



ALLIANCE DES CADRES
DE L'ÉTAT

Gestionnaire de notre société

CFP - 006M
C.P. - PL60
Fonction publique

MÉMOIRE

présenté à la
Commission des finances publiques
dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques

Projet de loi n° 60
Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions

16 février 2021

L'ALLIANCE DES CADRES DE L'ÉTAT

L'Alliance des cadres de l'État, une association professionnelle qui regroupe près 3 500 gestionnaires de l'Administration publique québécoise, est reconnue par le gouvernement du Québec aux fins de relations de travail.

À ce titre, elle est la voix des cadres et traite des enjeux individuels et collectifs qui les concernent. D'une part, elle les représente collectivement et individuellement aux fins de relations de travail en veillant à leurs intérêts et en protégeant leurs droits. D'autre part, elle les soutient dans leur gestion de carrière, notamment par l'entremise d'activités et de formations en développement professionnel, ainsi que d'un service de coaching de carrière.

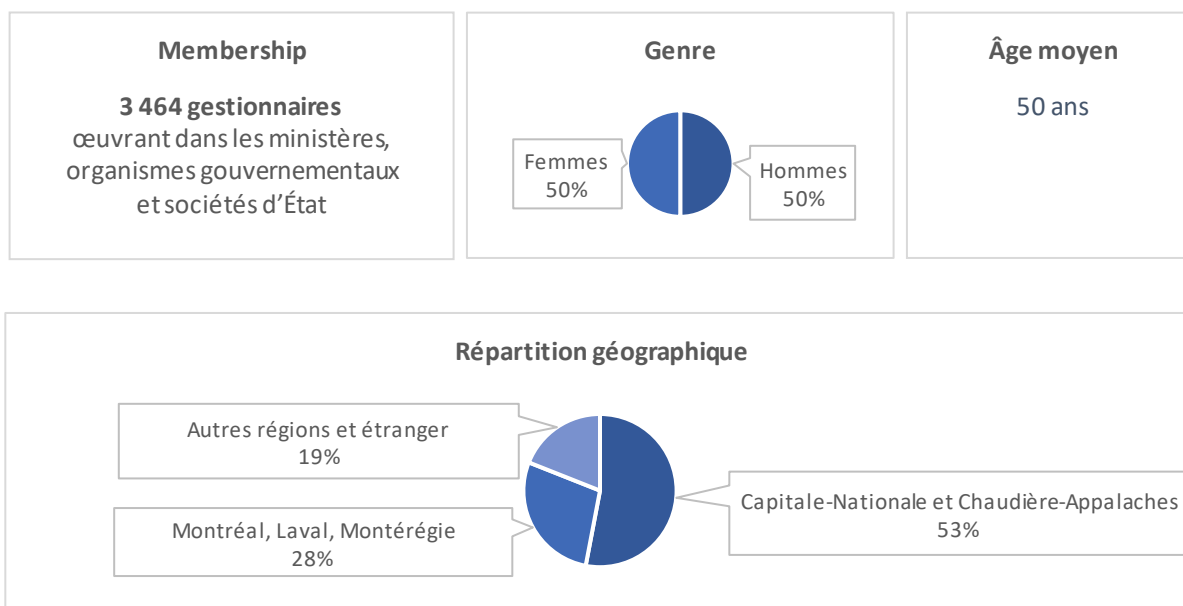
L'Alliance se fait également un devoir de promouvoir leur contribution déterminante dans la gestion de l'État.

Qui sont les membres de l'Alliance?

Les cadres de l'État, membres de l'Alliance, sont des acteurs clés du politico-administratif. Ils participent ainsi à l'élaboration des orientations et des stratégies gouvernementales, de même qu'à leur mise en œuvre, dans un souci constant de conciliation des réalités administratives et politiques.

Les gestionnaires publics sont également des acteurs clés de la réalisation de la mission de l'État et des services aux citoyens. De fait, ils concrétisent les orientations, les politiques et les programmes gouvernementaux de la société québécoise. Ils sont par ailleurs les leaders qui mobilisent les équipes et donnent la direction pour la production et la livraison de services publics de qualité.

