

**MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES**

**Consultations particulières concernant les auditions publiques
sur le projet de loi n° 15 :**

**Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères,
des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État**

2014-11-04

Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnelles et de professionnels du Québec

Créé en 1968, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est formé exclusivement de groupes de professionnelles et de professionnels salariés permanents, temporaires et occasionnels. Il représente au total 25 200 spécialistes, dont environ 17 800 dans la fonction publique, 4 400 à l'Agence du revenu du Québec et 3 000 en santé, en éducation et dans les sociétés d'État, rattachés à plus de 38 unités de négociation.

Un large bassin d'expertes et d'experts des services publics

Ayant une formation universitaire ou équivalente, ces personnes sont issues de presque toutes les disciplines :

actuariat, administration, affaires internationales, agronomie, architecture, arpentage, bibliothéconomie, biologie, chimie, communication, comptabilité, développement industriel, droit, économie, évaluation, fiscalité, géologie, informatique, ingénierie forestière, médecine vétérinaire, muséologie, orientation, pédagogie, psychologie, réadaptation, sciences de l'éducation, traduction, travail social, etc.



Table des matières

Synthèse du projet de loi n° 15	3
Commentaires généraux	4
Commentaires particuliers.....	6
Premier volet.....	6
Deuxième volet	8
Troisième volet	10
Autres commentaires particuliers	12
Conclusion	13

Synthèse du projet de loi n° 15

Le projet de loi n° 15 déposé par le président du Conseil du trésor comprend trois volets. Le premier volet concerne le dénombrement des effectifs. De fait, selon les notes explicatives du projet de loi, « il permet au Conseil du trésor et au ministre responsable de chaque organisme public d'obtenir des renseignements concernant l'effectif des organismes, notamment par des mécanismes de dénombrement et de planification ».

Le deuxième volet vise une forme de gel des effectifs. Il s'agit de « la mise en place de mesures de contrôle du niveau d'effectif d'organismes publics applicables à l'égard de chaque période déterminée par le Conseil du trésor ». Il faut préciser que « pour l'application de ces règles de gestion et de contrôle, le projet de loi attribue un rôle prépondérant au ministre responsable de chaque organisme public visé, notamment en lui confiant la responsabilité de recueillir divers renseignements et de répartir les effectifs attribués par le Conseil du trésor ainsi qu'en lui conférant des pouvoirs de vérification et de sanction ».

Le troisième et dernier volet consiste à baliser les contrats de services afin d'être certain que, par ces contrats, les gestionnaires ne puissent contourner la loi. De façon plus circonstanciée et, toujours selon les notes explicatives du projet de loi, il instaure « des mesures particulières applicables aux contrats de services qu'un organisme public entend conclure pendant les périodes soumises à des mesures de contrôle de l'effectif, entre autres en assujettissant leur conclusion à une autorisation du dirigeant de l'organisme et en conférant au président du Conseil du trésor un pouvoir de surveillance ».

« Par ailleurs, le projet de loi modifie la Loi sur l'administration publique afin de conférer au président du Conseil du trésor un pouvoir de vérification. Il modifie également la Loi sur les contrats des organismes publics afin de préciser les mesures que peut imposer le Conseil du trésor à un organisme public à la suite d'une vérification. »

Commentaires généraux

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) s'oppose au projet de loi n° 15 visant la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État, car il exacerbera le contrôle du Conseil du trésor sur les ministères et organismes (M/O). Ceux-ci devront rendre davantage compte de tout ce qu'ils font pour les effectifs. Jamais le Conseil du trésor n'était allé aussi loin en s'octroyant de tels pouvoirs de surveillance et de vérification pour s'assurer le respect du gel des effectifs, allant même jusqu'à une mise sous tutelle.

En centralisant tout et en demandant plus de surveillance et de contrôle, le Conseil du trésor tend vers une hyperbureaucratiation, qui induira moins de marge de manœuvre pour les M/O. Ces derniers sont pourtant les mieux placés pour connaître les besoins de leurs clientèles, tant en région qu'en zone urbaine.

Cette dérive centralisatrice s'observe également dans le projet de loi n° 10 : Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales, déposé récemment par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Par son pouvoir de vérification et de contrôle inhérent aux mesures centralisatrices présentées, le gouvernement du Québec limite considérablement les organismes et les entités locaux dans leur latitude et leur capacité d'ajuster leur offre de services aux besoins particuliers de la population de chacune des régions. Cette limitation vient d'ailleurs en contradiction avec l'article 12 du projet de loi n° 15 qui spécifie que « la gestion de l'effectif par un organisme public doit s'effectuer de façon à maintenir les services offerts à la population ».

