à l'annexe 4 du présent mémoire. On peut comprendre que, pendant cette période, le gel de l'effectif, la rationalisation des ressources, les coupures budgétaires et le développement informati-

que ont entraîné des réorganisations administratives, des fusions d'emplois et l'ajout de tâches, ce qui peut expliquer qu'il y ait eu plus de promotions sans concours que de promotions à la suite de concours. Pour l'année 1998-1999, toutefois, le nombre de promotions à la suite de concours aurait surpassé celui des promotions sans concours, ce qui rassure la Commission sur les perspectives d'avenir. Des données supplémentaires sur les promotions à la suite de concours et de promotions sans concours sont disponibles aux annexes 5 et 6 du présent mémoire.

Malgré les statistiques de 1998-1999, on peut craindre encore que la promotion sans concours ne soit pas toujours perçue par les gestionnaires comme une mesure d'exception à la règle générale de la promotion à la suite d'un concours. Il paraît donc capital de réaffirmer l'importance du régime selon lequel les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours, régime qui contribue principalement à garantir l'égalité d'accès aux emplois dans la fonction publique, valeur fondamentale de notre démocratie.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission réitère qu'il est préférable que la procédure de vérification et de déclaration d'aptitudes des candidats à la promotion sans concours continue d'être confiée au président du Conseil du trésor sans autorisation de délégation.

Si par ailleurs, afin d'accroître l'autonomie des ministères et organismes dans la gestion de leurs ressources humaines, l'État devait décider de permettre la délégation des pouvoirs du président du Conseil du trésor en matière de promotion sans concours, la Commission considère que cette délégation ne devrait être mise en place qu'après le développement d'instruments valides qui assurent l'impartialité et la transparence du processus et la polyvalence des personnes promues;

de même l'utilisation devrait en avoir été prescrite et des mécanismes de contrôle appropriés devraient avoir été établis.

3. L'INSTITUTION D'UN PROCESSUS PARTICULIER DE PROMOTION DANS LE CADRE DE CERTAINS PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE APPROUVÉS PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR

L'institution d'un processus particulier de promotion dans le cadre de certains programmes de développement de la main-d'œuvre approuvés par le Conseil du trésor est brièvement envisagée dans l'énoncé de politique et fait partie des matières qui feraient l'objet de dispositions modificatives ou transitoires mentionnées à la fin de la proposition de loi. Ce mécanisme, selon l'énoncé de politique, viserait « l'atteinte d'une plus grande efficacité en ce qui concerne notamment des matières comme [...] la promotion du personnel [...] »⁸, en lui offrant éventuellement «des [...] perspectives de carrière »⁹ mieux définies.

Ce « processus particulier de promotion », à défaut d'une définition plus précise, constituerait une troisième voie pour la promotion de certains fonctionnaires qui viendrait s'ajouter à la promotion à la suite de concours et à la promotion sans concours. Cette troisième voie n'est cependant pas tout à fait nouvelle puisque le gouvernement a déjà mis en place par le passé le programme Formacadres.

La Commission est ouverte à la mise en œuvre d'une telle mesure et estime qu'elle est de nature à motiver les fonctionnaires qui seraient appelés à y participer. Toutefois, si cette nouvelle voie de promotion était retenue, la Commission recommande d'établir un processus qui

⁸ Déjà cité, p. 17

⁹ Déjà cité, p. 29

prenne en compte et assure le respect de l'égalité d'accès, du mérite, de la transparence, de l'équité et de l'impartialité.

De plus, de l'avis de la Commission ces programmes devraient faire l'objet d'une planification rigoureuse, sous le contrôle du Conseil du trésor, portant sur les besoins de main-d'œuvre dans la fonction publique. Ils devraient également faire l'objet d'une publicité adéquate, comporter un processus de sélection équitable, permettre l'acquisition des compétences requises pour les emplois visés et comporter un processus d'évaluation approprié.

Enfin, selon la Commission, cette voie de promotion devrait être complémentaire à la promotion à la suite d'un concours qui, comme elle l'a déjà affirmé à plusieurs reprises, doit demeurer le mode privilégié de promotion dans la fonction publique.

