

Commission
de la fonction publique

**RAPPORT DE VÉRIFICATION
DE L'ACCÈS AUX EMPLOIS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Mai 2007

Commission de la
fonction publique

**RAPPORT DE VÉRIFICATION
DE L'ACCÈS AUX EMPLOIS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

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. MISE EN CONTEXTE.....	3
1.1 Recrutement dans la fonction publique.....	3
1.2 Modifications apportées au processus de recrutement.....	3
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION.....	4
3. OBSERVATIONS	5
3.1 Procédures d'évaluation.....	5
3.1.1 Description des procédures d'évaluation utilisées.....	6
3.1.2 Comparaison entre les procédures d'évaluation du Secrétariat du Conseil du trésor et celles des autres ministères et organismes	9
3.1.3 Seuils de passage retenus	11
3.2 Entrevues d'embauche	14
3.2.1 Évaluations additionnelles	15
3.2.2 Documentation sur les entrevues d'embauche.....	16
3.3 Statut antérieur des personnes nommées à des emplois réguliers.....	17
CONCLUSION.....	19
RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.....	19

FAITS SAILLANTS

Dans la fonction publique québécoise, la dotation des emplois doit s'effectuer conformément à la Loi sur la fonction publique, à la Loi sur l'administration publique et à la réglementation qui en découle.

L'égalité d'accès aux emplois et la sélection au mérite sont des principes à la base de la Loi sur la fonction publique, et le système de recrutement et de promotion des fonctionnaires s'appuie sur ces principes.

Une des responsabilités de la Commission étant de vérifier que les ministères et les organismes respectent ces principes fondamentaux, nous avons procédé à cette vérification afin de savoir comment s'effectuait l'accès aux emplois dans la fonction publique.

Pour ce faire, nous avons sélectionné un échantillon de 174 nominations à des emplois réguliers et nous avons analysé les procédures d'évaluation qui avaient été utilisées dans le cadre des concours ainsi que les entrevues d'embauche auxquelles les candidats avaient participé une fois déclarés aptes.

Nous avons également vérifié l'ensemble des 863 nominations à un emploi régulier dans les catégories du personnel professionnel et du personnel de bureau, techniciens et assimilés faites entre le 1^{er} septembre 2003 et le 31 août 2004 afin de connaître le statut antérieur des employés concernés.

En ce qui concerne les procédures d'évaluation, une analyse descriptive a révélé qu'une procédure d'évaluation compensatoire a été utilisée dans 69 % des concours vérifiés c'est-à-dire qu'un très bon résultat à un examen pouvait compenser un faible résultat à un autre examen. Cette analyse a aussi révélé que 83 % des concours étaient composés de deux ou trois examens, généralement écrits et objectifs, c'est-à-dire avec des choix de réponses. Nous avons constaté des différences entre les procédures d'évaluation du Secrétariat du Conseil du trésor et celles des ministères et des organismes pour le recrutement du personnel professionnel. En effet, ces derniers ont davantage recours à des procédures éliminatoires, plus difficiles à réussir, et à des examens à développement ou mixtes c'est-à-dire comportant une partie objective et une partie à développement.

De plus, la vérification a démontré que 61 % des seuils de passage retenus étaient inférieurs à ceux recommandés par les concepteurs des examens. Ces réductions, qui allaient jusqu'à 10 points de pourcentage, étaient en moyenne de 3,5 points. La Commission est préoccupée par la fréquence de ces réductions, particulièrement celles de 10 points de pourcentage par rapport au seuil de passage recommandé par le concepteur qui représente la compétence minimale pour être raisonnablement performant en emploi.

L'analyse des entrevues d'embauche a révélé que les ministères et les organismes procédaient, au cours de ces entrevues, à des évaluations additionnelles de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes requises pour l'emploi qui auraient dû être évaluées dans le cadre du concours. De plus, leurs entrevues n'étaient pas adéquatement documentées.

Enfin, pour ce qui est du statut antérieur des personnes nommées, l'analyse des 863 nominations démontre que 80 % de celles qui ont obtenu un emploi régulier étaient auparavant à l'emploi de la fonction publique à titre occasionnel. Seulement 13 % n'avaient pas de lien d'emploi avec la fonction publique. L'accès à un emploi régulier passe donc principalement par un emploi occasionnel. La fonction publique réduit ainsi sa capacité à recruter des candidats compétents qui ont déjà un emploi en dehors de la fonction publique.

Recommandations

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de respecter les seuils de passage recommandés par le concepteur, à moins de circonstances exceptionnelles, et que chaque réduction du seuil soit justifiée par écrit par le comité d'évaluation ou la personne autorisée à le faire.

La Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor de produire et diffuser un guide sur ce qui peut, et ne peut, être fait au moment du choix des personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes, afin que les valeurs et les principes fondamentaux de la fonction publique soient respectés.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de ne pas procéder, à l'occasion des entrevues d'embauche, à des évaluations additionnelles, de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes requises pour l'emploi qui ont déjà été évaluées, ou qui auraient dû l'être, dans le cadre du concours.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de documenter leurs entrevues d'embauche de manière à pouvoir en rendre compte.

1. MISE EN CONTEXTE

Cette section se divise en deux parties : la première porte sur le recrutement dans la fonction publique en général, la deuxième rappelle les principales modifications apportées au processus de recrutement.

1.1 Recrutement dans la fonction publique

Sauf exception, le recrutement dans la fonction publique s'effectue par voie de concours. Ces concours visent à pourvoir aux emplois occasionnels et réguliers. La personne intéressée à obtenir un emploi dans la fonction publique doit ainsi soumettre sa candidature à un concours.

Si elle satisfait aux conditions d'admission, elle est convoquée à une procédure d'évaluation composée d'un ou de plusieurs examens. Ces examens visent à s'assurer que les candidats possèdent les connaissances, les expériences ou les aptitudes requises pour les emplois visés.

Si la personne réussit ces examens, son nom est inscrit sur une liste de déclaration d'aptitudes où figurent les noms de toutes les personnes ayant réussi le concours. Ces listes de déclaration d'aptitudes sont valides pendant un an et peuvent être renouvelées au besoin.

Lorsque les ministères et les organismes souhaitent pourvoir à un emploi, ils consultent les listes de déclaration d'aptitudes et sélectionnent les personnes dont le profil correspond à leurs besoins. Ils peuvent alors les convoquer à une entrevue d'embauche en vue de faire leur choix.

