CFP – 002M
C.P. – P.L. 15
Gestion et contrôle
des effectifs

Confédération des syndicats nationaux
CSN

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des finances publiques

sur le projet de loi n^{o} 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

Le 30 octobre 2014

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Téléc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos

Introduction

Une centralisation marquée 9

Le dénombrement et le contrôle des effectifs 10

Le niveau d'effectifs 10

Le contrôle, la vérification et les sanctions quant aux effectifs 11

Le contrôle, la vérification et les sanctions
quant à l'octroi de contrats de service 11

La reddition de comptes et la vérification 12

La planification de la main-d'œuvre et l'organisation du travail 12

La préséance de la loi 13

Conclusion 14

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Nous remercions les membres de la Commission des finances publiques de nous permettre d'exprimer nos commentaires sur le projet de loi n^{o} 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. Toutefois, nous déplorons le peu de temps qui nous fut donné pour y réagir. Nous craignons que la consultation sur ce projet de loi, tout comme les consultations menées par la Commission sur la révision permanente des programmes et par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, se tienne dans le seul but de faire croire que le gouvernement est réellement à l'écoute de la population. Nous sommes loin du dialogue social préconisé par le premier ministre du Québec au lendemain de son élection.

Introduction

Le projet de loi nº 15 nous amène au cœur de l'opération de réingénierie qu'entreprend actuellement l'État au nom d'une situation prétendument catastrophique des finances publiques du Québec. Nous avons eu et nous aurons l'occasion, dans d'autres forums, de présenter au gouvernement une lecture différente de la situation économique du Québec et de proposer des pistes de réflexion pour faire autrement. D'ailleurs, nous réclamons depuis longtemps un débat sur les moyens de financer adéquatement les services publics de même qu'un dialogue social mettant à contribution toutes les composantes de la société dans le cadre d'une démarche transparente.

À l'évidence, le projet de loi nº 15 ne s'inscrit pas dans une telle démarche, il constitue plutôt une action précipitée visant l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2015-2016, notamment par un contrôle des dépenses du gouvernement. L'objectif de l'équilibre budgétaire, omniprésent dans les orientations économiques et budgétaires déposées en juin dernier, se décline par une mise à contribution importante de l'ensemble des entités gouvernementales, notamment par un contrôle de leurs dépenses et un gel global de l'enveloppe d'effectifs en 2014-2015 et en 2015-2016. Parmi les mesures mises en œuvre dès 2014-2015 figurent notamment celles annoncées le 24 avril 2014 quant au contrôle des dépenses de programmes de l'ensemble des ministères, des mesures administratives spécifiques, une remise en question de certaines initiatives de dépenses et d'autres mesures spécifiques. De plus, le renforcement des pouvoirs de gouvernance du gouvernement est nommément identifié.

Le projet de loi nº 15 définirait donc certains moyens et confèrerait au gouvernement de nouveaux pouvoirs lui permettant de concrétiser ses orientations budgétaires et de conforter sa vision tronquée de l'État. En fait, il placerait tout l'appareil gouvernemental sous l'autorité du Conseil du trésor.

Une centralisation marquée

Le président du Conseil du trésor, jusqu'ici responsable d'autoriser l'enveloppe d'effectifs de la fonction publique se verrait confier, en vertu de l'article 10 du projet de loi, le pouvoir d'établir le niveau des effectifs mis à la disposition de chaque ministre.

Dorénavant, les ministres titulaires du secteur de la santé et des services sociaux, du secteur de l'éducation primaire, secondaire, collégiale et universitaire en ce qui concerne le réseau de l'Université du Québec, des organismes budgétaires et autres que budgétaires seraient soumis à cette centralisation. Ils auraient, par la suite, la responsabilité de répartir les effectifs entre les divers organismes sous leur gouverne.

De plus, le niveau des effectifs des entreprises du gouvernement telles Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec ou Loto-Québec, serait fixé directement par le Conseil du trésor. Enfin, l'application de la loi aux établissements composant l'Université du Québec aurait pour effet de leur imposer des conditions différentes de celles applicables aux universités à charte qui sont exclues de la loi. Une telle situation pourrait hypothéquer la capacité des universités du réseau de se développer limitant ainsi la diversité de l'offre universitaire et l'accessibilité aux études supérieures.

