



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

CFP – 028M
C.P. – P.L. 130
Plan d'action 2010-2014
Réduction et contrôle
des dépenses
VERSION RÉVISÉE

Le projet de loi n° 130

Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds

**Commentaires du Conseil du patronat du Québec
soumis à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale**

Février 2011

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

CPQ – février 2011

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2011

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	7
LA COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE	8
La similarité des fonctions	9
Les fonctions et les pouvoirs de la CNTÉS	9
Le processus décisionnel	9
Le mode de financement de la CNTÉS	11
Les délais pour réaliser l'intégration de la CÉS à la CNT	11
LE CONSEIL CONSULTATIF DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE	12
CONCLUSION.....	12

Le projet de loi n° 130

Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds

Commentaires du Conseil du patronat du Québec soumis à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale

Février 2011

INTRODUCTION

Avec le projet de loi n° 130¹, la ministre responsable de l'Administration publique et présidente du Conseil du trésor, M^{me} Michèle Courchesne, se propose d'abolir ou de restructurer certains organismes, poursuivant ainsi la mise en œuvre de mesures proposées dans le budget de 2010.

Le Conseil du patronat du Québec salue cette volonté du gouvernement. Ayant toujours prôné une réduction et une simplification des structures, nous estimons que cette démarche va dans la bonne direction et aura vraisemblablement plusieurs effets positifs, notamment une plus grande cohérence de l'action gouvernementale, un meilleur partage de l'expertise et une plus grande synergie, une flexibilité accrue dans l'administration publique ainsi qu'une plus grande efficacité.

- **Cohérence** : L'action gouvernementale sera arrimée davantage puisque les services rendus auparavant par plusieurs organismes rattachés au même secteur feront l'objet, dans les cas de fusion, d'une planification et d'une prestation à partir d'une seule structure, évitant ainsi le développement de redondances et de dédoublements.
- **Expertise** : Des organismes aux missions similaires reposent sur l'expertise de professionnels qui, en étant regroupés, seront en mesure de partager leurs expériences passées et leurs compétences, d'être plus productifs et d'offrir une meilleure prestation de services. Un tel regroupement favorisera une plus grande synergie et renforcera l'action respective des organismes en question.

¹ Assemblée nationale, *Projet de loi n° 130 : Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, première session de la 39^e législature.

- **Flexibilité** : L'abolition de divers conseils consultatifs n'empêchera pas les ministères de faire appel, au besoin, à des experts ou à des groupes de la société civile pour recueillir leurs commentaires ou produire des études. En ne maintenant pas ces divers conseils consultatifs, ces ministères bénéficieront d'une plus grande flexibilité.
- **Efficacité** : La diminution du nombre de structures contribuera à simplifier l'administration publique. De plus, le contexte actuel d'austérité invite à faire des choix en privilégiant dans le cadre des abolitions et des fusions d'organismes, les missions les plus importantes et les services les plus efficaces.

Dans une conjoncture budgétaire difficile, l'abolition et la fusion d'organismes représentent aussi une source potentielle d'économies. À ce titre, les prévisions du Secrétariat du Conseil du trésor de réaliser des économies totales de 9 millions de dollars d'ici 2013-2014² nous apparaissent toutefois très modestes. Nous proposons que le gouvernement établisse des indicateurs pour mesurer l'atteinte de cet objectif financier, et explore même diverses initiatives en vue de l'augmenter.

Selon l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique, il y avait, en juillet 2009, un total de 191 organismes dans l'administration publique, employant au total près de 70 000 fonctionnaires (en équivalent à temps complet). Bien que les abolitions et les restructurations d'organismes proposées dans le projet de loi n° 130 apparaissent substantielles, il n'a pas été question de réductions de postes. Les économies seraient donc de nature administrative.

Le Conseil du patronat du Québec voit par ailleurs un lien évident entre la réduction du nombre d'organismes et l'effort d'allégement réglementaire entrepris par le gouvernement. En effet, les organismes sont souvent la source d'une croissance constante de la réglementation qui, même si elle est bien intentionnée, semble bien plus encline à se développer qu'à se résorber. L'abolition et la fusion d'organismes présentent l'avantage d'influer sur la dynamique de création de nouvelles réglementations.

