

*LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE*  
**Dépense ou investissement?**

**Présenté par :**  
**Richard Perron, président du SPGQ**  
**Pierre Riopel, conseiller à la recherche**

**2015**

## **La formation dans la fonction publique : dépense ou investissement ?**

Les employeurs les plus performants ont compris que la formation n'est pas une dépense, mais plutôt un investissement productif et un levier d'accroissement de la performance. Hélas, le gouvernement du Québec va dans la direction opposée.

Dans la fonction publique du Québec, la formation continue est considérée comme un avantage consenti aux employés<sup>1</sup> ainsi qu'une dépense compressible, et non comme un investissement productif. Avec l'annonce récente de compressions budgétaires majeures prévoyant entre autres une réduction des effectifs pour les ministères et organismes (M/O), par M. Martin Coiteux, président du Conseil du trésor, on peut se douter que cet « avantage » sera passablement amoindri.

De fait, dans le cadre de son chantier de rénovation de l'État québécois, annoncé le 25 novembre dernier et visant à faire plus et mieux avec moins à l'interne, le gouvernement demande aux M/O « de ne pas autoriser au-delà du 1 % exigé par la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main d'œuvre les dépenses en formation et requérir leur autorisation par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme ». De plus, dans une directive (CT 214373), le Conseil du trésor précise que, pour ces dépenses, l'on doit privilégier les formations à faible coût additionnel (impliquant uniquement le salaire de l'employé).

### **Un investissement rentable et essentiel**

Selon une étude réalisée par Moktar Lamari du Centre de recherche et d'expertise en évaluation de l'ENAP qui s'appuie sur une revue de littérature intégrative de plus de 72 études publiées sur le sujet, un investissement planifié en formation continue dans les organisations gouvernementales s'avèrerait rentable et essentiel à l'accumulation du capital humain<sup>2</sup>. Il en va ainsi pour reconstruire l'expertise interne et pour contrer les problèmes majeurs d'attraction et de rétention de la relève dans la fonction publique, auxquels s'ajoute une complexification croissante des tâches et des mandats attribués aux professionnelles et professionnels.

Parmi les principaux enjeux liés à la formation dans la fonction publique, M. Lamari mentionne les nombreux départs à la retraite de « compétences » au cours des prochaines années. En l'absence de mécanismes efficaces de transmission et de renforcement de ces savoir-faire, ces départs pourraient causer une importante perte de savoirs et d'expertises stratégiques. Or, comment peut-on prétendre faire plus et mieux avec moins en coupant dans la formation,

---

<sup>1</sup> Voir l'article 6-7 (Développement des ressources humaines) de la Convention collective des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec 2010-2015 à l'adresse suivante : <http://www.spgq.qc.ca/default.aspx?page=38&lang=fr-CA>.

<sup>2</sup> M. Lamari (2011). « Mesurer l'incommensurable : quels défis et quels rendements pour les investissements en capital humain dans les organisations gouvernementales ? », *Télescope*, vol. 17, n°3, p. 1-30. Le SPGQ a déjà fait la synthèse de cet article dans la revue *L'Expertise* du mois de mars 2012, que nous reprenons dans le présent article : <http://www.spgq.qc.ca/default.aspx?page=105&lang=fr-ca>.

comme indiqué dans le chantier de rénovation de l'État québécois, considérant la perte d'expertises et de compétences dans plusieurs domaines stratégiques, à la suite de ces départs à la retraite de « compétences » ?

La réalisation d'investissements planifiés pourtant essentiels en formation continue va directement à l'encontre de ce que le gouvernement avait mis de l'avant dans son *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014* axé sur le retour à l'équilibre budgétaire. Une cible de réduction de 25 % des coûts de formation des M/O avait alors été fixée. À ce sujet, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) précise dans son rapport annuel de gestion de 2013 qu'elle « est toujours dans l'obligation de réduire les dépenses de formation, de déplacement et de publicité dans le cadre du projet de loi 100, qui vise le retour à l'équilibre budgétaire »; obligation qu'elle a bel et bien suivie.

### Un besoin fondamental

Pour plusieurs M/O, la formation s'avère fondamentale pour le maintien et le développement de leur expertise, surtout dans le contexte de nombreux départs à la retraite réalisés et à venir. Depuis le récent dépôt patronal le 17 décembre 2014, comprenant des modifications importantes au régime de retraite des employés du gouvernement du Québec, ces dernières contribueront à accélérer davantage l'exode de l'expertise en incitant des milliers de professionnelles et professionnels expérimentés à prendre leur retraite plus tôt avant que les règles changent et deviennent plus désavantageuses en janvier 2017. Dans certains domaines comme celui du secteur juridique, la perte de nombreux médiateurs et enquêteurs expérimentés réduira la qualité des services à la population.