Cette centralisation aurait pour résultat que tous les organismes, quel que soit leur secteur d'activité, se verraient allouer un niveau d'effectifs non pas en fonction des services qu'ils doivent offrir à la population, mais en fonction d'impératifs budgétaires décrétés au plus haut niveau. Malgré cela, ils auraient, en vertu de l'article 12 du projet de loi, l'obligation de gérer leurs effectifs de façon à maintenir les services offerts à la population. Autant leur demander de résoudre la quadrature du cercle!

Une telle centralisation, au cœur même du projet, constitue, quant à nous, un mauvais choix. En effet, plusieurs études portant sur la gouvernance, ou encore sur la gestion et l'organisation de milieux complexes tels que la santé et les services sociaux ou l'éducation, en arrivent à la conclusion que la meilleure façon d'offrir des services adaptés aux besoins de la population est la décentralisation. D'autres indiquent que la centralisation ou la recentralisation de la gouvernance est généralement associée à une bureaucratisation accrue. Les avis sont partagés quant au type de gouvernance permettant d'offrir les services au meilleur coût. La CSN prend résolument parti en faveur d'une décentralisation permettant aux acteurs de proximité de bénéficier de la flexibilité et de la marge de manœuvre nécessaires pour offrir les services pertinents à la population et pour innover. Le projet de loi nº 15 fait exactement le contraire, il mène tout droit à une démotivation des gestionnaires, des travailleuses et des travailleurs du réseau, et place la gestion publique en situation d'échec.

Le dénombrement et le contrôle des effectifs

Le dénombrement des effectifs de chacun des organismes publics constitue en soi un objectif louable. Ce qui l'est moins c'est le contrôle recherché par le Conseil du trésor. Ce dernier contrôlerait et surveillerait périodiquement le niveau d'effectifs alloués et leur dénombrement pour tous les ministères et pour les organismes dont ils ont la responsabilité, et ce, par catégorie d'emploi. De plus, le Conseil du trésor imposerait aux ministres responsables la production de rapports décrivant l'évolution des effectifs des organismes publics sous leur responsabilité. Il pourrait même exiger un suivi particulier des effectifs d'un organisme par le ministre responsable.

Cette façon de faire implique que chaque ministre se voit imposer des contraintes strictes par le Conseil du trésor et qu'il exerce, à son tour, un contrôle tout aussi rigoureux sur les organismes dont il est responsable. De plus, au-delà du fait qu'il a le pouvoir de répartir les effectifs qui lui sont consentis pour les organismes dont il est responsable, il dispose aussi de pouvoirs discrétionnaires à leur égard lui permettant de ne pas répartir la totalité de l'effectif qui lui est consenti et d'émettre une directive à chaque organisme qu'il identifie concernant les effectifs qui lui sont attribués.

Ainsi, un ministre visé par la remise en question de certaines initiatives de dépenses, notamment l'arrêt des dépenses d'immobilisation dans le secteur des services auxiliaires ou métier, pourrait émettre une directive à l'effet de ne pas combler tout poste vacant rattaché aux rubriques budgétaires de ces secteurs facilitant ainsi leur privatisation.

Le niveau d'effectifs

Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement prévoient un ralentissement de la croissance de la rémunération, notamment par un gel global de l'enveloppe d'effectifs en 2014-2015 et en 2015-2016.

L'article 36 du projet de loi prévoit que la somme des effectifs des organismes publics pour la période du 1er janvier 2015 au 31 mars 2015 ne doit pas excéder celle de la période correspondante de 2014, à moins que le Conseil du trésor en décide autrement. En fait, il s'agit d'un gel des effectifs au niveau de celui qui prévalait à la fin de l'année financière 2013-2014 pour une période de trois mois.

