

Commission
de la fonction publique

RAPPORT DE VÉRIFICATION
DES DÉSIGNATIONS À TITRE
PROVISOIRE DANS DES
EMPLOIS DE CADRES

Mai 2007

Commission de la
fonction publique

**RAPPORT DE VÉRIFICATION
DES DÉSIGNATIONS À TITRE
PROVISOIRE DANS DES
EMPLOIS DE CADRES**

Mai 2007

Ce rapport est disponible sur le site Internet de la
Commission de la fonction publique à l'adresse suivante :
www.cfp.gouv.qc.ca

La reproduction et la traduction sont autorisées,
à la condition que la source soit indiquée.

Dépôt légal – 2007
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

© Gouvernement du Québec, 2007

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	1
1. INTRODUCTION	4
1.1 Objectifs et portée de la vérification	4
2. OBSERVATIONS	5
2.1 Durée des désignations à titre provisoire.....	5
2.2 Enclenchement du processus de dotation	8
2.3 Formulaires utilisés.....	12
2.4 Autres primes accordées.....	13
CONCLUSION.....	14
RECOMMANDATIONS	14
RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VÉRIFIÉS.....	15
RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	16

Sigles utilisés dans ce rapport

CP :	Curateur public
MRNF :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MDDEP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MESS :	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MSP :	Ministère de la Sécurité publique
RAMQ :	Régie de l'assurance maladie du Québec
RBQ :	Régie du bâtiment du Québec
MRQ :	Ministère du Revenu
SCT :	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

Lorsque des emplois de cadres sont vacants, il est possible de désigner à titre provisoire des employés dans ces emplois afin de répondre aux besoins organisationnels des ministères et des organismes. La Commission de la fonction publique s'est intéressée aux situations où une personne est désignée dans un emploi vacant d'encadrement d'un niveau supérieur à son classement.

La vérification avait comme objectifs de vérifier si les désignations à titre provisoire excédaient 12 mois, en prenant comme référence la durée maximale prévue par certaines conventions collectives, et de vérifier dans quelle mesure les processus de dotation étaient enclenchés en même temps que l'on procédait aux désignations à titre provisoire, tel que le prévoit la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires.

Nous avons examiné 83 désignations, soit toutes celles en cours le 19 janvier 2006 dans 8 ministères et organismes, dont 77 correspondaient à la définition de désignation à titre provisoire.

Nous avons observé que les désignations à titre provisoire s'échelonnaient sur de longues périodes, puisqu'au moment de la collecte de données elles duraient en moyenne depuis 12,2 mois. En fait, 42 % de l'ensemble des désignations analysées duraient depuis plus de 12 mois, ce qui est trop fréquent. Qui plus est, 13 % de toutes les désignations étaient en cours depuis 24 mois ou plus.

Dans l'échantillon analysé, seules les conventions collectives de travail des professionnels et des ingénieurs prévoyaient que les désignations à titre provisoire ne devaient pas excéder 12 mois, sauf exception. Nous avons constaté que 52 % des désignations de professionnels et d'ingénieurs excédaient cette limite et avaient une durée moyenne de 22,4 mois, ce qui est trop fréquent et largement au-delà de la durée prévue.

Par ailleurs, il est prévu à la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit enclencher un processus de dotation en même temps qu'il procède à une désignation à titre provisoire. La vérification démontre que cette obligation n'était pas respectée dans 84 % des dossiers. En effet, dans 26 % des cas, aucun processus de dotation n'avait été enclenché au 19 septembre 2006, alors que les désignations à titre provisoire étaient en vigueur depuis en moyenne 24,5 mois. Dans 58 % des cas où le processus de dotation n'avait pas été enclenché en même temps, le délai moyen pour le faire était de 12,4 mois.

La majorité des ministères et des organismes ont expliqué qu'ils ne respectent pas la durée maximale de 12 mois et l'obligation d'enclencher le processus de dotation en même temps qu'ils procèdent à la désignation à titre provisoire parce qu'ils ont effectué des réorganisations administratives.

Bien que la Commission soit consciente de cette réalité, elle est d'avis que les ministères et les organismes devraient privilégier la désignation d'un employé appartenant à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur aux emplois à pourvoir. Lorsque ce n'est pas possible, les désignations d'employés de niveau inférieur à l'emploi ne devraient pas excéder un an, même en période de réorganisation administrative, sauf en raison de

circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, la Commission est d'avis que l'obligation d'enclencher un processus de dotation en même temps n'est pas toujours réaliste.

Nous avons également constaté que 78 % des formulaires utilisés pour désigner les employés n'étaient pas complets ou comportaient des erreurs, ce qui ne permet pas aux ministères et aux organismes d'effectuer un suivi rigoureux de leurs désignations à titre provisoire.

