

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



RAPPORT DE VÉRIFICATION EN MATIÈRE DE DOTATION ET DE PROMOTION SANS CONCOURS Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

DÉCEMBRE 2016

ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Élaine Bellavance

Carole Turgeon

SOUS LA SUPERVISION DE

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

Le présent rapport peut être consulté dans le site Web
de la Commission de la fonction publique :

www.cfp.gouv.qc.ca

Le masculin générique est employé dans le but
d'alléger le texte et désigne, selon le contexte,
aussi bien les femmes que les hommes.

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

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-77312-2 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2016

MISE EN CONTEXTE

En 2012, la Commission de la fonction publique a commencé une série de vérifications en matière de dotation en personnel, dans les ministères et les organismes, afin de s'assurer de l'intégrité des processus utilisés. Ces vérifications sont nécessaires, de l'avis de la Commission, compte tenu des risques relatifs des activités de dotation au regard des principes promus par la Loi sur la fonction publique, soit l'équité, l'impartialité, la transparence, l'efficacité, le mérite et l'égalité d'accès aux emplois de la fonction publique. Le respect de ces principes permet de préserver la confiance des citoyens dans le système de recrutement et de promotion de la fonction publique québécoise, et celle des fonctionnaires dans l'impartialité et l'équité des décisions les concernant en matière de gestion des ressources humaines.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

À la lumière des constats découlant de l'étude des dossiers, il ressort que le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) a respecté la grande majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne la promotion sans concours (PSC) et les nominations à des emplois réguliers et occasionnels. Cependant, des efforts devraient être investis au chapitre des processus de qualification, notamment en ce qui a trait à la vérification de l'admissibilité des candidats. En effet, 18 % des candidatures n'ont pas été correctement analysées dans deux des quatre processus examinés, ce qui a entraîné la nomination de personnes qui ne répondaient pas aux conditions d'admission de la classe d'emplois. À l'inverse, un candidat n'a pas été admis alors qu'il aurait dû l'être.

La Commission est préoccupée par ces constats, car il en va du respect de l'équité à l'égard des candidats. De plus, la Commission a constaté un manque de rigueur dans la tenue des dossiers, notamment pour les listes de déclaration d'aptitudes (LDA) originales qui n'ont pas été conservées dans les dossiers des quatre processus. Dans le même ordre d'idées, les descriptions de l'emploi initial et réévalué se rapportant à la promotion sans concours vérifiée ne contenaient pas toutes les signatures requises, ce qui peut semer un doute quant à l'intégrité du processus.

Pour ce qui est des nominations à partir de LDA, la Commission a constaté qu'une nomination sur 57 ne respectait pas les utilisations prévues dans l'appel de candidatures et qu'une autre nomination a été faite à partir d'une LDA expirée. Elle a donc recommandé au Ministère de régulariser ces nominations non conformes.

En résumé, il ressort de cette vérification que le MFFP respecte le cadre normatif en matière de dotation pour deux des trois volets vérifiés, soit les nominations à des emplois réguliers et occasionnels et la promotion sans concours. La Commission l'encourage à poursuivre les pratiques en ces matières afin de s'assurer de l'intégrité des processus utilisés.

OBJECTIF, PORTÉE, MÉTHODOLOGIE ET NIVEAU DE GRAVITÉ

L'objectif de la vérification menée auprès du MFFP était d'évaluer l'application du cadre normatif concernant les PSC et certains aspects de la dotation en personnel, ainsi que le respect des principes de la Loi sur la fonction publique. La période couverte par cette vérification s'étend du 1^{er} avril 2014 au 30 septembre 2015. La Commission a examiné les processus visés en tenant compte du cadre normatif applicable à la période en question. Toutefois, un certain nombre d'analyses et de constats peuvent porter sur des situations antérieures ou postérieures, mais qui ont un impact sur cette période. À noter que des modifications à la Loi sur la fonction publique, en vigueur depuis le 29 mai 2015, introduisent des changements majeurs dans le processus de dotation en personnel. Les recommandations tiennent compte de ces changements.