L'accroissement du fardeau réglementaire s'explique en partie par le fait que chaque nouvelle réglementation est adoptée sur la base de ses mérites propres et des coûts qui lui sont spécifiques. Or, comme le précise justement le préambule de la *Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif* :

« Il importe [...] de considérer l'impact cumulatif des diverses réglementations qui, prises isolément, n'engendrent que des effets limités sur les entreprises et l'économie. L'accroissement graduel de la réglementation peut représenter un fardeau de plus en plus lourd pour les entreprises et une entrave à leur vitalité et à leur croissance ».³

² Finances Québec, *Consultations prébudgétaires – Budget 2011-2012*, sous-thème : *Le retour à l'équilibre budgétaire*, disponible en ligne à <http://consultations.finances.gouv.qc.ca/fr/je-m-informe/>

³ Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, *Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif*, disponible en ligne à <http://www.mce.gouv.qc.ca/allégement/documents/politique-gouvernementale.pdf>

Cet « accroissement graduel de la réglementation » donne lieu à une sédimentation par laquelle des règles obsolètes, ou simplement moins pertinentes, peuvent être conservées longtemps sans nécessité. Ainsi en va-t-il aussi trop souvent des organismes gouvernementaux eux-mêmes qui continuent parfois d'exister longtemps après que le contexte ayant justifié leur apparition ait disparu. Même les organismes temporaires se maintiennent souvent au-delà de ce qui était prévu lors de leur création, comme ce fut le cas pour la Commission de l'équité salariale. C'est pourquoi le Conseil du patronat encourage une révision régulière de la réglementation et le recours aux clauses crépusculaires⁴. Ici, ce qui vaut pour la réglementation, semble tout aussi pertinent pour les organismes de l'administration publique.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Nous ne nous prononcerons pas sur l'ensemble des changements prévus dans le projet de loi n° 130, mais nous concentrerons nos commentaires sur deux organismes en particulier. Le premier étant la Commission de l'équité salariale, vu nos interventions passées ayant trait à la *Loi sur l'équité salariale* et son importance pour l'ensemble des employeurs de dix employés et plus. Le deuxième étant le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre parce que le Conseil du patronat siège à ce conseil depuis ses débuts.

Avant d'exposer notre position sur ces deux organismes, notons que, pour que la réduction du nombre d'organismes ait les effets bénéfiques escomptés au-delà des économies potentielles, lesquelles ne sont d'ailleurs pas à négliger, certaines conditions ou mises en garde s'imposent :

- **Le projet de loi vise notamment l'abolition de certains fonds ou leur regroupement en un seul**

Sur cet aspect du projet de loi, le Conseil du patronat est favorable au regroupement de plusieurs fonds de recherche. Nous croyons qu'un juste regroupement devrait améliorer l'efficacité et réduire les dépenses administratives.

Ainsi, nous partageons l'objectif du gouvernement d'alléger au maximum les structures et ce, pour consacrer toujours plus de ressources financières à la recherche proprement dite, au développement des connaissances et à la poursuite de l'excellence scientifique.

Toutefois, il est important de préserver la spécificité des champs d'expertise couverts par chacun des fonds de recherche - notamment sur le plan de l'analyse des besoins - de maintenir l'équilibre entre les différents secteurs visés et d'avoir une structure qui assurera une bonne gouvernance.

⁴ Conseil du patronat du Québec, *Vers une réglementation allégée, cohérente et efficiente - Commentaires du Conseil du patronat du Québec présentés dans le cadre des consultations sur l'allègement de la réglementation et des formalités administratives du ministère du Conseil exécutif du Québec*, juin 2008, p.13.

- **Le projet de loi permet l'intégration d'activités d'organismes à d'autres organismes ou à d'autres ministères**

Le Conseil du patronat ne peut qu'applaudir à la volonté du gouvernement de fusionner, et même d'abolir dans certains cas, des organismes qui ont été créés bien souvent pour l'implantation spécifique de certains programmes. Avec les années, ces organismes ont pu s'adapter, étant appelés, par exemple, à délaisser progressivement des fonctions de gestion de projets au profit de fonctions d'information ou de sensibilisation.

- o Dans le processus d'intégration d'activités d'organismes-conseils aux ministères desquels ils relevaient, il est important cependant de s'assurer de bien tirer profit de l'expertise acquise au fil des ans au sein de ces organismes et du réseau de partenaires ou de clients qui a pu se développer. Une bonne exploitation de cette expertise et de ces réseaux favorisera une plus grande efficacité et une plus grande acceptabilité des changements envisagés.
- o Une intégration des activités doit aussi faire en sorte que la mission fondamentale de l'organisme, si elle est encore pertinente, continue à être poursuivie de même que les services rendus (à titre d'exemple, Recyc-Québec constitue une ressource importante pour les municipalités pour ce qui est de la gestion des matières résiduelles).

