

Chapitre 22

**L'élaboration de la Norme
générale de classification**

Suivi

Table des matières

	Page
Points saillants	22-5
Introduction	22-7
Pourquoi une nouvelle norme de classification est-elle nécessaire?	22-7
Un projet de grande envergure et très complexe qui exige du temps	22-8
Objet du suivi	22-9
Observations et recommandations	22-10
Des défis ont marqué le déroulement du projet	22-10
Les changements à la haute direction et les changements de personnel ont créé des contraintes	22-10
Le processus de financement habituel pour des projets de cette envergure n'a pas été suivi	22-10
Les échéanciers se sont révélés irréalistes et ont nui à l'avancement du projet	22-12
Un processus de consultation en dents de scie	22-12
Nous avons fait part de nos préoccupations au Secrétariat en 1998	22-12
Amélioration du concept de la Norme	22-12
Le Secrétariat a employé une méthode exhaustive pour la collecte des données	22-12
Les nouveaux renseignements ont été utilisés pour améliorer le concept de la Norme	22-13
Le point faible a été la validation de la Norme	22-14
L'échantillon de 5 000 postes utilisé pour la validation comportait des limites importantes	22-14
Les guides et les méthodes du Secrétariat reflètent l'état actuel des connaissances	22-14
Les conditions dans les ministères n'étaient pas propices à la réussite de la validation	22-15
Les résultats de l'évaluation des 5 000 postes de l'échantillon n'étaient pas fiables	22-16
La deuxième validation a permis d'améliorer la Norme	22-16
Amélioration de l'application de la Norme	22-17
Mesures additionnelles d'assurance de la qualité après la validation	22-17
Les ministères ont pris au sérieux la nécessité d'améliorer la qualité des résultats de l'évaluation des postes	22-17
Les ministères considèrent la Norme comme étant un outil prometteur pour l'évaluation des emplois	22-20
Le Secrétariat prend de nouvelles mesures pour veiller à la justesse d'application de la Norme	22-20
Occasion pour le Secrétariat de démontrer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs	22-20
Pondération des éléments de la Norme	22-21
Un plan préliminaire de pondération a été élaboré	22-21
Les défis à venir	22-21
Conversion des postes de la classification actuelle au nouveau système de classification : un défi majeur	22-21
Conditions de réussite	22-22
Conclusion	22-23
À propos du suivi	22-24

Pièces

22.1	Principales phases et activités de la Norme générale de classification	22.11
22.2	Facteurs et éléments de la version 2.0 de la Norme générale de classification	22.18



L'élaboration de la Norme générale de classification

Suivi

Points saillants

22.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait de grands progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation de notre rapport de vérification de 1996 concernant l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Ce projet est essentiel à la réforme de la gestion des ressources humaines, particulièrement en matière de dotation et de rémunération. Il s'agit d'une entreprise monumentale et très complexe, qui exige beaucoup de temps. Le système actuel est périmé et ne répond plus aux exigences de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

22.2 Au cours des dernières années, le Secrétariat a mis au point une Norme en vue de mesurer les divers genres de travail dans la fonction publique et il a soumis cette Norme à une série de tests dans les ministères. Depuis 1998, les ministères ont entrepris la rédaction de nouvelles descriptions de travail pour tous les postes et les ont évaluées en utilisant la Norme. Dans le cadre de ce projet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré et publié des guides et des méthodologies fondés sur les pratiques exemplaires en matière d'évaluation des emplois.

22.3 Malgré ces réalisations, le gouvernement a encore d'importantes questions à régler :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que la nouvelle Norme soit appliquée de façon appropriée avant d'entreprendre la conversion;
- Les ministères doivent veiller à l'exactitude de leurs descriptions de travail et s'assurer que les résultats de leur évaluation des postes sont valides et adéquats;
- Le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests fondés sur des données exactes et à jour, afin de déterminer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs en matière d'universalité et de non-sexisme;
- Le gouvernement doit s'assurer que l'on dispose de ressources financières raisonnables et réalistes pour la conversion à la nouvelle Norme.

Contexte et autres observations

22.4 Une norme de classification est un outil qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification en voie d'élaboration doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Les résultats conduisent à l'établissement d'une hiérarchie des postes et d'une rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci.

22.5 La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction. En août 2000, environ 150 000 postes répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes étaient assujettis au nouveau système de classification. La nouvelle norme de classification doit répondre aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* relatives à la parité salariale pour des fonctions équivalentes.

22.6 Les normes actuelles de classification ne reflètent pas l'importance accordée aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Elles ne tiennent pas davantage compte du fait que les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé.

22.7 L'élaboration d'une nouvelle norme de classification a été entreprise en 1991, dans le cadre du projet Fonction publique 2000. En 1996, nous avons relevé d'importantes lacunes (Rapport de mai 1996, chapitre 5). À la suite de nos recommandations et des résultats de son propre examen, le gouvernement a entrepris d'améliorer la Norme générale de classification. Le présent chapitre de suivi constitue un rapport d'étape sur ce projet jusqu'à maintenant.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte nos constatations et nos recommandations et indique qu'il poursuivra ses efforts en vue d'atteindre les objectifs de la Norme générale de classification.

Introduction

22.8 Avec le lancement du projet Fonction publique 2000 en 1989, le gouvernement cherchait à renouveler la fonction publique et à instaurer une culture plus axée sur les services à la clientèle et l'atteinte de résultats. Il a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner la classification et l'évaluation des emplois. En 1990, le groupe de travail recommandait au gouvernement d'élaborer un nouveau système d'évaluation des emplois qui soit simple, universel et non-sexiste. À l'automne de 1993, une « ébauche finale » du nouveau système élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor était disponible. Nous avons décidé d'examiner ce nouveau système avant que la Norme soit appliquée intégralement, afin de vérifier s'il était de nature à permettre au Secrétariat d'atteindre ses objectifs. Le Secrétariat a poursuivi ses travaux et la version de juin 1995 de la Norme générale de classification a fait l'objet d'une vérification dont le rapport a été publié en 1996.

22.9 La vérification de 1996 avait pour objet de vérifier si la Norme proposée était véritablement universelle, non-sexiste et simple et n'entraînait pas de coûts supplémentaires. Nous avons conclu à l'époque que cette version représentait une nette amélioration, mais que son caractère universel et non-sexiste n'était pas assuré. De plus, le processus de rédaction et d'évaluation des descriptions de travail demeurait relativement complexe et coûteux.

22.10 Depuis 1996, le Secrétariat s'est attaché à rendre universel et non-sexiste le concept de la Norme et à assurer la validité et la fiabilité de ce nouvel outil d'évaluation.

Pourquoi une nouvelle norme de classification est-elle nécessaire?

22.11 Le système de classification actuel, qui a été conçu en grande partie il y a près de 40 ans, est périmé et ne répond plus aux exigences opérationnelles de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain. Certaines normes de classification ne reflètent plus la nature du travail effectué par les employés, ni leurs méthodes de travail. Par ailleurs, aucune norme de classification actuelle ne tient compte de l'importance que nous accordons aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé, et les normes actuelles ne font pas mention de ces exigences de travail.

22.12 Depuis que le projet d'élaboration d'une nouvelle norme a commencé en 1991, l'adoption de nouvelles technologies a modifié la nature du travail à tous les niveaux. Aujourd'hui, plus de la moitié des fonctionnaires sont considérés comme des « travailleurs du savoir ».

22.13 Comme l'indiquait le rapport du groupe de travail du projet Fonction publique 2000 en 1990, les systèmes actuels d'évaluation des emplois sont trop complexes, prennent trop de temps et sont trop coûteux.

