



MÉMOIRE

**Sur le projet de loi no 41 : Loi modifiant la Loi sur la fonction publique
principalement en matière de dotation des emplois**

Présenté à la Commission des finances publiques

Syndicat de la fonction publique du Québec

Septembre 2013

Table des matières

INTRODUCTION	3
DE BEAUX CHANGEMENTS TECHNOCRATIQUES, PAS DE MOYENS.....	3
IL MANQUE DES PIECES AU CASSE-TETE	4
PARTIE 1 — ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE.....	6
ARTICLE 2	6
ARTICLE 12	6
ARTICLE 13	7
ARTICLE 14	8
ARTICLE 15	9
ARTICLE 17	10
ARTICLE 25	11
PARTIE 2 — BONIFICATION DU PROJET DE LOI N° 41	13
1. LA FIN DES « FAUX OCCASIONNELS »	13
2. LA CLASSIFICATION.....	14
3. LA PROTECTION DES DENONCIATEURS.....	15
4. LA PROBLEMATIQUE DE L'ATTRACTION ET DE LA RETENTION	16
5. LES NOMINATIONS SANS PROCESSUS DE QUALIFICATION	16
6. RENFORCEMENT ET ELARGISSEMENT DU MANDAT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	18
CONCLUSION.....	20
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	21
MODIFICATIONS AU PROJET DE LOI N° 41 :.....	21
MODIFICATIONS A LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE :	21

INTRODUCTION

L'essentiel des modifications proposées dans le projet de loi n° 41 semble motivé par la mise en place d'un nouveau processus de dotation au sein de la fonction publique québécoise. Les lacunes du mode opératoire actuel — les fameuses listes de déclaration d'aptitudes, communément appelées LDA — sont connues depuis longtemps dans la machine étatique. En ce sens, le SFPQ accueille favorablement l'idée de modifier les façons de faire pour combler les postes dans la fonction publique.

De beaux changements technocratiques, pas de moyens

Si l'on désire modifier le processus de dotation, c'est essentiellement afin de rendre la fonction publique plus compétitive sur le marché du travail. Il est vrai que le processus actuel est lent et qu'il arrive qu'une personne ayant participé à un concours se soit déjà déniché un emploi lorsque le gestionnaire public la contacte finalement pour lui offrir un poste. Il est également vrai que les listes actuelles sont trop nombreuses, et souvent obsolètes. Un ménage doit être fait et le SFPQ appuie cette volonté. D'ailleurs, la négociation de 2010 prévoit des travaux en ce sens.

Mais une chose doit être dite : le gouvernement aura beau imaginer le processus de dotation le plus efficace sur la planète, la fonction publique ne sera pas compétitive face au secteur privé et aux autres fonctions publiques tant que les conditions salariales offertes par l'État québécois ne seront pas rehaussées, particulièrement pour les classes d'emploi qui connaissent des problèmes d'attraction et de rétention de main-d'œuvre. Améliorer la dotation, intensifier les efforts de recrutement dans les cégeps et les universités, mener des campagnes de promotion sur le Web 2.0, former des *ambassadeurs* pour mousser les mérites d'une carrière dans le secteur public, sont toutes des initiatives souhaitables. Mais en fin de compte, si le gouvernement n'offre pas des conditions salariales équivalentes à celles qui prévalent dans le secteur privé, ces efforts seront vains pour l'essentiel. Par ailleurs, comme le rappelait récemment la présidente de la Commission de la fonction publique, il faut « profiter de toutes les occasions pour valoriser la contribution des employés de l'État et pour redorer l'image de marque de la fonction publique comme employeur »¹, pour contrer une tendance malheureuse au dénigrement de la fonction publique.

¹ « La Commission de la fonction publique du Québec : promouvoir les meilleures pratiques RH », *Effectifs* (juin-juillet-août 2013), p.12.

Le SFPQ déplore que le présent projet de loi, tout comme la nouvelle politique-cadre de gestion des RH qui nous a été présenté cet été par le Conseil du trésor, se situe dans la droite ligne d'une nouvelle gestion publique des ressources humaines, laquelle évacue complètement la responsabilité pour le gouvernement d'être un employeur modèle et, ce faisant, de tirer l'ensemble du marché du travail vers le haut. Que ce soit au chapitre des conditions de travail, de l'expertise de pointe, des défis professionnels proposés ou de l'innovation qui s'y faisait, le gouvernement du Québec a longtemps été un employeur convoité par les personnes les plus qualifiées de la société québécoise. Ce n'est plus le cas, car au-delà des lois et des politiques-cadres vertueuses, les directives de gestion du Conseil du trésor imposent une vision diamétralement opposée : une force de travail réduite au minimum, pour laisser au secteur privé (à but lucratif ou non) le champ libre dans la prestation de services aux citoyens, et ce, sans grand égard pour les coûts. L'objectif d'équilibrer les finances publiques ne passe donc plus par la mutualisation des coûts de services via une fonction publique compétente, mais bien par la réduction des effectifs. C'est l'esprit contraire de ce qui a mené à l'adoption de la Loi sur la fonction publique dans les années 60 et on ne peut que s'en désoler.

