

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



RAPPORT DE VÉRIFICATION SUR LA GESTION DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

DÉCEMBRE 2016

ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Élaine Bellavance
Carole Turgeon

COLLABORATION

Lionel Nouemsi

SOUS LA SUPERVISION DE

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

La version électronique du présent document
peut être consultée dans le site Web de la
Commission de la fonction publique,
à l'adresse suivante :
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 – 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-77073-2 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2016



LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

MISSION

Contribuer, par ses activités de surveillance et de tribunal, à assurer l'égalité d'accès des citoyennes et des citoyens à la fonction publique, la compétence des personnes qui y sont recrutées et promues, ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions qui y sont prises en matière de gestion des ressources humaines.

VISION

Être reconnue comme une organisation proactive offrant des services accessibles et de qualité et dont les interventions concourent à assurer des pratiques de gestion des ressources humaines respectueuses des principes et des valeurs de la *Loi sur la fonction publique*.

VALEURS

En plus de son adhésion aux cinq valeurs de l'administration publique que sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect, la Commission base ses interventions sur les trois valeurs suivantes : indépendance, cohérence et transparence.

Indépendance

La Commission est libre de toute influence et de tout intérêt qui pourraient entraver l'exercice de son jugement et sa neutralité.

Cohérence

La Commission accorde une place prépondérante à l'exemplarité. À cet égard, elle s'assure que ses actions sont en concordance avec son discours. Elle favorise le maintien d'un niveau élevé de qualité et de cohérence de ses décisions.

Transparence

La Commission agit en toute transparence, car elle considère que sa clientèle et son personnel ont droit à une information juste, accessible et compréhensible.



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	6
LISTE DES SIGLES	6
FAITS SAILLANTS	7
1 MISE EN CONTEXTE	11
2 OBJECTIF, CRITÈRES, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	12
2.1 Objectif et critères	12
2.2 Portée et démarche méthodologique	13
3 CADRE NORMATIF	15
3.1 Loi sur l'administration publique	15
3.2 Loi sur la fonction publique	15
3.3 Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure	16
3.4 Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires	16
4 RÉSULTATS DES TRAVAUX	17
4.1 Responsabilités du Secrétariat du Conseil du trésor	17
4.1.1 Suivi annuel de l'utilisation des quotas	17
4.1.2 Conseil et soutien aux ministères et aux organismes	18
4.1.3 Cohérence gouvernementale.....	18
4.2 Détermination des niveaux d'emplois professionnels dans d'autres administrations publiques	19
4.3 Point de vue des associations	22
4.3.1 Association des conseillers en gestion des ressources humaines.....	22
4.3.2 Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec	22

4.4	Constats sur les dossiers vérifiés.....	23
4.4.1	Durée minimale de l'emploi.....	23
4.4.2	Présence et conformité du comité d'évaluation	23
4.4.2.1	Fiche de consignation de l'évaluation d'un emploi professionnel.....	24
4.4.2.2	Description d'emploi	25
4.4.3	Processus de désignation à des emplois de complexité supérieure	28
4.4.3.1	Années d'expérience requises.....	29
4.4.3.2	Présence d'un affichage	29
4.4.3.3	Demande d'évaluation ou de réévaluation de la part d'un employé.....	30
4.4.4	Autres constats.....	31
4.4.4.1	Classification erronée	31
4.4.4.2	Intégrité du processus.....	31
4.4.5	Contingentement ministériel.....	32
4.5	Constats sur les pratiques de gestion.....	33
4.5.1	Évaluation des emplois de complexité supérieure	33
4.5.2	Mécanismes de suivi et de contrôle.....	34
	CONCLUSION	35
	COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VISÉS PAR LA VÉRIFICATION	37
	COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	39
	ANNEXE 1 - CADRE NORMATIF	41
	ANNEXE 2 - FICHE DE CONSIGNATION	44
	ANNEXE 3 - DESCRIPTION D'EMPLOI	47
	NOTES	51

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableau 1	Population totale et échantillon vérifié selon les ministères et les organismes.....	14
Figure 1	Répartition des dossiers selon l'absence de comité d'évaluation, par ministère et par organisme	24
Figure 2	Répartition des dossiers selon la non-conformité de la section des signatures de la fiche de consignation, par ministère et par organisme.....	25
Figure 3	Répartition des dossiers selon l'absence de description d'emploi, par ministère et par organisme	26
Figure 4	Répartition des dossiers selon le non-respect de la chronologie des signatures, par ministère et par organisme	28
Figure 5	Proportion des désignations à un emploi de complexité supérieure issues d'emplois vacants, par ministère et par organisme.....	29
Figure 6	Répartition des dossiers selon l'absence d'affichage, par ministère et par organisme	30

LISTE DES SIGLES

ACGRH	Association des conseillers en gestion des ressources humaines
CGRH	Conseillers en gestion des ressources humaines
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
CT	Conseil du trésor
ECS	Emploi de complexité supérieure
ENAP	École nationale d'administration publique
LFP	Loi sur la fonction publique
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MFQ	Ministère des Finances du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SAGIP	Système automatisé de la gestion des informations sur le personnel
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SHQ	Société d'habitation du Québec
SPGQ	Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec



FAITS SAILLANTS

CONTEXTE

La *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* est entrée en vigueur en 2006. Elle s'applique aux employés appartenant à la catégorie du personnel professionnel (sauf les ingénieurs, les avocats et les notaires, les dentistes, les médecins, et les médiateurs et conciliateurs) ainsi qu'aux conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH).

Les niveaux dits de complexité supérieure sont les niveaux expert et émérite. Lorsqu'un employé est désigné à un emploi de complexité supérieure (ECS), il reçoit une majoration de 10 % ou de 15 % de son taux de traitement. Cependant, le pourcentage de désignations autorisées pour chacune des organisations gouvernementales, communément appelé « quota », est limité et déterminé par le Conseil du trésor (CT), et il appartient au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) d'assurer le suivi de l'utilisation de ce quota.

OBJECTIF DES TRAVAUX

Par sa vérification de la gestion des ECS dans la fonction publique, la Commission avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure la gestion des emplois professionnels de complexité supérieure respectait les principes d'équité et d'impartialité prévus au cadre normatif. Cette vérification comportait trois volets.

Le premier volet consistait à examiner les façons de faire du SCT, en tant qu'organisme de gouverne, pour assumer ses responsabilités prévues à la Directive.

Le deuxième volet visait à répertorier, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, les pratiques relatives à la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et à leur gestion au sein de différentes administrations publiques. La Commission a également voulu connaître le point de vue de l'Association des conseillers en gestion des ressources humaines et du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec.

Le troisième volet visait à vérifier le respect de la Directive par les ministères et les organismes et à dresser un portrait de leurs pratiques en matière de gestion des ECS.

La Commission s'est penchée sur les dossiers d'employés désignés à un ECS, au 29 octobre 2015, dans trois ministères et trois organismes :

- la Commission de la santé et de la sécurité du travail¹;
- le ministère du Conseil exécutif;
- le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles;
- le ministère des Finances du Québec;
- la Société de l'assurance automobile du Québec;
- la Société d'habitation du Québec.

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Responsabilités du Secrétariat du Conseil du trésor

Il ressort de la vérification que le SCT assume les responsabilités qui lui sont dévolues en ce qui a trait à son rôle-conseil auprès des ministères et des organismes ainsi qu'au suivi des contingentements ministériels. Cependant, la Commission estime qu'il subsiste un risque en ce qui concerne la cohérence gouvernementale. En effet, le SCT n'effectue pas des vérifications ponctuelles des évaluations faites par les organisations. Il est d'avis que la cohérence est assurée par la formation donnée aux CGRH des différents ministères et organismes, de même que par les services-conseils offerts. La Commission croit que les moyens évoqués ne sont pas suffisants pour garantir la cohérence gouvernementale, et qu'un mécanisme d'assurance qualité doit être mis en place.

Détermination des niveaux d'emplois professionnels dans d'autres administrations publiques

Les recherches effectuées ont fait ressortir que la dimension de la complexité, au sein de différentes administrations publiques, est intégrée dans la classification des emplois, et reconnue par l'intermédiaire des échelles salariales afférentes.

Point de vue des associations

Les associations ont soulevé certains motifs d'irritation concernant le processus de détermination du niveau de complexité des emplois, notamment en ce qui a trait à l'attribution des quotas, aux décisions prises par les comités d'évaluation, à l'affichage des emplois vacants et à la désignation des employés.

Constats sur les dossiers vérifiés

La vérification des dossiers des ministères et des organismes a fait ressortir un taux de conformité élevé relativement à la durée minimale des emplois de complexité supérieure, à la composition des comités d'évaluation ainsi qu'à la présence de la fiche de consignation, de la description d'emploi et de l'affichage des emplois vacants, le cas échéant. Cependant, certaines lacunes ont été observées et ont amené la Commission à faire des recommandations aux organisations concernées, notamment en ce qui a trait à la mise en place systématique de comités d'évaluation et à la tenue des dossiers d'évaluation du niveau de complexité des emplois.

De plus, en cours de vérification, la Commission a constaté certaines irrégularités qui remettent en cause le respect du cadre normatif ou des valeurs de l'administration publique. Elle a recommandé aux organisations concernées de se conformer à la Directive et de respecter le processus d'évaluation du niveau des emplois professionnels, par souci d'équité envers tous les employés de la fonction publique.

Constats sur les pratiques de gestion

Des entrevues ont été menées avec des représentants des directions des ressources humaines des entités visées par la vérification afin de dresser un portrait de leurs pratiques de gestion des ECS. Pour ce qui est du processus d'évaluation des ECS, les organisations forment des comités d'évaluation et utilisent les outils fournis par le SCT (formation, directive, formulaires). Les principaux mécanismes de suivi et de contrôle mis en place par les ministères et les organismes sont la présence de membres permanents aux comités d'évaluation, la révision du niveau des ECS lorsqu'ils deviennent vacants et la production de l'information de gestion.

Enfin, la Commission a recommandé au SCT d'amorcer un exercice d'évaluation de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, afin de porter un jugement éclairé sur sa pertinence et de guider le CT dans sa décision de maintenir ou de modifier la manière de reconnaître la complexité dans les emplois professionnels.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor :

Recommandation 1

Assurer la cohérence gouvernementale en effectuant des vérifications ponctuelles des évaluations du niveau de complexité des emplois professionnels faites par les ministères et les organismes, conformément à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, ou mettre en place un autre mécanisme d'assurance qualité.

Recommandation 6

Dans une perspective de transparence accrue, modifier la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* afin d'y ajouter l'obligation de communiquer à l'employé de l'information sur le niveau de complexité de son emploi, ainsi que des précisions sur les modalités d'affichage pour la dotation d'un emploi de complexité supérieure.

Recommandation 10

Rappeler aux ministères et aux organismes l'importance de s'assurer de l'impartialité des membres des comités d'évaluation afin de préserver la neutralité du processus d'évaluation du niveau des emplois professionnels.

Recommandation 11

Évaluer, dans un esprit d'allègement administratif, la pertinence d'inclure les emplois professionnels vacants aux fins du calcul du nombre de désignations autorisées à un emploi de complexité supérieure.

Recommandation 12

Dans une optique de révision continue de ses façons de faire, amorcer un exercice d'évaluation de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, afin de porter un jugement éclairé sur sa pertinence et de guider le Conseil du trésor dans sa décision de maintenir ou de modifier la manière de reconnaître la complexité dans les emplois professionnels.

La recommandation suivante s'adresse à la CNESST, au MERN, à la SAAQ et à la SHQ :

Recommandation 2

Mettre en place, de façon systématique, des comités chargés d'évaluer le niveau des emplois professionnels conformément à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*.

La recommandation suivante s'adresse à la SAAQ :

Recommandation 3

S'assurer que les descriptions d'emploi sont signées par la personne responsable au niveau organisationnel.

Les recommandations suivantes s'adressent au MCE :

Recommandation 4

Documenter le niveau de l'emploi dans la description d'emploi afin qu'il reflète le niveau de complexité attribué.

Recommandation 8

Prendre les mesures nécessaires afin que les comités d'évaluation n'aient pas accès aux renseignements permettant d'identifier les employés visés par une réévaluation du niveau de leur emploi.

La recommandation suivante s'adresse aux ministères et aux organismes visés par la vérification :

Recommandation 5

Afin de préserver l'apparence d'intégrité du processus décisionnel menant à l'évaluation du niveau de complexité d'un emploi professionnel, s'assurer de remplir et de signer les documents requis (fiche de consignation et description d'emploi) au moment opportun, et de les conserver au dossier d'évaluation de l'emploi.

La recommandation suivante s'adresse à la CNESST :

Recommandation 7

S'assurer que le classement des personnes désignées à un emploi de complexité supérieure est conforme aux attributions de l'emploi.

La recommandation suivante s'adresse à la SHQ :

Recommandation 9

Respecter les obligations prévues à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* au regard de l'évaluation du niveau des emplois professionnels, et former un comité pour évaluer le niveau des emplois visés.



1 MISE EN CONTEXTE

- [1] La rétention de la main-d'œuvre qualifiée constitue un défi important pour les ministères et les organismes de la fonction publique québécoise. Le Conseil du trésor a adopté, en octobre 2013, la *Politique-cadre de gestion des ressources humaines*, qui énonce une orientation consistant à préserver l'expertise en misant sur les ressources internes : « Le maintien de l'expertise nécessaire à l'accomplissement des missions publiques représente un enjeu capital pour la fonction publique, notamment lorsque cette expertise revêt un caractère stratégique ou encore lorsqu'elle est unique et propre à l'exercice de fonctions gouvernementales². » Une des façons de préserver cette expertise interne est de reconnaître la complexité des tâches exercées par certains employés professionnels. La désignation à un emploi dit de complexité supérieure constitue un des leviers pour y arriver.
- [2] Avant 2006, il existait une prime appelée « de niveau plus élevé » qui correspondait à une majoration de 7 % du taux de traitement des employés professionnels visés. En 2006, le Conseil du trésor a remplacé la *Directive concernant l'évaluation des emplois de niveau plus élevé de la catégorie du personnel professionnel* en instaurant la notion de désignation à un emploi de complexité supérieure, soit de niveau « expert » ou « émérite ».
- [3] Ainsi, lorsqu'un employé professionnel est désigné à un emploi de niveau de complexité expert ou émérite, en application de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, il reçoit une majoration de 10 % ou de 15 % de son taux de traitement. Cependant, le pourcentage de désignations autorisées pour chacune des organisations gouvernementales, communément appelé « quota », est limité et déterminé par le Conseil du trésor, et il appartient au Secrétariat du Conseil du trésor d'assurer le suivi de l'utilisation de ce quota.
- [4] Dans un premier temps, la Commission a rencontré le Secrétariat du Conseil du trésor pour échanger quant à ses responsabilités au regard de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*. Elle a également répertorié les façons de faire au sein de différentes administrations publiques pour déterminer les niveaux de complexité des emplois professionnels. Elle a aussi effectué des entrevues auprès de certaines associations représentant le personnel visé, dont l'Association des conseillers en gestion des ressources humaines et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, pour connaître leur point de vue sur la Directive et son application.
- [5] Dans un second temps, la Commission a vérifié si la gestion des emplois de complexité supérieure était conforme aux normes applicables dans six ministères et organismes, et elle a dressé un portrait de leurs pratiques en cette matière.