C'est sur la base de ce gel que le ministre devrait répartir les effectifs entre les organismes dont il est responsable, et ce, dans les dix jours suivant l'entrée en vigueur de la loi. Une telle précipitation marque bien la volonté du gouvernement d'imposer un cran d'arrêt le plus rapidement possible à la croissance des effectifs, et ce, sans égard à la situation prévalant sur le terrain.

Un nouveau plafond d'effectifs serait, par la suite, fixé par le Conseil du trésor pour la période s'échelonnant du 1er avril 2015 au 31 mars 2016 et pour toute autre période qu'il pourrait choisir de fixer par la suite.

La détermination du niveau d'effectifs pourrait comporter la reconduction du gel, des compressions additionnelles ou encore l'ajout de ressources. Il pourrait aussi contenir des mesures différentes selon la catégorie d'emploi, la nature du service à offrir ou le type d'organisme. Ce qui est certain, c'est qu'un ajout de ressources dans un secteur ne pourrait être effectué que par la suppression d'effectifs dans un autre compte tenu du gel global de l'enveloppe.

Ce financement des effectifs par vases communicants s'inscrit totalement dans la volonté gouvernementale de ne développer de nouveaux services ou programmes que dans la mesure où ils peuvent être financés par la disparition de services ou programmes existants, et ce, sans analyse des besoins de la population ou de la façon dont le travail est organisé. La ligne directrice du gouvernement semble être « money talks ».

Le contrôle, la vérification et les sanctions quant aux effectifs

Les articles 23 à 25 prévoient que lorsqu'un ministre estime qu'un organisme ne pourra respecter les mesures relatives aux effectifs ou qu'il n'a pas respecté lesdites mesures, il pourra exercer son pouvoir de contrôle, de vérification et le sanctionner. Les sanctions pouvant être imposées peuvent aller de la mise en place de mesures rectificatives jusqu'à la tutelle ou son équivalent. Aussi, une subvention pourrait être retenue ou retirée, en tout ou en partie, à l'exception des subventions pour le transport scolaire, de celles accordées concernant le paiement en capital et intérêts de tout emprunt dûment autorisé d'une commission scolaire ou du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, d'une agence de la santé et des services sociaux ou d'un établissement public de ce secteur.

Ici, centralisation et sanction font la paire, l'approche collaborative est écartée au bénéfice de la coercition.

Le contrôle, la vérification et les sanctions quant à l'octroi de contrats de service

La CSN est dubitative quant aux dispositions du projet de loi entourant les mesures relatives aux contrats de service. En vertu de l'article 13, ce recours est prohibé s'il a pour effet d'éluder les mesures de contrôle des effectifs. Le verre peut être à moitié plein ou à moitié vide. Il est à moitié plein, si cela signifie qu'un organisme ne peut procéder à des coupes d'effectifs pour les remplacer directement ou indirectement par des contrats, notamment des agences de placement. Il est à moitié vide, sinon totalement vide, si l'organisme en raison du niveau d'effectifs qui lui est consenti dans un secteur d'activité se voit contraint de l'abandonner au secteur privé.

La CSN considère positivement le dénombrement des contrats de service conclus au cours des deux exercices financiers précédant la période du 1er janvier 2015 au 31 mars 2016. Nous croyons toutefois que les conditions et les modalités de transmission devraient être rendues publiques.

Cependant, le principe général énoncé à l'article 13 et les modalités prévues aux articles 19, 22 et 26 du projet de loi ne disposent aucunement des volontés de privatisation que pourrait avoir le gouvernement.

En effet, l'approche gouvernementale qui définit le rôle de l'État en fonction de ressources limitées pose inéluctablement la question de la qualité et de l'accessibilité des services publics offerts aux citoyens. Elle pose aussi celle du choix des services à maintenir. Certains services moins visibles pour les citoyens seront-ils confiés au secteur privé? D'autres, plus directs, seront-ils tellement peu accessibles que toute alternative au secteur public sera vue comme une panacée?

Pour la CSN, la privatisation est un cul-de-sac. Elle entraîne une perte d'expertise et une dépendance au secteur privé et génère une croissance exponentielle des coûts. L'exemple du ministère des Transports et celui des centres hospitaliers universitaires en PPP sont éloquents à cet égard.