Finalement, nous avons observé que six primes, qui ne correspondaient pas à une désignation à titre provisoire, avaient été accordées à des employés pour des raisons qui ne sont pas prévues à la loi ou au cadre normatif. La situation de ces personnes ne respecte pas la Loi sur l'administration publique.

Recommandations

La Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor de faire modifier l'article 33 de la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires afin d'y introduire des changements visant à :

- fixer un délai raisonnable pour enclencher le processus de dotation, afin de donner plus de latitude au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme;
- documenter les motifs pour lesquels le processus de dotation n'est pas enclenché dans le délai qui sera fixé et à faire approuver ces motifs par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes :

- tel qu'il est prévu dans la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires ou dans les conventions collectives de travail des professionnels et des ingénieurs :
 - de favoriser la désignation à titre provisoire d'un employé appartenant à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur à l'emploi à pourvoir;
 - d'enclencher le processus de dotation dans le délai prescrit;
 - de ne pas effectuer de désignations à titre provisoire qui excèdent douze mois.
- d'expliquer les motifs pour lesquels les emplois vacants sont pourvus de façon provisoire, particulièrement lorsqu'il y a des employés déclarés aptes sur une liste de déclaration d'aptitudes valide pour pourvoir à l'emploi.
- de s'assurer que les formulaires servant à désigner des employés dans des emplois d'encadrement contiennent toutes les informations suivantes :
 - l'identification de l'employé;
 - la classe d'emplois de l'employé (avant la désignation);
 - la classe d'emplois pour laquelle l'employé est désigné;
 - la date de début de la désignation à titre provisoire;

- l'identification adéquate de la prime à verser (ex : désignation à titre provisoire, remplacement temporaire);
 - la date d'enclenchement du processus de dotation.
-
- de régulariser la situation ou cesser le versement des primes accordées pour des raisons qui ne sont pas prévues à la loi ou au cadre normatif, si ce n'est déjà fait.

1. INTRODUCTION

En mars 2006, il y avait 3 756 cadres sur un effectif régulier total de 57 660 personnes en poste au sein de la fonction publique québécoise¹. Les gestionnaires sont essentiels au bon fonctionnement des ministères et des organismes du gouvernement, puisqu'ils jouent un rôle stratégique dans l'atteinte des objectifs organisationnels. Lorsque des emplois de cadres sont vacants, il est possible de désigner à titre provisoire des employés dans ces emplois afin de satisfaire rapidement aux besoins organisationnels. La Commission de la fonction publique s'est intéressée aux situations où un fonctionnaire est désigné à titre provisoire dans un emploi d'encadrement.

1.1 Objectifs et portée de la vérification

La vérification porte sur les désignations à titre provisoire de fonctionnaires dans des emplois vacants de cadres d'un niveau supérieur à leur classement. L'exercice de ces fonctions aurait constitué une promotion s'ils avaient été nommés aux emplois concernés.

Les objectifs de la vérification sont les suivants :

1. vérifier si les désignations à titre provisoire excèdent 12 mois, en prenant comme référence la durée maximale prévue par certaines conventions collectives;
2. vérifier dans quelle mesure le processus de dotation est enclenché en même temps que l'on procède à la désignation à titre provisoire, tel qu'il est prévu à la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires.

L'article 33 de cette directive se lit comme suit :

« Lorsque les nécessités du service l'exigent, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut procéder à la désignation à titre provisoire d'un fonctionnaire dans un emploi vacant, et ce, jusqu'à ce que cet emploi vacant soit pourvu.

Le cadre ou tout autre fonctionnaire faisant l'objet d'une désignation à titre provisoire doit de préférence être choisi parmi ceux qui appartiennent à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur à l'emploi à pourvoir.

Lorsque le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme procède à la désignation à titre provisoire d'un fonctionnaire appartenant à une classe d'emplois de niveau inférieur à l'emploi à pourvoir, il doit tenir compte dans son choix des personnes visées par les mesures d'accès à l'égalité et il doit également enclencher le processus de dotation en même temps qu'il procède à cette désignation. »

¹ Source : *L'effectif de la fonction publique du Québec 2005-2006*, Sous-secrétariat aux ressources humaines et aux relations de travail, Conseil du trésor.

Nous avons analysé seulement les cas de fonctionnaires faisant l'objet de désignations dans des emplois de niveaux supérieurs à leur classement. Nous voulions déterminer dans quelle mesure les ministères et les organismes respectaient l'obligation d'enclencher le processus de dotation en même temps que la désignation à titre provisoire.

Il est à noter que, bien que cet article précise également que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit tenir compte dans son choix des personnes visées par les mesures d'accès à l'égalité, nous n'avons pas vérifié cet élément.