Les données fournies par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et par le Centre de services partagés du Québec ont permis de définir la population ciblée pour chacun des volets. Par la suite, dans chaque cas, un plan d'échantillonnage aléatoire simple a été utilisé pour la sélection de l'échantillon. La taille de celui-ci a été déterminée de telle sorte que, au niveau de confiance de 90 %, la marge d'erreur maximale soit d'au plus 10 %. Dans la présentation des résultats, un dossier peut comporter plus d'une nomination. L'échantillon choisi est indiqué pour chacun des volets.

L'annexe 1 du présent document expose les critères de vérification retenus pour les trois volets examinés.

La présentation des résultats résume les éléments jugés non conformes au cadre normatif ou aux principes de la Loi sur la fonction publique et donne l'appréciation de la Commission quant à leur gravité. Suivant les notions généralement appliquées en matière de gestion des risques, le niveau de gravité de ces éléments est établi en fonction de l'impact et de la fréquence des écarts notés, sur une échelle allant de *faible à élevé*. L'impact a trait aux conséquences, alors que la fréquence se rapporte au nombre de situations observées en tenant compte de l'ensemble des éléments évalués.

Niveau de gravité :

Faible : gravité peu significative nécessitant quelques modifications;

Modéré : gravité appréciable nécessitant des mesures correctives;

Élevé : gravité significative nécessitant d'importantes mesures correctives.

Le niveau de gravité est fondé sur l'ensemble des pratiques au regard de chaque critère d'évaluation, et non seulement sur des situations particulières. Ainsi, malgré la présence d'un élément non conforme dont l'impact est élevé, le niveau de gravité pourrait demeurer faible ou modéré, s'il s'agit d'un cas isolé ou d'une situation concernant un nombre limité de dossiers. À l'inverse, un élément non conforme dont l'impact est jugé faible ou modéré pourrait entraîner un niveau de gravité élevé s'il est observé dans une proportion importante de dossiers, puisque la fréquence peut faire ressortir des faiblesses liées aux façons de faire en général.

Il est à noter que les critères analysés par la Commission au cours de la vérification ne se limitent pas à ceux énumérés dans le tableau. Ainsi, les éléments qui ont été jugés conformes ou sans objet n'y figurent pas.

RÉSULTATS DES TRAVAUX

CONCOURS ET RÉSERVES DE CANDIDATURES

Échantillon : 113 dossiers (trois concours de promotion, une réserve de candidatures)

COMITÉ D'ÉVALUATION ET PERSONNES-RESSOURCES

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence d'une personne de l'extérieur du ministère ou d'une autre direction.
EXPLICATION	L'impartialité du processus doit être assurée. S'il ne peut y avoir de membre de l'extérieur de l'organisation, il est essentiel de recourir à la participation d'une personne d'une autre unité, voire d'une autre région.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Pour un des quatre processus vérifiés (25 %), le comité était formé de trois personnes d'un même niveau d'emploi et d'une même direction.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Faible
RECOMMANDATION 1	Veiller à ce que la composition des comités d'évaluation réponde aux exigences du cadre normatif.
CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence d'un membre désigné par le Syndicat de la fonction publique du Québec dans le cadre d'un concours de promotion, y compris de type avancement de classe, pour le personnel fonctionnaire.
EXPLICATION	Cette obligation est prévue à la Lettre du 1 ^{er} mars 2011 dans la section « Divers » de la Convention collective des fonctionnaires, renouvelée en juillet 2016, ainsi que dans le <i>Guide concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées</i> .
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Parmi les quatre processus vérifiés, deux étaient des concours de promotion de type avancement de classe qui visaient le personnel fonctionnaire. Pour un de ces deux processus (50 %), un représentant du syndicat aurait dû faire partie du comité d'évaluation.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Modéré
RECOMMANDATION 1	Veiller à ce que la composition des comités d'évaluation réponde aux exigences du cadre normatif.