22.14 En tant qu'employeur fédéral, le Conseil du Trésor est assujéti à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En 1990, le groupe de travail soulignait que les systèmes d'évaluation des emplois en vigueur ne répondaient pas aux exigences de la *Loi* et recommandait l'élaboration d'un nouveau système conforme à ces exigences. De plus, le Tribunal canadien des droits de la personne concluait, dans les décisions rendues à l'égard de causes importantes touchant la parité salariale dans la

Le système de classification actuel, qui a été conçu en grande partie il y a près de 40 ans, est périmé et ne répond plus aux exigences opérationnelles de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

La Norme générale de classification est cruciale pour la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

fonction publique, que le système d'évaluation courant ne respectait pas les lignes directrices concernant la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Dans une de ses décisions, le Tribunal enjoignait le Conseil du Trésor de corriger les iniquités du système d'évaluation des postes par l'établissement d'une nouvelle norme de classification exempte de sexisme. Dans une autre décision, le Tribunal s'est penché uniquement sur l'élément salarial de la plainte et il a différé sa décision relativement à la discrimination fondée sur le sexe, notamment parce que le gouvernement avait indiqué qu'il était en voie d'élaborer une seule norme de classification universelle et non-sexiste.

22.15 Le système de classification actuel confine les employés aux limites étroites de leur description de travail et constitue un obstacle majeur au redéploiement des ressources. La rigidité du système empêche la fonction publique de s'adapter aux besoins changeants des programmes et des clients.

22.16 La Norme générale de classification est cruciale pour la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Si l'employeur ne dispose pas d'une norme de classification solide pour étayer ses mesures de dotation, de promotion et de rémunération, il lui sera difficile ou impossible d'attirer et de retenir les meilleurs employés et de veiller au maintien d'une fonction publique compétente.

Un projet de grande envergure et très complexe qui exige du temps

22.17 Le processus d'élaboration d'une norme de classification ou d'un système d'évaluation des emplois n'est pas un exercice mathématique. Il est soumis à un certain degré de subjectivité et fait appel au jugement. Le processus doit donc être rigoureux, ordonné et systématique si l'on veut réduire la subjectivité au minimum et veiller à ce que l'évaluation des emplois

produise des résultats valides, fiables et crédibles. Par ailleurs, pour que le système réponde aux besoins de l'organisation et que les résultats soient cohérents, acceptables et équitables, le processus d'élaboration doit faire appel à la participation de toutes les parties intéressées : la direction, les employés, les représentants des employés et les organismes de réglementation. Le fonctionnement efficace de ce processus et des mécanismes de contrôle de la qualité afférents demande beaucoup de temps et il est essentiel à la réussite du projet.

22.18 Une norme de classification est un outil d'évaluation qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Quand tous les postes auront été évalués, les résultats serviront à établir une hiérarchie des postes et la rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci. Cette approche à la détermination des salaires a été suggérée par le groupe de travail sur la rémunération du projet Fonction publique 2000, dans le but d'assurer l'équité interne dans l'organisation.

22.19 La taille de l'organisation est un autre facteur qui accroît considérablement la complexité, les risques et le temps nécessaire à l'élaboration d'une nouvelle norme. La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire fédéral (partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*) dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction (EX). La complexité et les risques liés à ce processus augmentent avec le nombre d'emplois et la diversité du travail. À titre d'exemple, en août 2000, le Système d'information sur la classification et les postes de la fonction publique contenait quelque 150 000 postes assujettis au nouveau système et répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes. Ces postes

sont de nature très variée et vont des chercheurs scientifiques, infirmières, gestionnaires de programme et analystes de politique aux officiers de navires, électriciens, secrétaires, commis à la rémunération et préposés à l'entretien. L'élaboration d'une nouvelle norme qui reflète bien la valeur de toutes les caractéristiques importantes du travail dans la fonction publique représente donc une tâche gigantesque.

22.20 Le respect des exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* constitue un autre défi de taille. Ces exigences, qui sont souvent ignorées, reposent sur le concept de la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Un système d'évaluation des emplois élaboré dans une organisation fédérale doit permettre de comparer la valeur des postes dans un groupe à prédominance féminine et celle des postes dans un groupe à prédominance masculine au moyen d'une norme commune, en tenant compte des quatre facteurs énoncés à l'article 11 de la *Loi* : les responsabilités, les qualifications, l'effort et les conditions de travail. Le gouvernement doit respecter sa propre législation. De plus, selon une décision du Tribunal canadien des droits de la personne, la *Loi* exige l'instauration d'un système d'évaluation non-sexiste. En raison de cette exigence et de la décision du Tribunal, le gouvernement a convenu d'élaborer une seule norme universelle permettant de comparer les postes de groupes différents.

22.21 Obtenir la participation et l'accord des parties intéressées à toutes les étapes du projet devait se révéler une entreprise longue et complexe pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le projet touchait 16 syndicats représentant chacun les intérêts particuliers d'une partie de la fonction publique.

22.22 Les taux de rémunération, les forces du marché et l'offre et la demande portant sur certaines compétences à l'extérieur de la fonction publique peuvent

aussi nuire à la capacité d'arriver à un consensus et ne pas toujours refléter l'équité interne. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'efforcer de trouver une solution acceptable, qui prend en compte les exigences en matière de parité salariale, l'équité interne, les forces du marché et la capacité financière, ce qui constitue tout un défi de conciliation.

Objet du suivi

22.23 Le présent chapitre porte sur le suivi du chapitre 5 de notre rapport de vérification de mai 1996. Nous avons évalué dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre notre recommandation relative à l'élaboration et à la validation de la Norme. Le présent chapitre traite de l'élaboration de la Norme, de ses composantes importantes, des méthodes mises au point par le Secrétariat et de l'application de la Norme dans les ministères et organismes jusqu'en septembre 2000.

22.24 Notre travail de suivi ne porte pas sur les autres recommandations que nous avons faites en 1996, sur la question des coûts ou sur la simplification du système d'évaluation des emplois et de la structure des groupes professionnels. Nous observons toutefois que la nouvelle Norme, parce qu'elle remplace les quelque 70 normes existantes, simplifie considérablement le processus de classification.

22.25 Depuis 1996, dans le cadre du processus d'élaboration de la Norme, le Secrétariat a sollicité l'avis de la Commission canadienne des droits de la personne en ce qui concerne l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission a également commencé à évaluer le caractère non-sexiste de la Norme. Nous avons donc exclu de la portée du présent chapitre l'objectif ayant trait au non-sexisme, pour nous fier plutôt aux travaux et à l'opinion de la Commission.

Malgré les problèmes qu'il a connus, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en place un processus d'élaboration ordonné, systématique et beaucoup plus exhaustif qu'il ne l'était avant 1996.

À notre avis, la stratégie de financement de ce projet a présenté un risque constant pour sa réussite.

22.26 Le présent chapitre traite principalement des progrès en matière de validité, de fiabilité et d'universalité de la Norme; les tests, la mise en application et l'élaboration d'outils supplémentaires étaient encore en cours au moment de la rédaction. On trouvera plus de précisions sur les objectifs et la portée de nos travaux à la fin du présent chapitre, à la rubrique **À propos du suivi**.

Observations et recommandations

22.27 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès notables relativement à la mise en oeuvre de notre recommandation de 1996 dans l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Malgré les problèmes qu'il a connus, le Secrétariat a mis en place un processus d'élaboration ordonné, systématique et beaucoup plus exhaustif qu'il ne l'était avant 1996. Les principales phases du projet sont décrites dans la pièce 22.1.

Des défis ont marqué le déroulement du projet

Les changements à la haute direction et les changements de personnel ont créé des contraintes

22.28 Depuis 1996, le projet a été marqué par des changements successifs à la haute direction : deux secrétaires du Conseil du Trésor, trois dirigeants principaux des ressources humaines et deux secrétaires adjoints responsables du projet. À d'autres paliers, la plupart des postes ont été comblés par détachement et l'équipe principale a connu un taux de roulement de personnel élevé. Ces changements de personnel ont amené des points de vue différents sur ce que doit être une norme raisonnablement satisfaisante. La gestion du projet est devenue plus difficile et les échéanciers ont changé à plusieurs reprises.