Statistiques au 31 décembre 2020 :



INTRODUCTION

Le projet de loi n° 60 – *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d’autres dispositions* – interpelle directement les cadres de l’État. D’abord, à titre de représentants de l’employeur, ils seront directement concernés par son application pour pourvoir des postes au sein de leurs équipes respectives.

Ensuite, tout comme la population en général, les cadres de l’État, à titre de salariés et de citoyens, ont aussi des préoccupations variées au regard de ce projet de loi.

Il importe d’abord de circonscrire l’enjeu de cette consultation particulière et audience publique dont le sujet central est le processus de dotation devant mener à l’attraction de candidats intéressants et compétents au sein de l’Administration publique québécoise : **en soi, le processus de dotation est un moyen et non une fin**. Penser résoudre en grande partie le problème d’attraction de la main-d’œuvre dans la fonction publique par un processus de sélection ou de qualification, aussi agile ou efficient soit-il, est illusoire. De fait, les facteurs d’attraction ne peuvent reposer que sur un moyen ou un processus, car parmi les considérations d’un candidat envers un poste, il y a les conditions d’exercices, la rémunération et autres conditions de travail. Voilà des facteurs importants qui peuvent expliquer l’attraction ou non de candidatures valables.

1. LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE : SES ORIGINES ET SES FONDEMENTS

Avant d'aller dans le vif du sujet, pour regarder vers l'avenir, il est de mise de prendre quelques pas de recul pour comprendre d'où l'on vient.

Il faut se rappeler que l'introduction de la Loi sur la fonction publique à la fin des années 1960 s'inscrivait dans l'ère post-duplessisme, comme le relatent les grands observateurs de la genèse de l'administration publique que sont James Ian Gowⁱ, Louis Borgeatⁱⁱ et Patrice Garantⁱⁱⁱ. Il s'agissait alors de protéger le personnel de l'État des jeux politiques qui étaient à l'époque marqués par du favoritisme, voire du népotisme, et d'instaurer une administration compétente et efficiente.

À la fin des années 1960, le législateur instaure des processus de dotation de la fonction publique qui s'appuient sur plusieurs principes, tributaires du fait que ce sont les fonds publics qui soutiennent les effectifs. **Ces principes sont l'égalité d'accès, l'équité et l'impartialité, le mérite et la transparence.** À cette période, le marché de l'emploi est tel qu'un seul poste suscite plusieurs candidatures alors que les emplois de la fonction publique sont alors fort convoités.

Ces processus de dotation sont tenus d'être accessibles à tous les citoyens selon un processus impartial, gouverné par la notion de mérite, alors que les candidats doivent détenir les connaissances, la scolarité, l'expérience et les aptitudes requises pour bien servir leurs concitoyens. Pour mesurer le mérite, un processus de concours est mis en branle et donne lieu à des listes de déclarations d'aptitudes (LDA). On peut qualifier celui-ci de générique dans la mesure où les candidats peuvent se qualifier à plusieurs emplois ou postes similaires en même temps, dans différentes organisations. Ainsi, en raison de la mobilité professionnelle propre à la fonction publique, par mutation, un candidat peut occuper un même type d'emploi dans différents moments de sa carrière et être en mesure de répondre à toutes les exigences des emplois occupés. Ce processus centralisé notamment au sein du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) créé en 2005, exige moins d'implication des directions des ressources humaines des ministères et organismes dans l'analyse de l'admissibilité des candidats et dans l'administration de moyens d'évaluation. Cela a pu entraîner, en quelque sorte, une certaine perte d'expertise dans les organisations publiques.

En 2013, une nouvelle réforme de la Loi sur la fonction publique génère beaucoup d'attentes alors qu'on nous promet plus d'agilité par la tenue de processus de qualification réguliers (intra fonction publique ou extra fonction publique [grand public]). Celui-ci peut donner lieu à d'impressionnantes banques de personnes qualifiées où les candidats sont déclarés admissibles pour 5 ans. Toutefois, la régularité de tels processus ne s'est pas produite comme annoncée. Il est loisible de penser que, pour ce faire, les ressources dévolues au CSPQ n'ont pas été suffisantes en quantité, en temps et lieu. Et ce, d'autant plus que l'autorisation de procéder à un processus de qualification relevait du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) qui devait donner son consentement préalable.