APPEL DE CANDIDATURES

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence des éléments d'information suivants : titre de l'emploi, traitement, numéro du concours, utilisation de la LDA, attributions de l'emploi, période et modalité d'inscription, façon d'obtenir de l'information sur le concours.
EXPLICATION	L'appel de candidatures constitue la pierre angulaire du processus de dotation des emplois. La présence et l'exactitude de tous les éléments d'information assurent la transparence et l'égalité d'accès à ce processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Pour un des quatre processus vérifiés (25 %), l'appel de candidatures ne contenait aucune information concernant l'échelle de traitement applicable à la classe d'emplois visée.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Faible
RECOMMANDATION 2	Veiller à ce que l'appel de candidatures contienne toutes les informations nécessaires, comme précisé dans le <i>Guide concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées</i> .

VÉRIFICATION DE L'ADMISSIBILITÉ AU CONCOURS

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Vérification de l'admissibilité du candidat.
EXPLICATION	La vérification de l'admissibilité de façon objective et uniforme assure impartialité et équité pour tous les candidats. L'évaluation doit être basée sur le mérite.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans deux des quatre processus examinés, la vérification de l'admissibilité n'a pas été faite correctement pour 15 dossiers sur 82 (18 %) : a) 13 candidats ont été admis alors qu'ils ne possédaient pas un nombre suffisant d'années d'expérience; b) un candidat a été admis sur la base d'une compensation de scolarité qui n'a pas été appliquée correctement; c) un candidat n'a pas été admis alors que le calcul de l'expérience pertinente de niveau d'encadrement lui aurait permis d'atteindre un nombre suffisant d'années d'expérience d'encadrement pour être admis.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Élevé

RECOMMANDATION 3	<p>Afin de traiter l'ensemble des candidats en toute équité, prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer d'admettre aux processus de qualification uniquement ceux qui répondent aux conditions d'admission énoncées dans l'appel de candidatures. Ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) retirer les candidats non admissibles de la liste de déclaration d'aptitudes issue de la réserve de candidatures d'agents de protection de la faune, classe principale; refaire l'analyse de l'admissibilité de tous les candidats à la réserve de candidatures et réviser les nominations des candidats non admissibles qui ont eu lieu à partir de la liste de déclaration d'aptitudes; a) retirer le candidat non admissible de la liste de déclaration d'aptitudes du concours de promotion de cadre, classe 3; a) examiner l'opportunité de tenir la procédure d'évaluation pour le candidat qui aurait dû être admis au concours de promotion de cadre, classe 3.
-------------------------	---

LISTE DE DÉCLARATION D'APTITUDES

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Constitution de la LDA (approbation de la LDA par une personne autorisée, date de prise d'effet).
EXPLICATION	La constitution de la LDA est une étape importante permettant d'officialiser la qualification des candidats. Selon l'article 36 du Règlement sur la tenue de concours, une LDA prend effet à la date de son approbation par une personne autorisée.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Pour les quatre processus vérifiés (100 %), la LDA au dossier n'était pas datée ni approuvée par une personne autorisée. Le MFFP a fourni ultérieurement des LDA signées qui étaient soit une mise à jour, une modification ou une prolongation des LDA originales. Ces dernières avaient été détruites, selon le Ministère.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Élevé
RECOMMANDATION 4	Veiller à ce que la liste originale des personnes qualifiées soit approuvée par une personne autorisée et à ce qu'elle soit conservée au dossier du processus de qualification.

Les 13 autres critères de vérification concernant les concours et les réserves de candidatures ne présentaient pas d'éléments non conformes ou étaient sans objet.