2 OBJECTIF, CRITÈRES, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 OBJECTIF ET CRITÈRES

- [6] La vérification avait comme objectif de déterminer dans quelle mesure la gestion des emplois professionnels de complexité supérieure (ECS) respectait les principes d'équité et d'impartialité prévus à la *Loi sur la fonction publique* (LFP). Cette vérification comportait trois volets.
- [7] Le premier volet consistait à vérifier les façons de faire du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), en tant qu'organisme de gouverne, pour assumer ses responsabilités prévues à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*. Les critères retenus étaient en lien avec les responsabilités du SCT définies à l'article 11 de la Directive, soit :
- 1° la réalisation d'un suivi annuel de l'utilisation du pourcentage ou du nombre d'emplois de complexité supérieure;
 - 2° l'exercice d'un rôle de conseil et de soutien, auprès des ministères et des organismes, en ce qui concerne l'évaluation des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure;
 - 3° la réalisation de vérifications ponctuelles des évaluations faites par les ministères et les organismes, et la mise en œuvre d'autres mesures ayant pour but d'assurer la cohérence gouvernementale.
- [8] Le deuxième volet visait à répertorier, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ENAP), les pratiques relatives à la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et à leur gestion au sein de différentes administrations publiques (Alberta, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick, Ontario, Australie, Ville de Montréal et gouvernement fédéral). Les critères retenus étaient les suivants :
- la présence d'un cadre normatif (définitions, champs d'application, critères d'admissibilité, etc.);
 - le relevé des pratiques existantes (modèles d'encadrement et de suivi).
- [9] La Commission a également voulu connaître le point de vue des associations dont les membres sont visés par la Directive, soit l'Association des conseillers en gestion des ressources humaines (ACGRH) et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

- [10] Le troisième volet visait à vérifier le respect de la Directive par les ministères et les organismes et à dresser un portrait de leurs pratiques en matière de gestion des ECS. Les critères retenus étaient en lien avec les articles suivants de la Directive :
- le respect de la durée minimale de l'emploi, qui est d'un an (art. 9);
 - la présence d'un comité d'évaluation et la conformité de sa composition (art. 12, 1^{er} et 2^e paragraphes);
 - le respect du nombre d'années d'expérience requises pour occuper un emploi de complexité « expert » ou « émérite » (art. 14 et 15);
 - la présence, s'il y a lieu, de l'affichage d'une offre d'affectation ou de mutation pour combler l'emploi vacant de complexité supérieure (art. 23);
 - l'envoi, dans les 90 jours suivant la réception d'une demande d'évaluation ou de réévaluation de la part d'un employé, de la réponse écrite du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme à l'employé (art. 28);
 - le respect du contingentement ministériel (art. 10).
- [11] Quant au portrait des pratiques existantes dans les ministères et les organismes, il décrivait :
- la procédure d'évaluation (comité, outils, etc.);
 - les mécanismes de suivi et de contrôle (information de gestion, réévaluation, etc.).
- [12] À noter que la Commission n'a pas porté de jugement sur les évaluations du niveau des emplois professionnels effectuées par les comités d'évaluation des organisations.

2.2 PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

- [13] La vérification visait les employés appartenant à la catégorie du personnel professionnel, incluant les conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH), désignés à un ECS au 29 octobre 2015³. À noter que certaines analyses et certains constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou ultérieures, mais qui ont un impact sur les désignations vérifiées. En effet, la désignation des personnes en cause pouvait remonter à plusieurs années. Ainsi, 58 % des désignations vérifiées avaient eu lieu entre 2012 et 2015, et 42 % entre 2006 et 2011.
- [14] La détermination des ministères et des organismes retenus aux fins de la vérification s'est effectuée sur la base de différents critères, dont le nombre élevé de désignations à la date visée, à partir des données fournies par le SCT. Le choix s'est ainsi porté sur les ministères et les organismes suivants :
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)⁴;
 - le ministère du Conseil exécutif (MCE);
 - le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN);
 - le ministère des Finances du Québec (MFQ);
 - la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ);
 - la Société d'habitation du Québec (SHQ).
- [15] Un plan d'échantillonnage aléatoire simple a été utilisé pour chacun des ministères et des organismes choisis, à partir de la population initiale, soit le nombre total d'employés désignés en date du 29 octobre 2015. Ainsi, la taille de l'échantillon a été déterminée de telle sorte que, au niveau de confiance de 90 %, la marge d'erreur soit d'au plus 15 % pour les estimations, dans chacun des ministères et des organismes retenus. Par contre, pour les extrapolations sur l'ensemble des ministères et des organismes choisis, la marge d'erreur maximale est de 6 %.

TABLEAU 1 – Population totale et échantillon vérifié selon les ministères et les organismes

ÉCHANTILLON	MINISTÈRES ET ORGANISMES						
	CSST	MCE	MERN	MFQ	SAAQ	SHQ	TOTAL
Population totale (nombre de désignations ECS)	374	119	146	138	237	47	1061
Échantillon retenu (nombre de dossiers)	28	24	25	25	27	18	147

- [16] Les éléments vérifiés dans les dossiers physiques étaient, notamment : la description d’emploi, la fiche de consignation de l’évaluation d’un emploi professionnel, l’affichage de l’emploi, le cas échéant, l’offre de service ou le curriculum vitæ de la personne désignée, l’acte de nomination, la lettre ou le formulaire de désignation.
- [17] En plus de la vérification des dossiers des employés désignés à un ECS, des entrevues ont été faites avec les directions des ressources humaines des ministères et des organismes.
- [18] Des entrevues ont également été réalisées avec le SCT, l’ACGRH et le SPGQ. La Commission a sollicité la collaboration de l’ENAP pour effectuer une recherche comparative sur le sujet. Enfin, des échanges ont eu lieu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et la Commission de la fonction publique de la Ville de Montréal.

3 CADRE NORMATIF⁵

- [19] La détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des ECS dans la fonction publique québécoise sont encadrées par la *Loi sur l'administration publique* (LAP), par la LFP, par la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* et par la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

3.1 LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- [20] Le 3^e paragraphe de l'article 32 de la LAP mentionne que le Conseil du trésor (CT) « détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des fonctionnaires ».
- [21] L'article 33 précise qu'aucune rémunération ne doit être payée aux fonctionnaires en plus du traitement régulier attaché à leurs fonctions, sauf conformément à une décision du CT.

3.2 LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

- [22] Le mode d'organisation des ressources humaines institué par la LFP à l'article 3 est destiné à favoriser, entre autres, l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires.
- [23] 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 ». Les articles 40 et 41 précisent toutefois que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes peuvent déléguer leurs responsabilités. Cette délégation s'applique notamment à la gestion des ressources humaines.
- [24] Le 11^e paragraphe du premier alinéa de l'article 50.1 mentionne que le CT détermine par règlement les normes pour le classement des fonctionnaires. Par ailleurs, comme prévu à l'article 54 de la LFP, lors de son entrée en fonction et lorsqu'il change de classe d'emploi ou de grade, le fonctionnaire se voit attribuer, par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme, un classement conformément à ce règlement.

3.3 DIRECTIVE CONCERNANT LA DÉTERMINATION DU NIVEAU DE COMPLEXITÉ DES EMPLOIS PROFESSIONNELS ET LA GESTION DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE

- [25] La *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* est entrée en vigueur le 31 juillet 2006. Elle a remplacé la *Directive concernant l'évaluation des emplois de niveau plus élevé de la catégorie du personnel professionnel*.
- [26] Cette directive s'applique aux employés appartenant à la catégorie du personnel professionnel (sauf les ingénieurs, les avocats et les notaires, les dentistes, les médecins, et les médiateurs et conciliateurs) ainsi qu'aux conseillers en gestion des ressources humaines.
- [27] Trois niveaux de complexité sont déterminés pour les emplois professionnels, soit les niveaux standard, expert et émérite. Les niveaux dits de complexité supérieure sont les niveaux expert et émérite.
- [28] La Commission s'est également appuyée sur le document *Questions et réponses*⁶ relatif à la Directive, en vigueur pour la période faisant l'objet de la vérification. Une mise à jour a été diffusée par le SCT le 2 février 2016. Ce document de référence a permis d'examiner si l'interprétation des articles de la Directive était uniforme dans les ministères et les organismes visés par la vérification.

3.4 DIRECTIVE CONCERNANT L'ATTRIBUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES

- [29] L'article 34 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*⁷ établit le pourcentage de rémunération additionnelle dont bénéficient les employés désignés à des ECS. Ainsi, la majoration du taux de traitement est fixée à :
- 10 % du taux de traitement pour l'employé désigné à un emploi reconnu comme étant de niveau expert;
 - 15 % du taux de traitement pour l'employé désigné à un emploi reconnu comme étant de niveau émérite.



4 RÉSULTATS DES TRAVAUX

[30] Cette section présente les résultats des travaux en ce qui concerne les responsabilités du SCT, les façons de faire dans d'autres administrations publiques et le point de vue des associations. Elle expose les constats relatifs aux dossiers vérifiés et, enfin, elle fait état des pratiques de gestion des ECS dans les ministères et les organismes visés par la vérification.

4.1 RESPONSABILITÉS DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

[31] La Commission a échangé avec le SCT au sujet des responsabilités qui lui incombent et qui sont précisées à l'article 11 de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*. Ces responsabilités ont trait au suivi annuel de l'utilisation des quotas, au rôle-conseil du SCT et au respect de la cohérence gouvernementale.

4.1.1 SUIVI ANNUEL DE L'UTILISATION DES QUOTAS

[32] La première responsabilité du SCT, énoncée au paragraphe 1^o, est d'assurer le suivi annuel de l'utilisation du pourcentage ou du nombre d'emplois de complexité supérieure, soit le contingentement ministériel.

[33] Le SCT a mentionné qu'il produit de l'information de gestion aux trois mois par l'intermédiaire du système Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR). Ainsi, un suivi de l'utilisation des quotas auprès des ministères et des organismes a eu lieu en janvier 2016. Les organisations qui avaient dépassé leurs quotas ont reçu une décision du CT leur demandant de régulariser la situation d'ici le 30 septembre 2016.

[34] C'est l'article 9.1 qui guide le CT au moment de l'octroi et de la révision des quotas, à savoir le contingentement gouvernemental. En effet, la Directive prévoit que le nombre d'ECS qui peuvent faire l'objet d'une désignation ne peut dépasser 25 % des emplois professionnels auxquels elle s'applique dans l'ensemble des organisations.

[35] Selon le SCT, les ministères et les organismes peuvent en outre lui acheminer des demandes *ad hoc* pour qu'il revoie leur quota. C'est pourquoi il se réserve une marge de manœuvre en n'attribuant pas la totalité du 25 % autorisé par le contingentement gouvernemental. Cela permet de répondre aux demandes jugées pertinentes.

[36] Par ailleurs, les changements de structures organisationnelles sont des événements qui amènent le CT à revoir les quotas attribués. Le 21 avril 2015, un ajout à l'article 13 de la Directive est venu résoudre, selon le SCT, les problèmes liés aux réorganisations ministérielles et donner une marge de manœuvre au CT pour analyser ces changements de structures. Cet article précise notamment :

[...] Lors d'une réorganisation impliquant le déplacement total ou partiel d'une unité administrative sous l'autorité d'un autre sous-ministre ou dirigeant d'organisme, ce sous-ministre ou ce dirigeant d'organisme ne peut octroyer les nouvelles désignations rendues possibles en vertu de cette réorganisation jusqu'à ce que le Conseil du trésor ait déterminé un nouveau contingentement ministériel.

4.1.2 CONSEIL ET SOUTIEN AUX MINISTÈRES ET AUX ORGANISMES

- [37] La seconde responsabilité du SCT, mentionnée au paragraphe 2^o, est de conseiller et de soutenir les ministères et les organismes en ce qui concerne l'évaluation des emplois professionnels et la gestion des ECS.
- [38] Le SCT offre un service-conseil pour répondre aux demandes des organisations. Cinq séances de formation ont été données, en 2015, dans le contexte du renouvellement des effectifs en gestion des ressources humaines. Les outils fournis aux organisations sont le guide de formation, mis à jour à la suite des précisions ajoutées à l'article 13, le document *Questions et réponses*, mis à jour le 2 février 2016, et les interprétations de la Directive.
- [39] À la demande des ministères ou des organismes, le SCT peut donner son avis sur l'évaluation d'une description d'emploi et formuler une recommandation sur le niveau de l'emploi, notamment lorsque des directions des ressources humaines sont en conflit d'intérêts. Il s'assure du respect des quotas autorisés. Il est d'avis que les critères prévus à la Directive pour chacun des niveaux de complexité sont clairs et que le document *Questions et réponses* complète les règles qui y sont énoncées.

4.1.3 COHÉRENCE GOUVERNEMENTALE

- [40] La troisième responsabilité du SCT est de s'assurer de la cohérence gouvernementale, notamment en effectuant des vérifications ponctuelles des évaluations faites par les ministères et les organismes.
- [41] Selon le SCT, la cohérence est assurée par la formation donnée aux CGRH des différents ministères et organismes, de même que par les services-conseils offerts. L'établissement des quotas par niveau instaure des balises et facilite la distinction entre les niveaux de complexité. Le SCT ajoute que les organisations opérationnelles ont généralement un quota moindre que les organisations stratégiques.
- [42] Le SCT mentionne que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est ultimement responsable de l'évaluation des emplois relevant de son autorité. Par conséquent, il applique des mécanismes de suivi auprès des ministères et des organismes seulement au regard du respect des quotas autorisés. Le SCT n'effectue pas de sa propre initiative des évaluations des ECS dans les organisations. Ces évaluations sont confiées à des comités dont font partie des gestionnaires, ce qui amène, selon le SCT, une certaine impartialité.
- [43] Selon la Commission, le renouvellement des effectifs en gestion des ressources humaines, question soulevée par le SCT, comporte un élément de risque d'erreur dans les évaluations des ECS. Comme le SCT n'effectue pas les vérifications ponctuelles, ainsi que le mentionne le paragraphe 3^o de la Directive, la Commission est d'avis qu'un risque subsiste, malgré la formation et le service-conseil qu'il fournit. Elle croit que les moyens évoqués ne sont pas suffisants pour garantir la cohérence gouvernementale. Un mécanisme d'assurance qualité doit donc être mis en place à cette fin.

RECOMMANDATION 1

- [44] La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor :

Assurer la cohérence gouvernementale en effectuant des vérifications ponctuelles des évaluations du niveau de complexité des emplois professionnels faites par les ministères et les organismes, conformément à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, ou mettre en place un autre mécanisme d'assurance qualité.