La création des organismes autres que budgétaires reposait justement et généralement sur une forme d'autonomie déléguée de gestion, notamment sur le plan des ressources humaines. De plus, mentionnons que certains de ces organismes s'autofinancent, raison pour laquelle la Commission de la construction du Québec (CCQ) veut se soustraire à l'application du projet de loi n° 15; le financement nécessaire à réaliser son mandat provient à 96 % de l'industrie.

Par ses mesures de contrôle, le projet de loi n° 15 visera sûrement un gel des effectifs dans les réseaux de l'éducation et de la santé, ainsi que dans les sociétés d'État, ce qui vient renforcer le gel de l'embauche déjà en cours dans la fonction publique. Ce projet de loi contribue directement à accroître la perte d'expertise des M/O, comme il a été mentionné au cours des audiences de la commission Charbonneau en ce qui concerne plus particulièrement le ministère des Transports du Québec. D'importants investissements pour l'embauche de ressources supplémentaires et pour la formation sont pourtant primordiaux pour la reconstruction de l'expertise interne¹. En tant qu'employeur, le gouvernement du Québec ne prend pas les moyens adéquats pour rendre sa fonction publique plus attractive. Il doit cesser de projeter une image négative d'employeur sans le sou.

¹ Voir, à cet effet, le témoignage très éloquent de l'ancien président d'Hydro-Québec, André Caillé, devant la commission Charbonneau le 9 septembre 2014, quant à l'importance de l'expertise interne: Hydro-Québec se protège contre la collusion ou les demandes non justifiées de dépassements de coûts en cours de réalisation de projets, en développant et en conservant l'expertise de son capital humain. Sans aucun doute, c'est la voie à suivre pour se prémunir contre la corruption, la collusion, l'abus de confiance et la fraude.

Pour le SPGQ, l'embauche de ressources supplémentaires pour la reconstruction de son expertise est fondamentale, car le coût de ces ressources est nettement moindre que celles du privé. Le coût journalier maximal pour un analyste expert en informatique du gouvernement est de 400 \$ (incluant salaire et avantages sociaux), tandis que le coût d'une ressource externe peut facilement s'élever à 647 \$ par jour. Pire : le contribuable doit absolument savoir que, pour certains domaines d'expertise, le coût d'une ressource externe peut atteindre 1 200 \$ par jour ! Or, le gel de l'embauche pourrait bien se traduire par un recours accru à la sous-traitance, ce qui risque d'accroître le degré de collusion dans ce domaine, sans parler de l'explosion des coûts pour les contribuables.

De fait, dans son mémoire présenté le 16 octobre dernier dans le cadre des audiences de la commission Charbonneau, le SPGQ fait le constat que la collusion et la corruption apparaissent lorsque la sous-traitance devient importante, provoquant une perte d'expertise qui, à son tour, engendre une forte dépendance envers les firmes privées, une diminution graduelle de la concurrence et des dépassements de coûts importants.

Par son projet de loi n° 15, le gouvernement prend les moyens pour contrôler la taille du secteur public ainsi que celle du secteur parapublic. Ce projet de loi est donc congruent avec son idéologie d'austérité, qui se traduit concrètement dans son objectif de comprimer 3,2 milliards de dollars afin de parvenir dès 2015 à l'équilibre budgétaire. Ce retour à l'équilibre budgétaire en 2015, nous l'estimons beaucoup trop rapide.

À l'instar de l'économiste Pierre Fortin, le SPGQ ne partage pas les mêmes constats économiques que le gouvernement, qui prêche par une austérité excessive et qui sème l'alarmisme sur son passage. Certes, comme l'indique Pierre Fortin, il convient de rééquilibrer les finances publiques du Québec, mais encore plus d'examiner les façons de gérer l'État avec intelligence et sans fracas inutile.

Le SPGQ considère que le recours à des coupes abusives dans les effectifs du gouvernement, c'est-à-dire dans son expertise – du moins celle qu'il lui reste –, ainsi que dans les services publics, comme l'éducation, la culture, la réinsertion sociale ou l'aide à la famille, éloigne le Québec de l'idéal de croissance inclusive prôné par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous sommes pleinement en faveur de la lutte au gaspillage et à la malversation, tout en encourageant un émondage ciblé des programmes. Cependant, nous pourfendons les coupes exagérées et improvisées dans les effectifs et dans les programmes qui contribuent à humaniser notre société et à la rendre plus juste.

