

LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

**Dépense ou investissement?
La réponse demeure la même**

**Présenté par :
Pierre Riopel**

5 avril 2016

Formation dans la fonction publique Dépense ou investissement ? La réponse demeure la même.

Dans un court article diffusé au début de 2015 et s'appuyant sur un article beaucoup plus long¹, le SPGQ expliquait que 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 continue, toujours et encore, d'aller dans la direction opposée. Dans la fonction publique du Québec, la formation continue est considérée comme un avantage consenti aux employés² ainsi qu'une dépense compressible, et non comme un investissement productif.

Un investissement rentable et essentiel

Pourtant, 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 humain³.

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.

¹ Voir l'article paru dans le quotidien *Le Soleil* du 25 janvier 2015 et intitulé « La formation dans la fonction publique : dépense ou investissement? » [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201501/24/01-4838175-la-formation-dans-la-fonction-publique-depense-ou-investissement.php>], ainsi que la version longue de cet article apparaissant sur le site du SPGQ : [http://www-origin.spgq.qc.ca/utilisateur/documents/Formation_pourc_massesalariale_2014_versweb.pdf].

² Voir les articles 6-7.00 (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>].

³ LAMARI, Moktar (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 : [<http://www.spgq.qc.ca/default.aspx?page=105&lang=fr-ca>].

Or, comment prétendre faire plus et mieux avec moins en coupant dans la formation, comme le fait le gouvernement québécois, considérant la perte d'expertises et de compétences dans plusieurs domaines stratégiques à la suite de ces départs à la retraite ?

La formation continue demeure une dépense compressible

Malheureusement, la formation continue demeure une dépense compressible aux yeux du gouvernement du Québec, et ce, depuis déjà plusieurs années. Dans son *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014* axé sur le retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement avait déjà établi une cible de réduction de 25 % des coûts de formation des ministères et organismes (MO).

Dans le cadre de son chantier de rénovation de l'État québécois, annoncé le 25 novembre 2014 et visant à faire plus et mieux avec moins à l'interne, le gouvernement demande aux MO « 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 de requérir leur autorisation par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme ».

Dans sa directive CT 214373, le Conseil du trésor précise de plus que, pour ces dépenses, les formations à faible coût additionnel (impliquant uniquement le salaire de l'employé) doivent être privilégiées.

Le SPGQ a contesté

Le SPGQ estime que la diffusion de cette directive constitue un manque de respect envers nos membres, en ce sens que la reconnaissance et le développement de leurs expertises ne représentent malheureusement pas une priorité pour le gouvernement québécois.

La réalisation d'investissements planifiés pourtant essentiels en formation continue va directement à l'encontre de ce que le gouvernement a mis de l'avant, et c'est la raison pour laquelle le SPGQ a contesté la légalité et l'application des dispositions de la directive CT 214373 du Conseil du trésor. De fait, il a déposé et gagné un grief à la suite de la demande du président du Conseil du trésor aux MO « de ne pas autoriser au-delà du 1 % exigé par la Loi ».

Le Syndicat arguait que cette disposition viole la convention collective, qui garantit trois jours de formation annuelle aux professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, ce qui fait plus de 1% des dépenses en formation sur la masse salariale. Le SPGQ a donc obtenu que le tribunal ordonne au Conseil du trésor et à tous les MO de cesser d'appliquer cette mesure à ses employées et employés lorsqu'elle contrevient aux dispositions des conventions collectives.

De plus, advenant que des employées ou employés assujettis à la convention collective du SPGQ aient été privés d'une partie de la formation à laquelle ils ou elles ont droit pour l'année

2014-2015, il a été demandé que cette partie soit ajoutée à la formation à laquelle ils ou elles ont droit pour l'année 2015-2016.

Par conséquent, le Conseil du trésor « a procédé à la modification de sa décision du 25 novembre 2014 en précisant que les dépenses de formation devront se limiter aux seuls cas permettant de respecter le 1% exigé par la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre sous réserve des dispositions des conventions collectives ».

Comme le mentionnait Brian Myles du *Devoir* de février 2015⁴, les membres du SPGQ « sont invités à payer de leur poche leurs frais de séjour et de déplacement pour assister à des activités de formation ou à des colloques. [...] La situation est particulièrement difficile pour les employés de la fonction publique appartenant à un ordre professionnel. Pour maintenir leur statut, ils doivent assister à des séances de formation bon an mal an. Ils doivent payer de leur poche, autant ces formations que le paiement de la cotisation annuelle à leur ordre professionnel. »

Un besoin fondamental

Pour plusieurs MO, la formation s'avère encore et toujours fondamentale pour le maintien et le développement de leurs expertises, surtout en considérant les problèmes d'attraction et de rétention du personnel au gouvernement du Québec. Ces problèmes demeurent en grande partie attribuables à une trop faible rémunération, aux faibles occasions de développer sa carrière et aux conditions de travail jugées peu satisfaisantes.

Certains MO n'ont donc pas réduit leurs dépenses de formation, mais plusieurs ont suivi les directives gouvernementales susmentionnées. Le tableau ci-dessous en témoigne puisqu'il illustre le pourcentage des dépenses en formation sur la masse salariale des principaux MO du gouvernement du Québec au cours des quatre dernières années, selon leur rapport annuel de gestion respectif.