1.2 Modifications apportées au processus de recrutement

Au fil des années, d'importantes modifications ont été apportées au processus de recrutement de la fonction publique et, ce faisant, l'application du principe de la sélection au mérite s'est transformée.

De 1978 à 1981, les candidats étaient classés sur les listes de déclaration d'aptitudes en fonction des résultats qu'ils avaient obtenus aux moyens d'évaluation. Leur présentation pour une nomination à un emploi régulier s'effectuait selon leur rang sur la liste.

En 1981, la Loi sur la fonction publique a été modifiée afin, notamment, de favoriser l'égalité en emploi et d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, ce qui eut pour effet d'assouplir l'application du principe de la sélection au mérite. Les personnes déclarées aptes à la suite d'un concours étaient désormais regroupées dans des niveaux distincts selon le résultat qu'elles avaient obtenu aux examens. Le choix se faisait parmi les personnes d'un même niveau, en commençant par le premier niveau.

En 1999, un bilan de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dénonçait les faibles résultats atteints par le gouvernement relativement à la présence de membres de communautés culturelles dans la fonction publique. En effet, la nomination de membres de communautés culturelles était notamment compliquée du fait qu'il fallait attendre que les personnes inscrites dans un niveau soient toutes nommées avant de

passer au niveau suivant. Il était ainsi impossible de nommer un membre d'une communauté culturelle inscrit dans le second ou le troisième niveau tant qu'il y avait des candidats dans le premier niveau. Le gouvernement a alors décidé d'apporter des modifications à la Loi sur la fonction publique. L'une d'elles a donc été d'abolir les niveaux de manière à pouvoir nommer toute personne inscrite sur une liste et, par conséquent, de supprimer l'obstacle à la nomination de membres de communautés culturelles.

Ainsi, depuis 1999, la nomination d'un fonctionnaire se fait parmi toutes les personnes inscrites sur la liste de déclaration d'aptitudes. Cela signifie que les ministères et les organismes peuvent offrir un emploi à toute personne ayant réussi un concours, et ce, sans égard aux résultats qu'elle a obtenus à la procédure d'évaluation.

Par ailleurs, depuis 2001, la dotation des emplois occasionnels et réguliers se fait par voie de concours. Cette approche dite de « qualification unique » a amené la création d'importants bassins de candidats afin de pourvoir aux besoins de main-d'œuvre de la fonction publique.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Les modifications apportées au processus de recrutement, plus particulièrement l'abolition des niveaux et la création d'importants bassins de candidats, ont eu un impact significatif sur la façon dont la fonction publique recrute son personnel. C'est pourquoi la Commission a jugé pertinent de vérifier comment s'effectuait l'accès aux emplois dans la fonction publique.

Cette question se situe au cœur même de la mission de surveillance de la Commission, dont l'une des responsabilités est de vérifier la mise en application, par les ministères et les organismes, de certains principes fondamentaux dont, l'accès aux emplois dans la fonction publique, établis dans la Loi sur la fonction publique et la Loi sur l'administration publique.

De façon plus précise, nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- examiner les procédures d'évaluation utilisées dans le cadre des concours de recrutement;
- comparer les procédures d'évaluation utilisées par le Secrétariat du Conseil du trésor à celles des autres ministères et organismes;
- comparer les seuils de passage retenus par les comités d'évaluation aux seuils de passage recommandés par les concepteurs des examens;
- examiner les entrevues d'embauche;
- connaître le statut antérieur des personnes nommées à des emplois réguliers.

À cette fin, nous avons sélectionné un échantillon de 174 nominations à des emplois réguliers et nous avons analysé les procédures d'évaluation qui avaient été utilisées dans le cadre des concours ainsi que les entrevues d'embauche auxquelles les candidats avaient participé une fois déclarés aptes.

Cela nous a conduit à vérifier 103 concours de recrutement visant à pourvoir à des emplois dans 17 classes d'emplois de la catégorie du personnel professionnel et dans

19 classes d'emplois de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés. De ces 103 concours, 42 avaient été tenus par le Secrétariat du Conseil du trésor et 61 par d'autres ministères et organismes.

Nous avons retenu 40 des 103 concours afin de comparer les procédures d'évaluation utilisées par le Secrétariat du Conseil du trésor à celles des autres ministères et organismes pour des emplois similaires.

De plus, afin de comparer les seuils de passage retenus par les comités d'évaluation aux seuils de passage recommandés par les concepteurs des examens, nous avons analysé les 85 moyens d'évaluation pour lesquels le seuil de passage recommandé par le concepteur était disponible.

Nous avons aussi vérifié 40 entrevues d'embauche pour savoir si des évaluations additionnelles avaient été effectuées.

Enfin, nous avons vérifié l'ensemble des nominations (863) à des emplois réguliers dans les catégories du personnel professionnel et du personnel de bureau, techniciens et assimilés qui ont été faites entre le 1^{er} septembre 2003 et le 31 août 2004 à la suite de concours de recrutement. Nous voulions savoir si les personnes nommées à des emplois réguliers étaient déjà à l'emploi de la fonction publique à titre occasionnel.

Au moment de la collecte de données, certains concours étaient tenus par les ministères et les organismes et d'autres par le Secrétariat du Conseil du trésor. Ce dernier tenait des concours visant à pourvoir à plusieurs emplois dans divers ministères et organismes, et constituait des listes de déclaration d'aptitudes qui pouvaient être utilisées par tous les ministères et les organismes.

Dans le contexte de la modernisation de l'État, le gouvernement a entrepris de modifier le cadre de gestion des ressources humaines, notamment pour ce qui concerne le processus de tenue de concours et, le 11 mai 2005, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la loi créant le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). Les concours de recrutement aux conditions minimales d'admission y ont été regroupés. Le Secrétariat du Conseil du trésor a ainsi transféré ses activités de tenue de concours au CSPQ et, à moins d'exception, les ministères et les organismes ne tiennent plus de concours de recrutement aux conditions minimales d'admission.

Il y a donc un parallèle à faire entre les procédures d'évaluation utilisées par le Secrétariat du Conseil du trésor au moment de la collecte de données et celles aujourd'hui utilisées par le CSPQ, les deux organismes tenant des concours afin de pourvoir à plusieurs emplois dans divers ministères et organismes.