Il manque des pièces au casse-tête

Face à un projet de loi touchant la majorité de ses membres, il va de soi que le SFPQ a minutieusement analysé les modifications proposées par le gouvernement. L'exercice ne fut cependant pas simple, car à l'instar du scientifique qui tente d'expliquer un phénomène à partir de ses effets, le SFPQ a tenté de comprendre quels seraient, pour ses membres, les impacts du nouveau processus de dotation à partir des répercussions législatives. Le pouvoir de déduction du SFPQ a cependant ses limites. Sans connaître en détail le nouveau processus qui sera mis en place, les certitudes font rapidement place aux interrogations.

Conséquemment, le SFPQ demande au Conseil du trésor de rendre public un document expliquant **précisément** le processus de dotation qui sera mis en place. Les travaux à ce sujet ont certainement été achevés avant le dépôt du projet de loi et devraient donc être disponibles rapidement. Le SFPQ souhaite connaître tous les tenants et aboutissants du processus avant de se prononcer définitivement sur cette initiative législative. Par conséquent, si la Commission le souhaite, nous pourrions revenir lors de l'étude détaillée du projet de loi et discuter avec vous des impacts sur nos membres. De même, nous tenons à être consultés au moment où les règlements découlant du projet de loi seront développés, car c'est souvent dans l'application de ces règlements que les problèmes surgissent sur le terrain.

La première partie de ce mémoire s'attardera aux articles du projet de loi, tandis que la deuxième partie abordera certains éléments que le SFPQ aimerait voir ajouter.

Partie 1 — Analyse article par article

Article 2

2. L'article 36 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 36. La Commission de la fonction publique peut refuser d'entendre un appel interjeté conformément à l'article 35 lorsqu'elle estime que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile. »

COMMENTAIRE

L'article de loi actuel indique que la Commission de la fonction publique (CFP) peut refuser d'entendre une plainte jugée frivole ou de mauvaise foi. Dans le projet de loi, on ajoute un motif supplémentaire pouvant être évoqué par la Commission de la fonction publique : « ou que son intervention n'est manifestement pas utile ». Le SFPQ s'interroge sur l'intention du législateur derrière ce libellé. Pourquoi a-t-on ajouté ce bout de phrase? En quoi le libellé actuel n'est-il pas adéquat? Des explications accompagnées d'exemples seraient nécessaires afin de clarifier ce point et juger de sa pertinence.

Le SFPQ est d'avis que des éclaircissements devraient être apportés avant de se prononcer sur l'utilité de cette modification.

Article 12

12. L'article 50 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 50. Le président du Conseil du trésor peut, sur demande ou de sa propre initiative, corriger une erreur survenue lors de processus de qualification afin, notamment, d'ajouter dans une banque de personnes qualifiées ou de retirer d'une telle banque, les personnes concernées. ».

COMMENTAIRE

L'article 50 de la Loi sur la fonction publique indique précisément dans quelles circonstances le président du Conseil du trésor peut apporter une correction unilatérale aux listes de candidats, c'est-à-dire en cas d'erreur d'écriture ou de calcul, erreur matérielle de même qu'une erreur commise lors de la correction d'un moyen d'évaluation. L'article 12 du projet de loi se limite aux termes « une erreur survenue » au cours du processus d'évaluation, sans autre précision.

Puisque des corrections peuvent être apportées unilatéralement par le président du Conseil du trésor, l'article 12 devrait être modifié afin d'introduire une disposition prévoyant que les personnes concernées par

un tel changement devront être rapidement informées de la correction, et qu'elles pourront faire appel de cette décision, au besoin, auprès de la CFPQ.

Le SFPQ est d'avis que les modifications à l'article 50 du projet de loi devraient introduire une disposition prévoyant une communication rapide avec les personnes visées par une telle situation, et la possibilité pour ces personnes de faire appel de cette décision auprès de la CFPQ.

Article 13

13. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 50, du suivant :

« 50.0.1. Une personne qui a occupé un emploi à titre d'étudiant ou de stagiaire peut être inscrite dans une banque de personnes qualifiées au terme de processus de qualification particuliers établis pour ces catégories de personnes. Le Conseil du trésor établit les règles de ces processus de même que leurs modalités d'accès. »

COMMENTAIRE

Le SFPQ s'oppose fermement à cette nouvelle disposition, non pas qu'il s'oppose à ce que l'on tente d'attirer davantage de finissants dans la fonction publique, mais parce que cette nouvelle disposition permettra à l'employeur de favoriser les étudiants au détriment des employés qui œuvrent déjà dans la fonction publique, et ce, souvent depuis plusieurs années.

À cet effet, l'ancien secrétaire adjoint du Conseil du trésor, monsieur Guy Mercier, avait affirmé, lors du dévoilement de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017, que « le choix entre un étudiant et un occasionnel sera à la discrétion du gestionnaire ». Ceci représente une dissonance par rapport aux principes et aux valeurs de la fonction publique québécoise, que sont notamment l'équité, l'impartialité et la sélection au mérite, afin de favoriser l'égalité d'accès aux emplois et de s'assurer de la compétence des personnes embauchées et promues. Selon le SFPQ, permettre aux étudiants et aux stagiaires d'être traités différemment des autres candidats potentiels entre en contradiction avec l'esprit de la Loi sur la fonction publique. Dans son plus récent rapport de vérification, la CFPQ rappelait que « les gestionnaires, [sont] constamment tiraillés entre leurs objectifs liés au fonctionnement et leur capacité organisationnelle »². Selon le SFPQ l'allègement du processus de dotation proposé dans le présent projet de loi répond déjà à la préoccupation de rétention d'étudiants ou de stagiaires remarquables. Nul besoin de miner, aux yeux de la population, la crédibilité du processus en créant des échappatoires qui peuvent être entachés de partialité.