Par ailleurs, aux fins de compréhension, nous tenons à préciser que nous n'avons pas vérifié les cas de remplacement temporaire.

Nous avons choisi un échantillon de huit ministères et organismes en fonction de leur taille et du nombre de primes qu'ils versaient. À l'aide du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP), nous avons ensuite repéré toutes les primes en vigueur au 19 janvier 2006, et nous avons vérifié celles versées pour les désignations à titre provisoire de fonctionnaires à des emplois vacants de cadres d'un niveau supérieur à leur classement. Cela nous a amenés à analyser 83 désignations. Six ne correspondant pas à la définition de désignation à titre provisoire, l'échantillon a finalement été constitué de 77 désignations à titre provisoire.

Cet échantillon comprend des employés des catégories personnel de bureau, techniciens et assimilés, agents de la paix, personnel professionnel (incluant les ingénieurs) et personnel d'encadrement. Ces employés étaient désignés provisoirement dans des emplois de cadres des classes 8 à 2.

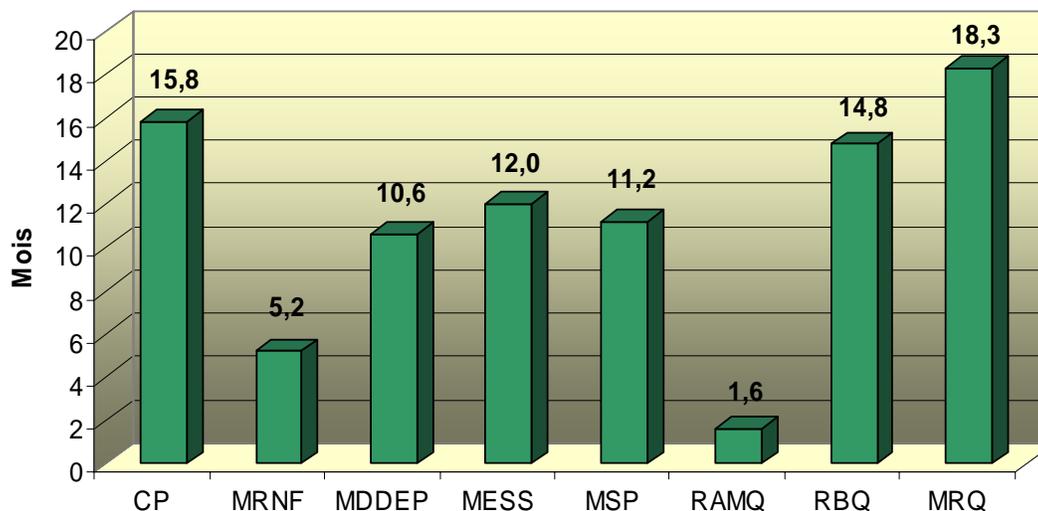
2. OBSERVATIONS

2.1 Durée des désignations à titre provisoire

Lors de notre collecte de données, le 19 janvier 2006, les désignations à titre provisoire duraient en moyenne depuis 12,2 mois. Il est donc évident que leur durée réelle sera plus élevée. Le graphique 1 présente la durée moyenne, à cette date, des désignations à titre provisoire par ministère et par organisme vérifié. Nous observons que le ministère du Revenu a la durée moyenne la plus longue avec 18,3 mois. Un représentant de ce ministère nous a expliqué que c'est en raison d'une réorganisation administrative que la majorité des désignations à titre provisoire excédaient un an.

Graphique 1

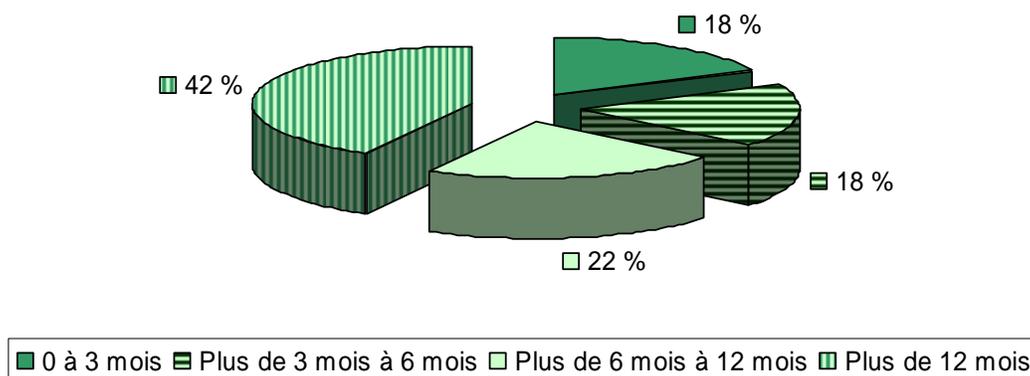
Durée moyenne des désignations à titre provisoire, au 19 janvier 2006



Nous avons également vérifié dans quelle proportion les désignations duraient depuis moins de 3 mois, 3 à 6 mois, 6 à 12 mois et plus de 12 mois au moment de notre collecte de données. Les résultats sont présentés dans le graphique 2.