4.2 DÉTERMINATION DES NIVEAUX D'EMPLOIS PROFESSIONNELS DANS D'AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

[45] La Commission a demandé au SCT si, à sa connaissance, le système de désignation à des ECS était propre à la fonction publique québécoise. Le SCT mentionne qu'il ne dispose pas d'information particulière à cet égard, puisqu'il n'a pas fait d'étalonnage sur ce sujet. La Commission a donc voulu répertorier les façons de faire au sein de différentes administrations publiques pour déterminer les niveaux de complexité des emplois professionnels. Elle a confié à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP le mandat de recenser les pratiques relatives à la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et à leur gestion au sein de cinq administrations, à savoir celles de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de l'Australie⁸.

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

Selon l'information accessible dans la documentation publiée sur les sites des administrations examinées ou fournie par les personnes-ressources consultées, le processus d'évaluation des emplois constitue généralement le principal levier pour intégrer les dimensions de complexité liées à un poste et, conséquemment, dans les échelles salariales des postes de niveaux professionnels. La catégorie d'emplois « professionnels » est scindée en plusieurs sous-catégories et « niveaux » auxquels correspondent des compétences, des responsabilités et des échelles salariales diverses. [...] Les professionnels peuvent accéder, dans leur classe d'emploi et s'ils remplissent les conditions exigées, à des postes situés à un niveau de complexité supérieure et à la rémunération supérieure afférente⁹.

[47] En Alberta, la dimension de la complexité est intégrée aux niveaux de rémunération dans le processus d'évaluation des emplois, y compris les emplois professionnels. Parmi les trois paramètres d'évaluation des emplois, le paramètre « connaissances » prend en compte la complexité et la diversité des connaissances requises. La plupart des emplois professionnels dans la fonction publique albertaine se situent dans la catégorie des *Program Services*, qui comporte cinq niveaux. Il est toutefois précisé :

[...] le niveau 4 est le niveau le plus élevé auquel peuvent accéder les professionnels travaillant dans le secteur des programmes gouvernementaux. D'ailleurs, il n'existe pas de progression « naturelle » du niveau 4 au niveau 5. En effet, ce dernier niveau regroupe des postes qui requièrent le plus haut niveau d'expertise dans un domaine de travail particulier (*work area*), ou en lien à une problématique particulièrement complexe, ou encore un poste de soutien à des postes en ressources humaines¹⁰.

[48] En Colombie-Britannique, la façon de reconnaître la dimension de la complexité dans les emplois passe également par le processus d'évaluation des emplois :

[...] des éléments de complexité comme une connaissance plus approfondie du domaine du travail (*higher job knowledge*), surtout s'il s'agit d'un travail spécialisé, ou des responsabilités de coordination (*team coordination*) sont considérés dans le plan de classification des emplois (*Job Classification Plan*). De cette manière, des niveaux de classification plus élevés et une rémunération conséquente sont accordés aux emplois professionnels plus complexes. [...] On distingue différentes catégories au sein d'un même groupe d'emploi, de même que des échelles diverses. Par exemple, il existe 7 catégories pour un professionnel de recherche (*research officer*). La procédure d'évaluation des emplois ayant mené aux classifications et aux grilles salariales en vigueur permet d'intégrer à la rémunération les éléments de complexité associés à différents postes¹¹.

[49] Au Nouveau-Brunswick, sauf en ce qui concerne les avocats, pour lesquels une classification supérieure a été négociée, il n'existe pas de mécanisme permettant d'établir que les emplois de certains professionnels sont de complexité supérieure, et de leur accorder une rémunération additionnelle en conséquence.

Il existe toutefois des situations exceptionnelles pour lesquelles les [ministères et les organismes] demandent au ministère des Ressources humaines (MRH) qu'une augmentation de salaire soit accordée à un poste en particulier en raison de sa complexité. [...] Pour ce faire, le [ministère ou l'organisme] concerné doit faire la preuve du bien-fondé de sa demande, en soumettant une description des tâches associées à l'emploi en question. Les années d'expérience de l'employé concerné ne sont pas prises en considération. La demande est alors examinée par un comité interne; si elle reçoit une réponse positive, l'augmentation correspond à 5 % du salaire au maximum¹².

[50] En Ontario, où « la complexité d'une position est intégrée dans la grille salariale¹³ », une particularité vise certains emplois rémunérés selon des considérations liées au marché de l'emploi (exemple : actuaire), c'est-à-dire que leur taux maximum peut être plus élevé que celui de l'échelle de traitement habituelle pour un niveau de classification donné.

[51] En Australie, la structure de classification de la fonction publique vise notamment à favoriser la cohérence et la flexibilité. Elle comporte plusieurs classes d'emplois regroupées en trois paliers, qui incluent chacun plusieurs échelons. Les emplois professionnels sont répartis en six niveaux. La classification des emplois se fait en fonction d'une évaluation des responsabilités qui tient compte, entre autres, de la dimension de la complexité.

[52] La méthode dite de l'élargissement d'échelon (*broadbanding*) est utilisée dans les ministères et les organismes pour adapter la structure de classification aux réalités du travail :

[Elle] permet de regrouper deux ou plusieurs échelons en un seul pour répondre à un besoin particulier en matière d'organisation du travail. Ce mécanisme permet à un employé professionnel d'accéder à un poste de complexité supérieure, sans concours, et de bénéficier de la rémunération additionnelle afférente.

Concrètement, cette pratique consiste à rassembler en un seul échelon plusieurs postes situés à des échelons différents, qui comportent des tâches similaires dans leur nature, mais qui varient du point de vue de leur complexité¹⁴.

[53] En résumé, le rapport de l'Observatoire de l'administration publique conclut qu'il n'y a pas de système comparable à celui de la fonction publique québécoise pour la reconnaissance des ECS, par un mécanisme de désignation à des emplois de niveau expert ou émérite, dans les administrations publiques examinées.

[54] De son côté, la Commission a consulté la Commission de la fonction publique de la Ville de Montréal et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Dans ces deux organisations, d'après ce qu'ont répondu les représentants, il n'y a pas de processus permettant la désignation à un emploi professionnel de complexité supérieure, comme cela existe dans la fonction publique québécoise.

[55] À la Ville de Montréal, il y a quatre catégories d'emplois professionnels : les professionnels municipaux, les professionnels scientifiques à pratique exclusive, les architectes et les juristes.

[56] Les professionnels municipaux sont répartis en quatre niveaux. Le niveau 3 regroupe ceux qui occupent un emploi nécessitant une expertise pointue dans leur domaine ou qui exercent des fonctions de chef d'équipe. Le niveau 4 vise les chefs de groupe, soit les professionnels qui dirigent les activités de professionnels, ainsi que du personnel de soutien, et qui évaluent notamment leur rendement.

[57] Le passage d'un niveau à l'autre se fait par voie de concours. Une échelle de traitement propre à chacun des niveaux est établie. Cette échelle de traitement annuel comporte un taux minimum et un taux maximum.

- [58] Une particularité concerne la catégorie des professionnels scientifiques à pratique exclusive, puisque le Programme de reconnaissance de la grande expertise s'adresse à ces professionnels. Ce programme, qui vise à « reconnaître les scientifiques qui possèdent un degré exceptionnel de maîtrise d'une discipline couverte par l'accréditation des scientifiques liée à l'exécution de ses tâches¹⁵ », s'adresse aux employés scientifiques permanents des niveaux 2 et 4 qui ont acquis au moins une année de service continu. Ils doivent soumettre leur candidature à un comité d'évaluation qui, sur la base de la documentation fournie à l'appui de la candidature (curriculum vitæ, liste des publications, description de l'emploi, évaluation du rendement, etc.), statuera sur leur admissibilité au programme. Un nombre maximal de 20 scientifiques peuvent bénéficier en même temps du programme. Le scientifique qui se qualifie peut obtenir un maximum de trois majorations annuelles de 2 % en raison de sa reconnaissance à titre d'expert. Cette qualification est maintenue sur la base d'un rendement au moins satisfaisant¹⁶.
- [59] La fonction publique fédérale utilise un système de classification qui, à l'aide de différentes normes d'évaluation des emplois, et selon la Politique et la Directive sur la classification du Conseil du Trésor, évalue les postes auxquels correspondent un groupe, un niveau et une échelle de traitement. La progression à l'intérieur de l'échelle salariale s'effectue selon les règles conventionnées et les politiques en vigueur¹⁷.
- [60] Le programme de classification au sein de l'administration publique centrale établit les principes d'une saine organisation et mesure du travail. Il appuie la création d'une hiérarchie du travail à laquelle correspond la rémunération et il fournit un cadre stratégique, une direction et des outils pour appuyer la gestion prudente de la masse salariale par l'entremise de décisions et de relativité de classification appropriées.
- [61] L'organisation du travail et la classification des emplois sont axées sur les postes plutôt que sur les employés et les emplois sont répartis en divers groupes professionnels. La structure des groupes professionnels indique la façon dont le travail est organisé. Dans ce contexte, la notion de « professionnel » fait référence à la profession et non au degré de l'emploi (technicien versus professionnel).
- [62] Généralement, un emploi de niveau plus élevé implique davantage de complexité dans les tâches à réaliser; il demande plus de connaissances, plus d'expérience et peut comporter des fonctions de gestion.
- [63] Pour un employé, le passage d'un niveau à l'autre se fait soit par voie d'un processus de dotation annoncé ou non annoncé ou par la reclassification de son poste. L'utilisation d'un processus non annoncé demande de la part du gestionnaire une justification. La reclassification d'un poste peut être une des raisons pouvant justifier un processus non annoncé. Par souci de transparence, tous les processus de plus de quatre mois moins un jour, qu'ils soient annoncés ou non, font l'objet d'une publication dans le site Web de la Commission de la fonction publique du Canada.
- [64] Un gestionnaire peut demander la reclassification d'un poste. Pour ce faire, 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 d'entrée en vigueur 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'organisation. De plus, il fera une étude de relativité interne et externe. Ce processus d'analyse et d'évaluation est très rigoureux; il se fait au moyen de normes d'évaluation des emplois et selon les exigences de la Politique et de la Directive en matière de classification du Conseil du Trésor. Il est à noter que le conseiller en classification accrédité reçoit une formation obligatoire très rigoureuse et spécifique afin de rendre des décisions de classification; il bénéficie de la délégation de signature du sous-ministre de son ministère.
- [65] Cette démarche de réévaluation d'un poste est celle qui se rapproche le plus de la détermination du niveau de complexité d'un emploi professionnel de la fonction publique québécoise. La réévaluation est toutefois permanente, alors que la désignation à un ECS revêt un caractère provisoire puisqu'un sous-ministre peut y mettre fin en tout temps, comme le prévoit l'article 18 de la Directive.

4.3 POINT DE VUE DES ASSOCIATIONS

[66] La Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure vise, en plus des emplois professionnels, les emplois de CGRH. Ainsi, la Commission a voulu obtenir le point de vue de l'association professionnelle qui représente 60 % d'entre eux dans la fonction publique, soit l'ACGRH. La Commission a également recueilli le point de vue du SPGQ, qui représente l'ensemble du personnel professionnel syndiqué de la fonction publique. Les sections suivantes donnent un résumé des entrevues effectuées avec des représentants de ces organisations.

4.3.1 ASSOCIATION DES CONSEILLERS EN GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

[67] Concernant les services offerts aux membres en matière d'évaluation des ECS, l'ACGRH mentionne que ce sujet est abordé en assemblée chaque année. Toutefois, elle est peu sollicitée par ses membres à cet égard.

[68] L'ACGRH souhaiterait connaître les critères objectifs qui ont conduit à l'établissement des quotas initiaux en 2006. Elle soutient que les chiffres des quotas attribués aux ministères et aux organismes en 2006 ont été convertis en pourcentage, en 2012, sans qu'il soit tenu compte de l'évolution de la population de CGRH. Cette évolution aurait dû amener une augmentation du pourcentage pour certaines organisations, selon elle.

[69] À la suite d'une demande d'accès à l'information visant à obtenir les données du SCT, l'ACGRH considère que les quotas sont répartis de façon inéquitable entre les ministères et les organismes. Selon les données qu'elle a reçues en 2013, 37 % des organisations n'ont obtenu aucune autorisation pour la désignation de CGRH à un ECS. Elle observe que ce sont souvent de petites organisations où travaille un seul conseiller généraliste, qui assume beaucoup de responsabilités et qui conseille directement les hautes autorités ministérielles. L'ACGRH est d'avis que cette fonction stratégique reconnue comme complexe pour les professionnels devrait l'être aussi pour les CGRH.

[70] Enfin, quelques cas de classification non conforme aux attributions de l'emploi ont été portés à l'attention de l'ACGRH. Par exemple, en l'absence d'une désignation disponible pour le groupe de CGRH, des employés ont été classés dans le corps d'emploi des agents de recherche et de planification socioéconomique. De cette façon, ils pouvaient bénéficier d'une désignation de complexité supérieure. L'ACGRH a demandé que la classification soit respectée, tout en étant consciente que cela a pénalisé financièrement les individus visés.

4.3.2 SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

[71] L'organisation souligne qu'elle offre un soutien administratif très limité à ses membres en matière d'évaluation des ECS. Elle peut fournir des lettres-types, donner des informations aux membres sur l'obligation d'affichage, sur la répartition des quotas et sur les recours possibles. Le SPGQ mentionne qu'il a proposé à ses membres quatre formations portant sur les ECS. On y présentait la Directive, la liste des emplois reconnus comme étant de complexité supérieure, une estimation de la réserve ministérielle, etc.

[72] Selon le SPGQ, l'entrée en vigueur de la Directive a constitué une nette amélioration pour les professionnels par rapport à ce qui existait auparavant (prime de niveau plus élevé). Toutefois, selon l'organisation, elle comporte plusieurs motifs d'irritation ou problématiques; ainsi :

- la Directive ne précise pas le mode d'affichage pour la dotation d'un ECS. Le syndicat s'interroge sur la transparence du processus et sur l'accès à l'offre d'emploi pour les personnes intéressées;
- la Directive ne prévoit pas de conséquence en cas de non-respect de l'obligation faite au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme de répondre, dans les 90 jours, à la demande d'un employé concernant l'évaluation de son emploi;
- la notion d'expertise de pointe n'est pas définie et encadrée par la Directive;
- les comités d'évaluation ne fournissent pas les motifs justifiant le niveau attribué aux emplois à la suite d'une demande de réévaluation;

- il est impossible de s'assurer que le processus est équitable et impartial (le syndicat souhaite être représenté aux réunions des comités d'évaluation, en qualité d'observateur);
- certaines façons de faire jugées discutables seraient utilisées pour mettre fin à des désignations, par exemple l'utilisation de l'évaluation du rendement pour déterminer qui conservera la désignation en cas de dépassement du quota;
- il est impossible de connaître l'évolution précise des quotas au moment des réorganisations ministérielles, ce qui limite la capacité d'établir des bilans.