Le processus de financement habituel pour des projets de cette envergure n'a pas été suivi

22.29 Le processus de financement suivi pour réaliser le projet d'élaboration de la Norme n'a pas permis de prendre dûment en compte l'envergure, la complexité et l'importance d'un tel projet. Nous nous attendions à ce que, comme dans le cas d'autres projets gouvernementaux de cette envergure, tels que la modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière, des fonds suffisants soient consentis aux ministères et au Secrétariat pour mener à bien ce projet. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi un « fonds de prêts » d'environ 60 millions de dollars pour aider les ministères à payer les coûts liés à la formation, à la rédaction des descriptions de travail et à l'évaluation des emplois. Cependant, les ministères qui ont utilisé ces fonds doivent les rembourser en trois ans. Les ministères ont dû financer le projet en grande partie à même les ressources et les budgets en place. Étant donné que le projet a été plus long que prévu et qu'il a exigé beaucoup de temps et d'efforts des cadres hiérarchiques et des employés, ainsi que du personnel des ressources humaines, ses répercussions financières jusqu'à maintenant ont probablement été sous-estimées et leur exactitude sera difficile à évaluer.

22.30 À notre avis, la stratégie de financement de ce projet a présenté un risque constant pour sa réussite. La portée de notre suivi ne nous a pas permis de vérifier l'ensemble des coûts liés à l'élaboration et à la validation de la Norme ainsi qu'à son application dans les ministères. Toutefois, le Secrétariat a indiqué que les coûts supplémentaires directs de son unité organisationnelle responsable de l'élaboration de la Norme ont été d'environ 20 millions de dollars depuis 1996. Quelque 40 ministères de tailles diverses ont fait rapport de coûts

Élaboration du concept
<ul style="list-style-type: none"> • Collecte de renseignements sur le travail : novembre 1996 à décembre 1997 <ul style="list-style-type: none"> – Échantillons de 737 postes • Élaboration du concept et tests officieux de la Norme : janvier à août 1998
Validation de la Norme
<ul style="list-style-type: none"> • Première validation de la version 1.0 de la Norme : juillet à décembre 1998 <ul style="list-style-type: none"> – Échantillon : 5 000 postes dans 56 ministères – Rédaction et évaluation des descriptions de travail des 5 000 postes dans les ministères – Analyses qualitatives et quantitatives • Révision de la version 1.0 de la Norme et publication de la version 1.1 : janvier à avril 1999 • Deuxième validation de la version 1.1 : avril à juillet 1999 <ul style="list-style-type: none"> – Évaluation du même échantillon de 5 000 descriptions de travail (certaines révisées) dans un environnement contrôlé – Analyses qualitatives et quantitatives • Révision de la version 1.1 de la Norme et publication de la version 2.0 : juillet à octobre 1999 • Application de la Norme à tous les postes de la fonction publique : en cours depuis août 1999
Mesures en matière d'assurance de la qualité
<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un cadre analytique en vue d'améliorer la qualité : janvier et février 2000 • Ateliers avec les ministères pour veiller à l'application cohérente de la Norme : février à mai 2000 • Publication de bulletins et de guides techniques supplémentaires : juillet 2000 • Vérification des descriptions de travail de 1 000 postes : septembre 2000 – en cours • Évaluation qualitative de l'application : octobre 2000 – en cours • Évaluation périodique de l'application de la Norme : à venir
Élaboration de la pondération préliminaire
<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'outils et de scénarios de pondération : juin 1999 à décembre 1999 • Publication de la pondération préliminaire : février 2000 • Analyse des répercussions de la pondération préliminaire : en cours
Transition
<ul style="list-style-type: none"> • Planification de la conversion • Élaboration et mise en oeuvre de stratégies de communication et de gestion du changement • Politique et structure de rémunération • Conventions collectives • Conversion

Pièce 22.1

Principales phases et activités de la Norme générale de classification

Source : Documentation du Secrétariat du Conseil du Trésor

En octobre 1998, étant donné les risques et les effets éventuels sur la réussite de la Norme, nous avons informé le Secrétariat de nos préoccupations à l'égard des échéanciers serrés et du niveau de consultation réduit.

totalisant environ 35 millions de dollars jusqu'à juin 2000.

Les échéanciers se sont révélés irréalistes et ont nui à l'avancement du projet

22.31 Depuis le début, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est imposé des échéanciers qui sous-estimaient grandement la nature et la complexité du projet, qui devait se terminer le 31 mars 1999. Depuis le début, en 1998, la Commission canadienne des droits de la personne a fait part au Secrétariat de son inquiétude quant au rythme d'élaboration et d'application de certains aspects de la Norme.

22.32 Tout au long du projet et au moment de rédiger ce chapitre, les échéanciers serrés constituaient des obstacles importants à l'évaluation des postes dans les ministères qui tentaient de respecter ces échéanciers sans compromettre la qualité des résultats.

Un processus de consultation en dents de scie

22.33 L'une des difficultés qui ont marqué l'élaboration de la Norme a été l'inégalité des niveaux de consultation auprès des parties intéressées, particulièrement les syndicats et la Commission canadienne des droits de la personne. De la fin de 1995 au début de 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait tenu des réunions regroupant toutes les parties; grâce à leur participation et à leur coopération, on avait pu tenir compte de leurs préoccupations et faire progresser le projet de façon efficace. Toutefois, au milieu de 1998, alors que le concept initial était terminé et que le projet passait à la phase suivante, le Secrétariat a jugé que ce processus n'était plus efficace et il a réduit le niveau de la consultation en tenant des réunions séparées avec chaque groupe, déclarant que les mêmes sujets étaient abordés dans toutes les réunions. Nous croyons cependant que le passage à des

réunions séparées a donné aux parties l'impression de ne plus contrôler tous les aspects du projet et de ne pas connaître les préoccupations des autres groupes. De plus, ce changement a suscité des questions et des préoccupations liées à la transparence des décisions. Les consultations se sont toutefois améliorées et ont été plus ouvertes depuis le milieu de 1999.

Nous avons fait part de nos préoccupations au Secrétariat en 1998

22.34 En octobre 1998, étant donné les risques et les effets éventuels sur la coopération des parties intéressées et sur la viabilité et la réussite de la Norme, nous avons dûment informé le Secrétariat de nos préoccupations à l'égard des échéanciers serrés et du niveau de consultation réduit. Le Secrétariat a répondu qu'il estimait ce changement pertinent, compte tenu de l'état d'avancement du projet, mais qu'il reconnaissait la nécessité de poursuivre les consultations. À notre avis, les décisions du Secrétariat paraissaient dictées surtout par son désir de respecter l'échéance du 31 mars 1999 pour la conversion de tous les postes à la nouvelle Norme. Par la suite, l'expérience a démontré que l'échéancier était irréaliste et qu'une consultation approfondie était essentielle au déroulement harmonieux du projet.

Amélioration du concept de la Norme

Le Secrétariat a employé une méthode exhaustive pour la collecte des données

22.35 Pour veiller à ce que la Norme permette de mesurer la valeur de tout le travail effectué dans la fonction publique, le Secrétariat se devait d'en très bien comprendre l'ampleur. Cette compréhension était essentielle pour déterminer les éléments que devrait comporter la Norme pour être universelle et les échelles à utiliser pour mesurer la valeur de ces éléments. Le Secrétariat a conçu deux échantillons de postes dans le

but de recueillir des renseignements sur le travail présentement effectué dans la fonction publique, à partir de critères qui devaient refléter la grande diversité des postes et prendre en compte les exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

22.36 Les deux échantillons regroupaient au total 737 postes qui représentaient, selon le Secrétariat, une combinaison d'emplois clés et de postes divers. Le Secrétariat estimait qu'ils illustraient bien la variété du travail effectué dans la fonction publique, tout en tenant compte des postes à prédominance masculine et des postes à prédominance féminine.