² CFPQ, *Rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au MSSS*, juin 2013, p.12.

Le respect des principes d'équité et d'impartialité que les ministères et les organismes sont tenus d'observer « est une condition essentielle au maintien de la confiance des citoyens et des citoyennes à l'endroit de la fonction publique. Cet aspect s'avère aussi déterminant pour assurer la mobilisation du personnel en place »³.

Le SFPQ comprend la volonté du gouvernement de fidéliser le personnel étudiant dans la fonction publique. Cependant, il doit reconnaître que le problème des occasionnels a été exacerbé par une décennie d'austérité en matière de dotation en personnel. C'est une question d'équité que de prioriser le personnel occasionnel déjà en fonction. En outre, ces employées et employés sont déjà formés et intégrés à leurs équipes de travail.

À titre d'exemple, rappelons que dans certains milieux de travail, des personnes membres des groupes cibles nommées dans des postes temporaires ont été, à tort, stigmatisées. En effet, dans un contexte de non-remplacement d'une personne sur deux, certaines personnes, parfois à l'emploi de la fonction publique, depuis plusieurs années, se sont senties injustement laissées pour compte dans le processus de nomination. Il ne faudrait pas recréer la même situation avec les étudiants.

Le SFPQ est d'avis que la mise en place d'un régime discrétionnaire pour les étudiants entraînerait un fort sentiment d'injustice pour le personnel occasionnel déjà en place, et ne contribuerait certainement pas à un bon climat de travail ni à la rétention de la main-d'œuvre.

Article 14

14. L'article 50.1 [Le Conseil du trésor détermine par règlement:] de cette loi est modifié :

[...]

8 par l'addition, après le paragraphe 7° du premier alinéa, des paragraphes suivants :

« 8 les cas, circonstances et conditions suivant lesquels une personne peut être retirée d'une banque de personnes qualifiées;

[...] ».

COMMENTAIRE

Le SFPQ est d'avis qu'étant donné que les « cas, circonstances et conditions » prévus au paragraphe 8 ne sont pas encore connus, il est actuellement impossible de comprendre la portée de cette modification.

³ *Ibid.*, p.13

Article 15

15. L'article 53 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 53. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut procéder à la nomination d'une personne dès qu'elle est qualifiée et inscrite dans une banque de personnes qualifiées.

Pour exercer son choix, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peut procéder à une évaluation complémentaire en fonction de la nature et des particularités de l'emploi à pourvoir.

Malgré le premier alinéa, le Conseil du trésor peut, par règlement, prévoir les cas et les circonstances suivant lesquels le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme ne peut procéder à une nomination avant que tous les candidats aient complété le processus de qualification.

Si, parmi les personnes pouvant être choisies, une de celles-ci est visée par un programme d'accès à l'égalité ou par un plan d'embauche pour les personnes handicapées, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme tient compte, lors de la nomination, des objectifs fixés par ce programme ou ce plan. Il tient aussi compte des objectifs d'embauche, déterminés par le Conseil du trésor, à l'égard des diverses composantes de la société québécoise.

L'application du présent article ne peut faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 35. »

COMMENTAIRE

Si le SFPQ ne s'oppose pas en principe à l'idée d'une évaluation complémentaire qui serait spécifique aux besoins de l'employeur, il croit cependant que cette nouvelle procédure devrait être mieux encadrée. En ce sens, il apparaît inacceptable que cette évaluation supplémentaire ne puisse faire l'objet d'un recours devant la Commission de la fonction publique en vertu de l'article 35. Agir ainsi ferait en sorte qu'une partie considérable du nouveau processus de dotation serait soustraite du regard de la Commission. Empêcher tout appel créerait également un double sentiment d'injustice pour les personnes, car en plus de considérer avoir fait l'objet d'un traitement inadéquat, elles ne pourraient contester la décision.

Le SFPQ s'oppose totalement à cet aspect de l'article 15. Il demande l'abrogation du dernier alinéa et une modification de l'actuel article 35 afin qu'il s'applique également au processus d'évaluation complémentaire tel que prévu à l'article 15.

Le SFPQ est d'avis que le gouvernement devrait établir des balises claires concernant les évaluations complémentaires. En outre, les personnes qui se croient lésées par la procédure d'évaluation complémentaire devraient pouvoir en appeler en vertu de l'article 35 de la Loi sur la fonction publique.