Graphique 2

Durée des désignations à titre provisoire, au 19 janvier 2006



Nous observons qu'au moment de notre collecte de données, la proportion de désignations dont la durée était de plus de 6 mois à 12 mois était élevée, soit 22 %. De plus, 42 % de l'ensemble des désignations analysées duraient depuis plus de 12 mois, ce qui est beaucoup trop fréquent.

Enfin, nous avons constaté que 13 % des désignations à titre provisoire étaient en vigueur depuis 24 mois ou plus, et même depuis plus de 3 ans dans certains cas. Nous avons relevé une désignation qui durait depuis 46 mois au ministère de la Sécurité publique, une de 44 mois au ministère du Revenu et une de 39 mois au Curateur public. Les ministères et les organismes concernés ont expliqué la durée de ces désignations par une réorganisation administrative ou par une situation exceptionnelle. Pour la Commission, ces durées excessives ne sont pas justifiables.

Certaines conventions collectives prévoient que la durée de la désignation à titre provisoire ne doit pas excéder 12 mois, sauf exception, ce qui est le cas des conventions collectives des professionnels et des ingénieurs.

Dans l'échantillon, 29 employés sont des professionnels ou des ingénieurs. Parmi ceux-ci, 15 (52 %) faisaient l'objet d'une désignation depuis plus de 12 mois, et la durée moyenne atteignait 22,4 mois, ce qui est largement au-delà de la durée prévue.

La Commission est d'avis que la norme maximale de 12 mois est raisonnable. Nous avons donc vérifié combien de désignations à titre provisoire excédaient 12 mois dans les dossiers où il n'y avait pas de durée maximale prescrite.

Dans l'échantillon, cela représente 48 dossiers. Il s'agit d'employés de la catégorie personnel de bureau, techniciens et assimilés ainsi que de gestionnaires désignés dans des emplois d'encadrement d'un niveau supérieur. Nous avons constaté que 35 % des désignations duraient depuis plus de 12 mois.

Dans le tableau 1, nous présentons le nombre et la proportion de désignations excédant 12 mois, d'abord pour les professionnels et les ingénieurs pour qui une durée maximale est prévue et, ensuite, pour les catégories où il n'y a pas de durée maximale prévue, soit les catégories personnel de bureau, techniciens et assimilés, agents de la paix et personnel d'encadrement.

Tableau 1

Nombre et proportion (%) de désignations à titre provisoire excédant 12 mois, par groupe d'emplois

Groupe d'emplois	CP	MRNF	MDDEP	MESS	MSP	RAMQ	RBQ	MRQ	TOTAL
Personnel professionnel et ingénieurs	3/6 50 %	-	2/2 100 %	7/13 54 %	0/2 0 %	0/2 0 %	-	3/4 75 %	15/29 52 %
Personnel de bureau, techniciens et assimilés, agents de la paix et personnel d'encadrement	-	1/5 20 %	1/4 25 %	5/16 31 %	4/12 33 %	0/1 0 %	3/4 75 %	3/6 50 %	17/48 35 %

Nous avons demandé aux ministères et aux organismes d'expliquer les motifs des désignations qui excédaient 12 mois. La raison la plus fréquemment mentionnée (79 %) était la réorganisation administrative.

2.2 Enclenchement du processus de dotation

L'article 33 de la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires précise que le processus de dotation doit être enclenché en même temps que la désignation.

Afin de vérifier dans quelle mesure cet article de la directive était respecté, nous avons considéré qu'un processus de dotation est enclenché lorsqu'une action a été posée afin de pourvoir à l'emploi de façon permanente. De plus, nous avons considéré que le processus de dotation est enclenché en même temps s'il a été effectué dans les 10 jours ouvrables suivant le début de la désignation.

Dans 12 cas sur 77 (16 %), le processus de dotation a été enclenché en même temps ou avant qu'un employé ne soit désigné à titre provisoire, ce qui se produit notamment lorsque le titulaire de l'emploi quitte pour la retraite, car son départ peut être prévu longtemps à l'avance.

Nous avons toutefois constaté que, dans 84 % des dossiers que nous avons analysés, le processus de dotation n'a pas été enclenché en même temps que la désignation débutait.

De plus, au 19 septembre 2006, soit huit mois après notre collecte de données, le processus de dotation n'était toujours pas enclenché pour 20 désignations sur 77 (soit 26 %). Ces dernières affichaient à cette date une durée moyenne de 24,5 mois.