[73] Le SPGQ note un déséquilibre dans les désignations à des ECS entre les hommes et les femmes. Selon lui, en novembre 2015, la population qu'il représentait se composait de 45 % d'hommes et de 55 % de femmes. La distribution des désignations à des emplois de niveau expert était égale entre les sexes, alors que les emplois de niveau émérite étaient occupés à 63 % par des hommes et à 37 % par des femmes. En corrélation, les hommes occupaient majoritairement les échelons salariaux supérieurs. En région, la multidisciplinarité et la polyvalence des tâches ne sont pas prises en compte pour reconnaître la complexité des emplois.

[74] Enfin, le SPGQ est d'avis que la Directive sert à pallier certaines lacunes liées au traitement, en ce qui concerne notamment la rétention et l'attraction des employés professionnels.

4.4 CONSTATS SUR LES DOSSIERS VÉRIFIÉS

[75] Certains éléments prévus à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* ont été vérifiés pour juger de la conformité de la gestion des ECS.

4.4.1 DURÉE MINIMALE DE L'EMPLOI

[76] La vérification a porté en premier lieu sur le respect de la durée minimale d'un an de l'ECS. À l'examen de tous les dossiers, la Commission a été en mesure de constater que l'emploi de complexité supérieure avait une durée minimale d'une année.

4.4.2 PRÉSENCE ET CONFORMITÉ DU COMITÉ D'ÉVALUATION

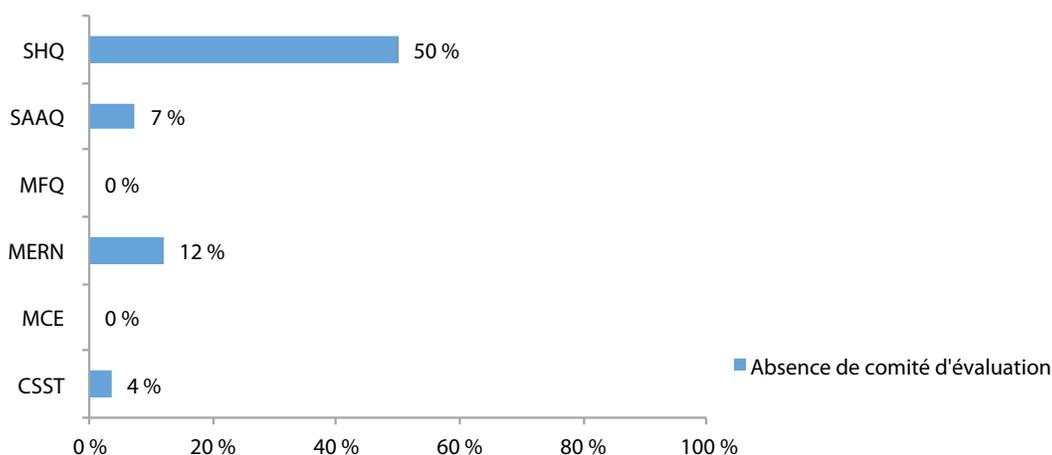
[77] L'article 12 de la Directive mentionne que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit constituer un comité d'évaluation chargé de recommander quels emplois peuvent être considérés comme étant de niveau de complexité expert ou émérite. Le deuxième paragraphe précise que :

- le comité doit être composé d'au moins trois personnes, dont un conseiller en évaluation des emplois qui agit aussi comme secrétaire du comité;
- le supérieur immédiat ne peut être membre d'un comité chargé d'évaluer un emploi sous sa supervision;
- le comité ne doit pas avoir accès aux renseignements qui permettent d'identifier le titulaire de l'emploi qu'il doit évaluer.

[78] La Commission a pu constater qu'un comité avait été formé pour évaluer les emplois dans une proportion de 93 % des dossiers de la population totale. À noter que le principal élément probant pour établir la présence ou l'absence d'un comité d'évaluation était la fiche de consignation de l'évaluation d'un emploi professionnel. Ainsi, les résultats concernant l'absence de cette fiche sont semblables à ceux qui ont trait au comité d'évaluation, comme il sera démontré plus loin.

[79] La figure 1 présente les résultats concernant l'absence de comité d'évaluation, par ministère et par organisme.

FIGURE 1 – Répartition des dossiers selon l'absence de comité d'évaluation, par ministère et par organisme



- [80] La Commission constate que le MCE et le MFQ se distinguent avec un taux de 100 % de conformité. C'est l'absence de la fiche de consignation de l'évaluation d'un emploi qui explique les résultats de la CSST, du MERN et de la SAAQ. Quant à la SHQ, elle obtient un score mitigé avec la moitié des dossiers où il n'y a pas eu de comité d'évaluation avant la désignation de l'employé à un ECS. Ce résultat est attribuable à l'absence de la fiche de consignation ou au fait que, dans deux dossiers, des personnes ont été désignées à des ECS à la demande des autorités. Ces situations, qui constituent un contournement flagrant de la Directive, seront analysées plus en détail dans la section 4.4.4.2 du présent rapport.
- [81] Par ailleurs, la composition des comités d'évaluation était conforme dans la majorité des cas, soit dans 98 % des dossiers de la population totale. La CSST, le MCE et le MFQ obtiennent un taux de conformité de 100 % pour ce critère. Au MERN, il y a non-conformité dans 4 comités sur 22, et à la SHQ dans 1 comité sur 9. Dans tous les cas, la non-conformité est attribuable au fait que le nombre de membres du comité était inférieur au nombre exigé dans la Directive, soit trois personnes. La Commission estime que ce nombre est nécessaire pour assurer l'équité et l'impartialité des décisions prises.

RECOMMANDATION 2

- [82] La recommandation suivante s'adresse à la CNESST, au MERN, à la SAAQ et à la SHQ :

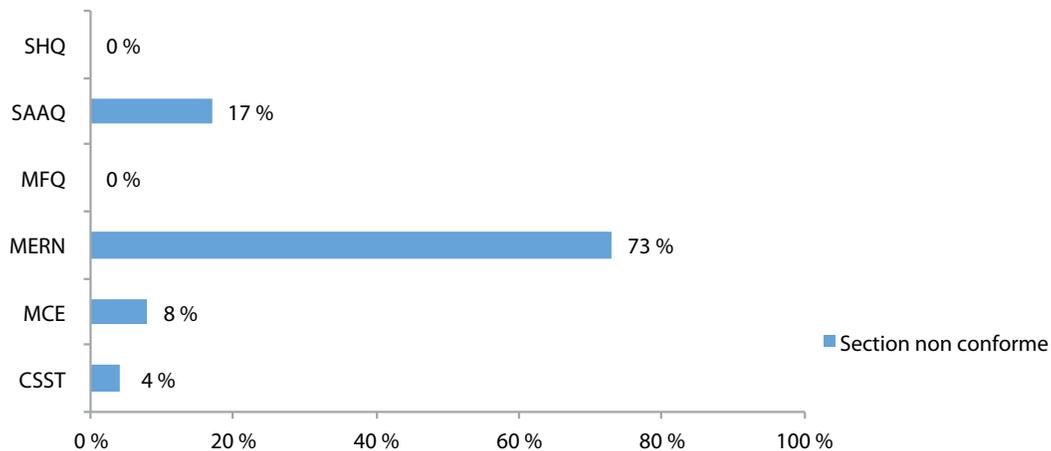
Mettre en place, de façon systématique, des comités chargés d'évaluer le niveau des emplois professionnels conformément à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*.

4.4.2.1 Fiche de consignation de l'évaluation d'un emploi professionnel

- [83] La fiche de consignation (voir annexe 2) « sert de document de référence en ce qui a trait à la détermination du niveau de l'emploi¹⁸ ». Elle s'utilise avec la description d'emploi et résume les informations portant sur les tâches de l'emploi et leur pourcentage, sur les particularités de l'emploi et sur sa position dans l'organisation du travail. Le niveau de complexité doit être noté et justifié pour chacune des tâches et des particularités mentionnées. La section « Recommandation du comité au sous-ministre » indique le niveau de complexité de l'emploi auquel ont conclu les membres du comité. Enfin, « chaque membre du comité signe et indique la date à laquelle le résultat final de l'évaluation a été obtenu¹⁹ ».

- [84] La présence de la fiche de consignation est estimée à une proportion de 92 % des dossiers de la population totale. Comme il a été signalé précédemment, ces résultats sont semblables à ceux qui sont liés à la présence ou à l'absence d'un comité d'évaluation. Il est à noter qu'à la SAAQ, en l'absence de la fiche de consignation dans un dossier, un courriel a permis de statuer sur la présence d'un comité et sur la conformité du nombre de membres du comité.
- [85] La section des signatures des membres du comité était non conforme dans 15 % des cas, soit parce que la fiche ne portait aucune signature ou parce qu'il manquait la signature d'un ou de deux membres. La figure 2 illustre les résultats relatifs à la non-conformité de la section des signatures de la fiche de consignation, par ministère et par organisme.

FIGURE 2 – Répartition des dossiers selon la non-conformité de la section des signatures de la fiche de consignation, par ministère et par organisme



- [86] Le MERN fait moins bonne figure avec un taux de non-conformité de 73 %, soit 16 fiches de consignation sur 22 où il manque une ou des signatures.

4.4.2.2 Description d'emploi

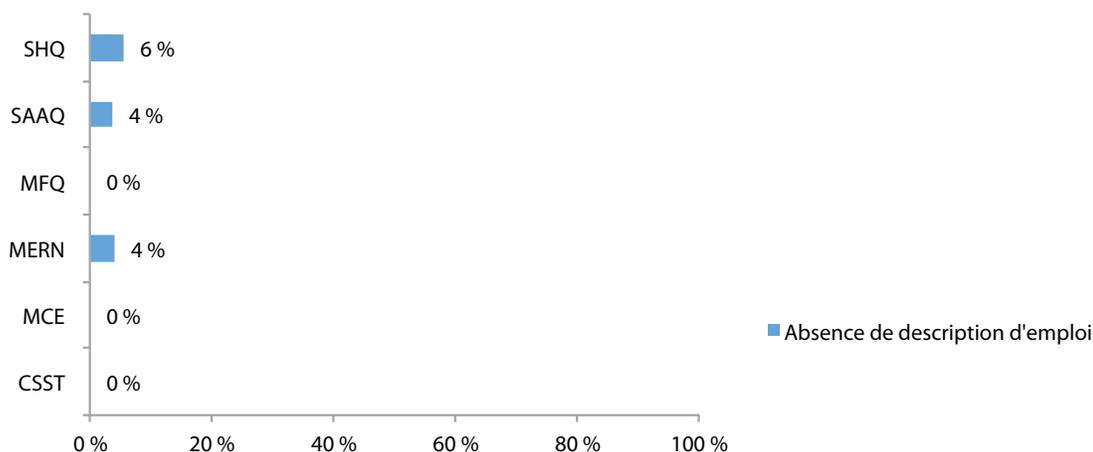
- [87] Outre la fiche de consignation de l'évaluation d'un emploi professionnel, la description d'emploi figure parmi les outils essentiels du comité d'évaluation (voir annexe 3). Comme il est indiqué dans les documents de formation produits par le SCT au moment de l'entrée en vigueur de la Directive, « la description d'emploi est un document synthèse qui présente de façon structurée les renseignements retenus à la suite de l'analyse de l'emploi et du contexte organisationnel²⁰ ». Pour le SCT, une bonne description d'emploi doit être objective et conforme à la réalité, précise et concise, claire et complète, en plus d'être à jour. Elle comporte différentes informations, dont :
- la raison d'être de l'emploi;
 - la description des tâches;
 - les particularités de l'emploi (autonomie, responsabilités à l'égard des résultats, communications, créativité, jugement et raisonnement, connaissances);
 - les modalités d'acquisition des connaissances (scolarité, expérience, apprentissage dans l'emploi);
 - les renseignements complémentaires (attention et concentration, environnement et conditions de travail);
 - le contexte organisationnel (mandat de l'unité administrative, organigramme).
- [88] Les dernières sections incluent des espaces de signature pour l'approbation du contenu de la description d'emploi par les gestionnaires et pour la détermination du niveau de l'emploi par le conseiller spécialisé et par la personne responsable au niveau ministériel. Le SCT précise qu'« on doit y retrouver la signature et le nom manuscrit de la ou

du supérieur immédiat de même que de la ou du supérieur hiérarchique accompagnés de la date²¹ ». Dans la section sur la détermination du niveau de l'emploi, il est mentionné ce qui suit :

Cette section doit être remplie par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé et celle qui agit à titre de responsable ministériel de la Direction des ressources humaines lors de l'évaluation de l'emploi. Il faut inscrire la date à laquelle le document est signé²².

[89] La Commission a vérifié si la description d'emploi se trouvait au dossier et si toutes les signatures requises y étaient consignées. La figure 3 présente les résultats relatifs à l'absence de description d'emploi, par ministère et par organisme.

FIGURE 3 – Répartition des dossiers selon l'absence de description d'emploi, par ministère et par organisme



[90] Les résultats démontrent que la description d'emploi était présente dans 98 % des dossiers de la population totale. Les pourcentages d'absence de description d'emploi représentent un dossier au MERN, à la SAAQ et à la SHQ.

[91] Pour ce qui est du contenu de la description d'emploi, la Commission a jugé nécessaire qu'il soit approuvé par au moins un supérieur (immédiat ou hiérarchique) du titulaire de l'emploi à évaluer. On estime à 97 % le taux de dossiers qui contenaient la signature d'au moins un supérieur. Trois organisations sur six se démarquent avec un taux de 100 % de conformité, soit la CSST, le MFQ et la SAAQ. Cette signature était absente dans deux descriptions d'emploi au MERN (8 %) et à la SHQ (12 %), et dans quatre au MCE (17 %).

[92] En ce qui a trait à la détermination du niveau de l'emploi, la recommandation du conseiller était présente dans une proportion de 96 % des dossiers de la population totale. Encore une fois, trois organisations sur six obtiennent un taux de 100 % de conformité, soit la CSST, le MCE et le MFQ. La signature du conseiller était absente dans deux descriptions d'emploi à la SAAQ (8 %) et à la SHQ (12 %), et dans trois au MERN (12 %).

[93] Pour ce qui est de la signature de la personne responsable au niveau ministériel²³, le MCE et le MFQ obtiennent un score de 100 %. À l'inverse, cette signature est absente de toutes les descriptions d'emploi dans les dossiers vérifiés à la SAAQ. L'organisation explique cette situation par le fait que la décision ministérielle est déléguée au chef du service à la clientèle en ressources humaines. La lettre de désignation envoyée à l'employé visé atteste, selon elle, le niveau de l'emploi et donc la décision ministérielle, puisqu'elle est signée par la personne à qui cette décision a été déléguée. La Commission est d'avis que ce type de lettre ne peut se substituer à la recommandation officielle qui porte sur un emploi, et non sur la personne désignée.

RECOMMANDATION 3

[94] La recommandation suivante s'adresse à la SAAQ :

S'assurer que les descriptions d'emploi sont signées par la personne responsable au niveau organisationnel.