PROMOTION SANS CONCOURS

Échantillon : Un dossier (la promotion sans concours représente une promotion sur les 18 accordées (6 %) au MFFP pendant la période)

DOSSIER MINISTÉRIEL

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Description de l'emploi initial, dûment approuvée par les personnes autorisées.
EXPLICATION	L'absence de la description de l'emploi initial ne permet pas d'apprécier l'enrichissement des tâches. Un document incomplet est susceptible de soulever un doute sur l'intégrité du processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	La description de l'emploi initial figurait au dossier, mais ne contenait pas toutes les signatures requises.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Modéré
RECOMMANDATION 5	Constituer des dossiers complets en y intégrant tous les documents pertinents, dûment remplis et approuvés, afin de démontrer le respect des principes de la Loi sur la fonction publique et de préserver la crédibilité des processus appliqués; s'assurer notamment que les descriptions d'emploi sont datées et signées par les personnes autorisées.
CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Description de l'emploi réévalué, dûment approuvée par les personnes autorisées.
EXPLICATION	L'absence de la description de l'emploi réévalué ne permet pas d'apprécier l'enrichissement des tâches. Un document incomplet est susceptible de soulever un doute sur l'intégrité du processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	La description de l'emploi réévalué figurait au dossier, mais ne contenait pas toutes les signatures requises.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Modéré
RECOMMANDATION 5	Constituer des dossiers complets en y intégrant tous les documents pertinents, dûment remplis et approuvés, afin de démontrer le respect des principes de la Loi sur la fonction publique et de préserver la crédibilité des processus appliqués; s'assurer notamment que les descriptions d'emploi sont datées et signées par les personnes autorisées.

Les 22 autres critères de vérification concernant les PSC ne présentaient pas d'éléments non conformes ou étaient sans objet.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

Échantillon : 57 dossiers

NOMINATIONS À PARTIR DE LDA

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Utilisation prévue des LDA suivant l'appel de candidatures.
EXPLICATION	Selon l'article 38 du Règlement sur la tenue de concours, « une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures ». Il s'agit d'une obligation légale que les ministères et les organismes doivent respecter.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Une nomination faite à partir d'une LDA, sur les 57 vérifiées (2 %), a été considérée comme non conforme en ce qui a trait aux attributions de l'emploi.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Modéré
RECOMMANDATION 6	Examiner l'opportunité de régulariser la nomination non conforme au regard des utilisations prévues dans l'appel de candidatures.
CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence de la preuve du diplôme requis ou de l'appartenance à un ordre professionnel au moment de la collecte de données. Le document a été fourni ultérieurement ou l'employé possède de l'expérience pouvant compenser l'absence de la preuve du diplôme au dossier.
EXPLICATION	Selon l'article 31 du Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées, les documents doivent être fournis avant la nomination d'une personne. Le fait de ne pas les obtenir au moment de la nomination crée un risque de nommer une personne sans que les conditions minimales d'admission à la classe d'emplois soient respectées. De plus, l'absence de diplôme au dossier peut entraîner des erreurs dans le calcul de la rémunération de l'employé.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Les documents étaient absents au moment de la collecte de données dans deux dossiers sur les 57 vérifiés (4 %). Ils ont été fournis ultérieurement.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Faible
RECOMMANDATION 7	S'assurer d'obtenir la preuve du diplôme requis avant de procéder à la nomination d'un candidat afin de confirmer son admissibilité à la classe d'emplois visée.

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Validité de la LDA.
EXPLICATION	Une nomination doit être faite à partir d'une LDA valide pour une période déterminée. Il appartient à l'organisation de s'assurer de la validité de la LDA avant de procéder à la nomination.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Une nomination sur 57 (2 %) a été faite à partir d'une LDA expirée. Le MFFP précise que le processus de dotation a été revu afin d'assurer un contrôle qualité.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Modéré
RECOMMANDATION 8	Examiner l'opportunité de régulariser la nomination faite à partir d'une liste de déclaration d'aptitudes expirée.
CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence de la description d'emploi.
EXPLICATION	La description d'emploi est nécessaire pour comprendre les tâches et les responsabilités, et pour les situer par rapport aux autres emplois et au regard de la mission d'une organisation. L'absence de description d'emploi ne permet pas de statuer sur le respect ou non de l'article 38 du Règlement sur la tenue de concours.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	La description d'emploi était absente dans huit dossiers sur 57 (14 %). Pour un de ces dossiers, l'appréciation du respect de l'article 38 a pu être effectuée sur la base d'une évaluation de rendement du titulaire.
NIVEAU DE GRAVITÉ	Faible
RECOMMANDATION 9	Veiller à ce que le dossier des employés réguliers et occasionnels contienne la description d'emploi, comme recommandé dans le <i>Recueil des règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux</i> .