Les ministères et les organismes expliquent qu'ils n'avaient pas respecté l'obligation d'enclencher le processus de dotation en même temps qu'ils avaient procédé à la désignation à titre provisoire en grande partie parce qu'ils ont effectué des réorganisations administratives.

Le tableau 2 présente les résultats par ministère et par organisme. On observe que dans tous les dossiers de la Régie du bâtiment du Québec les processus de dotation n'étaient pas encore enclenchés au 19 septembre 2006.

Tableau 2

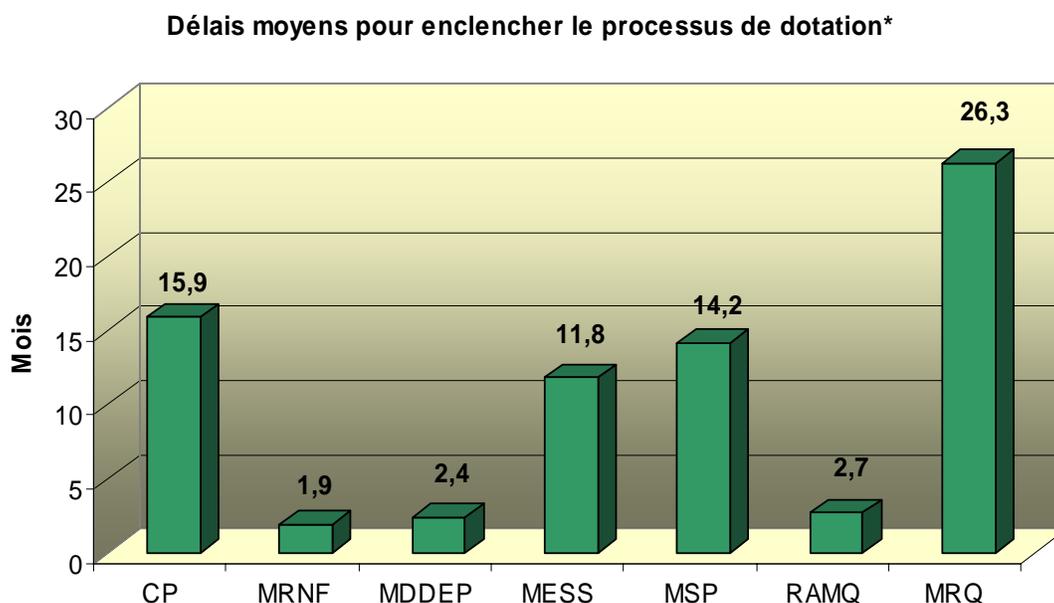
Enclenchement du processus de dotation

PROCESSUS DE DOTATION	CP	MRNF	MDDEP	MESS	MSP	RAMQ	RBQ	MRQ	TOTAL
Enclenché en même temps	0/6 0 %	2/5 40 %	1/6 17 %	1/29 3 %	5/14 36 %	0/3 0 %	0/4 0 %	3/10 30 %	12/77 16 %
Enclenché, mais pas en même temps	3/6 50 %	2/5 40 %	2/6 33 %	22/29 76 %	9/14 64 %	3/3 100 %	0/4 0 %	4/10 40 %	45/77 58 %
Toujours pas enclenché au 19 septembre 2006	3/6 50 %	1/5 20 %	3/6 50 %	6/29 21 %	0/14 0 %	0/3 0 %	4/4 100 %	3/10 30 %	20/77 26 %

Dans 45 dossiers où le processus de dotation a été enclenché, mais pas en même temps que la désignation, le délai entre le début de la désignation et l'enclenchement du processus de dotation était de 12,4 mois en moyenne.

Les résultats par ministère et par organisme sont présentés dans le graphique 3. On remarque que c'est le ministère du Revenu qui a mis le plus de temps à enclencher ses processus de dotation. Le délai moyen de 26,3 mois, soit plus de deux ans, s'expliquerait par une réorganisation administrative.

Graphique 3



*Excluant les cas où le processus de dotation a été enclenché dans les 10 jours ouvrables suivant le début de la désignation à titre provisoire.

En résumé, nous avons observé que, dans la grande majorité des désignations à titre provisoire, on ne respectait pas l'obligation d'enclencher le processus de dotation en même temps que l'on procédait à la désignation à titre provisoire. De plus, un grand nombre de désignations excédaient 12 mois, soit la durée maximale prévue par certaines conventions collectives. Cette situation n'est pas sans conséquence. En effet, les employés désignés qui n'ont pas été déclarés aptes et, conséquemment, dont le nom n'apparaît pas sur une liste de déclaration d'aptitudes pour pourvoir à l'emploi qu'ils assument temporairement bénéficient d'un avantage, ce qui était le cas de 58 % des employés de notre échantillon. Ainsi, le fait d'être désignés pendant une longue période peut les rendre admissibles à des classes d'emplois d'encadrement et les préparer aux évaluations d'un éventuel concours.