Finalement, ce qui caractérise le plus les interventions que le gouvernement du Québec compte mettre de l'avant pour réduire sa dette est son désir d'agir très rapidement. En réalité, le gouvernement du Québec dispose de 11 ans pour parvenir à ramener celle-ci à 45 % du PIB, soit en mars 2026. La précipitation n'est donc pas requise.

Le principal problème du plan financier du gouvernement du Québec, dans son dernier budget pour atteindre l'objectif susmentionné, réside dans le fait qu'il veut agir beaucoup trop rapidement par le biais de réformes impopulaires, et ce, afin que la population ait déjà oublié ce coup dur lors des prochaines élections en 2018. Selon plusieurs économistes, dont Pierre Fortin, en agissant trop rapidement, le gouvernement du Québec court plusieurs risques, comme ceux de créer une récession en 2016 et de nuire à la stabilité sociale et à l'efficacité de l'administration publique².

² Pierre Fortin, *Dette du Québec : plaidoyer pour la prudence*, blogue Économie dans *L'actualité*, 6 octobre 2014, www.lactualite.com/blogues/le-blogue-economie/dette-du-quebec-plaidoyer-pour-la-prudence/.

Commentaires particuliers

Premier volet

Le projet de loi propose de recenser les effectifs des secteurs public et parapublic, c'est-à-dire de faire un décompte de ces effectifs pour avoir un portrait juste de la situation, « notamment par des mécanismes de dénombrement et de planification ».

Il est d'abord légitime de se demander si le gouvernement du Québec avait vraiment besoin d'une loi pour réclamer et pour vérifier l'information mentionnée dans le projet de loi, c'est-à-dire l'état des effectifs. Un mandat accordé au Vérificateur général du Québec (VGQ) aurait probablement été suffisant. De plus, l'information aurait été vérifiée et validée par le VGQ, car celle fournie par certains M/O n'est pas toujours fiable.

Nous avons ensuite de sérieux doutes sur l'obtention de résultats à court terme, et même en ce qui concerne un plan triennal. Quel en sera le coût ? Va-t-on allouer de nouveaux effectifs aux M/O et au Conseil du trésor pour réaliser ces mandats ?

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a d'ailleurs annoncé, le 31 octobre dernier, que les commissions scolaires sont incapables de fournir au gouvernement une liste à jour de leurs effectifs. Un nouveau système informatique serait requis pour recueillir et pour fournir cette information.

Nous estimons que certains gestionnaires seront tentés de contourner, en partie, les directives du Conseil du trésor pour préserver leur autonomie et pour éviter des coupes. Les données et les planifications seront-elles suffisantes et cohérentes ? Les sanctions avancées dans le projet de loi sont-elles vraiment sérieuses ? Le Conseil du trésor aura probablement de la difficulté à gérer les renseignements demandés, dont les données sur les effectifs et surtout celles sur les contrats de services.

Par ailleurs, le SPGQ estime que le Conseil du trésor devrait utiliser ces mécanismes de dénombrement et de planification afin de recenser les nombreux consultants, sous-traitants et l'ensemble de la main-d'œuvre indépendante travaillant quotidiennement dans les secteurs public et parapublic. Nous ne connaissons pas le nombre de sous-traitants, mais nous connaissons en partie la valeur totale de ces contrats de services.

L'analyse de l'évolution des contrats de services dans la fonction publique (excluant tout le secteur parapublic, les réseaux, etc.) au cours des dix dernières années nous apprend que le nombre et l'importance des contrats en services professionnels et auxiliaires ont progressé de manière fulgurante depuis 2003-2004. La valeur de ceux-ci est en effet passée d'environ 900 millions de dollars en 2003-2004 à 2 041 millions de dollars en 2012-2013, ce qui signifie qu'elle a doublé en moins de dix ans³. Le gouvernement du Québec est donc, sans contredit, un très grand utilisateur de la sous-traitance.

De manière plus circonstanciée, la valeur des contrats de services en sous-traitance dans les ressources informationnelles (RI) de l'ensemble des M/O de la fonction

³ Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale*, diverses années.

publique québécoise a grimpé de 218 millions de dollars à 778 millions de dollars entre 2003-2004 et 2012-2013, un bond spectaculaire de 257 %. Ce volume représente la plus importante part de la sous-traitance gouvernementale dans le domaine des services professionnels.