22.37 La composition finale des deux échantillons résultait en partie d'un consensus négocié avec les parties. Cette façon de définir les échantillons, qui démontrait le désir du Secrétariat de répondre aux attentes des parties, était fondée sur le jugement et nous nous serions attendus à ce que le Secrétariat reconnaisse les risques liés à cette approche et à l'utilisation de l'échantillon qui en résultait. Même si l'échantillon englobait un grand nombre d'emplois, les documents que nous avons examinés n'indiquaient pas dans quelle mesure tous les emplois étaient représentés, et ne mentionnaient pas ceux qui étaient exclus. Étant donné que la conception de la Norme était fondée sur ces échantillons, nous n'avions pas suffisamment de certitude pour conclure que la nouvelle Norme permettait de saisir et d'évaluer tous les contenus de travail dans la fonction publique. En réponse à nos préoccupations, le Secrétariat a déclaré qu'il ferait preuve de diligence et qu'il rattraperait les caractéristiques de travail manquantes, le cas échéant, aux prochaines étapes de l'élaboration de la Norme.

22.38 En 1996–1997, le Secrétariat a établi une méthode rigoureuse et plusieurs mécanismes de contrôle de la qualité dans

le but de recueillir des renseignements complets, valides et fiables sur une vaste gamme de contenus de travail. La méthode de collecte des données a d'abord été testée dans le cadre d'un projet pilote afin de vérifier l'efficacité de l'outil de collecte proprement dit, du processus de collecte et de la trousse de formation à l'intention des personnes responsables de cette collecte de données.

22.39 Le Secrétariat a rencontré les titulaires des 737 postes compris dans les deux échantillons; ces rencontres ont eu lieu dans 114 lieux de travail différents, partout au Canada. Au cours de cette étape, le Secrétariat a établi des mécanismes de contrôle de la qualité pour faire en sorte que les renseignements fournis par les titulaires soient complets et à jour, et qu'ils reflètent fidèlement le travail accompli.

Les nouveaux renseignements ont été utilisés pour améliorer le concept de la Norme

22.40 En collaboration avec les ministères, les syndicats et des consultants spécialisés dans l'évaluation des emplois, le Secrétariat a effectué un examen approfondi de toutes les composantes de la version de la Norme que nous avions vérifiée en 1996. Il a continué d'améliorer le concept à partir des résultats de son examen et de l'analyse des données recueillies sur les contenus de travail. Plusieurs versions de la Norme ont été produites et chaque version successive comportait des modifications en profondeur touchant à la fois le concept et les composantes.

22.41 De février à la mi-mai 1998, le Secrétariat a procédé à des tests officieux de la nouvelle version de la Norme sur un petit échantillon d'environ 250 emplois répartis dans sept ministères ayant accepté de participer à l'exercice. Le Secrétariat a utilisé ces résultats pour effectuer un certain nombre de modifications. Il a également décidé que le moment était venu d'entreprendre la validation

En 1996-1997, le Secrétariat a établi une méthode rigoureuse et plusieurs mécanismes de contrôle de la qualité dans le but de recueillir des renseignements complets, valides et fiables sur une vaste gamme de contenus de travail.

Plusieurs versions de la Norme ont été produites et chaque version successive comportait des modifications en profondeur touchant à la fois le concept et les composantes.

Statistique Canada a indiqué que les résultats de la validation fondée sur l'échantillon choisi ne peuvent être généralisés à tous les postes actuels de la fonction publique.

officielle d'un échantillon de postes de la fonction publique.

Le point faible a été la validation de la Norme

22.42 La validation de la Norme générale de classification avait pour objectif de vérifier sa validité, sa fiabilité, son universalité et son caractère non-sexiste lorsqu'elle était appliquée à un échantillon représentatif d'emplois dans la fonction publique. Étant donné l'envergure et la complexité de la tâche, ainsi que ses répercussions sur la réussite du projet, nous avons cherché des indices de l'exactitude, de la fiabilité et de la validité des résultats de l'évaluation des emplois fournie par les ministères et organismes en vue de la validation de la Norme. Nous nous attendions à ce que les données utilisées à cette fin soient à jour et conformes aux exigences énoncées dans les lignes directrices du Secrétariat.

L'échantillon de 5 000 postes utilisé pour la validation comportait des limites importantes

22.43 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat ait élaboré un cadre méthodologique décrivant les hypothèses sous-jacentes, à ce qu'il ait reconnu les limites de l'échantillon et, le cas échéant, déterminé l'impact de ces limites sur l'analyse des résultats de l'évaluation des emplois. Nous avons vu peu de documents traitant de l'approche d'échantillonnage. Le Secrétariat pouvait fournir des renseignements sur la taille, les caractéristiques générales et le but de l'échantillon, mais non sur les hypothèses utilisées, ni sur leurs conséquences.

22.44 En mars 1999, à la suite de son évaluation de la justesse de l'échantillonnage, Statistique Canada arrivait à la conclusion que la méthode d'échantillonnage était essentiellement fondée sur le jugement, qu'il était impossible de démontrer que l'échantillon produit représentait pleinement la

diversité des emplois de la fonction publique et que les analyses effectuées à partir d'un tel échantillon pourraient induire en erreur. Certains fonctionnaires du Secrétariat ont appuyé ces conclusions.

22.45 L'échantillon contenait environ 2 700 emplois différents correspondant à quelque 5 000 postes. Les emplois les plus communs et les plus importants ont été choisis en grand nombre, ce qui a eu pour effet de réduire la diversité de l'échantillon et l'assurance que tous les genres de travail dans la fonction publique y étaient représentés. À l'instar de Statistique Canada, nous croyons que les résultats des tests de validation fondés sur un tel échantillon ne peuvent être généralisés avec fiabilité, d'un point de vue statistique, à tous les postes actuels de la fonction publique. Les décideurs doivent à tout le moins comprendre les limites de ces échantillons dans le cadre de leurs discussions.

Les guides et les méthodes du Secrétariat reflètent l'état actuel des connaissances

22.46 La version 1.0 de la Norme, produite en mai 1998, a été la première à être validée. Afin de veiller à ce que les ministères appliquent la Norme avec le plus de cohérence et de précision possible, le Secrétariat leur a fourni des outils leur permettant de travailler avec la Norme et de se familiariser avec elle. Ainsi, il a élaboré des guides méthodologiques pour aider les ministères à rédiger leurs descriptions de travail et à les évaluer en fonction de l'esprit des éléments de la Norme. Il a en outre conçu une méthodologie pour la rédaction de modèles de descriptions de travail afin d'accélérer le processus et d'assurer la cohérence des descriptions et des évaluations de postes semblables ou identiques dans les ministères. Ces outils reposent sur des pratiques exemplaires d'évaluation des emplois et reflètent l'état actuel des connaissances dans le domaine.

22.47 Le Secrétariat a fourni aux ministères et organismes un cadre de gestion de projet qui définit les facteurs clés de réussite, les indicateurs de rendement, ainsi que des sources d'information permettant aux ministères et au Secrétariat de vérifier la façon dont l'exercice est mené et géré.

22.48 Le Secrétariat a également établi une infrastructure organisationnelle afin de donner aux ministères le soutien nécessaire pour appliquer la Norme et suivre les progrès de l'évaluation des emplois. Des séances de formation et d'information ont été données à un certain nombre de participants. Afin d'obtenir des données valides et fiables, le Secrétariat a rendu obligatoire aux ministères et organismes l'utilisation de ses méthodes et procédures pour les fins de la validation.

Les conditions dans les ministères n'étaient pas propices à la réussite de la validation

22.49 Nous avons rendu visite à huit ministères et nous avons examiné leur façon d'évaluer les postes entre mars et la fin de septembre 2000. Les entrevues et l'examen de la documentation que nous avons effectués ont révélé ce qui suit :

- Dans certains ministères visités, la haute direction se montrait circonspecte dans son soutien à l'application du nouveau système d'évaluation des emplois, en raison du scepticisme qui prévalait à l'endroit de la viabilité du projet et des nouvelles valeurs enchâssées dans la Norme.