À l'inverse, pour 42 % des employés désignés qui étaient inscrits sur une liste de déclaration d'aptitudes valide pour pourvoir à l'emploi qu'ils occupaient provisoirement, cette situation entraîne aussi diverses conséquences. D'abord, l'employé exerce les fonctions en ne bénéficiant pas des avantages liés à la nomination, notamment la rémunération, ce qui n'est pas équitable. De plus, son rendement pendant la période où il est désigné peut avoir une influence sur ses chances d'être nommé de façon permanente

à cet emploi. Enfin, la période de désignation peut constituer une période de probation additionnelle.

Par ailleurs, la crédibilité du système de concours en est entachée, puisque la liste de déclaration d'aptitudes constituée à la suite d'un concours n'est pas utilisée pour pourvoir aux emplois de façon permanente. Nous avons constaté, qu'au 19 janvier 2006, des listes de déclaration d'aptitudes valides existaient pour pourvoir à 69 % des désignations analysées. Les ministères et les organismes pouvaient donc pourvoir rapidement à leurs emplois vacants, que ce soit en recourant à l'affectation, à la mutation ou, dans la majorité des dossiers analysés, en utilisant les listes de déclaration d'aptitudes existantes.

Les ministères et les organismes ont indiqué que s'ils n'avaient pas enclenché les processus de dotation en même temps qu'ils procédaient aux désignations et que celles-ci duraient depuis plus de 12 mois, c'était le plus souvent en raison de réorganisations administratives. Ils nous ont mentionné qu'étant donné que ces dernières pouvaient entraîner notamment des modifications dans l'évaluation des emplois et l'abolition de certains postes, ils préféraient effectuer des désignations à titre provisoire lorsque des emplois de cadres devenaient vacants, plutôt que d'enclencher un processus de dotation pour pourvoir à ces emplois de façon permanente, et ce, tant que la nouvelle structure organisationnelle ne serait pas déterminée. À titre d'exemple, la Régie du bâtiment nous a indiqué que :

« La Régie est au cœur d'un processus de modernisation qui s'étale sur plusieurs années et le changement de structure qui en découle est très important. Dans un contexte de modernisation et de changement de toute la structure, nous devons faire des désignations à titre provisoire afin d'éviter de nommer des employés sur un emploi appelé à disparaître dans quelques mois. »

La Commission est consciente qu'il y a plusieurs réorganisations administratives dans la fonction publique et que celles-ci comportent des travaux s'échelonnant sur une longue période. Il peut alors être préférable de procéder à des désignations à titre provisoire plutôt que de pourvoir aux emplois de façon permanente. Toutefois, la Commission considère que les ministères et les organismes devraient alors privilégier la désignation d'un employé appartenant à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur aux emplois à pourvoir, tel que le prévoit le cadre normatif. Lorsque ce n'est pas possible, la désignation d'un employé de niveau inférieur à l'emploi ne devrait pas excéder un an, même en période de réorganisation administrative, sauf en cas de circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs, un grand nombre de ministères et d'organismes nous ont expliqué qu'il est difficile de respecter l'obligation d'enclencher un processus de dotation en même temps que l'on procède à une désignation à titre provisoire pour d'autres motifs que la réorganisation administrative. Plusieurs d'entre eux ont affirmé que le fait qu'un emploi d'encadrement devienne vacant amène souvent une réflexion portant notamment sur la réévaluation de l'emploi, ce qui retarde la dotation. Des ministères et des organismes ont également mentionné que certaines périodes de l'année, comme la période estivale, sont moins propices pour pourvoir à des emplois, et que la charge de travail élevée des employés de la direction des ressources humaines fait en sorte qu'ils ne peuvent pas toujours pourvoir à l'emploi immédiatement. Ils ont par ailleurs souligné que la dotation d'un emploi de cadre est retardée lorsque le poste du supérieur immédiat fait aussi l'objet

d'une dotation. La gestion du personnel d'encadrement en surplus et le départ à la retraite ont également été mentionnés comme des facteurs qui justifieraient le retard à enclencher le processus. Le commentaire du ministère de la Sécurité publique résume bien les difficultés rencontrées par plusieurs ministères et plusieurs organismes.