Article 17

17. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 53.1, du suivant :

« 53.2. Malgré toute disposition inconciliable, une personne retraitée de la fonction publique peut être nommée de nouveau suivant la présente loi sans avoir à se soumettre à un processus de qualification pour un emploi de la même classe d'emplois que celle correspondant à son classement avant la prise de sa retraite ou pour un autre emploi dont les conditions d'admission sont moindres et pour lequel sa compétence a été reconnue par un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme. Cette nomination ne peut se faire que pour répondre à un besoin ponctuel et lorsque l'expertise et l'expérience particulières de la personne sont requises. Le Conseil du trésor établit les conditions et les modalités de cette nomination qui ne peut être faite que pour une durée déterminée ».

COMMENTAIRE

Il peut arriver que l'employeur doive faire appel à une personne retraitée dans certaines situations particulières. Des surcroûts temporaires de travail comme lors de la préparation des budgets au ministère des Finances, ou encore lors des périodes de pointe préalables au dévoilement d'une nouvelle stratégie gouvernementale sont des exemples où le retour en emploi de personnes retraitées est acceptable, pourvu que le personnel occasionnel et saisonnier ait été rappelé au travail.

Cependant, le libellé ci-haut n'est pas suffisamment précis. Considérant que l'article prévoit que cette situation pourrait survenir pour « répondre à un besoin ponctuel », la législation devrait édicter une obligation d'avoir rappelé en emploi tous les employés et employées occasionnels, saisonniers ou inscrits sur une liste de rappel du ministère concerné avant d'embaucher une personne retraitée, d'avoir une contingence temporelle et de préciser que le mandat de cette personne est non renouvelable. Tout cela s'inscrit dans un cheminement vers la permanence pour le personnel occasionnel dont le nombre, rappelons-le, varie de façon cyclique en fonction des négociations : la proportion d'occasionnels dans l'effectif total diminue généralement suite à la mise en place de solutions provisoires, et augmente ensuite presque invariablement. Notre préoccupation concerne également le cheminement de carrière des employés et employées déjà en poste qui, malgré des années d'expérience, verraient leur progression de carrière limitée par l'embauche d'une personne retraitée venant occuper « temporairement » son poste. Il devrait y avoir une priorité à la promotion, avec la possibilité d'un coaching de la part d'une personne retraitée.

À cet effet, le SFPQ considère qu'une période de six mois pour transférer une expertise est amplement suffisante pour permettre à un gestionnaire de prendre les mesures nécessaires pour faire face à ce besoin ponctuel, soit à l'aide des ressources humaines déjà en place dans son organisation, ou, le cas échéant, à

l'externe via le nouveau processus de dotation qui serait mis en place. Ceci est d'autant plus vrai que le gouvernement affirme que le nouveau processus de dotation sera plus efficace et plus rapide.

La dernière politique-cadre en matière de ressources humaines⁴ place justement « la pérennité des savoirs et de l'expertise » au cœur des principes directeurs de la GRH dans la fonction publique (p.3), la planification de la main-d'œuvre et le développement du personnel comme deux des sept orientations prioritaires. Pour y arriver, le SCT compte sur la promotion des pratiques performantes de gestion des connaissances (p.6), la préservation de l'expertise en misant sur les ressources internes (p.7), le développement continu des compétences (p.8), l'utilisation d'approches de développement variées et performantes (p.8) et le développement de la relève. Le gouvernement et le SFPQ ont fait un pas dans la bonne direction en apportant des modifications à la convention collective afin de permettre un certain transfert d'expertises. Nous pensons que le gouvernement pourrait traduire concrètement ces orientations dans le projet de loi n° 41.

Le SFPQ est d'avis que l'article 17 devrait prévoir une contingence temporelle, le non-renouvellement des mandats, ainsi qu'un processus obligatoire de transfert d'expertise.

Article 25

25. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 115, des suivants :

« 115.1. La Commission est également chargée de tenir un greffe qui a pour fonctions de gérer, selon les dispositions des conventions collectives liant le gouvernement et les associations accréditées conformément au chapitre IV, les griefs des fonctionnaires syndiqués inscrits à l'arbitrage.

(...) »

COMMENTAIRE

Depuis longtemps, le SFPQ déplore la proximité du greffe avec le Secrétariat du Conseil de trésor (STC), et réclame que celui-ci sorte des bureaux du SCT. Nous privilégions le choix du ministère de l'Éducation, des loisirs et du Sport, qui a déjà une expertise reconnue en la matière. Cependant, le SFPQ n'est pas opposé à ce que la Commission de la fonction publique prenne en charge le Greffe de la fonction publique. Toutefois, le SFPQ a certaines réserves et veut qu'on prenne en compte ses commentaires compte tenu que les parties doivent être égales devant cette instance et que les décisions qui concernent ses fonctions sont conventionnées et prises de manière paritaire.

⁴ SCT, Sous-secrétariat aux politiques de ressources humaines et aux relations de travail, 12 juin 2013, 14 p.

Le SFPQ souhaite que le transfert du greffe vers la CFP se fasse dans un esprit d'amélioration du processus d'arbitrage. En ce sens, nous souhaitons préciser les conditions qui nous apparaissent comme autant de balises nécessaires à cette transition. Premièrement, il faut que le personnel du greffe, et tout particulièrement au niveau de la direction, soit choisi conjointement par les parties. Une telle procédure serait un gage de neutralité auquel le SFPQ tient particulièrement. Deuxièmement, il faut que le gouvernement alloue des ressources supplémentaires à la CFPQ afin que celle-ci puisse s'acquitter correctement de ce nouveau mandat. Un budget conséquent doit être prévu à cet égard afin que la CFPQ puisse administrer le tout correctement et qu'il n'y ait pas de problème dans le traitement des griefs qui lui seront soumis, tout en respectant les délais prévus.