3. OBSERVATIONS

Les observations découlant de cette vérification sont regroupées sous trois rubriques : une sur les procédures d'évaluation, une autre sur les entrevues d'embauche et une dernière sur le statut antérieur des personnes nommées à un emploi régulier.

3.1 Procédures d'évaluation

Les procédures d'évaluation utilisées dans les concours de recrutement et de promotion visent à s'assurer que les personnes qui feront éventuellement l'objet d'une nomination

possèdent bien les connaissances, les expériences ou les aptitudes requises pour les emplois.

Toutes les personnes dont les résultats au concours leur permettent d'être déclarées aptes à exercer les tâches de l'emploi à pourvoir sont dès lors reconnues comme ayant les compétences requises pour cet emploi. C'est la raison pour laquelle les concours constituent une étape décisive de l'accès aux emplois de la fonction publique.

Considérant le rôle important des procédures d'évaluation dans la sélection au mérite du personnel de la fonction publique, la Commission a voulu en savoir davantage sur les procédures qui avaient été utilisées dans les concours visés par la vérification.

3.1.1 Description des procédures d'évaluation utilisées

Nous avons analysé les 103 concours afin de vérifier :

- le caractère éliminatoire ou compensatoire¹ des procédures d'évaluation;
- le nombre d'examens administrés;
- la forme (écrite, orale ou pratique) des examens;
- le type des examens (objectif, à développement ou mixte).

Il importe toutefois de préciser que les données concernant les procédures d'évaluation et les examens ne sont présentées qu'à titre descriptif. La qualité d'une procédure d'évaluation est appréciée à la lumière de facteurs tels que sa capacité à constater impartialement la valeur des candidats pour les emplois à pourvoir. La qualité d'un examen est, quant à elle, appréciée à la lumière de facteurs tels que sa validité et sa fidélité. Nos travaux ne visaient toutefois pas à évaluer ces qualités.

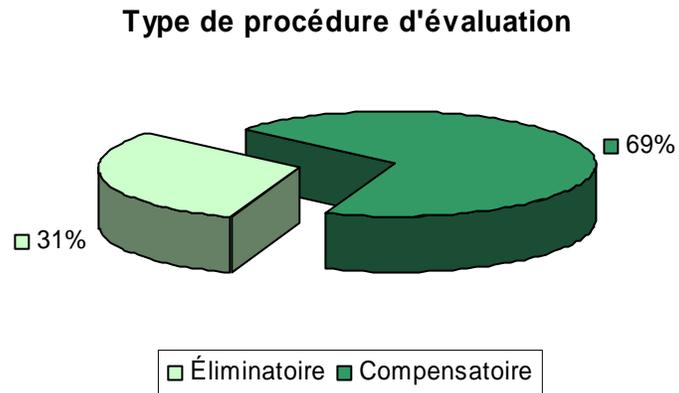
Les quatre graphiques qui suivent illustrent nos constats.

¹ Une procédure est compensatoire lorsqu'elle utilise un seuil de passage global qui cumule le total des résultats obtenus aux différents moyens d'évaluation afin de déterminer si les candidats obtiennent la note de passage requise.

À l'inverse, une procédure d'évaluation est éliminatoire lorsque chacun des moyens d'évaluation qui la compose doit être réussi.

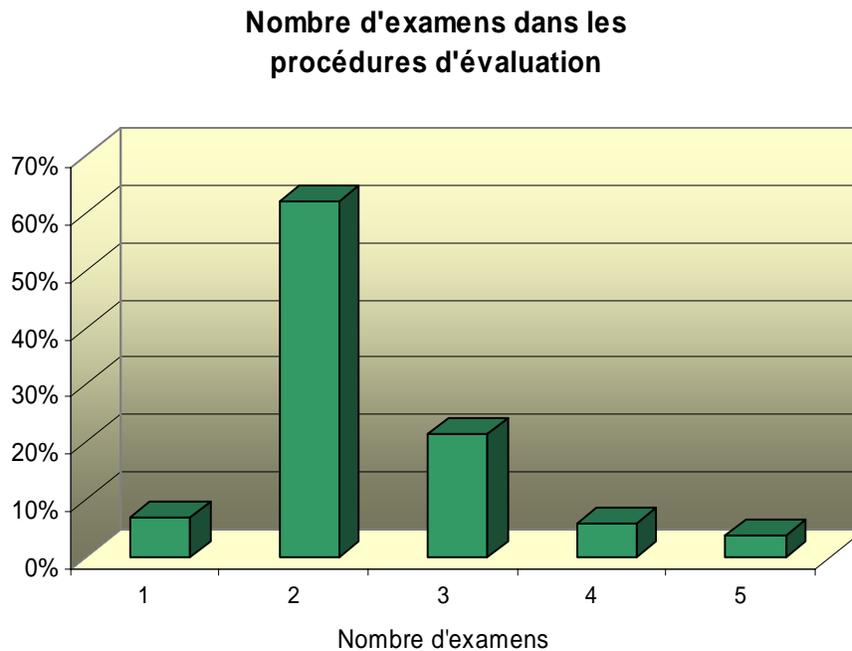
Le graphique 1 démontre que les concours étaient composés de procédures d'évaluation compensatoires dans plus de deux tiers des cas, et de procédures éliminatoires dans près du tiers des cas.

Graphique 1



Il ressort du graphique 2 que 62 % des personnes ont été déclarées aptes à la suite d'une procédure d'évaluation comportant deux examens. Le graphique permet aussi de constater que 83 % des procédures d'évaluation comportaient généralement deux ou trois examens.