En conséquence, certains M/O n'ont donc pas réduit leurs dépenses de formation, mais les ont même augmentées, et ce, malgré la directive gouvernementale susmentionnée. Le tableau ci-dessous en témoigne puisqu'il illustre **le pourcentage des dépenses en formation sur la masse salariale** des principaux M/O du gouvernement du Québec au cours des trois dernières années, selon leurs rapports annuels de gestion respectifs.

	2011 ou 2011-2012	2012 ou 2012-2013	2013 ou 2013-2014
Ministère de la Sécurité publique	2,0 %	2,7 %	3,9 %
Ministère des Transports	2,9 %	4,0 %	3,8 %
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	3,9 %	4,0 %	3,7 %
Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)	2,6 %	3,1 %	2,3 %
Financière agricole du Québec (FAQ)	2,2 %	2,4 %	2,2 %
Ministère des Finances (+ Économie en 2012-2013 et 2013-2014)	1,7 %	1,7 %	2,1 %
Curateur public du Québec (CPQ)	1,2 %	1,4 %	1,9 %

Société d'habitation du Québec (SHQ)	2,0 %	1,8 %	1,8 %
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (+ Faune et Parcs)	1,0 %	1,5 %	1,8 %
Ministère de la Culture et des Communications (+ Condition féminine en 2011-2012)	1,5 %	1,3 %	1,8 %
Secrétariat du Conseil du trésor	1,5 %	1,8 %	1,7 %
Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	2,4 %	2,0 %	1,6 %
Centre de services partagés du Québec	1,7 %	1,8 %	1,6 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	1,8 %	1,3 %	1,5 %
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	2,0 %	2,8 %	1,4 %
Ministère de la Justice	1,5 %	1,8 %	1,4 %
Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	1,4 %	1,0 %	1,4 %
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1,4 %	1,3 %	1,3 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (- Forêts en 2013-2014)	2,0 %	1,7 %	1,3 %
Ministère de la Famille (+ des Aînés en 2011-2012)	2,0 %	1,7 %	1,2 %
Ministère du Tourisme	1,2 %	1,3 %	1,1 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	0,4 %	1,0 %	1,0 %
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	0,9 %	0,9 %	0,9 %
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science		0,6 %	0,8 %
Ministère du Travail	0,5 %	0,4 %	0,6 %
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	0,8 %	0,7 %	0,6 %
Ministère du Conseil exécutif	0,6 %	0,3 %	0,5 %

À titre d'exemple, le ministère des Transports (MTQ) a connu une forte augmentation en 2012-2013, suivie d'une légère baisse en 2013-2014. Pour cette dernière année, le Ministère a investi 5,8 millions de dollars en formation et en perfectionnement pour reconstruire son expertise et renforcer sa capacité organisationnelle. Ces hausses du coût de la formation font suite à la mise en œuvre du plan *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*, paru en octobre 2011. Rappelons que la collusion et la corruption sont apparues au MTQ lorsque la sous-traitance est devenue importante, au point de provoquer une perte d'expertise. Cette dernière, à son tour, a engendré une forte dépendance envers les firmes privées, une diminution graduelle de la concurrence et des dépassements de coûts importants.

Le plan d'action comportait l'embauche de 970 employés afin de justement reconstruire l'expertise au MTQ. Ce plan nécessitait inévitablement une bonne dose de formation et de perfectionnement pour les nouveaux venus, mais également pour remédier à la perte d'expertise des employés du MTQ. Le haut taux de formation dans un autre ministère, celui de la Sécurité publique, repose également en partie sur la formation de nouveaux employés.

En considérant les exigences du président du Conseil du trésor, on se demande comment plusieurs organismes gouvernementaux comme la CSST, la RAMQ, la FAQ, le CPQ, la SHQ et la SAAQ pourront maintenir et développer leurs expertises s'ils doivent réduire considérablement leurs dépenses en formation. Selon des sondages réalisés par le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), les dépenses en formation de certains de ces organismes devraient plutôt doubler, et ce, uniquement pour maintenir leur expertise à l'interne et pour limiter leur dépendance envers les sous-traitants – l'expertise externe. Il en est de même pour plusieurs ministères qui devront également réduire ou continuer à réduire leurs dépenses en formation, alors que leurs besoins en cette matière sont toujours très importants.