Le SFPQ tient à ce que le fonctionnement actuel du greffe soit minimalement conservé, tout particulièrement en regard des dispositions prévues à la convention collective, et même amélioré de par leurs expériences connexes. Le déménagement du greffe prévu dans l'actuel projet de loi, souhaitable selon le SFPQ, ne doit pas mettre en péril des processus en cours. Les parties ont mis en place, via la convention collective et certaines lettres d'entente, des méthodes alternatives afin que nous puissions régulariser certaines situations, réduire les délais et procéder autrement afin de diminuer le nombre total de griefs. Ce faisant, il ne faudrait pas que le déménagement du Greffe, de par la modification de la loi, ne vienne interférer ou mettre en péril ce processus, mais plutôt qu'il accompagne les parties, afin de favoriser une plus grande fluidité de celui-ci.

Le SFPQ est d'avis que l'article 25 devrait préciser que le Greffe est un organisme paritaire et que son personnel sera choisi conjointement par le gouvernement et les associations représentant les fonctionnaires.

Partie 2 — Bonification du projet de loi n° 41

Lors de la présentation de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017, l'ancien secrétaire du Conseil du trésor, monsieur Marc Lacroix, avait affirmé : « Ce n'est pas courant, une modification de la Loi sur la fonction publique; c'est même plutôt rare ». Le SFPQ partage le point de vue de monsieur Lacroix, et c'est pour cette raison qu'il propose d'autres modifications au texte de loi actuel.

1. La fin des « faux occasionnels »

Le Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 mentionne que « Le cadre de gestion des emplois occasionnels sera revu afin, notamment, de réserver les emplois occasionnels à des emplois de nature temporaire et à durée limitée tels que les remplacements de personnes en congé, les surcroûts temporaires de travail, les emplois cycliques ou saisonniers. » (p. 20). La politique-cadre en gestion des ressources humaines tente d'ailleurs de traduire cette intention en identifiant le recours au personnel occasionnel uniquement pour des besoins provisoires ou périodiques (p. 7) comme une manière de gérer les RH en cohérence avec les valeurs de la fonction publique. Cela dit, la politique-cadre est une chose, mais pour qu'elle soit applicable sur le terrain, encore faut-il que les ministères et organismes puissent avoir la latitude et les moyens d'y répondre.

Lors de la présentation du plan d'action en gestion des ressources humaines, l'ancien secrétaire adjoint du Conseil du trésor, monsieur Guy Mercier, avait ajouté : que le Québec est la province où l'on retrouve le plus de « faux occasionnels »; que l'attribution de permanences en bloc ne réglait pas le problème — puisque le nombre de faux occasionnels se regonflait après quelques années; et que le Conseil du trésor désirait que l'État emploie désormais de « vrais » occasionnels.

Ces propos réjouissent le SFPQ qui propose, par souci de cohérence, d'abroger le deuxième paragraphe de l'article 14 de l'actuelle Loi sur la fonction publique puisqu'il permet de maintenir indéfiniment le statut « occasionnel ». Cela ferait en sorte qu'un employé occasionnel ayant un lien d'emploi continu avec l'État pendant deux ans acquerrait automatiquement le statut de permanent au terme de ce délai.

Le SFPQ est d'avis que l'article 14 devrait se lire ainsi :

« 14. Un fonctionnaire acquiert le statut de permanent dès qu'il a été employé dans la fonction publique de façon continue pendant deux ans dans le même corps d'emploi. »

Le Conseil du trésor définit ce que constitue le fait d'être employé dans la fonction publique de façon continue au sens du premier alinéa. »

En outre, il faudrait saisir l'occasion de mettre fin à une incohérence dénoncée à de nombreuses reprises par le SFPQ, c'est-à-dire l'obligation du stage de probation pour le personnel occasionnel nommé à un poste permanent. Ces personnes, qui ont largement eu le temps de prouver leur compétence puisqu'elles sont à l'emploi depuis plus de trois ans dans les mêmes fonctions, risquent même la mise à pied durant cette période, ce qui est inacceptable.

Le SFPQ est d'avis que le stage de probation pour les employés et employées occasionnels nommés à un poste permanent devrait être aboli, si ces personnes ont occupé les mêmes fonctions durant trois ans.

2. La classification

Lors de la présentation de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017, l'ancien secrétaire adjoint du Conseil du trésor, monsieur Guy Mercier, a affirmé que l'approche actuelle de l'État face à la classification de ses employés était « très judiciaire » et « assez lourde, avec les griefs et les appels ». Il a ajouté que le Conseil du trésor désirait réajuster le tir en adoptant une « approche de conciliation ».

Encore une fois, le SFPQ salue cette volonté et croit que pour véritablement atteindre cet objectif fort louable, l'ensemble des règles qui régissent le classement des personnes selon une structure d'emplois déterminée — appelé communément la classification — devrait être négocié entre les parties patronale et syndicale.