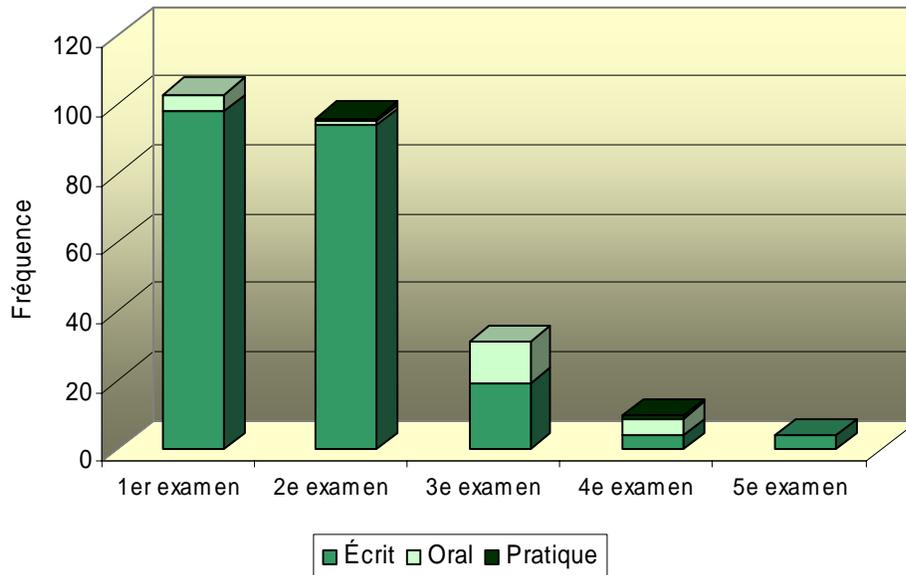
Graphique 2



Le graphique 3 indique que les procédures d'évaluation étaient presque exclusivement composées d'examens écrits plutôt que d'examens oraux ou pratiques. Il permet aussi de constater que peu d'examens pratiques étaient utilisés.

Graphique 3

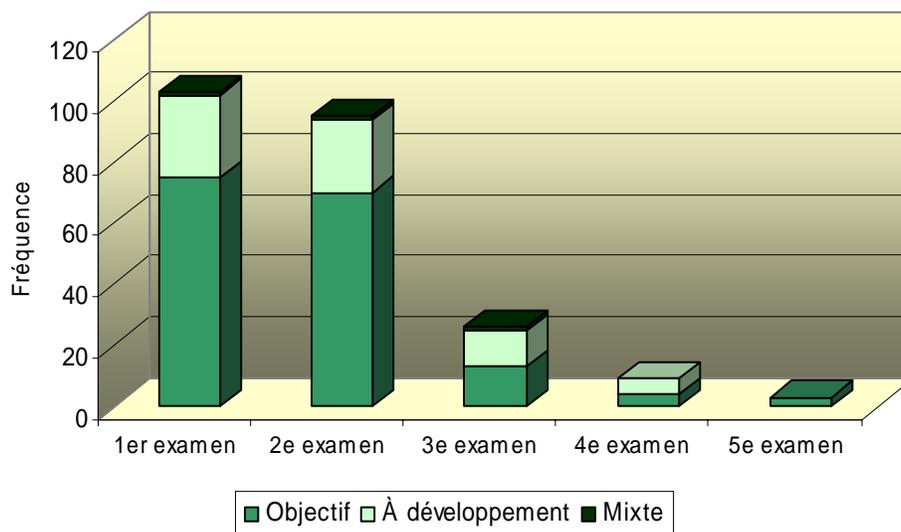
Forme des examens selon l'ordre d'utilisation



Enfin, comme le graphique 4 l'illustre, les examens administrés étaient majoritairement des examens objectifs, c'est-à-dire à choix de réponses.

Graphique 4

Type d'examen selon l'ordre d'utilisation



3.1.2 Comparaison entre les procédures d'évaluation du Secrétariat du Conseil du trésor et celles des autres ministères et organismes

Afin de comparer les procédures d'évaluation des concours tenus par le Secrétariat du Conseil du trésor à celles des concours tenus par les ministères et les organismes, nous avons réduit notre échantillon de 103 concours à 40.

Nous les avons choisis parce qu'ils visaient des classes d'emplois pour lesquelles les appels de candidatures et les procédures d'évaluation étaient comparables. Parmi les 40 concours, 21 ont été tenus par le Secrétariat du Conseil du trésor et 19 par des ministères et des organismes.

Les concours analysés visaient à pourvoir à des emplois similaires dans trois classes d'emplois de la catégorie du personnel professionnel (32 concours) et dans deux classes d'emplois de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés (8 concours).

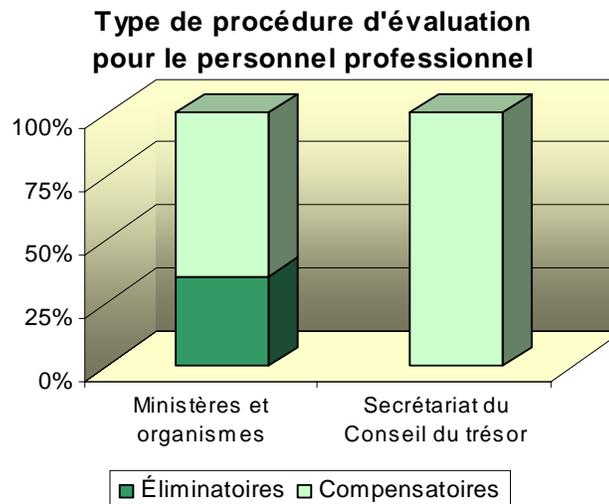
D'une part, il ressort de cette comparaison que les procédures d'évaluation des ministères et des organismes visant à pourvoir à des emplois de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés étaient presque identiques à celles du Secrétariat du Conseil du trésor.

D'autre part, il ressort des différences entre les procédures d'évaluation utilisées par les ministères et les organismes et celles du Secrétariat du Conseil du trésor pour les concours visant à pourvoir à des emplois de la catégorie du personnel professionnel.

En effet, l'analyse des 32 concours pour le personnel professionnel a révélé que seuls les ministères et les organismes ont utilisé des procédures éliminatoires, trois examens ainsi que des examens à développement ou mixtes. Les graphiques 5, 6 et 7 en font la démonstration.