Selon un récent rapport de la Commission de la fonction publique du Québec (CFP), 41 % des contrats de services informatiques dans plusieurs M/O s'avèrent, dans les faits, des contrats de travail⁴. En clair, la CFP conclut que le gouvernement fait appel à des ressources externes pour des mandats qu'il devrait confier à son personnel en vertu de la Loi sur la fonction publique et du Code civil. La CFP a également constaté dans son rapport que plusieurs de ces contrats étaient liés à des activités qui se situent au cœur même de la mission des organisations, ce qui nuit au développement des compétences internes et fragilise la fonction publique⁵.

Considérant ceci, le SPGQ demande au Conseil du trésor de recenser l'ensemble des effectifs travaillant à contrat dans les secteurs public et parapublic. En 2010, le SPGQ a demandé à des membres de sa délégation de compter le nombre de professionnels au service de sous-traitants et occupant diverses fonctions, incluant ceux dans le domaine des ressources informationnelles qui travaillaient à leurs côtés dans les bureaux du gouvernement⁶. Dans les 23 M/O répertoriés au mois de juin 2010, incluant l'Assemblée nationale, de 2 548 à 2 562 sous-traitants de catégorie professionnelle ont été identifiés, alors que, dans les mêmes bureaux, travaillaient 9 863 membres du personnel, permanents et occasionnels. Au mois d'octobre 2010, nous avons appris que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) comptait quelque 300 sous-traitants en ressources informationnelles, alors que le SPGQ y représente 924 personnes.

La proportion du nombre de sous-traitants sur le nombre de membres professionnels variait de 0 % à 153 %, le ratio global étant de 25,83 %. Nous ne connaissons pas les salaires des sous-traitants. Nous savons toutefois qu'il en coûte environ 2,5 fois plus cher au gouvernement pour embaucher du personnel contractuel, qu'il s'agisse d'individus ou d'équipes. Les organismes dans lesquels le ratio sous-traitants/employés cotisants était le plus élevé sont la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (153 %), le ministère des Transports du Québec (95 %), la Régie de l'assurance maladie du Québec (73 %), le ministère de la Justice (62 %) et Services Québec (51 %).

⁴ Commission de la fonction publique du Québec, *Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail, Phase 2*, mai 2014.

⁵ Selon le rapport annuel 2013-2014 de la Commission de la fonction publique, l'externalisation peut nuire au développement des compétences du personnel à l'interne, particulièrement lorsqu'il s'agit de mandats stratégiques, et provoquer la démobilisation de ce personnel. Pour éviter que se développe une fonction publique parallèle, il faut briser le phénomène de dépendance à l'égard des firmes externes, particulièrement pour les postes stratégiques dans le domaine de l'informatique.

⁶ Voir le mémoire du SPGQ déposé le 5 avril 2011 dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 133 Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

Nous estimons que le gouvernement du Québec atteindrait rapidement son objectif de comprimer 3,2 milliards de dollars afin de parvenir à l'équilibre budgétaire par le simple remplacement de plusieurs sous-traitants travaillant quotidiennement et depuis des années dans les M/O par des employés de l'État.