- [95] Au MERN, c'est la moitié des dossiers qui ne contenait pas la signature officielle de la personne responsable au niveau ministériel, que ce soit sur la description d'emploi ou sur le tableau de désignation afférent. Pour justifier ce constat, le MERN explique qu'un exercice massif de réévaluation des emplois a été effectué à la suite de l'entrée en vigueur de la Directive. Une liste des ECS approuvés aurait été produite à ce moment, mais le MERN n'a pas été en mesure de fournir ce document.
- [96] À la CSST et à la SHQ, deux descriptions d'emploi ne portaient pas cette signature, ce qui représente respectivement 7 % et 12 % des dossiers.
- [97] Par ailleurs, dans un dossier au MCE, les autorités ont demandé à la Direction des ressources humaines de rehausser au niveau de complexité émérite un emploi évalué de niveau expert par un comité. La note des autorités était accompagnée d'une lettre du supérieur immédiat décrivant certaines tâches pour justifier le niveau de complexité demandé. Les documents soutenant l'évaluation de l'emploi par le comité, soit la fiche de consignation et la description d'emploi, signée un mois avant la désignation de la personne au niveau émérite, indiquaient que l'emploi était évalué de niveau expert.
- [98] L'article 12 mentionne que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit constituer un comité d'évaluation chargé de lui recommander les emplois qui pourraient être considérés de niveau de complexité supérieure. Cependant, la Directive n'énonce pas d'obligation au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme de suivre la recommandation d'un comité d'évaluation. Ainsi, le niveau de complexité émérite a été attribué à l'emploi visé, mais le niveau de l'emploi n'a pas été rectifié sur la description d'emploi.
- [99] Le MCE a précisé qu'il n'a pas refait de description d'emploi afin de rendre compte de façon transparente de l'évaluation faite par le comité. La Commission estime toutefois que le niveau de l'emploi dans la description d'emploi devrait être documenté afin de refléter le niveau de complexité attribué.

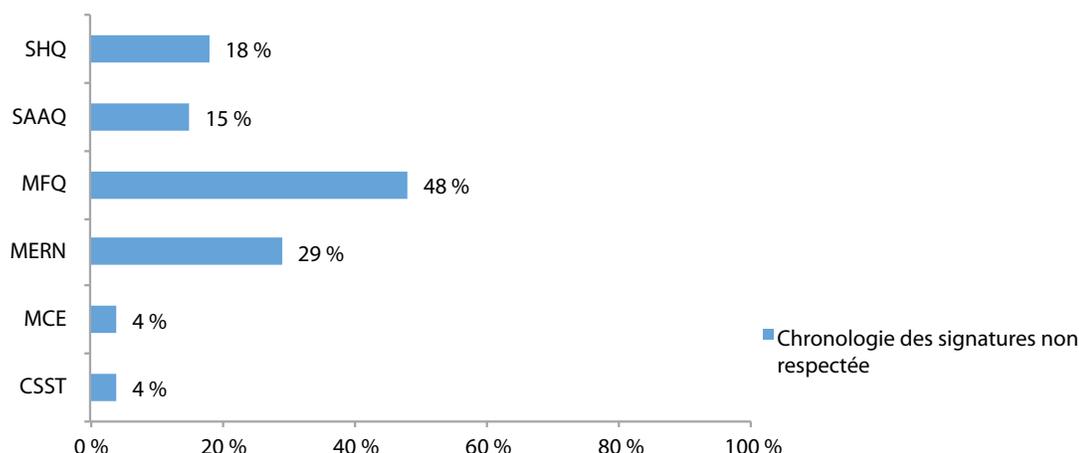
RECOMMANDATION 4

[100] La recommandation suivante s'adresse au MCE :

Documenter le niveau de l'emploi dans la description d'emploi afin qu'il reflète le niveau de complexité attribué.

- [101] Enfin, en vérifiant les descriptions d'emploi et les fiches de consignation, la Commission a constaté que la chronologie des signatures des intervenants concernés aux différentes étapes de l'évaluation des emplois ne correspondait pas à celle qui serait attendue, soit :
- l'approbation du contenu de la description d'emploi par le supérieur;
 - l'évaluation de l'emploi et la rédaction de la fiche par le comité d'évaluation;
 - la recommandation du niveau de l'emploi sur la description d'emploi par le conseiller spécialisé et par la personne responsable au palier ministériel;
 - la désignation d'une personne à un emploi évalué comme étant de complexité supérieure.
- [102] La chronologie des signatures ne respectait pas cet ordre dans une proportion estimée à 16 % des dossiers de la population totale. La figure 4 illustre la répartition des résultats obtenus, par ministère et par organisme.

FIGURE 4 – Répartition des dossiers selon le non-respect de la chronologie des signatures, par ministère et par organisme



[103] Les principales anomalies observées sont les suivantes :

- l’approbation du contenu de la description d’emploi a été signée après l’évaluation du comité d’évaluation (entre une semaine et plus d’un an après l’évaluation du comité);
- la détermination du niveau de l’emploi a été signée avant que le comité d’évaluation ait statué sur le niveau de complexité de l’emploi (entre une semaine et quelques mois avant la décision du comité);
- les documents ont été signés après la désignation (nomination) des personnes à des emplois évalués comme étant de niveau de complexité supérieure.

[104] Au MFQ, c’est près de la moitié des dossiers (12/25) qui présentent une anomalie dans la séquence décisionnelle, principalement à l’étape de la détermination du niveau de l’emploi.

[105] Bien que des retards administratifs puissent être en cause, les anomalies décelées peuvent semer un doute sur l’intégrité du processus décisionnel menant à la détermination d’un niveau de complexité supérieure. La Commission invite les entités visées par la vérification à faire preuve de rigueur, dans un souci de respect des valeurs d’impartialité et d’intégrité.

RECOMMANDATION 5

[106] La recommandation suivante s’adresse aux ministères et aux organismes visés par la vérification :

Afin de préserver l’apparence d’intégrité du processus décisionnel menant à l’évaluation du niveau de complexité d’un emploi professionnel, s’assurer de remplir et de signer les documents requis (fiche de consignation et description d’emploi) au moment opportun, et de les conserver au dossier d’évaluation de l’emploi.

4.4.3 PROCESSUS DE DÉSIGNATION À DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE

[107] La Commission a vérifié, pour chacune des désignations à un ECS, le respect du nombre d’années d’expérience requises pour occuper un emploi de niveau expert ou émérite. Elle a également vérifié la présence d’un affichage dans le cas d’un emploi vacant, soit d’une offre d’affectation ou de mutation afin de pourvoir à l’ECS.

4.4.3.1 Années d'expérience requises

[108] Les articles 14 et 15 de la Directive rappellent ce qui suit :

14. L'employé désigné [...] pour occuper un emploi de complexité « expert » doit posséder au moins cinq années d'expérience pertinente de niveau professionnel y compris six mois pendant lesquels il a accompli des activités lui permettant de se familiariser avec des tâches de complexité « expert » telles que définies à l'annexe II.

15. L'employé désigné [...] pour occuper un emploi de complexité « émérite » doit posséder au moins huit années d'expérience pertinente de niveau professionnel y compris une année pendant laquelle il a accompli des activités lui permettant de se familiariser avec des tâches de complexité « émérite » telles que définies à l'annexe III.

[109] De plus, l'interprétation du SCT, à la section 3.2 du document *Questions et réponses*, précise que l'expérience pertinente manquante ne peut être compensée puisqu'elle est considérée comme une exigence additionnelle²⁴.

[110] Pour cette vérification, seul le nombre d'années d'expérience de niveau professionnel a été examiné²⁵. Les documents probants ayant permis de statuer sur ce critère étaient notamment les fiches de l'employé dans le Système automatisé de la gestion des informations sur le personnel (SAGIP), l'offre de service ou le curriculum vitæ et les actes de nomination de la personne désignée.

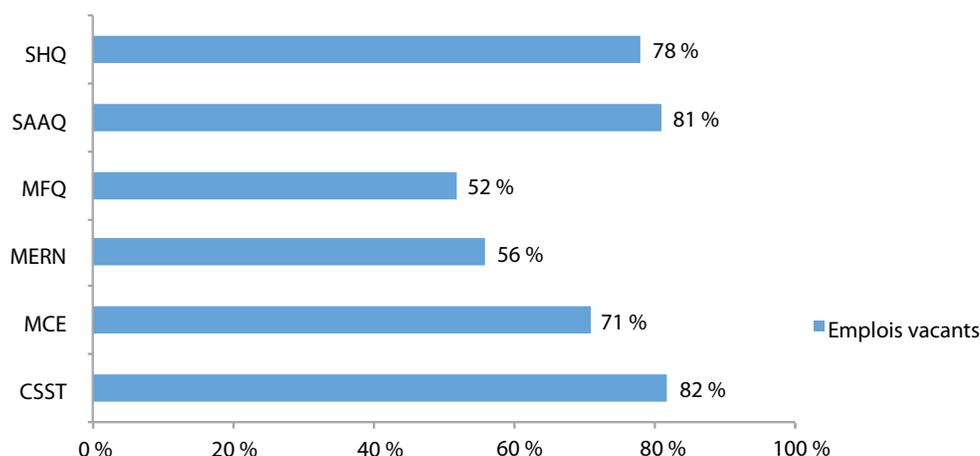
[111] L'examen des documents a permis de constater qu'un seul dossier de l'échantillon s'est avéré non conforme pour ce critère. Il s'agit d'une personne désignée à un emploi de niveau de complexité expert, au MERN, qui possédait seulement quatre années d'expérience au moment de sa désignation, en 2012, plutôt que les cinq années requises.

4.4.3.2 Présence d'un affichage

[112] L'article 23 de la Directive précise que « l'emploi vacant de complexité supérieure est d'abord comblé à la suite de l'affichage d'une offre d'affectation ou de mutation ». La proportion estimée de désignations issues d'emplois vacants, dans les six entités visées par la vérification, représente 73 % de la population totale.

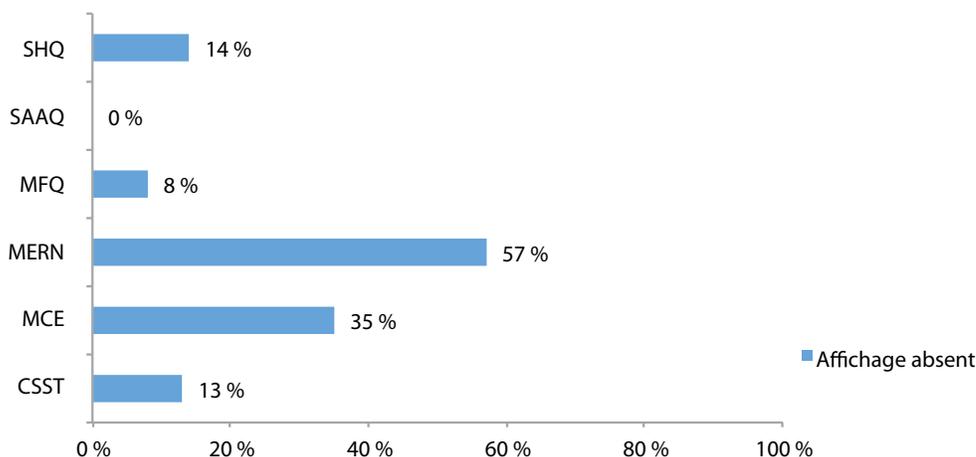
[113] La figure 5 illustre les résultats par ministère et par organisme.

FIGURE 5 – Proportion des désignations à un emploi de complexité supérieure issues d'emplois vacants, par ministère et par organisme



[114] Il y avait un affichage présent au dossier pour 84 % de ces emplois vacants. Comme l'illustre la figure 6, l'affichage était présent dans l'ensemble des dossiers de la SAAQ.

FIGURE 6 – Répartition des dossiers selon l'absence d'affichage, par ministère et par organisme



- [115] Il est à noter que le *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux* ne prévoit pas de règle particulière pour la conservation des documents relatifs au processus de dotation des ECS. La règle de conservation suggérée pour les documents produits dans le cadre de la dotation des emplois réguliers, par affectation ou par mutation, est d'une année à l'état actif, trois années à l'état semi-actif, puis un tri et la conservation d'un dossier par catégorie d'emplois dans les dossiers à l'état inactif²⁶. Il appartient à chaque organisation d'élaborer son propre calendrier de conservation et de le soumettre à Bibliothèque et Archives nationales du Québec pour approbation. Ainsi, d'une organisation à l'autre, les règles pour la conservation des documents peuvent être différentes.
- [116] Les ministères où l'affichage était le plus souvent absent, soit le MCE et le MERN, justifient cette absence par le délai de conservation établi pour les appels de candidatures dans leur calendrier de conservation. Pour ce qui est de la CSST et du MFQ, ils mentionnent que l'affichage était introuvable. Enfin, à la SHQ, l'absence d'affichage est justifiée par la création d'un emploi pour une nouvelle direction et par la réintégration de la personne dans son emploi avant l'affichage de l'emploi vacant.

4.4.3.3 Demande d'évaluation ou de réévaluation de la part d'un employé

- [117] Dans le cas où une demande d'évaluation ou de réévaluation du niveau de complexité d'un emploi professionnel est présentée par un employé, l'article 28 de la Directive prévoit que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit fournir une réponse écrite à l'employé dans les 90 jours qui suivent cette demande.
- [118] Parmi l'échantillon de dossiers vérifiés, aucun ne renfermait une telle demande. D'ailleurs, les directions des ressources humaines ont mentionné que les demandes d'évaluation ou de réévaluation du niveau de complexité d'un emploi proviennent généralement du supérieur immédiat.
- [119] Par contre, hormis le délai de réponse prévu à l'article 28 de la Directive, la Commission a constaté que celle-ci est muette en ce qui concerne le mode de communication des résultats de l'évaluation ou de la réévaluation d'un emploi. La Commission croit que l'employé qui fait une telle demande doit recevoir de l'information sur le niveau de complexité de son emploi. C'est pourquoi, afin d'assurer la transparence des décisions prises en matière de gestion des emplois de complexité supérieure, elle recommande au SCT d'apporter des précisions dans la Directive à cet égard.

RECOMMANDATION 6

[120] La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor :

Dans une perspective de transparence accrue, modifier la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* afin d'y ajouter l'obligation de communiquer à l'employé de l'information sur le niveau de complexité de son emploi, ainsi que des précisions sur les modalités d'affichage pour la dotation d'un emploi de complexité supérieure.

4.4.4 AUTRES CONSTATS

[121] En cours de vérification, la Commission a constaté certaines irrégularités qui remettent en cause le respect du cadre normatif ou des valeurs de l'administration publique. Ces irrégularités ont été classées en deux catégories : la première est liée à la classification des personnes désignées, et la seconde à l'intégrité du processus menant à la désignation d'un employé.

