

Commission des finances publiques

MÉMOIRE DU SECRÉTARIAT INTERSYNDICAL DES SERVICES PUBLICS

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

Présenté le 4 novembre 2014
À Québec



Table des matières

Présentation du SISP	3
1 Introduction.....	3
2 Un projet de loi centralisateur, vague et inefficace	4
2.1 Transparence dans un contexte d'austérité.....	4
2.2 Centralisation renforcée.....	4
2.3 Perte d'autonomie inévitable des organismes publics.....	5
2.4 Calcul et gel des effectifs : des lacunes évidentes	5
2.5 Planification de la main-d'œuvre et reddition de compte : un alourdissement bureaucratique inefficace.....	6
2.6 Maintien des « services à la population » : des limites importantes.....	7
2.7 Encadrement des contrats de service : nettement insuffisant.....	7
3 Le bilan des politiques d'impartition dans la fonction publique	8
3.1 Économies limitées	8
3.2 Perte d'expertise et gaspillage de fonds publics.....	8
4 La réduction des effectifs : une bonne idée ?	9
4.1 Contrôle des effectifs sans affecter les services : un mythe.....	9
4.2 Impacts négatifs sur le fonctionnement de l'État.....	10
4.3 Impacts négatifs sur l'attractivité du secteur public.....	12
5 Le gel des effectifs dans le secteur public : comment va-t-on répondre aux besoins ?	12
5.1 Gel des effectifs dans le secteur de la santé et des services sociaux.....	12
5.2 Gel des effectifs dans le secteur de l'éducation.....	13
6 Conclusion.....	14

Présentation du SISP

Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) tient d'abord à remercier les membres de la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion de s'exprimer aujourd'hui. Le SISP regroupe trois organisations syndicales engagées dans la défense et la promotion des services publics et de son personnel. Il est constitué de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) et de l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS). Ensemble, ils représentent plus de 270 000 membres offrant des services publics dans les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de la petite enfance ainsi que dans la fonction publique et parapublique.

1 Introduction

C'est avec beaucoup d'appréhension que le SISP accueille le projet de loi n° 15 portant sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État.

Nous estimons que, bien plus qu'une simple démarche de transparence démocratique et de dénombrement des effectifs de l'État, ce projet est d'abord et avant tout un exercice comptable qui vise à centraliser le droit de gérance dans les mains du pouvoir exécutif. Avec ce projet de loi, le Conseil du trésor et les ministères disposeraient de moyens accrus en matière de surveillance, de vérification et de sanctions, qui contribueraient à miner l'autonomie des organismes publics visés par la loi et à réduire leur capacité à maintenir à un niveau adéquat les services publics.

De plus, nous craignons que les exigences en matière de transmission de renseignements et de reddition de compte prévues dans la loi se traduisent par un alourdissement de la bureaucratie et un dédoublement de tâches administratives. Aussi, le texte de la loi comporte d'importantes zones d'ombre qui laissent place à l'interprétation ou encore qui nous semblent techniquement problématiques sur le plan de l'application.

Enfin, le SISP s'oppose catégoriquement au gel global des effectifs prévu dans le projet de loi. Un tel gel produirait inévitablement des impacts négatifs sur la qualité et l'accessibilité des services publics déjà lourdement touchés par les compressions et les coupes. Une analyse des effets de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux donne un aperçu des conséquences importantes qu'un gel global des effectifs pourrait entraîner sur l'ensemble des services publics, notamment en santé et en éducation.

2 Un projet de loi centralisateur, vague et inefficace

2.1 Transparence dans un contexte d'austérité

Dans un premier temps, nous tenons à préciser que nous ne nous opposons pas en soi à la volonté du gouvernement d'accroître la transparence dans l'appareil de l'État et de vouloir constituer un portrait statistique plus détaillé de ses effectifs. Dans un régime démocratique, il est souhaitable que les décideurs disposent de données précises leur permettant de prendre des décisions adéquates et appropriées. Il faut d'ailleurs préciser que le gouvernement pourrait dès maintenant émettre les directives nécessaires au dénombrement des effectifs de l'État.