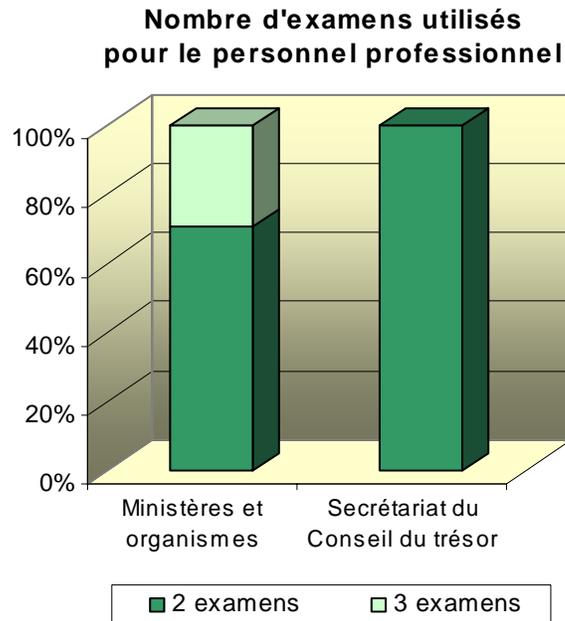
Comme l'illustre le graphique 5, seuls les ministères et les organismes ont eu recours à des procédures éliminatoires. Les procédures d'évaluation des ministères et des organismes étaient donc parfois plus difficiles à réussir puisque, dans 6 concours sur 17, il était impossible pour les candidats de compenser un résultat faible à un examen par un très bon résultat à un autre examen.

Graphique 5



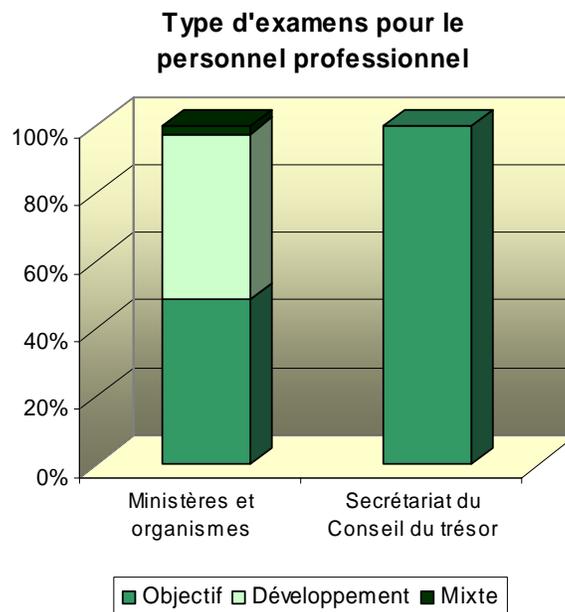
Comme le démontre le graphique 6, seuls les ministères et les organismes ont utilisé trois examens, chaque examen mesurant un critère. Leurs procédures d'évaluation étaient donc parfois plus élaborées, car elles comptaient plus d'examens et, par conséquent, mesuraient plus de critères.

Graphique 6



Comme l'indique le graphique 7, seuls les ministères et les organismes ont utilisé des examens à développement ou mixtes. Leurs procédures d'évaluation étaient donc plus variées, car elles comportaient généralement plus d'une forme d'examens.

Graphique 7



Nous avons constaté que tous les examens des 32 concours étaient des examens écrits, et ce, qu'ils aient été tenus par le Secrétariat du Conseil du trésor ou par les ministères et les organismes.

En résumé, nous n'avons pas observé de différences significatives entre les procédures d'évaluation des concours visant à pourvoir à des emplois de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés, qu'ils aient été tenus par les ministères et les organismes ou par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Par contre, nous avons observé que les procédures d'évaluation des ministères et des organismes étaient parfois plus élaborées que celles du Secrétariat du Conseil du trésor pour les 15 concours visant à pourvoir à des emplois de la catégorie du personnel professionnel.

Les données recueillies ne permettent toutefois pas d'identifier les raisons à l'origine de ces différences. Cela pourrait fort probablement s'expliquer par le fait que les ministères et les organismes tiennent habituellement des concours à moins grand volume afin de pourvoir à un ou des emplois spécifiques. Ce qui signifie, à titre d'exemple, qu'ils pourraient administrer des examens dont la correction est plus coûteuse, ou utiliser des procédures d'évaluation à la suite desquelles moins de candidats sont déclarés aptes parce qu'ils n'ont pas un grand nombre d'emplois à pourvoir.

3.1.3 Seuils de passage retenus

L'article 28 du Règlement sur la tenue de concours spécifie les quatre critères qui doivent être considérés pour la détermination du seuil de passage d'un moyen d'évaluation :

- «1. la recommandation concernant le seuil de passage soumise avant l'utilisation du moyen d'évaluation;
2. l'analyse des résultats de l'ensemble des personnes à ce moyen;
3. la valeur du moyen par rapport à la valeur de la procédure d'évaluation;
4. Le nombre d'emplois à combler.»

Le comité d'évaluation formé au début du processus de dotation a notamment comme responsabilité de recommander un seuil de passage avant l'utilisation du moyen d'évaluation. Ce seuil de passage peut toutefois correspondre à celui recommandé par les concepteurs des examens. Une fois la procédure d'évaluation administrée, le comité détermine le seuil de passage final en considérant les quatre critères de l'article 28 du règlement.

Ni la Loi sur la fonction publique, ni le Règlement sur la tenue de concours ne font référence au seuil de passage recommandé par le concepteur de l'examen. Cependant, il est généralement admis que le seuil de passage recommandé par le concepteur correspond au niveau de compétence auquel on doit s'attendre pour espérer qu'un candidat soit raisonnablement performant en emploi. C'est la raison pour laquelle la Commission a vérifié, pour 85 moyens d'évaluation pour lesquels le seuil de passage recommandé par le concepteur était disponible, dans quelle mesure ces seuils avaient été respectés par le comité d'évaluation.

Comme le démontre le tableau 1, les ministères et les organismes ont retenu pour les moyens d'évaluation éliminatoires, des seuils de passage inférieurs à ceux recommandés par les concepteurs dans 43 % des cas.

De son côté, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a utilisé qu'une seule procédure d'évaluation éliminatoire comprenant deux examens et les seuils de passage recommandés par le concepteur ont été respectés.

Quant aux moyens d'évaluation compensatoires², les ministères et les organismes ont retenu des seuils de passage inférieurs à ceux recommandés par les concepteurs dans 85 % des cas.

Le Secrétariat du Conseil du trésor a utilisé presque toujours des procédures d'évaluation compensatoires et il a ajusté les seuils de passage recommandés à la baisse à 25 occasions sur 41, soit dans 61 % des cas.

Globalement, 61 % des seuils de passage retenus étaient inférieurs à ceux recommandés par les concepteurs.