Deuxième volet

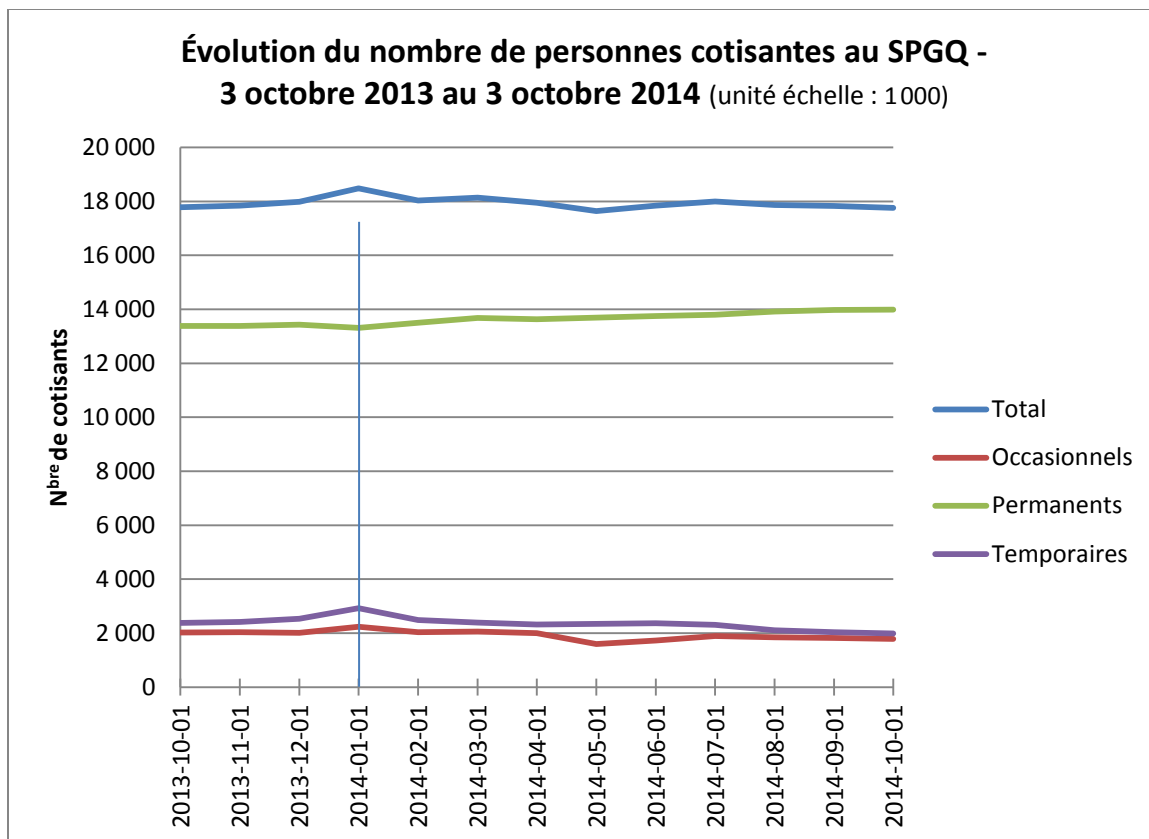
Le projet de loi n° 15 stipule que le gouvernement du Québec doit se doter d'un outil de gestion, de contrôle et d'encadrement de ses effectifs, c'est-à-dire « la mise en place de mesures de contrôle du niveau d'effectif d'organismes publics applicables à l'égard de chaque période déterminée par le Conseil du trésor ».

Il faut d'abord noter que la dérive centralisatrice qu'engendrera la mise en œuvre du projet de loi n° 15 implique que les dirigeants de chaque organisme public visé auront « la responsabilité de recueillir divers renseignements et de répartir les effectifs attribués par le Conseil du trésor ainsi qu'en lui conférant des pouvoirs de vérification et de sanction ».

Ils devront ensuite rendre des comptes au président du Conseil du trésor, c'est-à-dire qu'ils seront imputables de la gestion de leurs effectifs. Tel qu'il est rédigé présentement, le projet de loi ne comprend toutefois pas les mécanismes de reddition inhérents à la mise en œuvre du projet de loi n° 15.

L'objectif précis du projet de loi n° 15 n'est pas clairement indiqué, bien que l'on puisse deviner qu'il consiste dans une forme de gel des effectifs. Puis, le traitement réservé aux renseignements obtenus de la part des M/O n'est pas non plus expliqué de manière limpide. De quelle façon va-t-on procéder à une forme de gel des effectifs ? De plus, le projet de loi comprend des exceptions et des dérogations dont la portée peut être particulièrement large. Mentionnons par exemple que l'article 3 du projet de loi n° 15 stipule que « le gouvernement peut, sur recommandation du Conseil du trésor, soustraire un organisme public ou une catégorie d'organismes publics [...] de l'application de la présente loi, en tout ou en partie et pour une durée déterminée ou non ». La chose se poursuit à l'article 8. Pourquoi alors autant de dérogations si l'objectif consiste à contrôler ?

Nous estimons qu'il sera sans doute relativement simple de geler les effectifs dans la fonction publique, contrairement à la situation qui prévaut dans le secteur parapublic. Considérant que la période de référence est constituée des trois premiers mois de l'année 2014, on observe déjà, selon les données du SPGQ, une baisse du nombre de personnes cotisantes au SPGQ, surtout chez les occasionnels et les temporaires (voir le graphique suivant).



Après avoir appliqué un gel de l'embauche partout en utilisant les trois premiers mois de l'année 2014 comme période de référence (on parle tout de même de réduire d'abord l'augmentation annuelle des effectifs, qui est d'environ 6 000 ETC par année, principalement dans les réseaux), voudra-t-on continuer à couper ? Jusqu'où voudra-t-on réduire la taille des effectifs ? Quels sont les objectifs ? Voudra-t-on couper davantage dans la fonction publique et moins dans les réseaux, ou le contraire ? Par la suite, quand recommencera-t-on à embaucher ? Le projet de loi n° 15 ne donne aucune indication à cet effet.