Le SFPQ croit que la négociation conventionnée de la classification permettrait d'assurer une meilleure cohérence des traitements offerts, et de ce fait, rendrait la fonction publique plus attrayante non seulement pour les personnes déjà à l'emploi de l'État, mais également pour celles qui font face au marché de l'emploi.

Lors des négociations qui ont mené à la signature de l'actuelle convention collective, le SFPQ est revenu à la charge avec cette demande. La partie patronale avait alors répondu qu'elle ne pouvait acquiescer à cette dernière, car elle avait les mains liées par l'article 70 de la Loi sur la fonction publique du Québec. Il va sans

dire que le projet de loi n° 41 est l'occasion idéale pour apporter les modifications législatives nécessaires afin d'intégrer la classification aux matières négociables.

Le SFPQ est d'avis que l'article 70 de la Loi sur la fonction publique devrait se lire ainsi :

« 70. Les fonctionnaires sont régis par les dispositions de la convention collective qui leur sont applicables ou, à défaut de telles dispositions dans une telle convention collective, par les dispositions de la présente loi et de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01). Toutefois, aucune disposition d'une convention collective ne peut restreindre ni les pouvoirs de la Commission de la fonction publique, ni ceux du président du Conseil du trésor relativement à la tenue de concours de recrutement et de promotion et à la déclaration d'aptitudes des candidats. En outre, aucune disposition d'une convention collective ne peut restreindre les pouvoirs d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme, du gouvernement ou du Conseil du trésor à l'égard de l'une ou l'autre des matières suivantes :

1° la nomination des candidats à la fonction publique ou la promotion des fonctionnaires;

~~2° la classification des emplois y compris la définition des conditions d'admission et la détermination du niveau des emplois en relation avec la classification;~~

32° l'attribution du statut de fonctionnaire permanent et la détermination de la durée d'un stage probatoire lors du recrutement ou de la promotion;

43° l'établissement des normes d'éthique et de discipline dans la fonction publique;

54° l'établissement des plans d'organisation et la détermination et la répartition des effectifs.

(...) »

3. La protection des dénonciateurs

Le gouvernement a annoncé à plusieurs reprises son intention de présenter une loi en faveur de la protection des dénonciateurs dans la fonction publique. À ce jour, cette intention ne s'est pas concrétisée. Le SFPQ croit que le projet de loi n° 41 représente une bonne occasion d'introduire de telles dispositions dans la Loi sur la fonction publique. Le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et plusieurs autres pays ont adopté des dispositions législatives en ce sens. Pourquoi le Québec n'empoîte-t-il pas le pas? Depuis quatre ans, l'Assemblée nationale a adopté de nombreux projets de loi pour s'attaquer à la collusion, à la corruption et au manque d'éthique. Pourquoi n'avoir encore rien fait au sujet des dénonciateurs? Cet oubli est surprenant, alors que le gouvernement exprime la volonté de mettre en place « un nouveau plan d'action intégré afin de consolider la culture éthique » dans sa Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017.

Le SFPQ est d'avis que la Loi sur la fonction publique devrait contenir des dispositions relatives à la divulgation d'actes répréhensibles.

4. La problématique de l'attraction et de la rétention

Le SFPQ croit que la Commission de la fonction publique devrait élargir son champ d'action en orientant son travail sur la promotion des bonnes pratiques en gestion des ressources humaines, tout en conservant son rôle de surveillance et de chien de garde du système en matière de dotation et de promotion.

En effet, étant proche des préoccupations des directions des ressources humaines, la Commission est en bonne position pour faire prendre conscience aux organismes législateurs ou décideurs — en l'occurrence le Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor — l'origine de certaines pratiques contrevenantes récurrentes.

À titre d'exemple en matière de dotation : l'utilisation de fausses promotions, qui découle d'un problème de rétention étroitement lié, au moins pour certaines spécialités, à la rémunération non concurrentielle de la fonction publique. En raison de sa position stratégique, la Commission devrait être sollicitée pour documenter ces dossiers afin de s'attaquer à la cause de ces pratiques et non seulement à leurs symptômes.

Quant au processus de dotation prévu dans la Loi sur la fonction publique, la Commission étant très au fait des pratiques innovatrices — comme des éléments dysfonctionnels — au sein du gouvernement, son avis devrait être sollicité pour proposer des solutions.

Le SFPQ est d'avis qu'aussi longtemps que le gouvernement s'acharnera à réduire le nombre de ses fonctionnaires — tout en créant une fonction publique parallèle constituée de sous-traitants et de consultants — plutôt qu'à s'attaquer aux coûts de cette pratique, il ne pourra résoudre ses problèmes d'attraction et de rétention de main-d'œuvre.

5. Les nominations sans processus de qualification

Le SFPQ déplore que le gouvernement choisisse de maintenir dans la Loi sur la fonction publique des procédures de promotion « sans processus de qualification ». Dans l'optique où les nouvelles façons de faire devraient entraîner des gains d'efficacité, pourquoi faudrait-il maintenir une procédure souvent vue comme étant arbitraire?

En 2011, la CFPQ faisait le constat suivant :

« La Commission a constaté que, dans 4 organisations, la promotion sans concours représente plus de 40 % du total des promotions avec et sans concours. Il s'agit du MFQ (54 %), de l'ANQ (53 %), de la CNT (42 %) et du MTO (41 %).