Toutefois, le projet de loi n° 15 survient dans un contexte sociopolitique bien particulier. Au cours des derniers mois, le gouvernement s'est fermement engagé sur la voie de l'austérité, et ce, dans le but d'atteindre rapidement l'équilibre budgétaire d'ici 2015-2016. Deux commissions ont été créées sur la fiscalité et la révision des programmes dans le but de récupérer plusieurs milliards de dollars. Enfin, le gouvernement s'apprête à imposer une réforme au réseau de la santé et des services sociaux dans le cadre du projet de loi n° 10. Pour le SISP, le projet de loi actuel s'inscrit d'abord et avant tout dans la suite de gestes qui visent à resserrer l'étau sur les travailleuses et travailleurs du secteur public au nom du déficit zéro.

2.2 Centralisation renforcée

Pour le SISP, le projet de loi n° 15 est une opération ayant pour but de concentrer les pouvoirs dans les mains du gouvernement, et ce, aux dépens de l'autonomie des organismes publics, qui seront privés de la souplesse nécessaire à l'accomplissement de leur mission spécifique ou pour tenir compte de leurs particularités régionales.

Le projet de loi prévoit en effet d'obliger les gestionnaires des organismes publics à fournir au gouvernement des renseignements détaillés concernant leurs effectifs et leurs contrats de service. Le Conseil du trésor et les ministres responsables imposeront par la suite des enveloppes d'effectifs que les organismes devront respecter tout en maintenant le niveau des services à la population, à défaut de quoi ils s'exposeront à des sanctions. La première période de gel s'étendra du 1^{er} janvier 2015 au 31 mars 2016, période au cours de laquelle les effectifs seraient gelés au niveau de 2014. Le projet de loi cible les ministères, les sociétés d'État, l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux et le secteur de l'éducation, de la petite école à l'Université du Québec.

Le Conseil du trésor demande également le pouvoir de faire vérifier les informations contenues dans les rapports transmis. Des mesures rectificatives ou de sanction pourront être prises contre les organismes « fautifs » qui ne respectent pas les enveloppes. Si un ministre constate un manquement à la loi dans un organisme, il peut demander une rectification, exiger des mesures correctrices, procéder à une enquête, annuler une subvention ou, pire, procéder à la mise en tutelle.

2.3 Perte d'autonomie inévitable des organismes publics

Il est évident que ces dispositions placeront les différents ministères et organismes visés sous le contrôle *de facto* du gouvernement. Le projet de loi n° 15 renforce donc de manière disproportionnée le dispositif législatif à la faveur du pouvoir exécutif. Ces différentes mesures viendraient notamment compromettre la possibilité, pour ces organisations, d'adapter leur offre de services selon les caractéristiques de leur milieu ou les projets spéciaux déterminés par la communauté.

Pour répondre aux besoins des élèves, une commission scolaire doit tenir compte d'une multitude de facteurs tels que l'indice de défavorisation, et le contexte socioéconomique et culturel. Une commission scolaire voulant, par exemple, prioriser le soutien aux élèves par une allocation plus importante de ressources professionnelles pourrait se voir « rappelée à l'ordre » par le ministère de l'Éducation ou le Conseil du trésor. Malgré l'article 12, qui prévoit l'obligation pour les organismes de « maintenir les services offerts à la population », nous voyons mal comment les gestionnaires pourront répondre à cette double obligation de maintenir les services et de satisfaire aux exigences du Ministère et du Conseil du trésor.

Cet aspect du projet de loi représente une véritable condamnation à l'endroit des gestionnaires publics qui, selon l'esprit de la loi, seraient incapables de gérer adéquatement leurs ressources humaines. Ce postulat est lourd de sous-entendus et de conséquences pour la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du secteur public et parapublic. Une démobilisation importante est prévisible et ne sera pas sans conséquence pour les relations de travail que les DRH entretiennent avec les syndicats. Encore là, de la lourdeur administrative et des délais d'approbation sont à prévoir.