Rappelons que, dans sa conférence de presse lors de la présentation du projet de loi, le président du Conseil du trésor du Québec et ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, Martin Coiteux, a mentionné ce qui suit :

Vous savez qu'un gel d'embauche s'applique déjà au personnel de la fonction publique, mais ce projet de loi **prévoit** également, non pas le gel de l'embauche, mais le gel des effectifs des secteurs public, parapublic et péripublic jusqu'à la fin de l'exercice financier 2015-2016, ainsi que l'a annoncé mon collègue Carlos Leitão dans le budget qui a été présenté au mois de juin dernier; le but, évidemment, étant de rétablir l'équilibre budgétaire dès l'an prochain, mais aussi d'améliorer la gestion des effectifs maintenant et pour l'avenir.

Ce commentaire suscite de nombreuses questions, dont la suivante : quelles seront les véritables cibles d'embauche, si embauche il y a ?

Le Conseil du trésor se donne des pouvoirs importants qui auront des répercussions majeures dans l'ensemble du gouvernement du Québec et de sa fonction publique, surtout pour ce qui est de sa mission, de ses mandats et des services à la population. Le Conseil du trésor se donne le beau rôle en décrétant le seuil nécessaire des effectifs. Par ailleurs, il décline toute responsabilité en laissant aux M/O l'odieuse tâche d'en gérer les conséquences. Le Conseil du trésor va évidemment exiger une planification triennale de la main-d'œuvre aux M/O. Lorsqu'il aura en main l'ensemble des nombreux renseignements fournis par les M/O, qui ne suggéreront sûrement pas d'emblée, eux-mêmes, de réduire leurs effectifs dans le contexte actuel et prévisible, comment va-t-il procéder à la rationalisation des effectifs ?

Précisons que le Conseil du trésor ne détient aucune expertise concernant la gestion particulière des divers organismes et entités relevant des réseaux de la santé et de l'éducation. Le projet de loi n° 15 constitue donc un désaveu complet envers ces derniers et leurs gestionnaires. De plus, la performance du Conseil du trésor concernant la gestion de ses propres effectifs, telle qu'elle est rapportée dans ses Rapports annuels de gestion, n'est pas des plus brillantes.

Depuis fort longtemps, la gestion des effectifs et de la main-d'œuvre au sein des M/O a toujours été une priorité gouvernementale et sa dénomination a souvent changé : gestion prévisionnelle des personnes, compétences-clés, bassins prioritaires de main-d'œuvre, postes essentiels à la mission, postes critiques, spécialités problématiques, etc. Tout ce travail a-t-il servi à quelque chose ? A-t-il donné la marge de manœuvre suffisante pour permettre à un M/O de mettre en adéquation les commandes de réduction de ses effectifs, les objectifs organisationnels, les besoins de main-d'œuvre et la gestion de cette main-d'œuvre ? C'est à se demander à quoi ont servi tous ces efforts et de quelle façon la nouvelle approche du Conseil du trésor va simplifier et améliorer les choses. Y aura-t-il des gains d'efficacité ou de productivité anticipés ? S'il y en a, quels seront-ils ? Comment les M/O vont-ils participer aux décisions qui seront prises afin d'attribuer les niveaux d'effectif ?

Troisième volet

Le projet de loi instaure « des mesures particulières applicables aux contrats de services qu'un organisme public entend conclure pendant les périodes soumises à des mesures de contrôle de l'effectif, entre autres en assujettissant leur conclusion à une autorisation du dirigeant de l'organisme et en conférant au président du Conseil du trésor un pouvoir de surveillance ».

Rappelons que, dans nos commentaires sur le premier volet du projet de loi, nous avons suggéré au Conseil du trésor de dénombrer les nombreux consultants et sous-traitants œuvrant quotidiennement dans les secteurs public et parapublic. La mise en perspective de ces données (nombre, coûts, etc.) constitue un enjeu prééminent dans la mise en œuvre du troisième volet du projet de loi.

Bien que la mise en œuvre de ce troisième volet représente un des rares points positifs de ce projet de loi, les dérogations seront sûrement nombreuses, surtout dans le domaine des ressources informationnelles (RI). Comment estimer le sérieux de ce projet de loi, qui défend de contourner les règles du gel de l'embauche en recrutant par contrat des employés de l'État (des professionnels et, surtout, des gestionnaires) retraités, parfois après seulement quelques jours de retraite ? La tâche sera difficile, car le lendemain de son dépôt, le premier ministre a recruté – par un contrat de gré à gré, pour des honoraires de 72 500 \$ – André Dicaire (pensionné de l'État québécois et ancien secrétaire général du Conseil exécutif sous Jean Charest) pour assister l'actuel secrétaire général du Conseil exécutif (le plus haut poste de la fonction publique québécoise avec un salaire annuel de 310 000 \$), Juan Roberto Iglesias, nommé par le premier ministre, qui a accordé toute sa confiance à ce dernier⁷.