- La plupart des ministères que nous avons visités n'étaient pas prêts à appliquer la Norme en 1998. Par exemple, certains ministères et organismes n'avaient pas vérifié si la classification de leurs postes était valide avant d'appliquer la Norme. Ils n'avaient pas non plus vérifié l'exactitude de leurs bases de données de classification et recensé tous les emplois génériques afin de réduire la charge de travail liée à la rédaction des

descriptions de travail. En conséquence, certains ministères ont eu de la difficulté à appliquer la Norme tout en s'assurant que la classification de leurs postes était à jour.

- L'échéancier imposé aux ministères leur a occasionné de sérieux problèmes et a compromis la qualité des données sur lesquelles le Secrétariat a fondé ses analyses :

- Bon nombre de ministères n'ont pu donner toute la formation nécessaire à la rédaction des descriptions de travail et à l'évaluation des postes.
- Dans de nombreux cas, les superviseurs et les employés n'ont pas pu examiner les descriptions de travail pour s'assurer qu'elles étaient exactes et complètes.
- La plupart des ministères visités n'ont pas été en mesure d'examiner systématiquement la cohérence et l'exactitude des résultats de l'évaluation des postes avant de les transmettre au Secrétariat.
- Certains ministères ont déploré le fait que l'échéancier n'avait pas suffisamment pris en compte la courbe d'apprentissage nécessaire pour maîtriser la Norme.

22.50 La mise à l'essai d'un nouveau plan d'évaluation des emplois d'une telle envergure dans un si grand nombre d'organisations nécessite un cadre structuré et bien défini. Le cadre fourni par le Secrétariat, qui répondait à ces conditions, décrivait les résultats attendus. Lorsque nous avons examiné les rapports d'étape, nous avons constaté que les ministères décrivaient les activités, processus et procédures qu'ils avaient mis en place, mais non le niveau atteint dans les résultats escomptés. Selon le Secrétariat, la solidité du processus dans les ministères était garant de la validité

Le Secrétariat a fourni aux ministères et organismes un cadre de gestion de projet qui définit les facteurs clés de réussite et les indicateurs de rendement.

Selon le Secrétariat, la solidité du processus dans les ministères était garant de la validité des résultats.

Tous les ministères consultés ont indiqué que les résultats de l'échantillon de 5 000 postes qu'ils ont envoyés au Secrétariat ne pouvaient être considérés comme fiables et exacts et qu'ils devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

des résultats. À notre avis, le Secrétariat aurait dû prendre des mesures supplémentaires de suivi afin d'assurer la fiabilité des résultats de l'évaluation des postes.

Les résultats de l'évaluation des 5 000 postes de l'échantillon n'étaient pas fiables

22.51 Nos entrevues menées entre mars et la fin de septembre 2000 ont révélé que les ministères avaient, en général, appliqué les directives et les méthodes du Secrétariat au meilleur de leurs connaissances dans la rédaction des descriptions de travail et l'évaluation des emplois. Les comités d'évaluation de plusieurs des ministères que nous avons visités nous ont toutefois signalé que certaines descriptions de travail étaient incomplètes ou de piètre qualité. Tous les ministères consultés ont indiqué que les résultats de l'évaluation des 5 000 postes qu'ils ont envoyés au Secrétariat ne pouvaient être considérés comme fiables et exacts et qu'ils devaient faire l'objet d'un examen approfondi.

22.52 En décembre 1998, le Secrétariat a effectué des analyses détaillées de plusieurs aspects de la Norme, sans vraiment savoir que la qualité des données fournies par les ministères laissait à désirer. À notre avis, cette première validation comportait des limites importantes et ne pouvait être utilisée pour démontrer adéquatement le caractère universel de la Norme. Nous avons cependant constaté que le Secrétariat a utilisé les résultats de ces analyses pour améliorer la fiabilité et la validité de plusieurs éléments de la version 1.0 de la Norme.

22.53 En janvier 1999, le Secrétariat a instauré des mesures en vue de corriger les aspects de la Norme qui présentaient les plus grandes difficultés. Il a révisé de façon importante sept éléments de la Norme et il a préparé de nouveaux guides

d'application. La version 1.1 de la Norme a été publiée en mars 1999.

La deuxième validation a permis d'améliorer la Norme

22.54 Il est généralement reconnu que procéder à plusieurs validations constitue une bonne pratique si l'on veut obtenir des résultats satisfaisants. Le Secrétariat a effectué une deuxième validation pour vérifier si les modifications intégrées à la version 1.1 avaient amélioré la fiabilité de la Norme. On voulait ainsi s'assurer qu'elle pouvait être interprétée et appliquée de façon cohérente à diverses situations dans la fonction publique.

22.55 Le Secrétariat a délibérément effectué la deuxième validation dans un contexte centralisé et contrôlé, avec la participation de 250 gestionnaires et employés choisis en raison de leur connaissance approfondie et de leur expérience de l'utilisation de la Norme. Des spécialistes de la Norme et des experts en matière de non-sexisme étaient sur place pour fournir des explications au besoin. Même si les profils des personnes choisies et le soutien fourni convenaient pour évaluer la validité de la Norme — vérifier si celle-ci mesurait ce qu'elle est censée mesurer — ces profils et cet encadrement n'étaient pas adéquats pour évaluer la fiabilité. Ce genre d'environnement idéal, non représentatif de l'environnement normal de la fonction publique, était de nature à éliminer les facteurs pouvant affecter négativement la fiabilité de la Norme et risquait de fausser les résultats de la validation.

22.56 La deuxième validation a été faite à partir des mêmes 2 700 emplois, représentant les 5 000 postes de l'échantillon avec des descriptions de travail, qui comportaient certaines lacunes. Bien que les ministères aient déclaré avoir eu l'occasion de réviser ces descriptions de travail dans le cadre de cette deuxième validation, les titulaires et leurs gestionnaires n'avaient pas tous eu la possibilité de vérifier si elles étaient

complètes. De plus, les ministères eux-mêmes se disaient en processus d'apprentissage de la Norme.

22.57 Le Secrétariat a confié à des consultants de l'extérieur le mandat d'effectuer une analyse qualitative et quantitative approfondie des nouveaux résultats de l'évaluation, dans le but d'évaluer le caractère universel de la version 1.1 de la Norme. Cette analyse a conduit à de légères améliorations et la version 2.0 a été publiée (pièce 22.2).

22.58 En mars 1999, le Secrétariat estimait que la Norme n'était pas parfaite, mais qu'elle était « assez bonne » pour être publiée, étant donné que la plupart des « qualités » prévues de la Norme avaient été testées avec succès. En août 1999, le Secrétariat a déclaré avoir des preuves solides que la Norme avait atteint ses objectifs d'universalité et de non-sexisme. À notre avis, le Secrétariat n'était pas en mesure de prouver cette conclusion de façon convaincante, compte tenu des faiblesses de l'échantillon de 5 000 postes, de la piètre qualité des données et des descriptions de travail ainsi que du « banc d'essai idéal » créé pour la deuxième validation. À en juger par le travail accompli par le Secrétariat, nous croyons que celui-ci aurait dû faire preuve de plus de prudence dans ses déclarations et ne pas conclure que la Norme avait atteint ses objectifs.

22.59 En septembre 2000, le Secrétariat a fait preuve de plus de prudence en communiquant ses résultats de la validation. Il indiquait que la Norme constituait une grande amélioration par rapport aux anciens systèmes de classification, qu'elle était beaucoup plus fiable et qu'elle renforçait les objectifs prévus en termes d'universalité et de non-sexisme.

Amélioration de l'application de la Norme

Mesures additionnelles d'assurance de la qualité après la validation

22.60 En examinant les résultats de l'évaluation des postes présentés jusqu'à janvier 2000, le Secrétariat et les ministères ont relevé plusieurs anomalies potentielles. Le Secrétariat a créé un modèle rigoureux et complet d'analyse des résultats et il a entrepris des activités pour améliorer la qualité de l'application de la Norme. Son objectif était de diagnostiquer les causes de ces anomalies potentielles et de choisir des mesures correctives appropriées.