2. LA LOI SUR LA FONCTION À UN TOURNANT MAJEUR : EN 2021 OÙ ALLONS-NOUS?

Maintenant, à l'aube des années 2020, force est de constater que le marché de l'emploi est complètement changé. Le recrutement de personnel qualifié est plus ardu, d'où la nécessité d'être plus agile pour traiter les candidatures dès qu'elles se présentent.

Outre la compétition omniprésente du secteur privé sur le plan de l'attraction, la conjoncture démographique des effectifs de la fonction publique laisse présager beaucoup de départs à la retraite. Lors du dépôt de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023^{iv}, le gouvernement évaluait qu'au cours des cinq années suivantes, quelque 15 000 postes réguliers, sur un effectif total de 54 500, seraient à pourvoir dans la fonction publique québécoise.

Avec un tel volume de postes à pourvoir, et selon l'information disponible dans le projet de Loi n° 60, est-il réaliste de croire que des processus de sélection spécifiques vont permettre de répondre à la demande tout en respectant les principes d'égalité d'accès, d'équité et d'impartialité, de mérite et de transparence? Rien n'est moins sûr.

Et ce, surtout sans compter qu'un processus plus agile et spécifique ne suffira pas à traiter tous les enjeux d'attraction de main-d'œuvre qualifiée et répondant aux exigences du poste puisque certaines catégories d'emploi sont décalées par rapport au marché de l'emploi, notamment sur le plan de la rémunération. À preuve, les processus des dernières années ont attiré beaucoup de candidats, mais pourtant plusieurs postes demeurent vacants. Mentionnons, entre autres, les processus internes et externes tenus récemment.

Niveau	Période	Poste	Nombre de candidats	Postes occupés actuellement
Processus internes				
Cadre 3	Juillet – Août 2020	Ressources informationnelles, Spécifique	952	802
Cadre 4	Octobre – Novembre 2018	Générique	5 000	1 424
Cadre 2	Avril 2016	Générique	1 358	430
Cadre 3	Juin 2016	Générique	2 228	802
Cadre 4	Juillet 2016	Générique	5 631	1 424
Processus externes (publics)				
Professionnels	Juin 2018	Générique 3 catégories d'emploi	54 000 Chiffres non confirmés	23 000

Au niveau des processus externes (publics), on constate que malgré l'importance des candidatures, les postes demeurent aussi difficiles à pourvoir.

Comment la fonction publique pourra-t-elle garantir l'égalité d'accès, l'équité, l'impartialité, le mérite et la transparence dans de telles conditions alors que le retour à un processus décentralisé dans les ministères et organismes s'inscrira dans un contexte de perte d'expertise étant donné que ces processus étaient centralisés au CSPQ depuis un bon moment?

Comment la fonction publique pourra-t-elle garantir l'égalité d'accès, l'équité, l'impartialité, le mérite et la transparence lorsqu'il y aura un « choix » restreint de candidatures?

Comment la fonction publique pourra-t-elle garantir l'égalité d'accès, l'équité, l'impartialité, le mérite et la transparence dans l'administration de moyens d'évaluation si bon nombre d'évaluations ne se feront que par le biais d'une entrevue, laquelle est la plus facile et rapide à administrer, mais également la plus susceptible d'être empreinte d'arbitraire? (*Exemple de moyens d'évaluation: entrevue, test de connaissance ou habiletés, test psychométrique, étude de cas, simulation*)

Comment la fonction publique pourra-t-elle assurer que les candidats sélectionnés avec un profil spécifique pour un poste précis, et non pour une catégorie d'emploi, pourront par la suite poursuivre efficacement leur carrière dans un autre poste et dans une autre organisation à la suite d'une mutation, tout en conservant leur sécurité d'emploi?

Quel pouvoir de surveillance au regard des valeurs que sont l'égalité d'accès, l'équité, l'impartialité, le mérite et la transparence, la fonction publique souhaite-t-elle accorder à un organisme indépendant tel que la Commission de la fonction publique (CFP)?