Le message est clair pour les gestionnaires de la haute fonction publique : faites ce que je dis (il faut mettre fin aux portes tournantes, au double revenu ou au *double dipping*), mais, surtout, ne faites pas ce que je fais. Ce phénomène s'observe surtout chez des gestionnaires qui reviennent occuper le même poste, les mêmes fonctions qu'ils occupaient juste avant leur retraite, en vertu d'un contrat de services. Pour illustrer ce récent phénomène en forte croissance, mentionnons que les coûts des contrats de services professionnels dans le secteur des services de soutien professionnel et administratif et des services de soutien à la gestion alloués par le gouvernement du Québec dans la seule fonction publique sont passés de 67 millions de dollars en 2009-2010 à 126 millions de dollars en 2012-2013, soit une hausse de 88 % en trois ans seulement.

Le gouvernement du Québec veut limiter la sous-traitance, ce qui est fort bien, mais le personnel va manquer en raison du gel des effectifs. Ce gel créera forcément un manque réel de personnel, comme c'est déjà le cas dans les réseaux, dont les besoins ne cessent de croître. Contrairement au discours alarmiste du gouvernement, il n'y a pas trop de personnel : il en manque, surtout dans les réseaux.

Si gouvernement enregistre une croissance d'environ 6 000 ETC par année, principalement dans les réseaux, c'est parce qu'il y a une véritable demande. Les besoins de services à la population ne cessent de croître.

Par la mise en œuvre du projet de loi n° 15, on se dirige sûrement vers une vague de coupes dans le personnel d'environ 6 000 postes, ce qui ne manquera d'ouvrir la porte à la privatisation. L'instauration de nouveaux partenariats publics privés (PPP) dans le réseau de la santé et ailleurs pourrait alors constituer une avenue que retiendra probablement le gouvernement pour répondre à la demande des contributeurs à sa caisse électorale.

Éliminer une partie de la sous-traitance, surtout la sous-traitance abusive, est très bien. Mais rien ne dit que le gouvernement n'ira pas vers une privatisation de la livraison des services, tel que l'a récemment mentionné le ministre des Finances, Carlos Leitão, lors d'une allocution devant les membres de l'Association des économistes québécois (ASDEQ) : « Ce n'est pas nécessairement à l'État québécois de fournir des services, estime le ministre des Finances, Carlos Leitão, qui croit que tous les scénarios, dont la privatisation, doivent être étudiés pour réaliser des économies. [...] Est-ce qu'il faut que ça soit l'État qui livre des services publics ? Que ça soit l'État ou quelqu'un

⁷ Rappelons qu'un premier contrat de gré à gré de 52 000 \$ a été conclu avec M. Dicaire dans les jours qui ont suivi l'élection des libéraux de Philippe Couillard.

d'autre, je pense que c'est secondaire. C'est le service lui-même qui compte », a-t-il dit dans son allocution⁸. Heureusement, le premier ministre a rapidement contredit son ministre des Finances sur cette question, bien que ses propos nous laissent un peu songeurs : « Nous ne sommes pas dogmatiques en termes de structure de livraison. Ce que nous voulons, c'est que les citoyens aient accès à des services publics et si ça doit être fait par l'État, tant mieux; si ça peut être fait par des organismes à but non lucratif, tant mieux aussi⁹ ». Soyons plutôt optimistes et retenons surtout que le premier ministre a mentionné qu'il n'a pas l'intention d'aller plus loin dans la sous-traitance : « Ce n'est pas de cette façon qu'on va faire des gains énormes. Les gains on va les faire au Québec au cours des prochains mois et années par une simplification des structures »¹⁰

On peut quand même se poser la question suivante : Assiste-t-on à un retour de la « vieille » nouvelle gestion publique (*new public management*), qui a sévi dans plusieurs administrations publiques au cours des dernières décennies, provoquant d'importantes pertes de contrôle et d'expertise de l'État ? C'est en effet la réingénierie, inspirée de cette nouvelle gestion publique, qui a engendré et qui semble vouloir continuer à accentuer l'atrophie des effectifs, des salaires et des savoir-faire de la fonction publique québécoise, provoquant ainsi de graves problèmes d'attraction et de rétention des talents.