4.4.4.1 Classification erronée

[122] À la CSST, quatre personnes ont été désignées à des ECS dans les classes d'emplois des agents de recherche et de planification socioéconomique ou des attachés d'administration, alors qu'elles ont conservé leur classification d'origine, soit celle des spécialistes en sciences physiques.

[123] La CSST précise que les descriptions d'emploi présentes aux dossiers des employés concernés sont des descriptions d'emploi génériques du secteur « réseau d'expertise ». Ce réseau regroupe des inspecteurs en santé et sécurité au travail et des conseillers en prévention-inspection. Selon l'organisation, les désignations dites de complexité supérieure sont attribuées, notamment, pour répondre à un événement en fonction de la spécialité ou de l'expertise requises dans un domaine donné. Ainsi, « les primes de complexité supérieure du Réseau n'appartiennent [...] pas à des postes précis, mais sont octroyées à un inspecteur [...] ou à un conseiller [...] en fonction des compétences spécifiques qu'il détient²⁷ ».

[124] Au MCE, des attributions de conseiller en gestion des ressources humaines ont été répertoriées dans une description d'emploi d'agent de recherche et de planification socioéconomique, ainsi que dans la fiche de consignation afférente. Le classement du titulaire a été rectifié. Cependant, les documents qui soutiennent l'évaluation du niveau de l'emploi n'ont pas été corrigés.

[125] La Commission rappelle que les personnes désignées à un ECS doivent être classées en fonction des attributions de l'emploi qu'elles occupent, et ce, conformément aux directives de classification du SCT.

RECOMMANDATION 7

[126] La recommandation suivante s'adresse à la CNESST :

S'assurer que le classement des personnes désignées à un emploi de complexité supérieure est conforme aux attributions de l'emploi.

4.4.4.2 Intégrité du processus

[127] L'article 12 de la Directive mentionne, entre autres, que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est responsable de constituer un comité chargé d'évaluer le niveau de complexité des emplois et que ce dernier ne doit pas avoir accès aux renseignements qui lui permettent d'identifier le titulaire de l'emploi qu'il est chargé d'évaluer. Toutefois, la Commission a remarqué que cette règle n'a pas été respectée dans certains dossiers au MCE et à la SHQ.

[128] Ainsi, au MCE, un emploi a été réévalué par le comité d'évaluation alors que le nom de la personne titulaire de l'emploi était inscrit sur la description d'emploi.

RECOMMANDATION 8

[129] La recommandation suivante s'adresse au MCE :

Prendre les mesures nécessaires afin que les comités d'évaluation n'aient pas accès aux renseignements permettant d'identifier les employés visés par une réévaluation du niveau de leur emploi.

[130] À la SHQ, des documents ont permis de constater que deux personnes ont également été désignées à la suite d'une demande des autorités. Dans le premier cas, l'emploi a été « réévalué » comme étant de niveau de complexité supérieure sans avoir été préalablement évalué par un comité. La description d'emploi a été rédigée une fois la personne désignée. Dans le deuxième cas, un ECS a été créé pour une nouvelle direction. Il n'y a eu ni affichage, ni comité d'évaluation, et la description d'emploi a été signée à la date de la désignation.

[131] La Commission rappelle que, selon l'article 12 de la Directive, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est responsable de l'évaluation des emplois dans son organisation. Il doit notamment constituer un comité chargé d'évaluer les emplois. Il appartient au comité de lui recommander les emplois qui pourraient être considérés comme étant de niveau de complexité supérieure.

RECOMMANDATION 9

[132] La recommandation suivante s'adresse à la SHQ :

Respecter les obligations prévues à la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* au regard de l'évaluation du niveau des emplois professionnels, et former un comité pour évaluer le niveau des emplois visés.

[133] Enfin, à la SAAQ, une personne a été désignée rétroactivement à la date de l'évaluation de l'emploi par le comité, soit en décembre 2011, alors que l'emploi vacant n'a été affiché qu'en février 2012. L'organisation justifie cette situation par le fait que le titulaire nommé à l'ECS était le seul candidat à avoir postulé à cet emploi. Ainsi, l'employé a bénéficié d'une rémunération supplémentaire à laquelle il n'avait pas droit puisqu'il n'était pas encore nommé à l'emploi.

[134] Ces façons de faire sèment le doute sur l'impartialité des décisions ayant mené à la désignation des employés et remettent en cause l'intégrité du processus d'évaluation des emplois visés. La Commission rappelle qu'une désignation à un ECS se rattache à un emploi et non à une personne. Les documents soutenant l'évaluation devraient donc être exempts de toute référence à des employés. Elle rappelle également l'importance de respecter le processus établi. Il en va de l'équité envers tous les employés de la fonction publique.

4.4.5 CONTINGEMENT MINISTÉRIEL

[135] La Commission a vérifié le respect du contingentement ministériel en se basant sur les données fournies par le SCT concernant les différents quotas alloués aux ministères et aux organismes visés par la vérification. L'attribution des quotas s'exprime ainsi :

- un pourcentage total d'emplois de niveau expert et de niveau émérite pour les emplois professionnels de complexité supérieure;
- un pourcentage maximum pour les emplois professionnels de niveau émérite;
- un pourcentage total d'emplois de niveau expert et de niveau émérite pour les emplois de CGRH de complexité supérieure;
- un pourcentage maximum pour les emplois de CGRH de niveau émérite.

[136] Quatre entités, sur les six qui étaient visées par la vérification, respectaient l'intégralité de leurs quotas. Au moment de la vérification, les deux autres organisations, soit la CSST et la SHQ, avaient reçu une décision du CT leur demandant de régulariser la situation.

4.5 CONSTATS SUR LES PRATIQUES DE GESTION

[137] Des entrevues ont été menées avec des représentants des directions des ressources humaines des entités visées par la vérification, afin de dresser un portrait de leurs pratiques en matière de gestion des ECS. Ce portrait avait pour but d'établir, notamment, de quelle façon s'effectuait l'évaluation des ECS et si des mécanismes de suivi et de contrôle étaient mis en place.

4.5.1 ÉVALUATION DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE

[138] Le MERN a une politique ministérielle concernant la détermination et la gestion du niveau des emplois, dont les ECS. De plus, trois organisations sur six (MCE, MERN et SAAQ) ont une procédure écrite qui indique les principales étapes et les personnes responsables de la détermination d'un ECS. Le MFQ consacre une section de son site intranet à l'évaluation des emplois. Les outils utilisés sont ceux que fournit le SCT (guide de formation, formulaires, critères, etc.).

[139] Les six ministères et organismes forment des comités internes pour l'évaluation des ECS. Ces comités sont composés de trois ou quatre personnes, généralement des CGRH. La CSST et le MFQ intègrent à leurs comités des gestionnaires d'un secteur non visé par l'emploi évalué. Pour l'évaluation d'un emploi de CGRH, tous font appel à des conseillers de l'extérieur. La Commission considère cette façon de faire comme une pratique à instaurer dans tous les cas où l'impartialité du comité pourrait être mise en doute.

[140] Contrairement à certains, la SHQ n'implique pas ses gestionnaires dans les comités. Selon la Direction des ressources humaines, compte tenu de sa petite taille, cette pratique ne conserverait pas la neutralité du processus d'évaluation. Pour la même raison, elle ne peut guère soutenir ses gestionnaires pour la rédaction des descriptions d'emploi qu'ils souhaitent soumettre au comité d'évaluation.

[141] Par ailleurs, les CGRH participent aux formations offertes par le SCT. Les gestionnaires appelés à agir comme membres de comités sont formés à l'interne. Des pratiques de transfert d'expertise sont en place au MCE, au MFQ et au MERN. Dans ce dernier, une présentation de la Directive, comprenant de l'information sur les quotas, est offerte aux gestionnaires et aux professionnels en situation de gestion.

[142] Enfin, la taille de l'organisation détermine souvent le niveau de délégation des activités liées à la détermination des ECS, comme la constitution d'un comité, l'évaluation et la recommandation du niveau de l'emploi, la décision ministérielle et la désignation d'un employé à un ECS. Ainsi, au MERN et au MFQ, après l'évaluation d'un ECS, un tableau est rempli pour approbation finale par la personne déléguée ou par le sous-ministre.

RECOMMANDATION 10

[143] La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor :

Rappeler aux ministères et aux organismes l'importance de s'assurer de l'impartialité des membres des comités d'évaluation afin de préserver la neutralité du processus d'évaluation du niveau des emplois professionnels.

4.5.2 MÉCANISMES DE SUIVI ET DE CONTRÔLE

- [144] Si la Directive mentionne que le SCT a la responsabilité d'assurer la cohérence gouvernementale dans la détermination du niveau des emplois, les ministères et les organismes doivent, quant à eux, assurer cette cohérence à l'intérieur de leur organisation. Les secrétaires, membres permanents des comités d'évaluation, ont une vision d'ensemble des emplois. Ainsi, ils sont à même de faire des comparaisons entre les emplois qui existent dans leur organisation et, à l'occasion, au sein d'autres organisations.
- [145] De plus, les ministères et les organismes revoient généralement le niveau d'un ECS lorsqu'il devient vacant ou au moment d'une réorganisation administrative. D'ailleurs, une révision de l'ensemble des ECS est en cours au MERN et à la SHQ.
- [146] Les entités visées par la vérification reçoivent ou produisent de l'information de gestion mensuelle ou trimestrielle concernant le suivi des ECS. Le SCT est en mesure de faire le suivi des quotas par SAGIR, en tenant compte de la fluctuation des emplois professionnels vacants. En cas de changements de structure, il peut demander une reddition de comptes particulière. Les organisations qui n'utilisent pas le système SAGIR lui fournissent, aux trois mois, un état de situation réel.
- [147] Comme le SCT l'a précisé dans le document *Questions et réponses* mis à jour en 2016, « les postes vacants ne sont pas considérés aux fins du calcul du nombre de désignations. Néanmoins, lorsque ces derniers sont en voie d'être comblés à court terme, ils peuvent être inclus dans le nombre total des effectifs en place²⁸ ». Pour la SHQ, en tant que petite organisation, cette façon de faire complexifie le calcul des désignations autorisées.
- [148] La Commission est d'avis qu'il peut être difficile de combler, à court terme, les emplois professionnels vacants, notamment pour des raisons budgétaires. Ainsi, compte tenu de la taille de certaines organisations, le départ d'un professionnel impacte directement le calcul du nombre de désignations possibles, ce qui amène l'entité à se retrouver temporairement en situation de non-conformité. C'est pourquoi la Commission, dans un esprit d'allègement administratif du calcul des désignations autorisées, recommande au SCT de revoir cette façon de faire.

RECOMMANDATION 11

- [149] La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor :

Évaluer, dans un esprit d'allègement administratif, la pertinence d'inclure les emplois professionnels vacants aux fins du calcul du nombre de désignations autorisées à un emploi de complexité supérieure.

- [150] Enfin, après dix années d'application de la Directive et à la lumière des informations recueillies, la Commission estime qu'il serait opportun d'évaluer la façon de reconnaître les dimensions de complexité dans les emplois professionnels. Comme le constate le rapport de recherche de l'ENAP²⁹, le processus d'évaluation des emplois constitue généralement le principal levier pour intégrer les dimensions de complexité d'un emploi dans d'autres administrations publiques. Faut-il donc apporter des changements à la Directive? Doit-on s'inspirer de ce qui se fait dans d'autres administrations publiques? Comment reconnaître et préserver l'expertise à l'intérieur des ministères et des organismes? La Commission est d'avis qu'un exercice d'évaluation devrait être amorcé.

RECOMMANDATION 12

- [151] La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor :

Dans une optique de révision continue de ses façons de faire, amorcer un exercice d'évaluation de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, afin de porter un jugement éclairé sur sa pertinence et de guider le Conseil du trésor dans sa décision de maintenir ou de modifier la manière de reconnaître la complexité dans les emplois professionnels.



CONCLUSION

- [152] En exécutant sa vérification, la Commission avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure la gestion des emplois professionnels de complexité supérieure respectait les principes d'équité et d'impartialité prévus au cadre normatif. Pour ce faire, elle a mené une entrevue auprès du Secrétariat du Conseil du trésor au sujet des responsabilités qui incombent à cet organisme, en vertu de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*. Elle a sollicité la collaboration de l'École nationale d'administration publique afin d'effectuer une recherche comparative sur les façons de faire au sein de différentes administrations publiques. Elle a aussi consulté des représentants des groupes de salariés visés pour connaître leur avis sur la gestion des emplois de complexité supérieure. Enfin, elle a vérifié, dans six ministères et organismes, la conformité par rapport à certains articles de la Directive, et elle a répertorié les pratiques de gestion de ces entités.
- [153] Il ressort de la vérification que le Secrétariat du Conseil du trésor assume les responsabilités qui lui sont dévolues en formant les conseillers en gestion des ressources humaines et en offrant un service-conseil aux ministères et aux organismes. Il assure également le suivi des contingentements ministériels. Cependant, en ce qui concerne le volet cohérence gouvernementale, le Secrétariat du Conseil du trésor n'effectue pas de vérifications ponctuelles des évaluations faites par les organisations, comme prévu à la Directive. Il soutient que la cohérence est assurée par l'intermédiaire de la formation et du service-conseil. La Commission estime que cela présente un risque. C'est pourquoi elle a recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor d'effectuer des vérifications ponctuelles des évaluations du niveau de complexité des emplois professionnels faites par les ministères et les organismes, conformément à la Directive, ou de mettre en place un autre mécanisme d'assurance qualité.
- [154] Les recherches réalisées par l'Observatoire de l'administration publique et par la Commission ont permis de constater qu'il n'y avait pas, au sein des administrations étudiées, de système semblable à celui de la fonction publique québécoise pour la détermination des emplois de complexité supérieure. En effet, la dimension de la complexité est intégrée dans la classification des emplois, et reconnue par l'intermédiaire des échelles salariales afférentes.
- [155] Les associations ont soulevé des motifs d'irritation concernant le processus de détermination du niveau de complexité des emplois, notamment en ce qui a trait à l'attribution des quotas aux ministères et aux organismes, aux décisions prises par les comités d'évaluation, à l'affichage des emplois vacants et à la désignation des employés.
- [156] La vérification des dossiers des ministères et des organismes fait ressortir un taux de conformité élevé concernant la durée minimale des emplois de complexité supérieure, la composition des comités d'évaluation ainsi que la présence de la fiche de consignation, de la description d'emploi et de l'affichage des emplois vacants, le cas échéant. Cependant, certaines organisations doivent veiller à ce que des comités soient mis en place de façon systématique pour évaluer le niveau de complexité des emplois professionnels. La Commission a fait une recommandation à cet effet aux organisations en cause. Elle a également recommandé que les entités visées par la vérification fassent en sorte que les documents qui soutiennent l'évaluation des emplois soient remplis et signés

au moment opportun, et conservés de manière adéquate afin d'assurer l'apparence d'intégrité du processus. De plus, elle a recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de modifier la Directive afin d'y ajouter l'obligation de communiquer à l'employé de l'information sur le niveau de complexité de son emploi.