22.61 Selon les documents du Secrétariat, environ la moitié des ministères et trois syndicats ont assisté aux ateliers qu'il a organisés afin de procéder à l'analyse de quelque 30 groupes professionnels. À la suite des ateliers, le Secrétariat a publié de nouveaux guides techniques en vue de clarifier la Norme et de faire en sorte qu'elle soit interprétée de façon cohérente. Nous sommes d'avis que le Secrétariat devrait étendre ce processus aux autres groupes professionnels puisque la Norme se doit d'être universelle.

Les ministères ont pris au sérieux la nécessité d'améliorer la qualité des résultats de l'évaluation des postes

22.62 Nos entrevues avec les ministères, notre examen des dossiers faisant état de l'application de la Norme après l'évaluation de l'échantillon de 5 000 postes et les réponses au bref questionnaire que nous avons distribué en septembre 2000 démontrent des efforts accrus en vue de poursuivre et d'améliorer le processus d'application de la Norme. À titre d'exemple :

- Dans l'ensemble, les activités de formation se sont poursuivies.

À en juger par le travail accompli par le Secrétariat, nous croyons que celui-ci aurait dû faire preuve de plus de prudence dans ses déclarations et ne pas conclure que la Norme avait atteint ses objectifs.

Le Secrétariat a créé un modèle rigoureux et complet d'analyse des résultats et il a entrepris des activités pour améliorer la qualité de l'application de la Norme.

Pièce 22.2

Facteurs et éléments de la version 2.0 de la Norme générale de classification

Le facteur Responsabilité mesure la responsabilité à l'égard des personnes, des idées et des choses.

Éléments

1. **Information utilisée par d'autres** : mesure l'étendue et l'impact de la responsabilité liée à l'information utilisée par d'autres.
2. **Bien-être d'autrui** : mesure la responsabilité directe pour ce qui est de favoriser la santé et le développement des personnes et de les aider à mieux fonctionner dans leur milieu et dans la société canadienne, notamment en les protégeant contre le danger et en contribuant à leur mieux-être.
3. **Leadership des ressources humaines** : mesure la responsabilité d'exercer du leadership envers des personnes qui cherchent à atteindre les objectifs de la fonction publique du Canada.
4. **Argent** : mesure la responsabilité au travail relativement à l'intendance et au contrôle des ressources financières. Cette responsabilité est répartie entre trois secteurs : planification et contrôle, obtention de fonds et dépense de fonds. Cet élément évalue ces responsabilités selon la latitude dont dispose l'employée ou l'employé pour prendre des mesures et des décisions en fonction des politiques, des lignes directrices et des règlements fédéraux régissant la gestion des fonds.
5. **Ressources matérielles et produits** : mesure la responsabilité directe liée à la garde, à l'utilisation, à la production, à l'entretien, à la réparation, à la protection et à l'élimination des ressources matérielles utilisées et des produits créés dans l'exécution du travail. Cet élément mesure aussi la responsabilité de la coordination de la logistique pour les installations, l'équipement et le matériel nécessaires aux conférences et aux activités. On mesure à la fois le but et l'impact.
6. **Surveillance de la conformité** : mesure la responsabilité, au travail, de prendre des décisions au sujet de la conformité aux normes, lignes directrices, règlements et lois reconnus par le gouvernement, ainsi que la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour favoriser et assurer la conformité.

Le facteur Habileté mesure ce qu'un employé ou une employée doit connaître ou être capable de faire pour exécuter le travail assigné.

Éléments

7. **Application de la connaissance du domaine de travail** mesure la profondeur et l'étendue de la connaissance requise pour exécuter le travail. La connaissance englobe les concepts, les méthodes, les pratiques, les principes, les procédures, les processus, les techniques et les théories. Cette connaissance peut être acquise par la formation, les études ou l'expérience, ou peut résulter d'un talent naturel.
8. **Connaissance du contexte** mesure ce qu'il faut connaître des personnes, des organisations, des conditions externes, de la législation et de la réglementation pour effectuer le travail. Il mesure la profondeur et l'étendue de la connaissance requise.
9. **Communication** mesure les habiletés requises par le travail pour transmettre et recevoir des messages. On mesure donc à la fois les aspects de la réception (comprendre les autres) et de la transmission (se faire comprendre).
10. **Habiletés motrices et sensorielles** mesure l'adresse que le travail exige lorsqu'il s'agit de contrôler les mouvements du corps et d'utiliser les sens pour établir des distinctions.

Le facteur <i>Effort</i> mesure l'effort mental et physique requis pour exécuter le travail.
<p>Éléments</p> <p>11. <i>Effort intellectuel</i> mesure l'effort mental exercé pour résoudre les problèmes qui se posent dans l'exécution du travail. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et les entraves à la résolution des problèmes.</p> <p>12. <i>Attention soutenue</i> mesure l'effort requis au travail pour focaliser un ou plusieurs sens. Il mesure également l'effort sensoriel requis pour rester attentif ou attentive, parfois à des choses qui ne semblent pas changer. Il mesure à la fois l'intensité de l'effort et le degré de distraction.</p> <p>13. <i>Effort psychologique/émotionnel</i> mesure l'effort mental nécessaire pour composer avec un travail exigeant sur le plan psychologique. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et le degré de contrôle.</p> <p>14. <i>Effort physique</i> mesure le degré d'effort physique exigé pour effectuer le travail, tant en mouvement qu'en situation d'immobilité. L'élément mesure à la fois l'intensité de l'effort et sa durée (temps consacré).</p>
Le facteur <i>Conditions de travail</i> mesure les conditions physiques et psychologiques dans lesquelles le travail est effectué et les effets qu'elles peuvent avoir sur la santé du personnel.
<p>Éléments</p> <p>15. <i>Environnement de travail</i> mesure le degré d'exposition à des environnements de travail physiques et psychologiques désagréables. L'environnement psychologique et l'environnement physique du travail sont tous deux évalués.</p> <p>16. <i>Risques pour la santé</i> mesure l'exposition à des risques ou à des dangers inévitables pour la santé mentale et/ou physique directement attribuables à l'exécution du travail. Cet élément ne vise que les risques encore présents après l'application des mesures de sécurité usuelles.</p>

Source : Norme générale de classification, version 2.0, Facteurs et éléments, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, octobre 1999.

- La plupart des ministères nous ont dit qu'ils utilisaient les guides conçus par le Secrétariat pour rédiger et évaluer des descriptions de travail. Certains avaient développé d'autres outils, adaptés à leurs propres besoins, qui n'avaient pas nécessairement reçu la validation du Secrétariat. Ils estimaient toutefois qu'en utilisant ces outils, ils suivaient les mêmes principes.

- Bien que les ministères maîtrisent mieux la Norme, la cohérence de son application continue de représenter un défi en raison du roulement du personnel dans les comités ministériels d'évaluation.

- Tous les ministères ont affirmé avoir effectué un examen critique des descriptions de travail et des résultats de l'évaluation des postes depuis le début de

la validation, en raison des nombreuses modifications apportées à la Norme et des anomalies relevées.

- Les ministères ont tenu compte des guides supplémentaires d'interprétation de la Norme fournis par le Secrétariat. En réponse à notre questionnaire, tous les ministères interrogés nous ont dit avoir utilisé les outils qui leur ont été fournis entre février et août 2000, bien qu'ils soient arrivés tard dans le processus d'examen. Selon les représentants ministériels, en septembre 2000 il restait encore beaucoup à faire pour intégrer les modifications exigées par les guides supplémentaires.

- En septembre 2000, la plupart des ministères consultés se sont montrés satisfaits, mais à des niveaux différents, de la qualité de leurs descriptions de

Certains ministères se sont montrés préoccupés par la cohérence et la fiabilité des cotes d'un ministère à l'autre.

Le Secrétariat a commandé une vérification des descriptions de travail de 1 000 postes.