LA COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE

Le projet de loi n° 130 prévoit le transfert des activités de la Commission de l'équité salariale (CÉS) vers la Commission des normes du travail (CNT). Une nouvelle entité verra le jour, soit la Commission des normes du travail et de l'équité salariale (CNTÉS).

Le Conseil du patronat du Québec aurait souhaité que le gouvernement aille de l'avant, comme il l'avait prévu initialement, avec l'abolition complète de la CÉS dans le cadre de son plan d'action pour la réduction des dépenses et de l'abolition et de la fusion de plusieurs organismes gouvernementaux. En effet, considérant que le principe d'équité salariale fait partie désormais des valeurs collectives de la société québécoise, que la phase proactive d'implantation de la *Loi sur l'équité salariale* est terminée et que la majorité des entreprises - qui emploient la très grande majorité des travailleurs au Québec - se trouvent maintenant en situation de maintien, il n'est plus pertinent de maintenir l'existence de la CÉS en tant qu'organisme indépendant et autonome.

Aussi, même si nous sommes en faveur du transfert à la CNT des fonctions de nature information, formation et assistance, nous aurions préconisé l'abolition complète de la CÉS plutôt que la création d'une nouvelle entité, soit la CNTÉS. Par ailleurs, et pour les raisons énoncées plus loin, nous sommes d'avis que les fonctions adjudicatives devraient être

déférées non pas à la « Section de l'équité salariale », mais plutôt à la Commission des relations du travail (CRT).

Finalement, compte tenu des dispositions transitoires particulières qui sont prévues au projet de loi n° 130, nous pensons que le transfert des actifs, des affaires pendantes, des membres et du personnel de la CÉS fait en sorte que l'incorporation de la CÉS à la CNT permettra de maintenir l'expertise très particulière de la CÉS, tout en lui permettant de bénéficier du savoir-faire de la CNT. Nous espérons également que ce transfert entraînera une baisse des coûts.

La similarité des fonctions

La CNT a pour mandat de faire enquête et procéder à des vérifications auprès des employeurs qui ne respectent pas les normes minimales du travail. La *Loi sur l'équité salariale*, quant à elle, a pour objet de corriger les écarts salariaux envers des emplois à prédominance féminine. Le rôle actuel de la CÉS est donc de s'assurer de l'implantation et du maintien de l'équité salariale dans des entreprises qui sont assujetties à Loi. Ainsi, il est tout à fait naturel que les fonctions de la CÉS soient transférées à la CNT. En effet, outre le fait que ces deux organismes évoluent dans le domaine des droits de la personne et des normes minimales d'emploi, les similitudes que comportent leurs rôles respectifs - soit ceux d'encadrement, de formation, d'information et de soutien des travailleurs et employeurs québécois - font en sorte que ce transfert devrait bénéficier à la CÉS qui tirera largement profit des 30 ans d'expérience de la CNT.

Les fonctions et les pouvoirs de la CNTÉS

Les modifications suggérées à l'article 93 de la *Loi sur l'équité salariale*, notamment aux paragraphes 6 et 7 du premier alinéa, par l'omission dans lesdits paragraphes des mots « selon un mode non contradictoire » peuvent porter à confusion et créer en l'occurrence une ambiguïté qui devrait être corrigée, selon nous.

En effet, la *Loi sur l'équité salariale* prévoit actuellement que les enquêtes faites à la suite d'un différend ou d'une plainte en vertu des articles 96.1, 97, 99, 100, 101 ou 107 de la Loi, ou à la suite d'une plainte en vertu de l'article 19 de la *Charte des droits et libertés de la personne* se font selon un mode non contradictoire. Or, la suppression de cette expression par le législateur peut laisser croire au lecteur qu'il a volontairement décidé que les enquêtes ne se feront plus sous cette forme. Aussi, la question se pose quant à savoir si l'éventuelle CNTÉS pourra procéder à des enquêtes faites sur un mode contradictoire, mode selon lequel chaque partie a le droit d'être entendue et représentée. À notre avis, une clarification s'avère nécessaire, car les enquêtes de la CNTÉS devraient être effectuées selon un mode non contradictoire.