- [157] Par ailleurs, la Commission a constaté certaines irrégularités en ce qui a trait à la classification des personnes désignées et au processus menant à la désignation d'un employé. Elle a recommandé aux organisations concernées de se conformer à la Directive et de respecter le processus d'évaluation du niveau des emplois professionnels, par souci d'équité envers tous les employés de la fonction publique. La Commission a également recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de rappeler aux ministères et aux organismes l'importance de s'assurer de l'impartialité des membres des comités d'évaluation.
- [158] Pour ce qui est du respect du contingentement ministériel, deux des six entités avaient dépassé le quota attribué par le Conseil du trésor durant la période couverte par la vérification. L'une d'entre elles précise que le fait de ne pas prendre en considération les emplois professionnels vacants dans le calcul du nombre de désignations autorisées pose un problème. Ainsi, la Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor d'évaluer, dans un esprit d'allègement administratif, la pertinence d'inclure les emplois professionnels vacants aux fins du calcul du nombre de désignations autorisées à des emplois de complexité supérieure.
- [159] Enfin, la Commission est d'avis qu'un exercice d'évaluation doit être amorcé par le Secrétariat du Conseil du trésor au regard de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, afin de porter un jugement éclairé sur sa pertinence et de guider le Conseil du trésor dans sa décision de maintenir ou de modifier la manière de reconnaître la complexité dans les emplois professionnels.



COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VISÉS PAR LA VÉRIFICATION

COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

RECOMMANDATIONS 2, 5 ET 7

La CNESST a pris acte de vos constats qui lui sont favorables à plusieurs égards et qui poursuivent les objectifs de respect des valeurs d'impartialité et d'intégrité. Soulignons notamment des taux de conformité de 100 % en ce qui concerne la composition des comités d'évaluation ainsi que pour l'approbation par un supérieur de la description d'emploi à évaluer. Aussi, une bonne pratique en usage est soulevée, soit l'intégration de gestionnaires non visés par l'emploi évalué à ses comités afin d'assurer l'impartialité.

Par ailleurs, nous adhérons aux recommandations formulées. Nous vous transmettrons, dans les délais prescrits, les mesures que nous comptons prendre pour donner suite aux recommandations.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

RECOMMANDATIONS 4, 5 ET 8

Le Ministère considère cette démarche de vérification comme une opportunité de réviser ses façons de faire et ainsi améliorer ses pratiques en matière de gestion des ressources humaines. C'est donc avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du rapport, des constats et des recommandations s'adressant au ministère du Conseil exécutif. Nous sommes heureux de constater que dans la majorité des dossiers, la réglementation en vigueur a été respectée.

Le Ministère prend bonne note de l'importance de documenter adéquatement tous les dossiers. Des actions en ce sens ont déjà été initiées par la Direction des ressources humaines, qui a mis en place un tableau de suivi des évaluations des descriptions d'emploi.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

RECOMMANDATIONS 2 ET 5

Nous avons pris connaissance du projet de rapport de la Commission de la fonction publique. Conscient de la nécessité d'utiliser de manière optimale ses emplois de complexité, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles avait entrepris, dès juin 2015, une vaste opération de révision de ses emplois experts et émérites.

Le rapport de la Commission vient confirmer la pertinence de cet exercice en cours, et c'est sans réserve que nous adhérons à vos recommandations.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC

RECOMMANDATION 5

Le ministère des Finances est heureux des constats de la Commission sur son excellent taux de conformité à la *Directive concernant la détermination du niveau des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*. Le ministère des Finances se fait un devoir de respecter le cadre réglementaire en matière de gestion des ressources humaines et, par ce rapport, la Commission confirme que la réglementation en vigueur à ce sujet a été respectée.

La Commission formule une seule recommandation au ministère des Finances, soit celle de s'assurer de remplir et de signer les documents requis au moment opportun. Le mandat de vérification a permis de constater que tous les documents requis étaient complétés et signés, mais que la chronologie des signatures des intervenants concernés aux différentes étapes de l'évaluation des emplois, dans certains cas, ne correspondait pas à celle attendue. Le Ministère prend bonne note de cette recommandation, y adhère et s'engage à porter une attention particulière au respect de la séquence attendue et à revoir ses pratiques administratives à ce sujet. Des actions ont déjà été initiées afin d'assurer une plus grande rigueur à cet effet.

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

RECOMMANDATIONS 2, 3, ET 5

C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du rapport, des constats et des recommandations pour notre organisation. La Société investit beaucoup d'efforts dans l'amélioration de ses processus et procédures internes. Nous adhérons aux constats et recommandations et sommes disposés à intégrer les actions nécessaires pour continuer d'assurer le respect du cadre normatif ainsi que la saine gestion des emplois de complexité supérieure, et ce, afin de respecter les principes d'équité et d'impartialité prévus à la *Loi sur la fonction publique* (LFP).

Par ailleurs, nous souhaiterions apporter un éclairage additionnel au regard de la recommandation 2 qui porte sur les comités d'évaluation. Des comités d'évaluation systématiques sont en place à la Société, mais une attention particulière sera apportée à la présence de la fiche de consignation dans tous les dossiers d'emplois de complexité supérieure.

Aussi, en référence à la recommandation 3, la SAAQ, à défaut de faire signer la description d'emploi, utilisait les lettres de désignation pour assurer le respect du cadre normatif. Depuis que cette observation nous a été soulevée par la Commission, les descriptions d'emploi sont signées par la personne responsable au niveau organisationnel.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

RECOMMANDATIONS 2, 5 ET 9

Recommandation 2

Afin d'assurer l'impartialité et la justesse de ses appréciations de la valeur de ses emplois professionnels, la SHQ reconnaît l'importance et confie à un comité *ad hoc*, la responsabilité d'évaluer le niveau de complexité de tous ses emplois et d'adresser ses avis et recommandations au président-directeur général.

Recommandation 5

La SHQ s'engage à conserver au dossier d'évaluation les fiches de consignation complétées par les membres du comité *ad hoc* ainsi que le résultat de l'évaluation de chacune des descriptions d'emploi professionnels, préalablement signées et datées par les personnes concernées.

Recommandation 9

La SHQ souscrit d'emblée à toutes les obligations prescrites dans la directive applicable, et dans cette perspective, elle s'assurera entre autres que l'évaluation du niveau des emplois soit effectuée par un comité et que chaque membre du comité *ad hoc* détient l'expertise requise pour assumer cette responsabilité.

COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

RECOMMANDATIONS 1, 6, 10, 11 ET 12

Recommandation 1

Le SCT partage la préoccupation de la CFP. Il souhaite accentuer son positionnement en soutien aux ministères et organismes afin de les accompagner à la réalisation de leur mission.

D'ailleurs, à cet égard la formation annuelle diffusée aux conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH) des ministères et organismes (MO) et le service-conseil de la Direction de la classification permettent d'assurer l'application uniforme de la Directive. Cette offre de service est clairement indiquée dans le document *Questions et réponses* qui est transmis aux MO et disponible sur Carrefour RH.

De plus, dans un contexte de demande de révision des contingentements ministériels par les MO, les descriptions d'emploi visées peuvent être exigées, à l'initiative du SCT, et aux fins d'analyse. Ces vérifications servent notamment à s'assurer du respect des critères de complexité énoncés à la Directive et favorisent le maintien de la cohérence interministérielle.

Finalement, lors du comblement d'un emploi de complexité supérieure, le SCT peut être appelé à valider l'appel de candidatures, dont les attributions de l'emploi, notamment lorsqu'il s'agit d'une mutation. Cet élément ajoute un niveau de validation et permet de questionner le MO demandeur en cas de doute.

Recommandation 6

Le SCT adhère à la préoccupation de la CFP concernant la transparence dans le processus d'évaluation des emplois de complexité supérieure. Les ajouts proposés et pouvant donner ouverture à une modification de la Directive, seront analysés au regard de leurs effets sur la préoccupation du développement de l'efficacité de la fonction publique.

Par ailleurs, la Directive prévoit que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit donner sa réponse par écrit à l'employé dans les 90 jours suivant la réception de sa demande.

La Directive prévoit également que l'emploi vacant de complexité supérieure doit être comblé à la suite d'un affichage. Les modalités de celui-ci relèvent des sous-ministres et des dirigeants d'organismes.

Recommandation 10

Le SCT adhère à la préoccupation de la CFP qu'un comité d'évaluation soit composé de membres habités d'impartialité et sensibilisera de façon ciblée, le cas échéant. D'ailleurs, la Directive prévoit des mécanismes d'impartialité.

Recommandation 11

Le SCT évaluera, au cours des prochains mois, la possibilité d'inclure les emplois professionnels vacants aux fins du calcul du nombre de désignations autorisées à un emploi de complexité supérieure.

Recommandation 12

Le SCT a la préoccupation constante de s'assurer de la pertinence et d'une bonne application de la Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure. D'ailleurs, dans un objectif d'amélioration continue, la Directive a été modifiée à 3 reprises depuis son entrée en vigueur afin d'optimiser les façons de faire et faciliter l'interprétation pour les organisations.

Les informations reçues des MO (demandes de révision des contingentements, formation, service-conseil) indiquent que l'application est adéquate, que les critères sont clairs et bien compris. Le présent rapport en fait d'ailleurs état.

RÉACTION DE LA COMMISSION AUX COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Bien que le Secrétariat du Conseil du trésor ait informé la Commission qu'il adhérerait à toutes ses recommandations, ses commentaires ne laissent pas entrevoir qu'il entreprendra des actions afin d'y donner suite, à l'exception des recommandations 6 et 11.

Ainsi, le Secrétariat du Conseil du trésor mentionne qu'il peut exiger des descriptions d'emploi lors de demandes de révision des contingentements ministériels. La Commission estime toutefois que cela ne répond pas à l'exigence de la Directive d'effectuer des vérifications ponctuelles des évaluations faites par les ministères et les organismes.

La Commission réitère, dans un souci de transparence, que les modalités d'affichage, de même que les mécanismes de communication à la suite d'une demande d'évaluation du niveau de complexité d'un emploi de la part d'un employé, doivent être balisés dans la Directive.

Par ailleurs, malgré les modifications antérieures apportées à la Directive, et considérant ses dix années d'application, la Commission insiste sur la nécessité de procéder à une évaluation de sa pertinence au regard de la façon de reconnaître la complexité dans les emplois professionnels.

ANNEXE 1

Cadre normatif

1. DIRECTIVE CONCERNANT LA DÉTERMINATION DU NIVEAU DE COMPLEXITÉ DES EMPLOIS PROFESSIONNELS ET LA GESTION DES EMPLOIS DE COMPLEXITÉ SUPÉRIEURE

La *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* s'applique aux ministères et aux organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. Elle a trait aux emplois de la catégorie du personnel professionnel à l'exclusion des emplois d'ingénieurs, d'avocats et de notaires, de dentistes, de médecins ainsi que de médiateurs et conciliateurs. Elle s'applique aussi aux emplois de conseillers en gestion des ressources humaines (art. 2).

L'article 9 mentionne qu'un emploi de complexité supérieure doit avoir une durée minimale d'un an.

L'article 10 précise qu'il appartient au Conseil du trésor de déterminer les quotas maximaux des emplois du personnel professionnel et des emplois de conseillers en gestion des ressources humaines pouvant faire l'objet d'une désignation à un emploi de complexité supérieure dans un ministère ou un organisme. Ces deux quotas constituent, aux fins de la Directive, le « contingentement ministériel ».

L'article 11 énonce les responsabilités du Secrétariat du Conseil du trésor, qui sont :

- 1° d'assurer le suivi annuel de l'utilisation du pourcentage ou du nombre d'emplois de complexité supérieure;
- 2° de conseiller et de soutenir les ministères et les organismes en ce qui concerne l'évaluation des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure;
- 3° de s'assurer de la cohérence gouvernementale notamment en effectuant des vérifications ponctuelles des évaluations faites par les ministères et les organismes.

L'article 12 mentionne que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est responsable de l'évaluation des emplois. À cette fin, il doit :

- 1° constituer un ou plusieurs comités d'évaluation chargés d'évaluer les emplois du ministère ou de l'organisme en respectant l'approche et les critères d'évaluation établis à la section II du chapitre III afin de lui recommander les emplois qui pourraient être considérés soit de complexité « expert » ou de complexité « émérite »;

- 2° nommer les membres du comité d'évaluation, lequel doit être composé d'au moins trois personnes dont, entre autres, un conseiller en évaluation des emplois qui agit aussi à titre de secrétaire du comité. Le comité n'a pas accès aux renseignements qui lui permettent d'identifier le titulaire de l'emploi qu'il est chargé d'évaluer. De plus, le supérieur immédiat ne peut être membre du comité chargé d'évaluer un emploi sous sa supervision;
- 3° assurer la cohérence ministérielle au regard du niveau de complexité des emplois;
- 4° fournir à la demande du secrétariat du Conseil du trésor l'information nécessaire à l'application de la présente directive notamment les descriptions d'emplois et les évaluations des emplois qui ont été faites par les comités, les données sur les emplois ou tout autre document relatif au suivi.

L'article 13, modifié en avril 2015, apporte notamment des précisions liées aux réorganisations ministérielles :

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est responsable de la gestion des emplois de complexité supérieure. À cette fin, il peut désigner un employé professionnel pour occuper un emploi de complexité supérieure sans toutefois dépasser le contingentement ministériel alloué conformément à l'article 10.

Lors d'une réorganisation impliquant le déplacement total ou partiel d'une unité administrative sous l'autorité d'un autre sous-ministre ou dirigeant d'organisme, ce sous-ministre ou ce dirigeant d'organisme ne peut octroyer les nouvelles désignations rendues possibles en vertu de cette réorganisation jusqu'à ce que le Conseil du trésor ait déterminé un nouveau contingentement ministériel.

Toutefois, l'employé qui avait été désigné pour occuper un emploi de complexité supérieure avant la réorganisation prévue au deuxième alinéa, voit sa désignation maintenue à la suite du déplacement de son unité administrative, sous réserve du pouvoir du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme d'y mettre fin en application de l'article 18 de la directive.

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut conserver, à titre de réserve de gestion, un maximum de 25 % des emplois inclus dans chaque quota qui lui est alloué. Les emplois qui ne font pas l'objet d'une désignation constituent une réserve de gestion.

La désignation des employés aux emplois de complexité supérieure est encadrée par les articles 14 et 15 de la Directive :

14. L'employé désigné par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pour occuper un emploi de complexité « expert » doit posséder au moins cinq années d'expérience pertinente de niveau professionnel y compris six mois pendant lesquels il a accompli des activités lui permettant de se familiariser avec des tâches de complexité « expert ».

15. L'employé désigné par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pour occuper un emploi de complexité « émérite » doit posséder au moins huit années d'expérience pertinente de niveau professionnel y compris une année pendant laquelle il a accompli des activités lui permettant de se familiariser avec des tâches de complexité « émérite ».