Le projet de Loi n° 60 semble proposer, à plus d'un titre, une réduction des pouvoirs de la CFP alors que le Conseil du trésor s'octroie lui-même, comme juge et partie, le pouvoir de désigner une personne qui sera chargée de la vérification. Il ne faut pas perdre de vue que le volet administratif du Conseil du trésor, à savoir le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), est actuellement soumis à titre d'employeur à tous les pouvoirs d'adjudication et de

surveillance de la CFP. À preuve, au cours des dernières années, le SCT a été interpellé directement comme employeur, notamment dans des enquêtes de la CFP à la suite de dénonciations^v, telles que celles répertoriées ici :

- Novembre 2020 : Enquête dans le dossier de la directrice des technologies et des stratégies d’acquisition, et de la directrice de l’accompagnement aux clientèles
- Mars 2020 : Enquête dans le dossier d’une désignation à titre provisoire au poste de directeur des ressources matérielles et des opérations
- Juillet 2018 : Enquête dans le dossier des 5 désignations à titre provisoire à des emplois de cadre
- Juin 2017 : Enquête dans le dossier d’une promotion de 3 employés dans leur propre emploi d’encadrement
- Juin 2015 : Enquête dans le dossier d’irrégularités au regard d’une nomination d’une cadre et de la gestion de son stage probatoire

À cela s’ajoute que le Conseil du trésor se réserve beaucoup de pouvoir sans préciser s’il s’agit de règlements (publiés dans la Gazette officielle), de politiques ou de directives. Précisons que les deux dernières étant moins contraignantes, car moins publiques et transparentes pour le citoyen.

3. LE PROJET DE LOI N° 60 (PL) : CONSIDÉRATIONS SPÉCIFIQUES SUR CERTAINES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Reprenons maintenant, une à une, les principales dispositions qui soulèvent des préoccupations importantes du côté de l’Alliance, voire des désaccords significatifs :

a) Loi sur la fonction publique (LFP)

- Article 35 : Le projet de loi prévoit l’abolition du recours en cas d’irrégularités ou d’illégalités commises lors d’un processus de qualification à la promotion prévu aux articles 35-36 de la LFP.

Comme l’a répété la CFP à maintes reprises dans ses décisions portant sur l’article 35 de la LFP, en cette matière, elle n’est pas un organisme de révision et n’intervient que lorsqu’elle constate que le processus suivi est entaché d’une illégalité ou d’une irrégularité. Dans sa forme actuelle, l’Alliance déplore déjà que les pouvoirs de la CFP sont trop restreints et elle souhaiterait, au contraire, un élargissement des pouvoirs de celle-ci.

Nous estimons qu’un recours en cette matière doit demeurer, mais celui-ci aurait avantage à être revu pour lui donner sa pleine efficacité. Il est d’autant plus pertinent de prévoir un recours considérant toutes les zones grises que comporte le présent PL sur le processus de sélection proposé. Par ailleurs, il est illusoire de penser que le pouvoir dévolu à la CFP en vertu de l’article 115 peut pallier cette absence de recours puisque cela ne lui accorde qu’un pouvoir de recommandation et non de décision.

- Article 43 :

1^{er} alinéa : Nous vous référons à nos commentaires déjà exprimés sur la décentralisation de ces processus et sur le risque de nuire à la mobilité interministérielle (p.4).

Par ailleurs, nous considérons que l’alinéa 2 de cette disposition amène une certaine confusion sur la marge de manœuvre que le PL souhaite accorder aux ministères et organismes. Quelles seront les situations particulières auxquelles on fait référence? Également, nous pouvons questionner s’il s’agit d’une réelle décentralisation puisque le Conseil du trésor conserve un large contrôle sur le processus.

Concernant le rôle du président du Conseil du trésor au 3^e alinéa qui peut désigner une personne qui serait chargée de vérifier la façon dont sont recrutés et promus les fonctionnaires par les sous-

ministres et dirigeants d'organismes, cette personne dans le cadre de ce mandat ferait rapport exclusivement à la présidente. Or, la reddition de compte des vérifications réalisées par la CFP en vertu de la présente loi se fait à l'Assemblée nationale. Comment expliquer une telle reddition de compte vers une entité autre?

Comment justifier le dédoublement d'intervenants dans la vérification alors que la CFP le fait déjà et que c'est un organisme indépendant et impartial, d'autant plus que le SCT comme employeur est déjà assujéti aux pouvoirs de la CFP?

- Article 44 : Le PL abolit le Règlement sur le processus de qualification.