Le processus décisionnel

À l'heure actuelle, la CÉS joue un rôle de conseil et de promotion de l'équité salariale, mais elle doit assumer aussi un rôle d'enquête et de détermination des mesures requises pour se

conformer à la *Loi sur l'équité salariale* (rôles qu'elle qualifie elle-même de rôle de soutien et de rôle décisionnel). Cette dualité des rôles ne lui permet pas de conserver toutes les apparences de neutralité, d'objectivité et d'impartialité auxquelles on est en droit de s'attendre. Plus précisément, tel qu'il est exercé à l'heure actuelle, le volet conseil de la CÉS n'est pas conciliable avec son mandat d'enquête et de détermination des mesures appropriées. Cette situation l'a amenée, à toutes fins utiles, à agir comme juge et partie dans de nombreux dossiers.

De plus, dans le cadre de son rôle décisionnel, certaines difficultés se sont présentées, notamment quant aux délais encourus entre le dépôt d'une plainte et la décision rendue par la CÉS. En effet, le processus est plutôt lourd : un enquêteur rencontre les parties, recueille toute l'information, émet ses recommandations, remet le dossier aux commissaires de la CÉS qui devront rendre une décision écrite et motivée lors d'une séance. Dans certains cas, il s'est écoulé jusqu'à cinq ans avant que la CÉS ne rende, en séance, sa décision sur le programme d'équité salariale d'une entreprise. Cela est évidemment inacceptable.

Or, l'actuel projet de loi maintient ce processus d'enquête et de détermination des mesures ou des recommandations appropriées en exigeant qu'une décision soit prise en séance de la « Section de l'équité salariale » en présence d'un quorum de deux commissaires. Ce processus, particulièrement lourd et lent compte tenu du fait que la « Section de l'équité salariale » doit siéger en séance, constitue une étape qui n'est pas nécessaire et dont le maintien s'avère inutile, selon nous. Au surplus, la CNT n'est pas habituée à un tel mode de fonctionnement. En effet, lorsqu'une plainte pécuniaire ou de harcèlement psychologique lui est acheminée, elle confie à ses enquêteurs la tâche de rencontrer les parties, déterminer les questions à trancher et faire des recommandations. Même si l'éventuelle CNTÉS sera un organisme bicéphale, il nous apparaît indiqué d'uniformiser ses pratiques dans le cadre des processus d'enquête et décisionnel.

Pour faciliter le traitement des litiges, le Conseil du patronat recommande que les pouvoirs de détermination des mesures appropriées, confiés à la CÉS dans le cadre de son rôle d'adjudication, soient plutôt dévolus à la CRT. La CNTÉS pourra alors se concentrer sur sa vocation éducative et de conseil. Au surplus, après avoir mené une enquête, la CNTÉS pourra décider de déférer ou non le dossier à la CRT, tout comme la CNT le fait actuellement en matière de harcèlement psychologique. Cette approche aurait comme avantages de protéger la crédibilité de la « Section de l'équité salariale », d'éviter que les plaintes frivoles ou abusives donnent lieu à des enquêtes inutiles et d'accélérer le processus de règlement des plaintes advenant l'éventualité où le processus d'enquête ou de médiation piétinerait.

Par exemple, tel qu'il est prévu par l'article 226 du projet de loi n^o 130, les différends entre les employeurs et les associations accréditées découlant de l'établissement d'un programme distinct ou de l'évaluation du maintien sont déferés à la CNTÉS. Or, nous estimons que le processus serait bien plus efficace si les différends qui opposent les associations accréditées et les employeurs étaient immédiatement déferés à la CRT, comme c'est le cas pour toute plainte découlant du *Code du travail*. Au surplus, tant les associations accréditées que les

employeurs sont habitués à ce forum et, à notre avis, il est beaucoup plus naturel pour eux d'y débattre de ces questions et de bénéficier du processus de conciliation de la CRT.

Ainsi, la nomination de deux commissaires à la « Section de l'équité salariale » et d'un(e) commissaire en chef ne nous apparaît pas avoir sa place dans le mode de fonctionnement actuel de la CNT. Nous suggérons plutôt que les plaintes cheminent auprès de la CNTÉS de la même manière qu'elles le font actuellement auprès de la CNT. De plus, le transfert du rôle décisionnel de la CÉS vers la CRT engendrerait des économies substantielles, en permettant notamment l'élimination d'une étape dans l'élaboration de recherche de solutions et de recommandations ainsi que l'abolition de trois postes de commissaire.