Les trois autres critères de vérification concernant les nominations à partir de LDA ne présentaient pas d'éléments non conformes ou étaient sans objet.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS D'UNE DURÉE INFÉRIEURE À 11 SEMAINES

Échantillon : trois dossiers

Tous les dossiers se sont avérés conformes.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS FAISANT EXCEPTION AU PROCESSUS DE RECRUTEMENT DE L'EMPLOYÉ OCCASIONNEL

EMPLOIS EXEMPTÉS

Échantillon : 12 dossiers

Tous les dossiers se sont avérés conformes.

EMPLOIS SAISONNIERS

Échantillon : 24 dossiers

Tous les dossiers se sont avérés conformes.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS

Je vous informe que le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) adhère à l'ensemble des recommandations qui lui ont été formulées et tiens à souligner que 90 % des dossiers vérifiés pour le volet des nominations à des emplois réguliers et occasionnels par la Commission de la fonction publique (CFP) se sont avérés conformes au cadre normatif en vigueur.

À la suite de cet exercice, le Ministère a saisi l'occasion de se questionner sur ses pratiques en matière de dotation et de promotion sans concours. Les constats ainsi que les recommandations de la CFP ont fait ressortir les pistes d'améliorations et le Ministère est déjà en action afin d'ajuster ses façons de faire et, ainsi, de s'assurer d'une intégrité et d'un contrôle de la qualité de ses opérations. À cet effet, des mesures correctives ont déjà été mises en place afin d'optimiser les processus supportant les activités de gestion de main-d'œuvre.

Bien que la dotation en région et la pénurie de main-d'œuvre représentent des défis quotidiens auxquels nous devons faire face, soyez assurés que le MFFP poursuivra ses efforts quant à la rigueur avec laquelle il traite les demandes de comblement des emplois et voit à l'application de la réglementation.

ANNEXE 1 – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Volet 1 : Concours de recrutement et de promotion tenus par le ministère afin de pourvoir des emplois réguliers et occasionnels

Conformité des éléments suivants avec, entre autres, le Règlement sur la tenue de concours et le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* :

- Composition du comité d'évaluation;
- Contenu de l'appel de candidatures et modalités d'inscription;
- Admissibilité des candidats au concours;
- Procédure d'évaluation utilisée;
- Constitution de la liste de déclaration d'aptitudes;
- Transmission des résultats aux candidats.

Volet 2 : Promotions sans concours

- A) Respect des six conditions du Règlement sur la promotion sans concours.
- B) Vérification des aptitudes prévue dans le document *Promotion sans concours – Guide d'application* :
 - Conditions à respecter
 - Prépondérance de la vérification des habiletés de base de la classe d'emplois visée et utilisation des moyens d'évaluation appropriés à cette vérification;
 - Vérification d'aptitudes effectuée par d'autres personnes que le supérieur immédiat et le supérieur hiérarchique de l'employé visé par la demande.
 - Pratiques recommandées
 - Moyens d'évaluation;
 - Composition du comité d'évaluation;
 - Transfert des résultats;
 - Constitution du dossier ministériel.

Volet 3 : Nominations à des emplois réguliers et occasionnels

- A) Nominations faites à partir des listes de déclaration d'aptitudes, conformément aux conditions de travail applicables et aux dispositions prévues entre autres dans le Règlement sur la tenue de concours :
 - Validité de la liste;
 - Utilisations annoncées dans l'appel de candidatures;
 - Diplôme requis et preuve d'appartenance à un ordre professionnel;
 - Horaire de travail.

- B) Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à 11 semaines, conformément à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* :
- Admissibilité à la classe d'emplois;
 - Durée et renouvellement.
- C) Nominations à des emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel, conformément à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* :
- Admissibilité à la classe d'emplois.