Les éléments contenus à cet article reprennent en grande partie les dispositions contenues à ce règlement, à la différence que l'article 44 est beaucoup moins précis à plusieurs égards. Pourquoi ne pas maintenir en vigueur ce règlement tout en changeant le titre pour « Processus de sélection » et en y faisant les adaptations nécessaires? Aussi, l'affichage des postes devrait être obligatoire, car cela n'est pas le cas actuellement.

- Article 45 :

Nous réitérons l'importance de préserver la mobilité interministérielle.

- Article 46 :

En ce qui concerne les exigences additionnelles dont il est fait mention, il faut que celles-ci soient définies en fonction de l'emploi à pourvoir et non en fonction du candidat qui pourrait déjà être identifié. Ces exigences ne doivent pas être arbitraires.

- Article 49 : Sélection avec au moins **un** type de moyen d'évaluation

Cette disposition démontre plusieurs imprécisions, notamment sur le processus. Nous considérons également qu'il devrait y avoir **au moins deux types** de moyens d'évaluation (entrevue, test de connaissance ou aptitudes, étude de cas, simulation, test psychométrique, etc.) exigés pour garantir l'impartialité. Les ministères et organismes risquent de privilégier l'entrevue, car il s'agit du moyen qui est le plus rapide et facile à administrer. Toutefois, il est également le plus susceptible d'être empreint d'arbitraire.

- Article 50 : Validité temporelle des examens : SCT détermine (pas d'indication)

Le *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées* prévoit un délai pour permettre le transfert des résultats (12 mois et des conditions sont applicables pour ce faire). Or, l'article 50 comporte plusieurs imprécisions, notamment, il ne précise pas le délai et les facteurs qui seront pris en considération pour déterminer ce délai. Il nous semble qu'en toute efficience, la réussite d'un examen standardisé devrait avoir un caractère permanent puisque les connaissances ou habiletés ou aptitudes évaluées se bonifient avec le temps et ne s'estompent que très rarement.

- Article 50.1 : Les pouvoirs réglementaires du Conseil du trésor nous apparaissent considérablement réduits en faveur possiblement de politiques ou directives.

Un règlement publié dans la Gazette officielle offre plus de transparence, étant plus accessible aux citoyens comparativement à une politique ou à une directive. Nous partageons à cet effet la position de la CFP énoncée en ce sens lors de l'audition dans ce forum le 11 février dernier.

- Article 50.3 : Le projet de loi abolit le *Règlement sur la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi*.

Nous sommes d'avis que ce règlement devrait demeurer puisque l'article 50.3 comporte trop d'imprécisions pour nous permettre de constater que cette disposition englobe la promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi.

- Article 50.4 : Il est prévu que lorsqu'un emploi redevient à pourvoir ou lorsqu'un emploi similaire a été pourvu et devient à pourvoir, dans de telles situations, un candidat pourra être sélectionné sans refaire un processus de sélection.

Cet article comporte également beaucoup d'imprécisions. Qu'est-ce qu'un emploi similaire? Cet emploi fera-t-il l'objet d'un affichage et dans quel délai aura-t-il lieu? Les candidats seront-ils informés de l'existence de cet emploi similaire, et comment?

Somme toute, nous sommes d'avis que les articles 42 à 50.4 sont imprécis et, par souci de transparence et d'efficacité, mériteraient d'être revus.

- Article 115 - 3^e alinéa : Il est prévu que la CFP doit effectuer, à la demande du président du Conseil du trésor, une vérification particulière sur toute matière de sa compétence et elle doit lui faire rapport.

De par sa formulation, le 3^e alinéa laisse entendre que la CFP pourrait faire des vérifications que si le Président du Conseil du trésor lui demande. Doit-on comprendre que le pouvoir de surveillance de la CFP est possiblement limité puisque le rapport est présenté au président du Conseil du trésor et non à l'Assemblée nationale?

b) Loi sur l'administration publique

- Article 32 : Le Conseil du trésor peut établir des équivalences aux conditions minimales.

La règle actuelle et générale est de reconnaître de l'expérience lorsque la scolarité est manquante pour un candidat qui ne répond pas aux exigences minimales (et vice-versa pour de l'expérience manquante pouvant être compensée par de la scolarité additionnelle). L'intention est d'en faire une exception et non une règle d'application générale. Il y a ici une contradiction, car la fonction publique souhaite accueillir plus de candidats qualifiés, mais réduit la possibilité de compensation.