⁴ MYLES, Brian (2015). Formation continue : les professionnels dénoncent les contradictions libérales, *Le Devoir*, 25 février 2015, [<http://www.ledevoir.com/non-classe/432639/formation-continue-les-professionnels-denoncent-les-contradictions-liberales>].

Dépenses en formation sur la masse salariale des principaux MO du gouvernement du Québec

	2011 ou 2011-2012	2012 ou 2012-2013	2013 ou 2013-2014	2014 ou 2014-2015
Ministère des Transports	2,9 %	4,0 %	3,8 %	4,1 %
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	3,9 %	4,0 %	3,7 %	3,8 %
Ministère de la Sécurité publique	2,0 %	2,7 %	3,9 %	3,5 %
Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)	2,6 %	3,1 %	2,3 %	2,0 %
Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	2,4 %	2,0 %	1,6 %	1,8 %
Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	1,7 %	1,8 %	1,6 %	1,8 %
Ministère des Finances (+ Économie en 2012-2013 et 2013-2014)	1,7 %	1,7 %	2,1 %	1,7 %
Secrétariat du Conseil du trésor	1,5 %	1,8 %	1,7 %	1,7 %
Curateur public du Québec (CPQ)	1,2 %	1,4 %	1,9 %	1,6 %
Ministère de la Culture et des Communications (+ Condition féminine en 2011)	1,5 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %
Société d'habitation du Québec (SHQ)	2,0 %	1,8 %	1,8 %	1,3 %
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1,4 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	1,8 %	1,3 %	1,5 %	1,2 %
Financière agricole du Québec (FAQ)	2,2 %	2,4 %	2,2 %	1,2 %
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	2,0 %	2,8 %	1,4 %	1,1 %
Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	1,4 %	1,0 %	1,4 %	1,1 %
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (+ Faune et Parcs jusqu'en 2013)	1,0 %	1,5 %	1,8 %	1,0 %
Ministère du Tourisme	1,2 %	1,3 %	1,1 %	1,0 %
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	0,9 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %
Ministère de la Famille (+ des Aînés en 2011)	2,0 %	1,7 %	1,2 %	0,9 %
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	0,8 %	0,7 %	0,8 %	0,9 %
Ministère de la Justice	1,5 %	1,8 %	1,4 %	0,8 %
Ministère du Conseil exécutif	0,6 %	0,3 %	0,5 %	0,7 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	0,4 %	1,0 %	1,0 %	0,6 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (- Forêts en 2013 et en 2014)	2,0 %	1,7 %	1,3 %	0,3 %

Nous constatons que c'est un besoin fondamental pour plusieurs organismes gouvernementaux, comme la CSST et le ministère de la Sécurité publique, de conserver et de développer leurs expertises en maintenant un haut niveau de dépenses en formation.

Pour sa part, le MTQ doit également maintenir un taux élevé de dépenses en formation et en perfectionnement. Cela lui permet de reconstruire son expertise et de renforcer sa capacité

organisationnelle par l'intermédiaire de l'embauche de 970 employés, et ce, afin de lutter contre la collusion et la corruption. Dans son dernier rapport annuel, le MTQ mentionne cependant qu'il s'est fixé comme objectif de diminuer à 2,5 % le pourcentage de ses dépenses en formation sur sa masse salariale.

Les MO les plus actifs en formation disent respecter largement le 1 % exigé par la Loi. Pour la majorité des autres MO, leurs dépenses en formation sont limitées pour respecter et suivre les directives administratives dictées par le Conseil du trésor.

Finalement, rappelons que, selon des sondages réalisés par le SPGQ, les dépenses en formation de certains de ces organismes devraient plutôt doubler, et ce, uniquement pour maintenir leurs expertises à l'interne et pour limiter leur dépendance envers les sous-traitants, soit l'expertise externe.

Un rempart contre la sous-traitance abusive

La grande dépendance du gouvernement du Québec envers la sous-traitance dans des domaines stratégiques comme le génie et les technologies de l'information (TI) n'est plus à démontrer. Cet état de fait a engendré une perte d'expertises dans les MO. Ainsi, plus de 50 % des dépenses afférentes à la main-d'œuvre en TI des MO, depuis 10 ans, sont des acquisitions de services professionnels auprès de fournisseurs privés⁵.

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 2,5 G\$ en 2013-2014. Rappelons qu'elle était d'environ 900 M\$ en 2003-2004, ce qui signifie qu'elle a presque triplé en une décennie.

Le développement et le maintien d'une expertise interne par l'intermédiaire 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 TI⁶. Comment peut-on 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 ?

⁵ Voir VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2013). *Rapport annuel du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale 2012-2013*, tome 2, chap. 5, p. 26-27.

⁶ 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 [<http://spgq.qc.ca/default.aspx?page=9&NewsID=686>].

Le SPGQ poursuit son travail

Dans le cadre du renouvellement des conventions collectives, le SPGQ propose toujours, 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 Syndicat 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. Il demande également l'élaboration d'un plan de développement des ressources humaines et de son suivi dans chaque MO.

Moktar Lamari 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 – 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 % par an. En s'appuyant sur un autre chercheur⁷, 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.

Concluons avec une question cruciale : Si les employeurs les plus performants ont compris que la formation ne constitue pas une dépense, mais bien un investissement fructueux et un levier d'accroissement de la performance, pourquoi le gouvernement refuse-t-il de reconnaître ces faits et d'agir dans le bon sens ?

⁷ AGOR, W. H. (1986). *Intuition in organizations: Leading and managing productively*, Newburk Park, SAGE Publications.