IV IMPACTS DE L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE SUR LE STATUT, LA MISSION ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le statut de la Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique relève de l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur la fonction publique. Ce lien apparaît fondamental pour assurer la crédibilité de l'institution auprès de la fonction publique et des citoyens.

Le silence de l'énoncé de politique et de la proposition de loi sur la gestion gouvernementale sur le statut particulier de la Commission soulève des

interrogations. La Commission est d'avis que des précisions devraient être apportées aux textes de loi pour réaffirmer ce statut particulier.

La Commission souligne enfin qu'elle n'a aucune réserve à être soumise, comme tous les ministères et la plupart des organismes, à la préparation de plan et rapport dont les objectifs sont similaires à ceux visés par l'énoncé de politique et la proposition de loi, mais elle considère que ces documents devraient s'adresser à l'Assemblée nationale.

La mission et le rôle de la Commission de la fonction publique

Par ailleurs, dans un contexte où l'on vise les résultats, la performance, l'efficacité et l'efficience, à l'heure où l'on déréglemente, où la délégation est accrue, il s'avère d'autant plus important de conserver, de mieux intégrer et de faire partager jusqu'aux plus hauts niveaux les valeurs qui sont fondamentales dans une administration publique démocratique et qui doivent guider les comportements de gestion.

L'expérience démontre que plus la délégation est importante, plus il est nécessaire d'établir clairement le cadre à l'intérieur duquel l'autorité déléguée devrait être exercée afin que les comportements adoptés et les gestes posés soient de nature à assurer la confiance à l'égard des institutions.

Une plus grande marge de manœuvre accordée aux gestionnaires pour atteindre les objectifs fixés doit être accompagnée d'exigences claires et de contrôles adéquats. La fin ne peut justifier le recours à n'importe quel moyen. Un minimum de règles s'impose pour assurer la cohérence gouvernementale. La principale difficulté de l'exercice consiste à identifier le nécessaire et le raisonnable.

Compte tenu de sa mission et de son rôle, la Commission s'intéressera à l'instauration et à la mise en œuvre de la réforme annoncée, demeurera vigilante et s'exprimera lorsque nécessaire sur les modifications législatives, réglementaires ou administratives qui toucheront la gestion des ressources humaines et les valeurs qui la guident. Elle tiendra compte des changements qui seront retenus et elle examinera les moyens utilisés pour atteindre les résultats visés.

La Commission entend continuer à contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et participer activement au processus de reddition de comptes en cette matière; elle estime enfin que, dans le nouveau contexte, elle pourrait apporter aux parlementaires un éclairage complémentaire en matière de gestion des ressources humaines.

CONCLUSION

Sous les réserves qu'elle a exprimées dans ce mémoire, la Commission réitère qu'elle est d'accord avec les orientations de l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale.

La Commission a centré son propos sur les matières reliées à la gestion des ressources humaines et a, à plusieurs occasions, rappelé l'importance des valeurs qui doivent guider cette gestion.

La Commission est aussi d'avis que l'imputabilité et la reddition de comptes doivent être accompagnées de contrôles. Le contrôle doit, en effet, faire partie intégrante de la gestion parce qu'il permet d'apporter les correctifs appropriés. La façon de contrôler devra donc être adaptée aux changements apportés. Toutefois, il faudra porter une attention particu-

lière à la définition d'objectifs mesurables et au développement d'indicateurs de performance et éviter de mettre en place un système de gestion complexe et rigide.

Enfin, l'accroissement de l'imputabilité, l'accentuation de la reddition de comptes et l'allègement du cadre normatif ne peuvent à eux seuls garantir l'augmentation de la performance et l'atteinte de l'excellence.

Les personnes constituent le cœur des organisations et c'est par elles que procèdent les changements. Leur contribution, leur engagement, leur adhésion et la reconnaissance de leur compétence sont des éléments fondamentaux en vue d'assurer le succès d'une telle réforme. Les employés devront donc être associés comme partenaires essentiels des changements à venir.