À notre avis, une excellente occasion s'offre au Secrétariat de procéder à des tests robustes et de démontrer de façon convaincante aux parties intéressées dans quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.

travail et de l'exactitude de l'évaluation des postes qu'ils estiment terminés. Les autres ont préféré ne pas se prononcer, mais ils ont décrit les mesures qu'ils ont prises afin d'améliorer la qualité des résultats. Certains ministères se sont montrés préoccupés par d'autres questions, telles que la cohérence et la fiabilité des cotes d'un ministère à l'autre.

- Tous les ministères, sauf deux, étaient d'avis que les mécanismes de contrôle de la qualité qu'ils ont instaurés au cours des derniers mois leur donnent un haut niveau d'assurance quant à la validité et à la fiabilité des résultats de l'évaluation des postes qu'ils estiment terminés.

Les ministères considèrent la Norme comme étant un outil prometteur pour l'évaluation des emplois

22.63 Nous avons demandé à chacun des ministères consultés si, compte tenu des connaissances et de l'expérience qu'ils ont acquises dans l'utilisation de la Norme, cet outil leur avait permis d'évaluer tous leurs postes. Les six ministères qui ont répondu directement l'ont fait par l'affirmative. Ils ont indiqué que la Norme établit bien la valeur de toute la gamme de travail de leur ministère. Les deux autres ministères n'ont fourni aucune évaluation directe. Certains ministères ont exprimé des préoccupations quant à la valeur de certains emplois particuliers selon la Norme et quant à la rémunération offerte sur le marché du travail extérieur.

Le Secrétariat prend de nouvelles mesures pour veiller à la justesse d'application de la Norme

22.64 Selon nos entrevues avec les parties intéressées, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, et les commentaires faits par certains syndicats, on s'interroge sur la capacité du Secrétariat du Conseil du Trésor de démontrer non seulement que les ministères disposent de mécanismes

satisfaisants de contrôle de la qualité, mais qu'ils ont appliqué la Norme comme il se doit et obtenu des résultats valides relativement à l'évaluation des postes.

22.65 Au moment de la rédaction du présent chapitre, le Secrétariat avait déjà pris des mesures pour assurer l'application appropriée de la Norme. À titre d'exemple, il avait commandé une vérification des descriptions de travail de 1 000 postes afin de vérifier le niveau d'adhésion apparent des ministères aux lignes directrices du Secrétariat et d'évaluer la validité du contenu des descriptions de travail. De plus, le Secrétariat était à élaborer une méthode d'analyse qualitative, qui en était aux étapes préliminaires, en vue d'examiner la cohérence et la pertinence de l'application de la Norme dans des groupes professionnels particuliers.

22.66 À notre avis, il est essentiel que le Secrétariat ait confiance en la qualité des résultats de l'évaluation des postes avec la Norme pour tous les groupes professionnels.

22.67 Le Secrétariat prévoit également effectuer des évaluations périodiques de l'application de la Norme dans les ministères. Ces évaluations visent, au moyen d'analyses quantitatives, à cerner des indicateurs de justesse ou d'anomalies potentielles dans les résultats de l'évaluation avant de procéder à la conversion. Le Secrétariat entend réaliser de nouvelles analyses qualitatives à partir de ces indicateurs.

Occasion pour le Secrétariat de démontrer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs

22.68 Les mesures du Secrétariat que nous avons décrites sont nécessaires et utiles pour combler les lacunes relevées au cours des deux exercices de validation. À notre avis, une excellente occasion s'offre au Secrétariat de procéder à des tests robustes et de démontrer de façon convaincante aux parties intéressées dans

quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.

Pondération des éléments de la Norme

Un plan préliminaire de pondération a été élaboré

22.69 À l'automne de 1999, au moment où les ministères évaluaient les postes, le Secrétariat était à élaborer un plan de pondération de la Norme.

22.70 La pondération est le pourcentage attribué à chacun des éléments d'une norme de classification. Elle permet d'établir l'importance relative de chacun des éléments de manière à refléter les objectifs et les valeurs de l'organisation. Les valeurs doivent être exemptes de sexisme, conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

22.71 En raison de la nature délicate et subjective de l'exercice de pondération, le Secrétariat a établi un processus ordonné et systématique pour obtenir le point de vue de toutes les parties intéressées, selon des perspectives diverses. Ainsi, il a créé une tribune où des hauts fonctionnaires et des employés en poste ou à la retraite ont pu discuter de l'importance de chacun des éléments et en établir ensuite la hiérarchie qui, selon eux, reflète le mieux les valeurs de la fonction publique. L'équipe de conception a également proposé une hiérarchie fondée sur l'esprit de la Norme.

22.72 À partir des données provisoires, le Secrétariat a ensuite préparé une série de scénarios de pondération des éléments de la Norme afin de déterminer la hiérarchie la plus acceptable pour toutes les parties. Les critères de décision initiaux comportaient plusieurs variables, entre autres, les exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'impact des résultats de l'évaluation des postes sur la structure organisationnelle et

l'ampleur des perturbations qui en résulteront.

22.73 Au moyen de consultations auprès des ministères, des syndicats et de la Commission canadienne des droits de la personne, le Secrétariat a tenté de mettre au point une pondération équilibrée permettant d'attribuer une valeur à tout le travail effectué dans la fonction publique, contrairement à la pondération proposée en 1996.

22.74 Le Secrétariat reconnaît qu'il doit procéder aux analyses nécessaires à partir de données à jour, fiables et exactes avant d'approuver la pondération finale. Cette analyse sera effectuée lorsque les ministères auront évalué tous leurs emplois. Nous appuyons cette démarche.

Les défis à venir

Conversion des postes de la classification actuelle au nouveau système de classification : un défi majeur

22.75 Les postes actuels, qui seront convertis au nouveau système de classification, le seront à partir d'un système imparfait et périmé, fondé sur des valeurs et des principes d'organisation du travail qui datent de presque 40 ans.

22.76 La conversion signifie qu'à l'avenir, tous les employés pourront facilement comparer la valeur de leur poste, chose qu'ils ne pouvaient pas toujours faire auparavant. La comparaison de la valeur des postes établie en vertu de la nouvelle Norme à celle obtenue selon l'ancien système pourrait toutefois induire en erreur. Personne ne peut estimer avec précision l'ampleur des erreurs et des anomalies dans la classification actuelle des postes. La dernière vérification interne de la classification des postes a été réalisée il y a plus de dix ans. Même à cette époque, on avait constaté qu'un grand nombre de postes étaient mal classifiés.

22.77 La conversion des postes de leur classification actuelle au nouveau système

La conversion des postes actuels au nouveau système de classification provoquera inévitablement des perturbations, quel que soit le niveau de perfection du nouveau système.

Parmi les conditions nécessaires à la réussite de la Norme, notons la définition de niveaux de rémunération acceptables, permettant aux ministères de recruter et de retenir des employés compétents, et la réduction au minimum du nombre de postes avec une protection salariale au moment de la conversion.

de classification provoquera inévitablement des perturbations, quel que soit le niveau de perfection du nouveau système, et cela est encore plus prévisible dans une organisation de l'envergure de la fonction publique. La Norme introduira de nouvelles valeurs et les résultats amèneront des changements à la hiérarchie organisationnelle.

22.78 Les coûts liés à la conversion sont difficiles à établir avec certitude pour le moment. Un certain nombre de questions ayant des effets sur ces coûts demeurent en suspens, notamment les négociations avec les syndicats et l'établissement de la structure de rémunération. À l'heure actuelle, nous ne savons pas si le Secrétariat dispose d'une politique de rémunération qui indique l'importance relative de l'équité interne, de l'équité externe, de la rémunération au rendement des personnes ou des groupes et autres mesures incitatives, et qui définit les rapports entre ces éléments. L'établissement d'une politique de rémunération dans la perspective d'une gestion stratégique des ressources humaines sera un facteur essentiel et critique de réussite dans la mise en oeuvre du nouveau système de classification.