« Il est parfois difficile de procéder à la dotation d'un emploi immédiatement après une désignation à titre provisoire : plusieurs concours à tenir simultanément, non disponibilité du personnel ou des candidats en période estivale, demande de révision du niveau de l'emploi avant la dotation, [...] plusieurs changements de sous-ministres associés dans un court laps de temps, révision de structures, etc. »

La Commission est d'avis qu'il serait préférable d'assouplir la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires, car l'obligation d'enclencher un processus de dotation en même temps que l'on procède à la désignation à titre provisoire est trop exigeante. Malgré qu'un délai soit fixé, dans certaines situations il est probable qu'il ne pourra pas être respecté. Il faudrait donc que la directive prévoie qu'en cas d'exception, les motifs pour lesquels le processus de dotation n'est pas enclenché dans le délai prescrit soient documentés et qu'ils soient approuvés par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme.

Les ministères et les organismes doivent respecter la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires. Ils devraient faire preuve de transparence lorsqu'ils pourvoient de façon provisoire aux emplois d'encadrement en expliquant leurs motifs, particulièrement lorsqu'il y a des personnes déclarées aptes sur une liste de déclaration d'aptitudes valide pour pourvoir à l'emploi. Autrement, c'est la crédibilité du processus de dotation des emplois d'encadrement qui en est affecté.

2.3 Formulaires utilisés

Le formulaire de désignation à titre provisoire est un document officiel par lequel les personnes autorisées confirment la décision de désigner un employé.

La Commission considère qu'un formulaire adéquat doit minimalement contenir l'identification de l'employé, ses classes d'emplois avant et après la désignation, la date de début de la désignation, l'identification de la prime à verser et la date d'enclenchement du processus de dotation. Ces renseignements permettent de s'assurer de la conformité de la désignation à titre provisoire.

Au cours de la vérification, nous avons constaté que dans 60 dossiers sur 77 (78 %) les formulaires utilisés pour désigner les employés n'étaient pas complets ou comportaient des erreurs.

La Commission est préoccupée du fait que les formulaires utilisés par les ministères et les organismes pour désigner les employés à titre provisoire comportent un grand nombre d'erreurs ou d'omissions, ce qui ne permet pas aux ministères et aux organismes d'effectuer un suivi rigoureux de leurs désignations à titre provisoire et à la Commission de procéder de façon efficace et efficiente à ses enquêtes et à ses vérifications.

2.4 Autres primes accordées

Au 19 janvier 2006, nous avons constaté que six des 83 dossiers analysés, ne correspondaient pas à une désignation à titre provisoire ni à un remplacement temporaire. Le tableau 3 présente les justifications des ministères et des organismes pour verser une prime non prévue à la loi ou au cadre normatif.

Tableau 3

Justification des ministères et des organismes pour accorder une prime non prévue à la loi ou au cadre normatif

Ministère de la Sécurité publique	Trois employés reçoivent une prime depuis janvier 2002, avril 2004 et avril 2006 pour exercer des fonctions d'encadrement dans un secteur créé pour la lutte contre le crime organisé. Il n'y a pas d'emploi de cadre vacant dans ce secteur, car aucun poste supplémentaire n'a été autorisé.
Régie de l'assurance maladie du Québec	Un processus de promotion sans concours a été enclenché, puis l'employé s'est désisté pour des raisons de santé. Il a été décidé de lui accorder une prime du 1 ^{er} avril 2002 jusqu'à son départ à la retraite, le 3 janvier 2007.
Régie du bâtiment du Québec	Un employé reçoit une prime pour exercer les fonctions d'un emploi aboli dans le cadre d'une révision de la structure organisationnelle. La Régie du bâtiment du Québec a mis fin à la prime le 9 mai 2007.
Ministère du Revenu	Un employé reçoit une prime pour un emploi d'encadrement d'une durée limitée créé pour répondre à une surcharge de travail. Il s'agit donc d'un employé régulier qui exerce les fonctions d'un emploi occasionnel. Le ministère du Revenu a mis fin à cette prime le 25 janvier 2006, à la suite d'une enquête de la Commission de la fonction publique.

Nous constatons que les primes ont été accordées à ces six employés pour des raisons qui ne sont pas prévues à la loi ou au cadre normatif. De plus, l'article 33 de la Loi sur l'administration publique 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 Conseil du trésor. La situation de ces personnes ne respecte pas la Loi sur l'administration publique. Les ministères et les organismes doivent régulariser la situation ou cesser le versement de ces primes, si ce n'est déjà fait.

CONCLUSION

L'analyse des désignations à titre provisoire dans des emplois d'encadrement a révélé qu'un trop grand nombre d'entre elles ne respectent pas les règles applicables. En effet, dans la grande majorité des dossiers, le processus de dotation n'est pas enclenché en même temps que la désignation à titre provisoire, ce qui ne n'est pas conforme à la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires. De plus, lorsqu'une durée maximale de 12 mois est prévue aux conventions collectives de travail, plus de la moitié des désignations à titre provisoire ont une durée supérieure à cette durée maximale.