La Commission considère qu'une proportion aussi importante de promotions sans concours peut susciter certaines appréhensions, notamment auprès de candidats qui postulent à des concours. Ceux-ci peuvent avoir l'impression que l'accès aux promotions dans la fonction publique est limité. Qui plus est, cela peut laisser percevoir des cas de favoritisme. La Commission considère cette situation préoccupante, car la promotion sans concours doit être une mesure exceptionnelle. »⁵

Rappelons que la CFPQ ne peut examiner le processus de dotation que des ministères et organismes assujettis à la Loi sur la fonction publique. Dans les unités qui ont récemment été sorties du giron de la LFP, aucun mécanisme de vérification des procédures de dotation n'existe pour s'assurer que celles-ci sont conformes aux principes de transparence et d'impartialité. À l'Agence du revenu du Québec, par exemple, nous constatons qu'un processus clair et transparent de promotion n'a toujours pas été adopté, provoquant un sentiment d'injustice chez les employées et les employés, qui ont été nombreux à déposer des plaintes auprès de leur employeur, sans qu'un processus formel n'ait été mis en place pour évaluer la valeur de celles-ci.

Malheureusement, même dans la fonction publique, il appert que les principes qui devraient guider les gestionnaires en matière de promotion sont loin d'être toujours respectés. En effet, les résultats de la plus récente vérification de la Commission confirment cette dérive. La CFPQ établit qu'au MSSS quatre des cinq promotions sans concours vérifiées n'auraient pas dû être accordées, car elles contreviennent au Règlement sur la promotion sans concours. De plus, toutes les promotions sans concours comportaient des lacunes en ce qui a trait aux conditions à respecter et aux pratiques recommandées établies par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette réalité entre en contradiction avec au moins deux des principes directeurs de la politique-cadre de gestion des ressources humaines⁶ dont le SCT essaie de se doter actuellement :

1. l'alignement des actions sur la vision et les priorités de l'état qui doit se baser, notamment, sur le principe de transparence (p.2) ;

⁵ Ibid., p.13.

⁶ SCT, Sous-secrétariat aux politiques de ressources humaines et aux relations de travail, 12 juin 2013, 14 p.

2. Le respect et le renforcement des valeurs de la fonction publique que constituent la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. Pourtant, le SCT affirme que « [c]es valeurs s'inscrivent résolument en toile de fond de la [...] politique-cadre, l'objectif étant ultimement de préserver la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales et la fonction publique » (p.3). Le SFPQ rappelait d'ailleurs au SCT dans ses commentaires au sujet de ladite politique-cadre que cette confiance était actuellement davantage à reconstruire qu'à préserver.

Nous sommes en accord avec la Commission de la fonction publique lorsqu'elle affirme que « [l]a promotion sans concours étant un processus individuel, lorsque les dossiers ne respectent pas le cadre normatif, cela peut laisser croire au favoritisme et ainsi détériorer l'image d'une saine gestion des ressources humaines. Par le fait même, cela peut venir entacher le principe du mérite, voire la compétence des personnes à exercer l'emploi auquel elles sont promues »⁷. En conséquence, et considérant la dérive actuelle vers la généralisation de ce phénomène, le SFPQ croit que le gouvernement devrait interdire les nominations sans concours.

Le SFPQ est d'avis que les dispositions de la Loi sur la fonction publique concernant la promotion sans concours devraient être abrogées.

6. Renforcement et élargissement du mandat de la Commission de la fonction publique

En plus d'agir à titre formel comme tribunal administratif chargé de trancher les litiges relativement à l'application de la Loi sur la fonction publique, la Commission de la fonction publique est également un organisme de surveillance chargé de porter un regard critique sur le processus de dotation et de faire des recommandations à ce sujet aux ministères.

Le SFPQ croit que l'étude du projet de loi n° 41 est l'occasion de renforcer davantage le rôle de la Commission de la fonction publique du Québec. Ainsi, lorsque la Commission fait une observation ou une recommandation à un ministère, celui-ci devrait être contraint de répondre à la Commission dans un délai prescrit afin de signifier son accord ou son désaccord face aux constats de la Commission; les raisons de celui-ci; les correctifs qu'il entend apporter; les délais pour corriger la situation, etc. Si un tel processus

⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, 2011, p. 60.

existe informellement, le SFPQ croit qu'il devrait être édicté formellement dans la Loi sur la fonction publique.

Le SFPQ est fortement préoccupé par la tendance actuelle à sortir des entités du giron de la Loi sur la fonction publique. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer que, lors de tels transferts, les valeurs de la fonction publique soient préservées. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une « clause remorque », à l'image de l'article 45 du Code du travail, obligeant les nouvelles entités à conserver dans leur loi certaines dispositions fondamentales de la Loi sur la fonction publique. Par conséquent, en matière de dotation des emplois, le mandat de la Commission de la fonction publique aurait tout intérêt à être élargi aux unités parapubliques, afin d'y favoriser les pratiques exemplaires.

Le SFPQ est d'avis que le rôle de la Commission de la fonction publique devrait être renforcé et élargi aux unités parapubliques.