Tableau 1

Nombre de seuils de passage fixés en deçà des seuils de passage recommandés par les concepteurs

Responsable de concours	Moyen (Examen)	Fréquence	
		Brut	%
Ministères et organismes	Moyen éliminatoire	10/23	43
	Moyen compensatoire	17/20	85
Secrétariat du Conseil du trésor	Moyen éliminatoire	0/1	0
	Moyen compensatoire	25/41	61
Total		52/85	61

On apprend au tableau 2, en ce qui concerne les moyens d'évaluation éliminatoires, que la réduction moyenne entre les seuils de passage retenus par les ministères et les organismes et ceux recommandés par les concepteurs était de 5,8 points de pourcentage. Ces réductions variaient entre 1,2 et 10 points de pourcentage.

Comme il a été mentionné précédemment, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a utilisé qu'une seule procédure d'évaluation éliminatoire et le seuil de passage recommandé a été respecté.

Par ailleurs, la réduction moyenne entre les seuils de passage retenus par les ministères et les organismes et ceux recommandés par les concepteurs était de 4,6 points de pourcentage pour les moyens d'évaluation compensatoires. Les réductions variaient entre 1,3 et 9,5 points de pourcentage.

² Pour ce qui est des procédures d'évaluation compensatoires, le respect du seuil de passage recommandé s'apprécie en comparant la moyenne pondérée des seuils de passage recommandés au seuil de passage compensatoire retenu.

Toujours en ce qui concerne les moyens d'évaluation compensatoires, la réduction moyenne entre les seuils de passage retenus par le Secrétariat du Conseil du trésor et ceux recommandés par les concepteurs n'était que de 1,9 point de pourcentage. Les réductions n'étaient jamais supérieures à 3,7 points de pourcentage.

Tableau 2

Réductions moyennes des seuils de passage fixés en deçà des seuils de passage recommandés par les concepteurs

Responsable de concours	Moyen (Examen)	Réduction moyenne en points de pourcentage
Ministères et organismes	Moyen éliminatoire	5,8
	Moyen compensatoire	4,6
Secrétariat du Conseil du trésor	Moyen éliminatoire	-
	Moyen compensatoire	1,9
Total		3,5

Habituellement, les seuils de passage recommandés par les concepteurs représentent la compétence minimale qu'un candidat doit démontrer à un examen pour s'avérer raisonnablement performant une fois en emploi. Conséquemment, il faut s'interroger sur la pertinence de fixer un seuil de passage sous le seuil recommandé par le concepteur, puisque cela équivaut à fixer les attentes liées à la performance des candidats en deçà de celle attendue normalement pour l'emploi. Cette diminution des attentes affecte la validité prédictive des examens, c'est-à-dire leur capacité à sélectionner des candidats effectivement compétents.

De plus, la réduction des seuils de passage recommandés par les concepteurs affecte la crédibilité de l'ensemble des procédures d'évaluation et des listes de déclaration d'aptitudes qui en résultent, car elle permet de déclarer aptes des personnes qui ne possèdent peut-être pas les compétences minimales recherchées.

La Commission reconnaît que le choix de fixer un seuil de passage sous le seuil de passage recommandé ne constitue pas une irrégularité au sens du Règlement sur la tenue de concours. Cependant, il est préoccupant de constater à quel point il est fréquent qu'un seuil de passage inférieur à celui recommandé par le concepteur soit fixé par les comités d'évaluation.

La Commission est préoccupée plus particulièrement du fait que, pour certains examens, la réduction du seuil de passage atteignait 10 points de pourcentage par rapport au seuil de passage recommandé, ce qui s'est produit lors de trois concours.

À titre d'exemple, lors d'un concours de technicien de la faune, le seuil de passage retenu à un examen mesurant l'habileté à comprendre les lois et règlements a été de 50 % alors que le seuil de passage recommandé était de 60 %.

Un autre exemple intéressant à souligner est celui d'un concours de préposés aux renseignements où la connaissance de l'anglais a été évaluée. Normalement, la

connaissance d'une langue autre que le français n'est évaluée que lorsque ce critère est jugé indispensable à l'exercice de certaines attributions d'un emploi. Pourtant, à ce concours où la connaissance de l'anglais était considérée indispensable, le seuil de passage retenu se situait 10 points de pourcentage en deçà du seuil recommandé par le concepteur.

Dans un contexte où l'on déclare des personnes aptes pour un emploi, il faut veiller à ce que les candidats qui réussissent aux examens soient effectivement capables de répondre aux exigences réelles de l'emploi. Il en va du respect du principe de la sélection au mérite et de la validité des listes de déclaration d'aptitudes.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de respecter les seuils de passage recommandés par le concepteur, à moins de circonstances exceptionnelles, et que chaque réduction du seuil soit justifiée par écrit par le comité d'évaluation ou la personne autorisée à le faire.

3.2 Entrevues d'embauche

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le nom des personnes qui ont réussi aux examens est inscrit sur une liste de déclaration d'aptitudes.

Les ministères et les organismes qui souhaitent pourvoir à un emploi choisissent dans cette liste la personne qui fera l'objet d'une nomination.

L'article 53 de la Loi sur la fonction publique traite de la nomination des fonctionnaires. Cependant, mise à part l'obligation de tenir compte des programmes d'accès à l'égalité, du plan d'embauche pour les personnes handicapées ou des objectifs d'embauche gouvernementaux qui peuvent s'appliquer, cet article de la Loi ne prévoit pas de mécanisme pour encadrer le choix d'un candidat inscrit sur une liste de déclaration d'aptitudes, et il n'existe aucune directive ou politique sur le sujet.

La pratique consistant à se faire référer quelques candidats déclarés aptes à l'emploi et à en inviter certains à une entrevue d'embauche est conforme à la Loi sur la fonction publique.

Ces entrevues, souvent structurées, servent, de l'avis de la Commission, à vérifier l'intérêt des personnes pour l'emploi à pourvoir, à s'assurer que leur profil y correspond et qu'elles sont susceptibles de s'intégrer aisément à l'équipe en place.

Par contre, le choix d'un candidat sur une liste de déclaration d'aptitudes ne doit pas comprendre une évaluation additionnelle des connaissances, des expériences ou des aptitudes requises pour l'emploi, celles-ci ayant déjà été évaluées dans le cadre du concours.