ANNEXE 1

Nombre de concours de promotion, d'appels et de décisions de 1993-1994 à 1997-1998

Fonction publique Concours de promotion de 1993-1994 à 1997-1998¹⁰ Commission de la fonction publique Appels et décisions de 1993-1994 à 1997-1998¹						
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	TOTAL
Concours tenus	154	59	86	79	151	529
Concours contestés ayant fait l'objet d'une décision	11	15	32	54	62	174
Appels reçus¹¹	104	28	60	184	238	614
Appels ayant fait l'objet d'une décision¹²	68	63	19	94	120	364
Appels accueillis³	58	12	4	78	57	209
Décisions rendues	20	10	14	17	26	87

¹⁰ À l'exception des données pour 1998-1999 qui ne sont pas disponibles au moment de la confection du présent tableau, les données de ce tableau sont obtenues à partir des rapports annuels de l'Office des ressources humaines, du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Commission de la fonction publique, des recueils de décisions de la Commission de la fonction publique et des comités d'appel de la fonction publique ainsi qu'à partir de la banque de données gouvernementale Vixit.

¹¹ Du 1^{er} avril au 31 mars de chaque année.

¹² Pour chacune des années, la répartition des appels tient compte des appels des années antérieures en cours en début d'année.

ANNEXE 2

Droit d'appel relatif à la promotion – Fédéral et provinces

Droit d'appel relatif à la promotion - Fédéral et provinces *												
		Fédéral	Alberta	Colombie britannique	Île-du-Prince-Edouard	Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Québec	Saskatchewan	Terre-Neuve
Existence d'un droit d'appel	Oui	X		X		X	X			X		
	Non		X		X			X	X		X	X
Objet de l'appel		Processus d'évaluation ou d'admission des candidats		Processus d'évaluation des connaissances, habiletés et aptitudes des candidats		Processus de nomination des candidats	Processus de nomination des candidats			Procédure d'évaluation ou d'admission des candidats		
Exercice du droit d'appel		À la fin du processus de sélection		À la fin du processus de sélection		À la fin du processus de sélection	À la fin du processus de sélection			À toutes les étapes du processus de sélection		

*

N'ont pas été vérifiés : les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut.

ANNEXE 3

Temps de traitement des appels relatifs aux concours de promotion de 1994-1995 à 1998-1999

Commission de la fonction publique Temps de traitement des appels relatifs aux concours de promotion de 1994-1995 à 1998-1999 (délais moyens / jours)			
<i>Périodes</i>	De la réception de l'appel à la mise au rôle	De la réception de l'appel au délibéré	De la réception de l'appel à la décision
1994-1995	96	102	182
1995-1996	94	163	197
1996-1997	81	122	159
1997-1998	92	115	162
1998-1999¹	72	134	242
Moyennes 1994-1995 à 1998-1999²	87	127	188

¹ Ces délais tiennent compte d'une décision touchant 63 appelants et ayant nécessité 14 jours d'audience. Si l'on exclut les délais relatifs à cette décision, les délais sont de 73 jours de la réception à la mise au rôle, 95 jours de la réception au délibéré et de 141 jours de la réception à la décision.

² Si l'on exclut les délais relatifs à la décision de 1998-1999 touchant 63 appelants, la moyenne des délais est de 87 jours de la réception à la mise au rôle, 119 jours de la réception au délibéré et de 168 jours de la réception à la décision.

ANNEXE 4

Nombre de promotions à la suite de concours et sans concours de 1993-1994 à 1998-1999

Fonction publique Promotions Tableau comparatif de 1993-1994 à 1998-1999		
Périodes	TOTAL	
	Promotions à la suite de concours	Promotions sans concours
<i>1998-1999</i>	<i>638</i>	<i>599</i> [*]
1997-1998	361	434
1996-1997	377	555
1995-1996	232	431
1994-1995	261	228
1993-1994	272	344

*

Données préliminaires obtenues du Secrétariat du Conseil du trésor le 2 septembre 1999.