2.4 Calcul et gel des effectifs : des lacunes évidentes

En ce qui concerne le dénombrement des effectifs et l'établissement de leur niveau par le Conseil du trésor, plusieurs éléments ne sont pas précisés. Premièrement, nous ne connaissons pas les critères qui seront utilisés pour calculer les effectifs, ce qui ne nous permet pas de nous assurer que le portrait obtenu correspondra à la réalité de la tâche accomplie, mais aussi du nombre d'effectifs réellement nécessaires afin de répondre adéquatement aux services. Aussi, le calcul sera-t-il déterminé selon que les postes sont pourvus ou non ? Là encore, la loi ne le précise pas. Enfin, est-ce que le niveau des effectifs inclura les postes ou les tâches qui sont actuellement accomplies par du personnel provenant d'agences, en sous-traitance ou sous contrats de service ponctuels ? Le fait que le projet de loi cible également les établissements privés conventionnés du réseau de la santé soulève la question.

2.5 Planification de la main-d'œuvre et reddition de compte : un alourdissement bureaucratique inefficace

À la section II du projet de loi n° 15, il est indiqué qu'« une planification triennale de la main-d'œuvre visant à optimiser l'organisation du travail doit être réalisée tous les trois ans par chaque organisme public ». Or nulle part n'est-il fait mention de l'obligation pour l'organisme de faire cette planification en concertation avec les organisations syndicales ni même de les consulter. Pourtant, ces exercices sont habituellement faits avec les organisations concernées¹ puisque ce sont les travailleuses et travailleurs sur le terrain qui sont les mieux placés pour expliquer les détails de la tâche et prévoir les besoins à venir.

De leur côté, les établissements effectuent déjà un suivi de leurs ressources humaines. Dans certains cas, des exercices de planification de la main-d'œuvre existent depuis longtemps, notamment dans le réseau de la santé et des services sociaux. Cette étape serait ainsi répétée inutilement par le Conseil du trésor et par les ministères, ce qui ne peut que favoriser l'apparition de nouvelles frictions entre la vision qu'ils tentent d'imposer et celle des gestionnaires.

On peut également se demander en quoi les compétences du Conseil du trésor sont plus adéquates que celles des établissements en ces matières. Ces derniers connaissent mieux que quiconque les besoins qui doivent être comblés. Par ailleurs, le SISF estime que le projet de loi rate ici sa cible. La difficulté ne réside pas tant dans la planification des besoins et des ressources que dans l'attraction-rétention du personnel, ce qui passe indéniablement par un financement adéquat des services publics.

L'ensemble de ces demandes de renseignements constitue indéniablement une lourde tâche. Il est difficile de voir comment faire des économies en gestion lorsque l'on impose de nouvelles obligations administratives aux gestionnaires. Comment arriver à effectuer l'ensemble de ces tâches au moment même où le gouvernement prépare une réforme majeure du réseau de la santé ? Autre source de questionnement : jusqu'à quel point cette information sera-t-elle rendue publique et accessible à l'ensemble des acteurs ?

¹ Voir par exemple le document suivant produit par un groupe de travail multipartite : *Planification de la main d'œuvre dans le secteur de la nutrition*, Québec, 2007, [publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2006/06-514-04.pdf].

Voir aussi le *Vent du Nord*, produit par le CSSS du Nord de Lanaudière, qui annonce la mise en place, en janvier 2014, d'un comité paritaire de planification de la main-d'œuvre. Dans le secteur de l'éducation, la planification de la main-d'œuvre passe, pour les enseignantes et enseignants, par l'établissement d'un plancher d'emploi, par la négociation des composantes de la tâche et d'un rapport enseignant-élèves, ce qui permet aussi d'une certaine manière la participation de la partie syndicale à l'établissement des besoins en effectifs.