Nous avons observé que, dans la majorité des dossiers, des démarches avaient été entreprises pour pourvoir de façon permanente aux emplois vacants d'encadrement dans lesquels des employés étaient désignés à titre provisoire. Toutefois, les processus de dotation sont enclenchés trop longtemps après le début des désignations, soit plus d'un an en moyenne pour les cas qui ne sont pas enclenchés en même temps que la désignation. Ceci est d'autant plus étonnant qu'il y a des listes de déclaration d'aptitudes valides pour pourvoir aux emplois vacants dans plus des deux tiers des dossiers, et que le nom de certains employés désignés figurait sur ces listes.

Les ministères et les organismes ont expliqué que cette situation est due en grande partie à des réorganisations administratives. La Commission est consciente qu'il y a plusieurs réorganisations administratives au sein de la fonction publique et que celles-ci comportent des travaux s'échelonnant sur une longue période. Il peut alors être préférable de désigner des employés à titre provisoire plutôt que de pourvoir aux emplois de façon permanente. Toutefois, elle considère que les ministères et les organismes devraient alors privilégier la désignation d'un employé appartenant à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur aux emplois à pourvoir. Lorsque ce n'est pas possible, les désignations d'employés de niveau inférieur ne devraient pas excéder un an, même en période de réorganisation administrative, à moins de cas exceptionnels documentés.

Nous avons par ailleurs relevé des dossiers où des primes étaient accordées pour des raisons qui ne sont pas prévues à la loi ou au cadre normatif. Ces situations sont inadmissibles et les ministères et les organismes doivent les régulariser.

RECOMMANDATIONS

La Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor de faire modifier l'article 33 de la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires afin d'y introduire des changements visant à :

- fixer un délai raisonnable pour enclencher le processus de dotation, afin de donner plus de latitude au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme;
- documenter les motifs pour lesquels le processus de dotation n'est pas enclenché dans le délai qui sera fixé et à faire approuver ces motifs par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes :

- tel qu'il est prévu dans la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires ou dans les conventions collectives de travail des professionnels et des ingénieurs :
 - de favoriser la désignation à titre provisoire d'un employé appartenant à une classe d'emplois de niveau équivalent ou supérieur à l'emploi à pourvoir;
 - d'enclencher le processus de dotation dans le délai prescrit;
 - de ne pas effectuer de désignations à titre provisoire qui excèdent douze mois.
- d'expliquer les motifs pour lesquels les emplois vacants sont pourvus de façon provisoire, particulièrement lorsqu'il y a des employés déclarés aptes sur une liste de déclaration d'aptitudes valide pour pourvoir à l'emploi.
- de s'assurer que les formulaires servant à désigner des employés dans des emplois d'encadrement contiennent toutes les informations suivantes :
 - l'identification de l'employé;
 - la classe d'emplois de l'employé (avant la désignation);
 - la classe d'emplois dans laquelle l'employé est désigné;
 - la date de début de la désignation à titre provisoire;
 - l'identification adéquate de la prime à verser (ex : désignation à titre provisoire, remplacement temporaire);
 - la date d'enclenchement du processus de dotation.
- de régulariser la situation ou de cesser le versement des primes accordées pour des raisons qui ne sont pas prévues à la loi ou au cadre normatif, si ce n'est déjà fait.

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VÉRIFIÉS

Les ministères et les organismes vérifiés se sont montrés favorables aux recommandations que nous avons formulées. Ils sont particulièrement en accord avec la recommandation de modifier la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires afin de fixer un délai raisonnable pour enclencher le processus de dotation.

Toutefois, un ministère souhaiterait une plus grande souplesse. Bien qu'il se dise heureux qu'un allègement soit proposé, il préférerait que le délai pour enclencher le processus de dotation soit laissé à la discrétion du sous-ministre et que la durée maximale de douze mois se compte à partir du moment où celui-ci est enclenché.

D'autre part, des ministères et des organismes ont à nouveau expliqué que c'est en raison des réorganisations administratives qu'ils n'ont pas toujours respecté les règles applicables.

Finalement, certains ministères et organismes ont tenu à préciser que des désignations à titre provisoire ont été régularisées après la vérification.

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du trésor est en accord avec les conclusions et partage les recommandations émises par la Commission. D'une façon plus précise, ce dernier considère que les modifications proposées à la Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires semblent à première vue raisonnables.

Le Secrétariat du Conseil du trésor se dit également préoccupé par les questions touchant la durée excessive de plusieurs désignations et le déclenchement tardif des processus de dotation qui risquent d'entacher la crédibilité du système de dotation. Il propose d'identifier, avec la collaboration des ministères et des organismes, des solutions pour régler ce problème.