ANNEXE 5

Nombre de promotions à la suite de concours par catégories d'emplois de 1984-1985 à 1998-1999

Fonction publique - Promotions à la suite de concours de 1984-1985 ¹ à 1998-1999 (par catégories d'emplois)									
Rapport annuel	Cadre supérieur	Cadre intermédiaire (personnel de maîtrise et de direction)	Professionnel	Technicien	Personnel de bureau	Agent de la paix	Ouvrier	Autres fonctionnaires	TOTAL
1998-1999²	145	108	103	206	57	0	19		638
1997-1998²	40	79	22	125	71	0	24		361
1996-1997³	75	85	28	135	32	0	22		377
1995-1996⁴	32	44	15	79	41	0	21		232
1994-1995⁴	22	48	11	90	86	3	1		261
1993-1994⁴	27	59	39	89	56	1	1		272
1992-1993⁴	138	189	132	291	295	9	14		1 068
1991-1992⁴	178	173	244	278	382	9	22		1 286
1990-1991⁴	128	215	196	308	361	3	38		1 249
1989-1990⁴	174	116	343	435	87	0	5		1 160
1988-1989⁴	168	100	151 ⁵	292	455	5	47	5	1 223
1987-1988⁴	140	100	77	343	368	2	61	1	1 092
1986-1987⁴	124	55	108 ⁵	246 ⁶	230	6	28		797
1985-1986⁴	211	51	142 ⁵	345 ⁷		6	56		820 ⁸
1984-1985⁴	139	33	142	161 ⁷		0	34		509
GRAND TOTAL	1 556	1 268	1 628	5 485		44	350	6	11 345

¹ Le 1^{er} février 1985 étant la date du début de la promotion sans concours, les données de la promotion avec concours sont fournies à partir de 1984-1985.

² Données obtenues du Secrétariat du Conseil du trésor le 2 septembre 1999.

³ Rapport annuel du Conseil du trésor.

⁴ Rapport annuel de l'Office des ressources humaines.

⁵ Professionnels et enseignants.

⁶ Techniciens et assimilés.

⁷ Personnel de bureau, techniciens et assimilés.

⁸ Ce chiffre inclut 9 hors cadres.

ANNEXE 6

Nombre de promotions sans concours par catégories d'emplois de 1984-1985 à 1998-1999

Fonction publique - Promotions sans concours de 1984-1985 ¹ à 1998-1999 (par catégories d'emplois)								
Rapport annuel	Cadre supérieur	Cadre intermédiaire (personnel de maîtrise et de direction)	Professionnel	Technicien	Personnel de bureau	Agent de la paix	Ouvrier	TOTAL
1998-1999*	98	86	76	167	168	0	4	599
1997-1998²	74	58	54	108	136	0	4	434
1996-1997³	39	121	41	198	150	0	6	555
1995-1996⁴	35	169	30	55	140	0	2	431
1994-1995⁴	19	55	19	57	78	0	0	228
1993-1994⁴	63	27	29	90	125	0	10	344
1992-1993⁴	49	46	73	171	176	0	8	523
1991-1992⁴	134		84 ⁵	415 ⁶				633
1990-1991⁴	75		68 ⁵	474 ⁶				617
1989-1990⁴	84		69 ⁵	581 ⁶				734
1988-1989⁴	83		74 ⁵	559 ⁶				716
1987-1988⁴	81		67 ⁵	574 ⁶				722
1986-1987⁴	74		72 ⁵	591 ⁶				737
1985-1986⁴	78	5	82 ⁵	325 ⁶				490
1984-1985⁴	10	0	0 ⁵	0 ⁶				10 ⁷
GRAND TOTAL	1 379		762	5 033				7 773

*

Données préliminaires obtenues du Secrétariat du Conseil du trésor le 2 septembre 1999.

1 Le 1^{er} février 1985 est la date du début de la promotion sans concours.

2 Rapport annuel du Secrétariat du Conseil du trésor.

3 Rapport annuel du Conseil du trésor.

4 Rapport annuel de l'Office des ressources humaines.

5 Professionnels et enseignants.

6 Personnel de bureau, techniciens et assimilés, agents de la paix et ouvriers.

7 Le *Règlement sur la promotion sans concours* étant entré en vigueur le 1^{er} février 1985, 10 des demandes reçues avaient été traitées et une déclaration d'aptitudes avait été émise pour chacun de ces 10 cas au 31 mars 1985.