L'article 18 apporte des précisions concernant la fin d'une désignation :

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut en tout temps cesser de reconnaître un emploi comme étant de complexité supérieure ou mettre fin à la désignation d'un employé dans un emploi de complexité supérieure.

Lorsque l'emploi cesse d'être reconnu comme étant un emploi de complexité supérieure, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme émet un avis écrit à l'employé 30 jours avant que cette décision devienne effective.

L'article 23 mentionne, notamment, que « l'emploi vacant de complexité supérieure est d'abord comblé à la suite de l'affichage d'une offre d'affectation ou de mutation ».

L'employé qui croit occuper un emploi de complexité « expert » ou de complexité « émérite », ou dont l'emploi a cessé d'être reconnu comme tel, peut demander par écrit au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme une évaluation ou une réévaluation de son emploi, en exposant les motifs qui appuient sa demande (art. 26).

Enfin, l'article 28 précise que « dans les 90 jours suivant la réception de la demande, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme donne sa réponse par écrit à l'employé ».

Trois annexes complètent la Directive; elles précisent les différents critères d'évaluation pour chacun des niveaux des emplois professionnels, soit « standard », « expert » et « émérite ».

2. DIRECTIVE CONCERNANT L'ATTRIBUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES

L'article 34 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* détermine la rémunération additionnelle octroyée à un employé professionnel désigné à un emploi de niveau de complexité « expert » ou de niveau de complexité « émérite ».

Ainsi, en application de la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure*, le traitement ou le taux de traitement de l'employé désigné correspond respectivement à un pourcentage de 110 % ou de 115 % de son traitement ou du taux de l'échelle correspondant à son classement et à son échelon, mais ne peut dépasser 110 % ou 115 %, selon le cas, du taux maximal de cette échelle. L'employé qui reçoit le taux de traitement prévu au présent article n'est pas considéré comme un employé hors échelle³⁰.

ANNEXE 2

Fiche de consignation

FICHE DE CONSIGNATION
Recommandation du comité au sous-ministre lors de l'évaluation d'un emploi professionnel

IDENTIFICATION DE L'EMPLOI	
Ministère :	Codification :
Direction générale :	Classe d'emplois actuelle :
Direction :	Titre de l'emploi :
Service :	N° de poste :

PRÉSENCE DE TÂCHES DE NIVEAU STANDARD	%
PRÉSENCE DE TÂCHES DE NIVEAU EXPERT	%
PRÉSENCE DE TÂCHES DE NIVEAU ÉMÉRITE	%

PARTICULARITÉ 1 – AUTONOMIE	<input type="checkbox"/> STANDARD	<input type="checkbox"/> EXPERT	<input type="checkbox"/> ÉMÉRITE
PARTICULARITÉ 2 – RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DES RÉSULTATS	<input type="checkbox"/> STANDARD	<input type="checkbox"/> EXPERT	<input type="checkbox"/> ÉMÉRITE
PARTICULARITÉ 3 – COMMUNICATIONS	<input type="checkbox"/> STANDARD	<input type="checkbox"/> EXPERT	<input type="checkbox"/> ÉMÉRITE
PARTICULARITÉ 4 – CRÉATIVITÉ, JUGEMENT ET RAISONNEMENT	<input type="checkbox"/> STANDARD	<input type="checkbox"/> EXPERT	<input type="checkbox"/> ÉMÉRITE
PARTICULARITÉ 5 – CONNAISSANCES	<input type="checkbox"/> STANDARD	<input type="checkbox"/> EXPERT	<input type="checkbox"/> ÉMÉRITE
OBSERVATIONS (EX : OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL)			

RECOMMANDATION DU COMITÉ AU SOUS-MINISTRE		
	NUMÉRO DE LA CLASSE	CHEF D'ÉQUIPE
Niveau standard : <input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/> Oui
Niveau expert : <input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/> Non
Niveau émérite : <input type="checkbox"/>		

MEMBRES DU COMITÉ		
NOM ET PRÉNOM	SIGNATURE	DATE

ANNEXE 3

Description d'emploi

Espace réservé à la Direction des ressources humaines

Codification

Date d'évaluation

Date de mise à jour

1. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Ministère ou organisme	N° de la classe d'emplois	Titre de la classe d'emplois
Direction générale	Titre de l'emploi	
Direction	Niveau de l'emploi de la supérieure ou du supérieur immédiat	
Service	Titre de l'emploi de la supérieure ou du supérieur immédiat	
Division	Adresse du lieu de travail	
Section		
Numéro du poste :		

2. DESCRIPTION DE L'EMPLOI

2.1. RAISON D'ÊTRE DE L'EMPLOI

Justifier la raison d'être de l'emploi.

2.2. DESCRIPTION DES TÂCHES

Indiquer, pour chaque tâche, l'objet, les moyens utilisés et les résultats attendus (quoi, comment et pourquoi). Utiliser des mots concrets, clairs et précis afin de bien décrire la réalité.

N°	TÂCHES	%

3. PARTICULARITÉS DE L'EMPLOI

3.1. AUTONOMIE

Décrire le degré d'autonomie de la ou du titulaire dans son emploi en lien avec le niveau de supervision exercée par la supérieure ou le supérieur immédiat. Décrire l'objet, les modalités et la fréquence du contrôle de la supérieure ou du supérieur immédiat et, le cas échéant, de la ou du chef d'équipe, sur le contenu et la réalisation des tâches de l'emploi. Dans quelles situations et pourquoi la réalisation des tâches requiert-elle l'encadrement, l'assistance ou l'approbation de la supérieure ou du supérieur immédiat et, le cas échéant, de la ou du chef d'équipe? Quelle est la participation de la ou du titulaire, de la supérieure ou du supérieur immédiat et, le cas échéant, de la ou du chef d'équipe à la planification et à l'organisation des tâches de l'emploi?

3.2. RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DES RÉSULTATS

3.2.1. RÉPERCUSSIONS

Décrire les répercussions de l'exercice de l'emploi sur :

- l'atteinte des objectifs et la réalisation des programmes ou des activités de l'unité administrative, d'autres unités administratives ou de l'ensemble du ministère ou de l'organisme;
- les services rendus au public ou à la clientèle;
- la gestion des ressources matérielles ou financières.

3.2.2. COORDINATION ET SUPERVISION D'UNE ÉQUIPE DE TRAVAIL

Énumérer le nombre de personnes sous la coordination ou la supervision de la ou du titulaire et leur classement ainsi que la durée de cette coordination ou supervision, à titre de :

Chef d'équipe

Supérieur immédiat

3.2.3. COORDINATION DE PROJETS, COMITÉS OU AUTRES

Énumérer le nombre de personnes sous la coordination ou la supervision de la ou du titulaire et leur classement ainsi que la durée de la coordination exercée à un autre titre auprès de personnes de l'unité administrative, d'autres unités administratives ou d'autres organisations, notamment au sein de comités ou de groupes de travail. Préciser la nature des responsabilités de coordination exercées auprès de ces personnes.

3.3. COMMUNICATIONS

Décrire les communications orales et écrites caractéristiques de l'emploi. Décrire la nature, le but et la fréquence des communications ainsi que les clientèles ou les interlocuteurs visés.

3.4. CRÉATIVITÉ, JUGEMENT ET RAISONNEMENT

Dans quelle mesure l'exercice des tâches de l'emploi est-il encadré par des normes, des techniques, des méthodes, des procédures, des systèmes, des mesures d'intervention ou des précédents? Illustrer chaque cas par un exemple concret.

De quelle façon et dans quelle situation la ou le titulaire doit effectuer du travail de création, notamment d'imaginer des solutions et d'innover face aux façons de faire habituelles? Illustrer chaque cas par un exemple concret.

De quelle façon et dans quelle situation la ou le titulaire doit effectuer du travail d'analyse afin d'apprécier une situation et d'en déterminer le bien-fondé.

3.5. CONNAISSANCES

3.5.1. CONNAISSANCES THÉORIQUES, TECHNIQUES ET APPLIQUÉES DES CHAMPS D'ACTIVITÉ (NATURE ET MOTIFS)

Décrire les connaissances théoriques, techniques et appliquées des champs d'activité nécessaires pour exercer les tâches de l'emploi.

3.5.2. CONNAISSANCES NORMATIVES (NATURE ET MOTIFS)

Décrire les connaissances normatives (lois et règlements ou parties de loi, de règlement, de décrets, d'énoncés de politiques, de directives, de manuels, de guides, de codes, etc.) nécessaires pour exercer les tâches de l'emploi.

4. MODALITÉS D'ACQUISITION DES CONNAISSANCES

4.1. SCOLARITÉ MINIMALE EXIGÉE PAR L'EMPLOI

4.2. EXPÉRIENCE PRÉALABLE EXIGÉE PAR L'EMPLOI (DURÉE ET DOMAINE)

4.3. APPRENTISSAGE DANS L'EMPLOI (DURÉE PRÉALABLE À L'EXERCICE AUTONOME DE L'EMPLOI)

5. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

5.1. ATTENTION ET CONCENTRATION

Décrire le niveau d'attention et de concentration le plus exigeant requis par l'emploi ainsi que sa fréquence et sa durée.

5.2. ENVIRONNEMENT ET CONDITIONS DE TRAVAIL

5.2.1. ÉQUIPEMENT, OUTILS ET APPAREILS UTILISÉS (TYPE, FRÉQUENCE ET DURÉE D'UTILISATION)

5.2.2. EFFORT PHYSIQUE ET MILIEU DE TRAVAIL PARTICULIERS (NATURE, DURÉE ET FRÉQUENCE)

6. CONTEXTE ORGANISATIONNEL

6.1. MANDAT DE L'UNITÉ ADMINISTRATIVE

Décrire le mandat général de l'unité administrative ou annexer un document qui le résume.

6.2. ORGANIGRAMME

Reproduire un organigramme situant l'emploi dans la structure du ministère ou de l'organisme. Spécifier le nom de l'unité administrative, les emplois qui s'y trouvent et le nombre d'emplois et le classement rattachés à chacun des emplois. INDIQUER L'EMPLOI CONCERNÉ PAR UN ASTÉRISQUE (*)

7. APPROBATION

7.1. APPROBATION DU CONTENU PAR LES GESTIONNAIRES

Supérieure ou supérieur immédiat	Nom	Signature	Date
Supérieure ou supérieur hiérarchique	Nom	Signature	Date

8. ÉVALUATION DE L'EMPLOI

8.1. DÉTERMINATION DU NIVEAU DE L'EMPLOI

Niveau :		Approbation du contenu	
Conseillère ou conseiller spécialisé	Date	Supérieure ou supérieur immédiat	Date
		Confirmation du niveau	
Responsable ministériel	Date	Responsable ministériel	Date

8.2. MISE À JOUR

NOTES

1. La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) le 1^{er} janvier 2016.
2. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Recueil des politiques de gestion, Volume 1 : Politique-cadre de gestion des ressources humaines*, [En ligne], SCT, version du 29 octobre 2013, p. 16. (Consulté le 29 juin 2016).
3. Les catégories d'emplois suivantes ont été exclues, car non touchées par la *Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure* : ingénieurs, avocats et notaires, dentistes, médecins, médiateurs et conciliateurs.
4. La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est devenue la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) le 1^{er} janvier 2016. Les dossiers visés par la vérification sont ceux de la CSST, mais les recommandations sont adressées à l'organisation sous sa dénomination actuelle.
5. L'annexe 1 du rapport expose les principaux éléments du cadre normatif applicable à la présente vérification.
6. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Gestion des emplois de complexité supérieure, Questions et réponses*, SCT, [Québec], version mise à jour le 14 décembre 2009, 10 p.
7. Les dispositions de l'article 34 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, qui figurent à l'annexe 1 du présent rapport, ont leur équivalent à l'article 26 de la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines*.
8. Pour consulter le rapport de l'ENAP, [cliquer sur ce lien](#).
9. L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *La détermination de niveaux de complexité pour des emplois professionnels et les pratiques entourant leur gestion au sein de quelques administrations publiques, Rapport de recherche présenté à la Commission de la fonction publique*, Québec, 24 mars 2016, p. 2.
10. *Ibid.*, p. 14.
11. *Ibid.*, p. 4.
12. *Ibid.*, p. 9.
13. *Ibid.*, p. 2.
14. *Ibid.*, p. 7.
15. Convention collective du Syndicat professionnel des scientifiques à pratique exclusive de Montréal (SPSPEM), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, p. 90. [En ligne], [\[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/reg_retraite/media/documents/convention_collective_scientifiques_2011_2017.pdf\]](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/reg_retraite/media/documents/convention_collective_scientifiques_2011_2017.pdf) (Consulté le 18 juillet 2016).
16. *Ibid.*, p. 90-94.
17. La Loi sur la gestion des finances publiques confère le pouvoir au Conseil du Trésor sur la classification des postes. La classification est autorité exclusive de l'Employeur, elle n'est pas assujettie aux négociations collectives et, par conséquent, les parties syndicales en sont exclues. Les taux de rémunération pour chacun des groupes professionnels sont toutefois négociés avec les groupes agents syndicaux représentant le groupe professionnel. Certains groupes professionnels sont exclus ou non représentés et leurs taux de rémunération sont établis par l'Employeur sans passer par les négociations collectives.

18. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Détermination du niveau de complexité des emplois professionnels, Annexe F – Guide sur la rédaction de la fiche de consignation de l'emploi professionnel*, Service de la classification, secteur fonction publique, session de formation, SCT, [Québec], septembre 2006, p. 1.
19. *Ibid.*, p. 2.
20. *Ibid.*, Annexe C-1 – *Guide sur la rédaction d'une description d'emploi (emploi professionnel)*, p. 1.
21. *Ibid.*, p. 11.
22. *Ibid.*
23. Sur ce point, la Commission a examiné, dans certaines organisations, en plus de la description d'emploi, des documents officiels désignant des emplois professionnels de niveau de complexité supérieure. Ces documents portent sur des emplois et ne permettent pas d'identifier les employés. Ils sont signés par le sous-ministre ou la personne à qui ce pouvoir est délégué au niveau ministériel. Cette pratique est en usage notamment au MERN et au MFQ.
24. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 5, p. 2.
25. La Commission n'a pas porté de jugement sur la portion des activités de familiarisation au niveau de l'emploi, au même titre qu'elle n'a pas évalué le niveau des emplois.
26. BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*, BAnQ, Québec, novembre 2013, p. 51.
27. COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, Direction générale des ressources humaines, Direction de la dotation, de la formation et de la gestion du changement, *Réseau d'expertise en prévention-inspection*, CNESST, [Québec], février 2016, p. 2.
28. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Gestion des emplois de complexité supérieure, Questions et réponses, Directive concernant la détermination du niveau de complexité des emplois professionnels et la gestion des emplois de complexité supérieure (RPG 2.2.4.3)*, SCT, [Québec], 2 février 2016, p. 2.
29. *Op. cit.*, note 8.
30. Ces dispositions de l'article 34 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* ont leur équivalent à l'article 26 de la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines*.

**Commission
de la fonction
publique**

Québec 

Téléphone **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