Or, lors de notre vérification, nous avons constaté que certains gestionnaires avaient procédé à des évaluations additionnelles à l'occasion des entrevues d'embauche. Nous avons aussi observé que ces dernières sont peu documentées.

3.2.1 Évaluations additionnelles

À la lumière de la documentation disponible, nous avons procédé à l'analyse de 40 entrevues d'embauche réalisées à la suite de concours tenus par le Secrétariat du Conseil du trésor et par les ministères et les organismes. Cet exercice nous a permis de constater que les ministères et les organismes avaient fait des évaluations additionnelles de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes requises pour l'emploi dans 15 de ces 40 entrevues, ce qui représente 37,5 % des cas.

Les trois exemples suivants illustrent des situations comportant des évaluations additionnelles.

Exemple 1

Un ministère a tenu un concours de recrutement visant à pourvoir à divers emplois d'agents de secrétariat dans la fonction publique qui comprenait notamment un examen évaluant la connaissance du français.

Or, après que le candidat ait été déclaré apte à occuper cet emploi, le ministère lui a demandé de corriger un texte afin de vérifier ses connaissances en français. Ce faisant, il a mis en doute l'aptitude des candidats qui avait déjà été reconnue dans le cadre du concours.

Exemple 2

Un ministère a tenu un concours de recrutement afin de pourvoir à un emploi d'agent de recherche et de planification socio-économique au sein de son organisation.

Dans le cadre de ce concours, deux examens lui ont permis de s'assurer que les candidats possédaient bien les connaissances, les expériences et les aptitudes requises pour l'emploi, et ce, tel que la loi le prévoit. Le premier examen mesurait l'habileté d'analyse par une étude de cas, alors que le deuxième mesurait l'habileté à rédiger en français.

Or, lors de l'entrevue d'embauche, soit après avoir déclaré les candidats aptes à occuper cet emploi, le ministère a administré une autre analyse de cas afin d'évaluer de nouveau l'habileté d'analyse. Il s'est ainsi trouvé à nier l'aptitude des candidats qu'il avait lui-même reconnue.

Exemple 3

Un ministère a tenu un concours de recrutement afin de pourvoir à un emploi d'agent de recherche et de planification socio-économique au sein de son organisation.

Dans le cadre de ce concours, il a utilisé deux examens pour évaluer la qualité de la communication écrite des candidats ainsi que leur habileté à comprendre, à traiter et à interpréter l'information.

À l'entrevue d'embauche, soit après avoir déclaré les candidats aptes à occuper cet emploi, le ministère les a soumis à une nouvelle évaluation portant cette fois-ci sur les connaissances du domaine d'activités ainsi que sur les connaissances théoriques et conceptuelles requises pour l'emploi.

Si le ministère jugeait que ces connaissances étaient requises pour l'emploi, il aurait dû les évaluer dans le cadre du concours et non pas lors de l'entrevue d'embauche. En procédant de la sorte, il a nié l'aptitude des candidats qu'il avait lui-même reconnue, démontrant ainsi que les moyens d'évaluation choisis n'étaient pas suffisants pour évaluer les compétences requises pour l'emploi.

Par ailleurs, certains gestionnaires ont reconnu avoir utilisé d'autres moyens d'évaluation pour 29 des 174 nominations examinées.

La Commission ne s'appuierait pas sur ces données afin d'estimer l'ampleur du phénomène dans la fonction publique, car la taille de l'échantillon ne le permet pas.

Par contre, cet exercice nous a permis de constater que les ministères et les organismes procèdent à des évaluations additionnelles et ce constat, à lui seul, est préoccupant.

Procéder au choix de personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes en les soumettant à une évaluation additionnelle jette non seulement un doute sur la qualité des procédures d'évaluation concernées, mais entache aussi la crédibilité du système de recrutement de la fonction publique. De plus, ces évaluations ne sont encadrées par aucune balise susceptible d'en assurer la qualité et l'équité.

La Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor de produire et diffuser un guide sur ce qui peut, et ne peut, être fait au moment du choix des personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes, afin que les valeurs et les principes fondamentaux de la fonction publique soient respectés.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de ne pas procéder à l'occasion des entrevues d'embauche à des évaluations additionnelles de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes requises pour l'emploi qui ont déjà été évaluées ou qui auraient dû l'être dans le cadre du concours.

3.2.2 Documentation sur les entrevues d'embauche

Aux fins de cette vérification, nous avons demandé aux ministères et aux organismes concernés de nous fournir des informations sur les entrevues d'embauche qui avaient précédé les nominations des 174 personnes de l'échantillon.

Dans plus de la moitié des cas, ils n'ont pas été en mesure de nous fournir la documentation pertinente, que ce soit le guide de l'entrevue ou des notes sur les questions posées.

La Commission recommande aux ministères et aux organismes de documenter leurs entrevues d'embauche de manière à pouvoir en rendre compte.

3.3 Statut antérieur des personnes nommées à des emplois réguliers

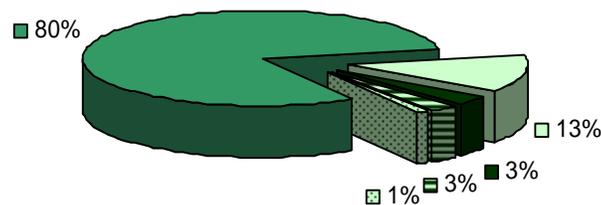
Nous avons vérifié l'ensemble des 863 nominations effectuées au cours de la période de référence afin de déterminer le statut antérieur des personnes nommées à un emploi régulier.

Les données recueillies nous ont permis d'observer que la majorité des nominations à des emplois réguliers ont été précédées par une nomination à un emploi occasionnel dans la fonction publique, c'est-à-dire un emploi d'une durée limitée.

En effet, le graphique 8 démontre que 80 % de l'ensemble des personnes nommées à un emploi régulier au cours de la période de référence étaient auparavant employées à titre occasionnel, alors que 13 % n'avaient pas de lien d'emploi avec la fonction publique.