### **Un rempart contre la sous-traitance abusive**

Le 25 novembre dernier, en même temps que la limitation des frais de formation, le gouvernement annonçait qu'il « souhaite aussi réduire de façon significative la dépendance contractuelle donnée à l'externe ». À ce sujet, plusieurs récents documents produits par le SPGQ, dont son mémoire déposé à la commission Charbonneau<sup>3</sup>, ont démontré la grande dépendance du gouvernement du Québec envers la sous-traitance dans des domaines stratégiques comme le génie et les technologies de l'information. Cet état de fait a engendré une perte d'expertise dans les M/O. Ainsi, plus de 50 % des dépenses afférentes à la main d'œuvre en technologies de l'information des M/O depuis dix ans sont des acquisitions de services professionnels auprès de fournisseurs privés<sup>4</sup>. La valeur des contrats de services professionnels de plus de 25 000 \$ au gouvernement du Québec, excluant les réseaux de la santé et de l'éducation, a dépassé les deux milliards de dollars en 2012-2013, dont près de 800 millions de dollars seulement dans les technologies de l'information.

Le développement et le maintien d'une expertise interne par le biais de l'embauche et de la formation demeurent un rempart important pour contrer la sous-traitance, dont les coûts moyens sont souvent deux fois supérieurs à ceux des travaux réalisés à l'interne dans les

---

<sup>3</sup> Vous pouvez consulter le mémoire sur le site du SPGQ à l'adresse suivante : [spgq.qc.ca](http://spgq.qc.ca).

<sup>4</sup> Voir le *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale 2012-2013*, tome 2, chapitre 5, p. 26-27.

technologies de l'information<sup>5</sup>. Comment reprendre le contrôle à l'interne des services livrés par les sous-traitants sans l'embauche de « compétences » et une offre adéquate de formation continue de la main d'œuvre ?

Annoncer à la fois la fin de la dépendance envers la sous-traitance et des coupes tant dans les effectifs que dans la formation est absurde : cela va carrément à l'encontre des pratiques de saine gestion ! D'ailleurs, M. Coiteux semble le reconnaître, car il stipule qu'il s'appuiera – au besoin – sur une expertise externe pour réaliser son repositionnement de l'État. Même le Conseil du trésor n'a pas l'expertise requise pour *rénover* l'État québécois !

Dans le cadre du renouvellement des conventions collectives, le SPGQ propose au chapitre de la formation de soutenir davantage le développement des compétences des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec en augmentant le nombre de jours de formation. Le SPGQ suggère aussi de prioriser ceux et celles qui n'ont pas bénéficié de formation depuis une période de trois ans dans leur champ d'activité. Le SPGQ demande également l'élaboration d'un plan de développement des ressources humaines et de son suivi dans chaque M/O.

C'est d'ailleurs en ce sens que le SPGQ a déposé un grief à la suite de la demande de M. Coiteux aux M/O « de ne pas autoriser au-delà du 1 % exigé par la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main d'œuvre les dépenses en formation », car cela viole notre convention collective, qui garantit trois jours de formation annuelle aux professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec.

Par ailleurs, l'Association des économistes québécois vient tout juste de publier un avis à la Commission de révision permanente des programmes mentionnant que « le gouvernement doit faire en sorte que les traitements et les programmes de formation continue dans la fonction publique soient suffisamment incitatifs pour inciter les personnes compétentes et talentueuses à y faire carrière. Il y va, à moyen terme, de la capacité de l'État québécois à bien assumer ses responsabilités. »

Enfin, mentionnons que, dans l'article de Moktar Lamari cité auparavant, ce dernier explique que le rendement sur l'investissement et la rentabilité économique liés aux formations continues sont d'environ 8 %, ce qui est loin d'être négligeable. Quant aux retombées de la formation continue des employés, elles se situent principalement sur le plan de la productivité – renforcer les performances et réduire les coûts (ce qui ne devrait pas déplaire à M. Coiteux...) – et de la satisfaction envers leur emploi, leur employeur, leurs clientèles et leurs partenaires.

Sans formation continue, les apprentissages et les compétences détenus par le capital humain gouvernemental s'érodent à un taux d'obsolescence pouvant atteindre une moyenne de 5 %

---

<sup>5</sup> Voir le mémoire du SPGQ 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*, novembre 2014, sur le site du SPGQ à l'adresse suivante : [spgq.qc.ca](http://spgq.qc.ca).

par an. En s'appuyant sur un autre chercheur<sup>6</sup>, Moktar Lamari en vient à la conclusion que « la formation continue des fonctionnaires ne doit pas être une variable d'ajustement et de compression dans les processus de réduction des déficits budgétaires. Elle doit figurer du côté des solutions pour la lutte contre le déficit et constituer des leviers de performance pour générer de la valeur, améliorer les services et ultimement réduire les déficits publics. » Nous sommes convaincus que cette vision de la formation serait beaucoup plus efficace, rentable et profitable pour les contribuables du Québec.

Rédigé par : Richard Perron, président du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) et Pierre Riopel, Conseiller à la recherche au SPGQ

---

<sup>6</sup> W. H. Agor (1986). *Intuition in Organizations: Leading and Managing Productively*, Newburk Park, Sage Publications.