La définition du rôle de l'État n'est pas qu'une considération budgétaire, elle appelle à un débat public et au dialogue social.

La reddition de comptes et la vérification

Chaque organisme public est tenu de présenter dans son rapport annuel des données concernant la gestion et le contrôle de ses effectifs, spécifiquement le niveau des effectifs par catégorie d'emploi. Les renseignements sont vérifiés, surveillés et contrôlés par le ministre ou une personne qu'il désigne. Autant dire qu'avec le projet de loi nº 15 le ministère exercerait des fonctions de micro gestion. Le ministère n'est plus responsable de gouverner, mais plutôt de gérer quasi à la petite semaine les impératifs budgétaires du gouvernement.

Les organismes en sont réduits à fournir les données selon les conditions et les modalités de transmission élaborées parfois par le Conseil du trésor, parfois par le ministre responsable, et qui peuvent varier d'un secteur à un autre. Ils sont aussi susceptibles de recevoir diverses demandes d'information additionnelle en provenance de l'un ou de l'autre des niveaux de gouvernance.

Autant de temps passé à élaborer les mécanismes de reddition de comptes et à fournir les réponses aux demandes de renseignements ne contribuera certainement pas à libérer du temps pour élaborer une vision innovante des services à rendre à la population ni à développer une organisation du travail participative et démocratique.

La planification de la main-d'œuvre et l'organisation du travail

L'article 6 prévoit une planification triennale de la main-d'œuvre par chaque organisme public, laquelle doit être transmise au ministre responsable selon les conditions et les modalités qu'il détermine. Cette planification doit viser à optimiser l'organisation du travail.

Toutefois, comme la date d'entrée en vigueur des articles 6 à 8 est reportée à une date ultérieure à celle de l'entrée en vigueur des autres dispositions de la loi, nous craignons que toute la question de la planification de la main-d'œuvre et de l'organisation du travail soit reléguée aux oubliettes. Nous le déplorons fortement, car nous croyons fermement qu'un secteur public et parapublic fort et attirant requiert un processus de planification de la main-d'œuvre et une approche concertée de l'organisation du travail mettant à contribution les travailleuses et les travailleurs et leurs organisations syndicales.

La préséance de la loi

Toutes les dispositions du projet de loi concernant la gestion et le contrôle des effectifs auraient préséance sur toute disposition inconciliable d'une loi, d'un règlement, d'un décret, d'une directive, d'une décision, d'une politique, d'une règle budgétaire, d'une entente, d'un contrat ou de tout instrument de même nature sous réserve des dispositions d'une convention collective.

Nous sommes satisfaits de la réserve prévue au projet de loi.

Conclusion

En conclusion, la CSN considère que ce projet de loi ne peut être adopté dans sa forme actuelle, car il s'inscrit dans une logique qui met en péril la pérennité des services publics dont le Québec s'est doté au fil des ans pour assurer son développement. S'inscrire dans une approche d'austérité et de contrôle des dépenses dans un contexte où la croissance économique n'est pas au rendez-vous, ce n'est pas assurer l'avenir des générations à venir, c'est l'hypothéquer. Appliquer des mesures de contrôle et une reddition de comptes bureaucratique, c'est confiner les ressources des diverses composantes du gouvernement à un rôle mineur, c'est saper leurs forces vives. Nier la créativité et l'engagement des personnes qui dispensent les services à la population, c'est se priver d'une possibilité de les redéfinir de manière à ce qu'ils répondent aux besoins de ceux qui en bénéficient. Enfin, privatiser ou définir les services publics sans tenir compte des besoins et des choix d'une population, c'est s'appauvrir collectivement.

Le budget, les projets de loi nº 10 et nº 15 ainsi que tous les ballons ou annonces qui défilent dans les médias nous obligent à constater que le modèle québécois est remis en cause, nous le déplorons. Ce modèle qui nous distingue comme société mériterait certainement d'être mieux défendu par le gouvernement du Québec.