Graphique 8

Statut antérieur à la nomination à un emploi régulier

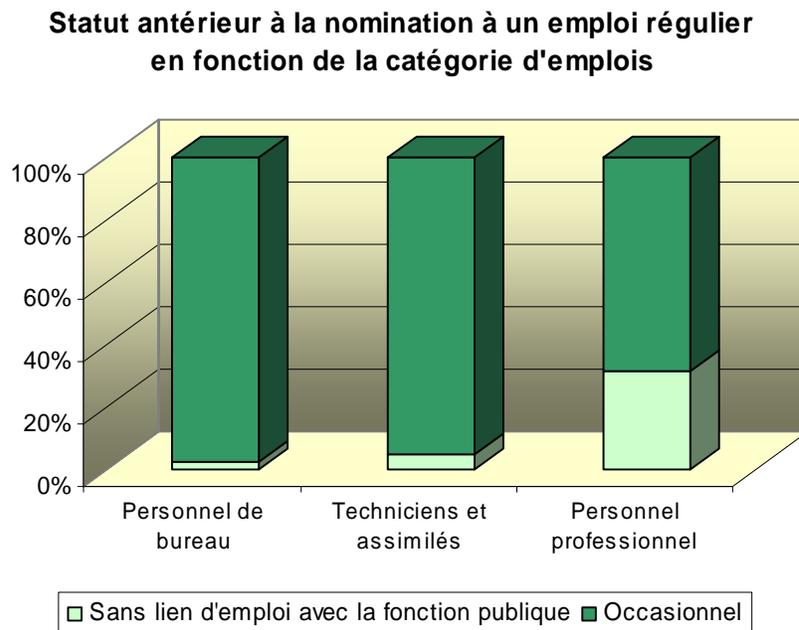


■ Occasionnel	□ Sans lien d'emploi avec la fonction publique
■ Étudiant - stagiaire	■ Personnel de cabinet
■ Régulier	

Par ailleurs, comme l'illustre le graphique 9, nous avons constaté qu'une proportion plus importante de personnes a obtenu directement un emploi régulier dans la catégorie du personnel professionnel.

C'est donc dire que les candidats déclarés aptes à la suite de concours dans la catégorie d'emplois du personnel de bureau, techniciens et assimilés se voient très rarement offrir directement un emploi régulier. En effet, seulement 2 % du personnel de bureau et 5 % des techniciens et assimilés ont accédé directement à un emploi régulier.

Graphique 9



Ces données signifient que les personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes qui aspirent à un emploi régulier dans la fonction publique, particulièrement dans la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés, ont peu de chances de l'obtenir si elles ne sont pas déjà à l'emploi de la fonction publique à titre occasionnel.

Il n'est toutefois pas étonnant de constater que la très grande majorité des emplois réguliers sont offerts aux personnes ayant occupé un emploi occasionnel. Les ministères et les organismes, lorsque vient le temps de pourvoir à un emploi régulier, se tournent d'abord vers leurs employés occasionnels parce que ces derniers, qualifiés de la même façon que les employés réguliers, ont eu l'occasion d'acquérir des connaissances et des expériences en lien avec les emplois à pourvoir et qu'ils ont eu l'opportunité de faire leurs preuves.

Il est toutefois possible de se demander si les personnes qui ont un emploi en dehors de la fonction publique seront prêtes à le quitter pour un emploi occasionnel. Si tel n'est pas le cas, la fonction publique réduit d'autant sa capacité à recruter des candidats compétents, alors même que des pénuries de main-d'œuvre sont prévisibles et que l'embauche de milliers d'employés réguliers est prévue au cours des prochaines années.

CONCLUSION

La vérification de l'accès aux emplois dans la fonction publique, nous a permis de constater que les procédures d'évaluation utilisées lors des concours comportaient le plus souvent deux ou trois moyens d'évaluation qui mesuraient des habiletés génériques. Cette pratique s'inscrit dans un contexte où des concours sont tenus pour des classes d'emplois plutôt que pour des emplois spécifiques. De plus, nous avons constaté qu'il existe des pratiques préoccupantes concernant la réduction de certains seuils de passage.

En ce qui a trait aux entrevues d'embauche, nous avons observé que des évaluations additionnelles sur des connaissances, des expériences ou des aptitudes requises pour l'emploi avaient été effectuées à la suite de la déclaration d'aptitudes des candidats, ce qui est préoccupant. Des balises claires indiquant les caractéristiques à évaluer en entrevue aideraient les gestionnaires à respecter plus facilement les valeurs et les principes du système de recrutement en vigueur.

Enfin, la vérification démontre que l'accès aux emplois réguliers passe très souvent par un séjour dans un emploi occasionnel, ce qui peut avoir un effet sur la capacité de la fonction publique à recruter des candidats qualifiés qui ne laisseraient pas un emploi stable ailleurs pour occuper un emploi occasionnel.

La Commission comprend les impératifs d'efficience et d'efficacité auxquels sont soumis les comités d'évaluation et les gestionnaires. Cependant, les valeurs et les principes à la base du système de recrutement doivent être respectés.

La Commission continuera donc à veiller à leur respect en surveillant l'application des recommandations de ce rapport, mais également en poursuivant sa réflexion sur le système de recrutement et de promotion de la fonction publique et en effectuant d'autres vérifications et études sur le sujet.

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Ces commentaires tiennent compte des préoccupations du Centre de services partagés du Québec.

Le Secrétariat du Conseil du trésor est d'accord avec la première recommandation à l'effet que les ministères et les organismes devraient généralement respecter les seuils de passage recommandés avant l'utilisation du moyen d'évaluation et, justifier leur modification par écrit, le cas échéant, en vertu de l'article 28 du Règlement sur la tenue de concours.

En réponse à la deuxième recommandation, le Secrétariat du Conseil du trésor prévoit diffuser des orientations auprès des ministères et des organismes, sur ce qui peut ou ne peut être fait lors du choix des personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes, de façon à mieux les soutenir dans leurs démarches et à assurer le respect des valeurs et principes fondamentaux de la fonction publique.

Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, ces orientations permettront aussi de répondre à la troisième recommandation en rappelant aux ministères et aux organismes l'objectif des entrevues d'embauche ainsi que l'importance de ne pas procéder à des évaluations additionnelles lors de celles-ci.

Pour ce qui est de la dernière recommandation, le Secrétariat du Conseil du trésor est d'avis que la conservation des documents relatifs aux entrevues d'embauche doit être laissée à la discrétion des gestionnaires, considérant que ces entrevues ne devront comporter aucun moyen d'évaluation.

À cet égard, la Commission précise toutefois que les gestionnaires doivent documenter leur décision de façon à en assurer la transparence et favoriser la reddition de compte.