Le mode de financement de la CNTÉS

La CNT est financée par les cotisations des employeurs du Québec alors que le financement de la CÉS, quant à lui, est assuré par des subventions. Il va sans dire que le Conseil du patronat est préoccupé par le futur mode de financement de la CNTÉS ainsi que par les coûts supplémentaires qui pourraient être occasionnés par le transfert des responsabilités à la CNT et qui devront être assumés par l'ensemble des employeurs. L'article 233 du projet de loi n° 130 ne prévoit pas, par ailleurs, ce qu'il adviendra par exemple des coûts relatifs au loyer et des frais associés à la publicité. Nous craignons qu'il en résulte une facture cachée pour les employeurs.

Nous sommes d'accord avec la proposition faite par l'article 233 de séparer les budgets de la CÉS et de la CNT dans le futur budget de la CNTÉS. Toutefois, il est à craindre qu'une telle étanchéité ne pourra être maintenue et que les dépenses occasionnées par les activités associées à l'équité salariale devront éventuellement être assumées en partie par les employeurs. Nous suggérons que la future CNTÉS ait à rendre des comptes sur son administration budgétaire. Cela pourrait se faire dans le cadre du dépôt de ses états financiers, contenus dans son rapport annuel de gestion, en prenant soin de distinguer les dépenses reliées à la « Section normes du travail » et à la « Section de l'équité salariale ».

Les délais pour réaliser l'intégration de la CÉS à la CNT

Dans *Le courrier parlementaire* du 20 janvier dernier, la présidente du Conseil du trésor, M^{me} Michelle Courchesne, a rassuré les employés de la CÉS ainsi que les membres de la coalition en faveur de son maintien en suspendant, pour une période indéterminée, les articles du projet de loi n° 130 concernant son abolition.

En effet, la ministre a confirmé que le gouvernement allait permettre à la CÉS de terminer son mandat actuel, notamment en ce qui a trait à son implication auprès du secteur privé, et plus précisément auprès des petites et moyennes entreprises qui ont besoin de travailler avec elle pour compléter leur exercice d'équité salariale.

Un délai n'est pas nécessairement une mauvaise chose puisqu'il est essentiel que l'arrimage CNT-CÉS se fasse de manière réfléchie. Par ailleurs, nous voyons difficilement la nécessité de suspendre « pour une période indéterminée » le transfert des activités de la CÉS. Compte

tenu des dispositions transitoires qui prévoient notamment un transfert des actifs, des dossiers et des membres du personnel, cet arrimage devrait se faire sans trop de difficultés. Au surplus, il est bien évident que la mise en application de ces dispositions transitoires garantit le maintien de l'expertise particulière de la CÉS. Il nous apparaît primordial qu'une date d'entrée en vigueur soit établie, préférablement au plus tard le 31 mars 2012.

LE CONSEIL CONSULTATIF DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le Conseil du patronat du Québec estime qu'il est opportun d'intégrer le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) au ministère du Travail. Nous pensons toutefois qu'il est essentiel de maintenir au sein du ministère la mission et les fonctions qu'assume actuellement cet organisme, tout en lui reconnaissant l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de son mandat.

En étant intégré au ministère du Travail, le CCTM ne sera plus tenu, par contre, de remplir les obligations qui régissent les organismes gouvernementaux, comme la production d'un plan stratégique et d'un rapport annuel de gestion. Ces obligations pouvaient représenter un lourd fardeau pour un petit organisme composé seulement de quelques personnes. À lui seul, cet allègement administratif représente un avantage certain plaidant pour l'intégration.

Les modifications législatives proposées au projet de loi n° 130 concernant le CCTM reflètent, dans l'ensemble, ce que le Conseil du patronat et d'autres organisations patronales avaient déjà proposé.

CONCLUSION

Au-delà des changements proposés dans le projet de loi n° 130, somme toute minimes, nous invitons le gouvernement à poursuivre vigoureusement la simplification de ses structures administratives. Cela permettrait d'alléger significativement l'appareil gouvernemental et de réaliser des économies plus substantielles qui pourraient être allouées à des services directs aux citoyens. Ici, nous pensons plus particulièrement à certaines structures dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui, ensemble, représentent plus des deux tiers des dépenses de programmes de l'État.