Nous sommes en désaccord avec cet ajout et demandons le maintien de la règle actuelle.

- Article 32.1 : Le Conseil du trésor peut permettre que le dirigeant sélectionne une personne autrement que par un processus de sélection.

Nous sommes en désaccord avec cet ajout. En effet, qu'est-ce qui pourrait justifier qu'une personne soit sélectionnée autrement que par un processus de sélection?

- Article 32.3 : La modification proposée permet à une personne qui ne satisfait pas aux conditions minimales d'admission de participer à un processus dans un délai et conditions et modalités déterminées par le Conseil du trésor.

Nous sommes en désaccord avec cette avenue. Qu'est-ce qui pourrait justifier qu'une personne ne réponde pas aux conditions minimales et puisse malgré tout participer à un processus de sélection? C'est un peu contradictoire avec la volonté de réduire les règles de compensation.

c) Loi sur l'Agence du Revenu :

- Articles 183 et 184 : Transfert du personnel du ministère du Revenu à l'Agence

Le personnel peut participer à un processus de sélection de la Fonction publique, mais il perd son droit d'appel en promotion (re : abolition des articles 35-36 LFP).

Nous sommes en désaccord. Lors du transfert du personnel du ministère du Revenu le 31 mars 2011 vers l'Agence du Revenu, il avait été promis à celui-ci qu'il conserve ses recours en cas d'irrégularités ou d'illégalités d'un processus de promotion prévu aux articles 35-36 de la LFP, s'il participait à un processus de promotion dans la fonction publique.

CONCLUSION

La volonté du gouvernement de mettre en place un processus plus agile dans l'objectif d'attirer de la main-d'œuvre compétente pour la fonction publique est louable. Cependant, la proposition soumise dans le projet de Loi n° 60 ne nous convainc pas qu'il s'agit là d'un mécanisme moins lourd, notamment pour les candidats qui devront s'adresser à chaque ministère ou organisme pour déposer leurs candidatures. Et encore faudra-t-il que les candidats aient connaissance de l'existence de tels postes et une compréhension claire des règles du jeu.

Les nombreuses imprécisions, les abolitions de droit, la réduction des pouvoirs de la CFP, et même ceux du CT sur le plan réglementaire au motif qu'il adoptera ultérieurement des politiques et directives pour encadrer le tout, laisse craindre que les principes d'égalité d'accès, d'équité, d'impartialité de même que le principe du mérite et de la transparence soient menacés.

Avec le processus proposé, qui contient autant d'imprécisions et de zones grises, les gestionnaires auront fort à faire pour recruter des candidats en plus de s'assurer de la livraison de programmes et services à leurs concitoyens. Ils pourront difficilement compter sur l'expertise des directions des ressources humaines qui ont été écartées des analyses d'admissibilité et de l'administration de moyens d'évaluation en raison de la centralisation du processus de dotation qui a eu cours depuis plusieurs années.

Tout au long de la présente consultation et audience publique, les différents intervenants ont soulevé plusieurs préoccupations quant à un éventuel retour à l'arbitraire. Espérons que les éclairages apportés par ceux-ci seront pris en considération.

Une fonction publique qui se respecte ne peut tolérer l'absence d'égalité d'accès, d'équité et d'impartialité et le non-respect des principes de mérite et de transparence étant donné qu'il s'agit là d'une organisation supportée par et pour l'ensemble des citoyens et contribuables du Québec.

ⁱ Gow, James Iain, Histoire de l'administration publique, 1 mai 1986, Presse de l'Université de Montréal

ⁱⁱ Borgeat, Louis, Choisir l'administration publique, Presses de l'université du Québec, 2018

ⁱⁱⁱ Garant, Patrice, Histoire de l'administration publique canadienne et québécoise, Presses de l'université Laval 1973,

^{iv} Jean Marc Salvé, Le Soleil, 4 juin 2018, Blitz de recrutement dans la fonction publique

^v Site Internet de la Commission de la fonction publique, www.cfp.gouv.qc.ca, onglet organisme de surveillance