Conclusion

Le projet de loi n° 41 propose des modifications législatives qui découlent d'une réforme du processus de dotation. Il s'agit d'une refonte essentiellement technocratique réclamée, présume-t-on, par la machine administrative. Le gouvernement assure que le but recherché est de rendre la fonction publique plus compétitive face à ses concurrents, soit le secteur privé et les autres fonctions publiques.

Le projet de loi n° 41 contient plusieurs modifications inacceptables pour le SFPQ, notamment quant à l'embauche du personnel étudiant ou retraité, également en ce qui concerne les évaluations complémentaires.

Le SFPQ constate que le projet de loi n° 41 est aussi le rendez-vous des occasions manquées, si l'on pense à la classification des emplois et à la protection des dénonciateurs. Nous croyons que le gouvernement pourrait profiter de cette réforme de la Loi sur la fonction publique pour s'attaquer sérieusement au problème des faux occasionnels, ainsi qu'à celui, grandissant, des nominations sans concours. Le renforcement et l'élargissement du mandat de la Commission de la fonction publique apparaissent comme des pistes de solution pour contrer ces problèmes.

Finalement, le SFPQ ne peut terminer son mémoire sans souligner qu'aussi longtemps que les conditions salariales dans la fonction publique québécoise ne seront pas mises à niveau avec celles du secteur privé et des autres fonctions publiques, particulièrement pour certaines classes d'emploi, le gouvernement pourra adopter toutes les réformes technocratiques imaginables, les difficultés de recrutement et de rétention perdureront.

Liste des recommandations

Modifications au projet de loi n° 41 :

Le SFPQ est d'avis que les modifications à l'article 50 du projet de loi devraient introduire une disposition prévoyant une communication rapide avec les personnes visées par une telle situation, et la possibilité pour ces personnes de faire appel de cette décision auprès de la CFPQ.

Le SFPQ est d'avis que la mise en place d'un régime discrétionnaire pour les étudiants entraînerait un fort sentiment d'injustice pour le personnel occasionnel déjà en place, et ne contribuerait certainement pas à un bon climat de travail ni à la rétention de la main-d'œuvre.

Le SFPQ est d'avis que le gouvernement devrait établir des balises claires concernant les évaluations complémentaires. En outre, les personnes qui se croient lésées par la procédure d'évaluation complémentaire devraient pouvoir en appeler en vertu de l'article 35 de la Loi sur la fonction publique.

Le SFPQ est d'avis que l'article 17 du projet de loi devrait prévoir une contingence temporelle, le non-renouvellement des mandats, ainsi qu'un processus obligatoire de transfert d'expertise.

Le SFPQ est d'avis que l'article 25 du projet de loi devrait préciser que le Greffe est un organisme paritaire et que son personnel sera choisi conjointement par le gouvernement et les associations représentant les fonctionnaires.

Modifications à la Loi sur la fonction publique :

Le SFPQ est d'avis que l'article 14 de la Loi sur la fonction publique devrait se lire ainsi :

« 14. Un fonctionnaire acquiert le statut de permanent dès qu'il a été employé dans la fonction publique de façon continue pendant deux ans dans le même corps d'emploi.

Le Conseil du trésor définit ce que constitue le fait d'être employé dans la fonction publique de façon continue au sens du premier alinéa. »

Le SFPQ est d'avis que le stage de probation pour les employées et les employés occasionnels nommés à un poste permanent devrait être aboli, si ces personnes ont occupé les mêmes fonctions durant trois ans.

Le SFPQ est d'avis que l'article 70 de la Loi sur la fonction publique devrait se lire ainsi :

« 70. Les fonctionnaires sont régis par les dispositions de la convention collective qui leur sont applicables ou, à défaut de telles dispositions dans une telle convention collective, par les dispositions de la présente loi et de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01). Toutefois, aucune disposition d'une convention collective ne peut restreindre ni les pouvoirs de la Commission de la fonction publique, ni ceux du président du Conseil du trésor relativement à la tenue de concours de recrutement et de promotion et à la déclaration d'aptitudes des candidats. En outre, aucune disposition d'une convention collective ne peut restreindre les pouvoirs d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme, du gouvernement ou du Conseil du trésor à l'égard de l'une ou l'autre des matières suivantes :

- 1 La nomination des candidats à la fonction publique ou la promotion des fonctionnaires;*
- 2 La classification des emplois y compris la définition des conditions d'admission et la détermination du niveau des emplois en relation avec la classification;*
- 32 L'attribution du statut de fonctionnaire permanent et la détermination de la durée d'un stage probatoire lors du recrutement ou de la promotion;*
- 43 L'établissement des normes d'éthique et de discipline dans la fonction publique;*
- 54 L'établissement des plans d'organisation et la détermination et la répartition des effectifs.*

(...) »

Le SFPQ est d'avis que la Loi sur la fonction publique devrait contenir des dispositions relatives à la divulgation d'actes répréhensibles.

Le SFPQ est d'avis que les dispositions de la Loi sur la fonction publique concernant la promotion sans concours devraient être abrogées.

Le SFPQ est d'avis que le rôle de la Commission de la fonction publique devrait être renforcé et élargi aux unités parapubliques.