Conditions de réussite

22.79 Jusqu'à maintenant, les ministères ont consacré des efforts considérables à la mise en oeuvre de la Norme et à la conversion de leurs postes. À la fin de notre suivi, en septembre 2000, nous avons demandé aux huit ministères consultés et à certains syndicats quelles étaient les principales conditions de réussite de la Norme. Selon eux, la réussite dépendait de conditions telles que :

- L'attention nécessaire accordée aux résultats de l'évaluation du non-sexisme de la Norme effectuée par la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que l'importance de la mise à jour et de la consolidation de tous les outils conçus par

le Secrétariat ou par certaines collectivités professionnelles pour veiller à ce que la Norme soit complète, non-sexiste et universelle et pour assurer une interprétation cohérente et juste de ses éléments.

- La consultation et l'entente avec les ministères sur des échéanciers permettant d'assurer la qualité du travail. Plusieurs ministères et syndicats disent qu'ils ont besoin de plus de temps, compte tenu de la nature du projet et de ses répercussions sur l'ensemble de la fonction publique, et bon nombre d'entre eux estiment qu'il reste beaucoup de travail à faire pour veiller à ce que l'évaluation des postes donne des résultats satisfaisants.

- Le contrôle de l'application de la Norme dans les ministères par le Secrétariat et des tests rigoureux et solides, à partir de données valides, afin de démontrer de façon convaincante dans quelle mesure les objectifs de la Norme sont atteints.

- La capacité des gestionnaires de démontrer aux employés que l'application de la Norme a été cohérente dans leur ministère, d'un ministère à l'autre et dans tous les groupes professionnels.

- La définition de niveaux de rémunération acceptables, permettant aux ministères de recruter et de retenir des employés compétents, et la réduction au minimum du nombre de postes avec une protection salariale au moment de la conversion. Ces deux facteurs sont nécessaires afin de maintenir les perturbations organisationnelles à un niveau contrôlable.

- Le leadership exercé par le Secrétariat au moyen d'un plan et d'une stratégie de communication claire pour la gestion du changement. Cela permettra de gagner l'adhésion essentielle des ministères et des syndicats au nouveau système et de bien faire comprendre ses répercussions sur les employés et l'organisation.

22.80 Nous croyons que la poursuite efficace et efficiente du projet de la Norme générale de classification exige l'approbation et l'affectation de ressources financières raisonnables et réalistes. Nous nous attendons à ce que le Secrétariat et les ministères rendent compte des coûts totaux du projet.

22.81 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer de s'assurer que la Norme est mise en oeuvre adéquatement dans les ministères et organismes, que les descriptions de travail sont exactes et complètes, et que les résultats de l'évaluation sont valides et défendables. Les ministères devraient poursuivre l'évaluation et l'examen de leurs descriptions de travail avec diligence et dans des délais raisonnables.

22.82 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mener toutes les analyses nécessaires, à partir d'un échantillon valide et de données exactes et à jour, en vue de déterminer si les objectifs de la Norme ont été raisonnablement atteints. S'ils ne l'ont pas été, le Secrétariat devrait prendre les mesures correctives nécessaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord avec les recommandations de ce chapitre et les accepte. Nous continuerons à surveiller la façon dont les ministères appliquent la Norme générale de classification. Nous sommes persuadés que nos tests qualitatifs et quantitatifs de plus en plus rigoureux continueront de renforcer la confiance

accordée à la Norme en tant que plan d'évaluation des emplois pour permettre à la fois de mesurer n'importe quel travail accompli à la fonction publique et de respecter la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ces tests se poursuivront une fois la Norme mise en oeuvre pour vérifier si, au fil du temps, elle permet toujours de répondre aux besoins de la fonction publique.

Conclusion

22.83 L'élaboration de la nouvelle Norme générale de classification a beaucoup progressé depuis mai 1996. Il ne fait aucun doute que la Norme, en tant qu'outil d'évaluation des emplois, constitue une amélioration énorme par rapport au système de classification actuel. Le processus suivi par le Secrétariat du Conseil du Trésor est nettement plus rigoureux que celui que nous avons observé lors de notre vérification de 1996.

22.84 Les ministères que nous avons consultés appuient énergiquement la Norme. Ils reconnaissent cependant qu'ils devront travailler davantage pour faire en sorte que les résultats soient de bonne qualité avant de procéder à la mise en oeuvre complète du nouveau système.

22.85 À notre avis, le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests rigoureux afin de démontrer aux parties intéressées que les objectifs de la Norme ont été atteints. Il doit continuer d'effectuer des analyses poussées et systématiques, fondées sur des données valides et fiables.



À propos du suivi

Objectifs

L'objectif du présent chapitre était d'évaluer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre notre recommandation de 1996 (chapitre 5, Rapport de mai 1996) portant sur l'élaboration et la validation de la Norme.

Le suivi ne porte pas sur la mise en oeuvre des autres recommandations que nous avons faites en 1996 concernant la simplification du système d'évaluation des emplois et de la structure des groupes professionnels.

Étendue

Nous avons examiné les principaux documents utilisés lors de l'élaboration et de la validation du concept de la Norme et nous avons assisté, à titre d'observateurs, aux réunions des comités établis par le Secrétariat à diverses étapes du projet.

Entre mars et juin 2000, nous avons étudié l'application de la Norme dans huit ministères. Nous avons choisi des ministères de mandat, de taille et de composition différents, qui représentent environ 40 p. 100 des emplois de la fonction publique et un peu plus de 80 p. 100 des groupes professionnels. Nous avons mené des entrevues structurées et examiné les rapports d'étape fournis par les ministères au Secrétariat, ainsi que d'autres documents connexes.

Nous avons également participé aux discussions portant sur les questions techniques et opérationnelles avec les parties intéressées, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, les syndicats et les spécialistes de la parité salariale.

Enfin, en septembre 2000, nous avons administré un bref questionnaire afin de mettre à jour nos observations sur les huit ministères consultés.

Critères

Les critères utilisés aux fins de la présente vérification prennent en compte les objectifs du gouvernement à l'égard de la Norme et ont été établis à partir de pratiques exemplaires dans le domaine de l'évaluation des emplois :

- la méthode de collecte des renseignements sur la nature du travail dans la fonction publique est valide, fiable, crédible et sans préjugé sexiste; elle comporte des mécanismes de contrôle de la qualité qui permettent de recueillir des renseignements sur tous les principaux contenus de travail, notamment le travail perçu comme étant effectué par des femmes, qui est souvent négligé;
- l'échantillon d'emplois utilisé pour obtenir des renseignements sur la nature du travail est adéquat et crédible, et la représentation des sexes est appropriée;

- les divers éléments de la Norme sont examinés afin de déterminer s'ils permettent véritablement de saisir et d'évaluer comme il se doit la nature de tous les emplois de la fonction publique, notamment ceux qui sont perçus comme du travail féminin; on devrait donc pouvoir s'assurer que :
 - tous les éléments de la Norme sont clairement définis et permettent d'évaluer, dans la mesure du possible, les aspects uniques du travail;
 - la progression d'une valeur minimum à une valeur maximum est claire dans chacun des éléments;
 - les illustrations conçues pour aider les évaluateurs portent sur une gamme raisonnable de contenus de travail, ne mènent pas à une sous-évaluation du travail des femmes et sont conformes aux définitions et à la progression voulue des valeurs;
- la pondération attribuée à chaque élément est distribuée de manière à valoriser tous les emplois de façon juste et équitable, notamment le travail des femmes, tout en reconnaissant dûment les objectifs et les valeurs de la fonction publique et de la réforme;
- la validité, la fiabilité et l'universalité de la Norme sont évaluées au moyen de tests approfondis effectués sur un échantillon valable, avec des mesures adéquates de contrôle de la qualité; le cas échéant, un examen et des tests additionnels sont effectués avant la mise en oeuvre.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directrice principale : Kathryn Elliott

Directrice : Ghislaine Côté

Catherine Gendron

Marie-Ève Viau

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Kathryn Elliott.