Autres commentaires particuliers

L'article 4 du projet de loi n° 15 prévoit de dénombrer les effectifs par catégorie d'emplois. Peu importe ce que l'on entend faire par la suite avec ces données, rappelons-nous que la classification des emplois pour la catégorie des professionnelles et professionnels au SPGQ est désuète, inefficace, incohérente et, aux dires mêmes du Conseil du trésor, elle ressemble à une boue. Avant d'appuyer une quelconque décision sur la base de la structure de notre classification, il conviendra de pousser l'analyse beaucoup plus loin que le simple aspect du dénombrement par catégorie d'emplois pour en apprécier les impacts réels.

L'article 6 nous amène à nous poser quelques questions :

Article 6. Une planification triennale de la main-d'œuvre visant à optimiser l'organisation du travail doit être réalisée tous les trois ans par chaque organisme public. Elle est transmise au ministre responsable selon les conditions et modalités qu'il détermine.

Cette planification doit notamment présenter les prévisions de départ à la retraite, les caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'organisation du travail et tout autre renseignement que détermine le Conseil du trésor.

Le ministre responsable transmet au président du Conseil du trésor la planification des organismes publics que ce dernier désigne.

Pourquoi utilise-t-on le terme main-d'œuvre seulement à l'article 6, alors qu'il s'agit ailleurs d'effectifs ?

⁸ Julien Arsenault, « Ce n'est pas juste à l'État de livrer les services, dit Leitão », *La Presse*, 27 octobre 2014.

⁹ Charles Lecavalier, *Sous-traitance / services publics, Couillard contredit son ministre Leitão*, Journal de Québec, 29 octobre 2014.

¹⁰ *Ibid.*

Quant à la portion de la dernière phrase « que ce dernier désigne », faut-il aller à l'article 3 pour comprendre qui est ce dernier ?

Concernant l'**article 12**, comment le Secrétariat du Conseil du trésor va-t-il procéder en amont afin de déterminer le taux d'effectif requis dans un M/O avant d'y imposer ou d'y autoriser un nouveau niveau d'effectif, tout en lui donnant la lourde responsabilité de maintenir les services à la population ? L'article 12 nous apparaît comme étant ridicule et, à la limite, il peut être rendu inopérant si, dans la réalité, le niveau d'effectif autorisé à un M/O ne permet plus de rendre les services essentiels à la population.

L'**article 13** ne pourrait être plus vague. Loin de mettre un véritable frein aux contrats de services professionnels, cet article prévoit leur retrait du processus d'autorisation, tout en ne donnant aucune indication relative à la façon de reconnaître ce qui élude les mesures de contrôle relatif aux effectifs. Nous constatons que la porte demeure toute grande ouverte à l'attribution de contrats de services, qui s'avèrent toujours une bouée de sauvetage très alléchante pour les M/O aux prises avec des restrictions d'effectifs, mais dont le budget est sans autres limites.

L'**article 14** est particulièrement difficile à comprendre.

Concernant l'**article 18**, le projet de loi semble montrer des dents affilées, mais, à bien y voir, on tolère le non-respect du taux d'effectif attribué. De plus, le chapitre des mesures rectificatives et des sanctions parle de ce qu'on peut mettre en application, et non de ce qu'on doit mettre en application.

L'**article 24** énonce ce qui suit :

Lorsqu'un ministre considère qu'un organisme public relevant de sa responsabilité n'a pas respecté les mesures relatives à la gestion ou au contrôle des effectifs prévus au présent chapitre, autres que celles relatives aux contrats de services, ou que les mesures rectificatives prévues à l'article 23 n'ont pas été mises en œuvre de façon diligente, les pouvoirs d'intervention suivants peuvent, selon l'organisme public concerné, être exercés :

4 pour un organisme public visé au paragraphe 4° de l'article 2, les pouvoirs d'administration provisoire, d'enquête et de contrôle budgétaire ou les autres mesures administratives prévues par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, les articles 490 à 502 de cette loi étant applicables compte tenu des adaptations nécessaires.

Ne s'agit-il pas plutôt du paragraphe 5 de l'article 2, qui concerne les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics et privés conventionnés visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux ?

Conclusion

En conclusion, nous croyons qu'en visant une hypercentralisation bureaucratique, le gouvernement établit mal la priorité de ses cibles. C'est au gaspillage de fonds publics, lié au trou noir de la sous-traitance, provoquée par le manque d'expertise interne, qu'il devrait d'abord s'attaquer.