2.6 Maintien des « services à la population » : des limites importantes

Le projet de loi n° 15 perpétue le syllogisme associant contrôle des effectifs et maintien de service. On ne peut y lire une définition des services considérés comme touchant la population par rapport aux autres activités du secteur public. On ne peut pas non plus y trouver un mécanisme de surveillance des conséquences du gel des effectifs qui permettrait de constater rapidement une rupture de services dans un ministère ou un organisme. Dans un contexte d'utilisation grandissante d'Internet pour compenser la centralisation croissante des services dans les grands centres, la notion d'accès réel au service public devrait aussi être définie. Par exemple, le mandataire de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) de Sainte-Anne-des-Monts a dernièrement mis fin à son contrat de service, ce qui obligera les citoyennes et citoyens à faire plus d'une heure de voiture pour renouveler leur permis de conduire ou leur carte d'assurance maladie². Dans le contexte de l'application de la loi, est-ce qu'un gestionnaire pourrait soutenir qu'il a réellement maintenu le service public dans ces circonstances ?

Autre exemple touchant cette fois au secteur de la santé. Dans son rapport, la Protectrice du citoyen relate une situation où des établissements publics concluent des ententes avec des cliniques privées, ce que permet la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS). Les actes médicaux dans ces cliniques donnent lieu à des frais accessoires que les patientes et patients n'auraient pas eu à assumer dans les établissements publics. Dans les faits, les citoyennes et citoyens ont le choix entre attendre pour obtenir un service gratuit au public ou payer pour l'obtenir sans délai dans une clinique privée³. Ces services payants, par ailleurs conformes à la LSSSS, constituent-ils un « service à la population » ? Dans ce cas de figure, un gestionnaire pourrait soutenir qu'un service a été maintenu, alors que, dans les faits, les délais pour y accéder sont si longs qu'un patient doit se tourner vers un service payant. De là à conclure que le gouvernement souhaite que le privé occupe une place de plus en plus grande dans l'offre de services à la population, il n'y a qu'un pas.

2.7 Encadrement des contrats de service : nettement insuffisant

Mentionnant d'abord qu'en soi, l'inclusion de mesures de contrôle des contrats publics à la loi est certainement positive. Toutefois, les articles 13 à 17 prévus à cet effet sont bien insuffisants si l'on considère l'ampleur du problème créé par les pratiques d'impartition dans le secteur public, comme nous le montrerons plus loin. L'actuel projet de loi laisse beaucoup d'incertitude autour de la question de contrats publics. Sauf l'article 18 prévoyant que les informations relatives aux contrats conclus seraient inscrites au rapport annuel de l'organisme, il ne constitue pas une avancée significative pour la reprise du contrôle par le gouvernement de ses pratiques d'impartition. Il ne

² FORTIER, Dominique (2014). «La SAAQ de SADM fermera indéfiniment », *Journal le Havre*, (9 octobre).

³ PROTECTEUR DU CITOYEN (2014). *Rapport annuel d'activités 2013-2014*, [En ligne], [www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_annuels/2013-2014/rapport-annuel-protecteur-2013-2014-FR.pdf] , p. 89.

précise pas comment les contrats de service seront pris en compte dans le décompte des plafonds d'effectifs utilisés comme référent pour le gel à l'article 10. La limite établie à l'article 13 ne prévaut que lors des périodes de gel des effectifs, ce qui laisse toute la latitude aux gestionnaires d'autoriser des contrats avant ou après les périodes de gel pour compenser ses effets. Cet article ne règle pas non plus les problèmes liés plus généralement aux contrats publics hors de période de gel.

3 Le bilan des politiques d'impartition dans la fonction publique

3.1 Économies limitées

On peut comprendre l'utilisation de ressources externes lors de situations temporaires ou imprévues. De plus en plus toutefois, c'est le manque de ressources humaines qui est évoqué comme prétexte pour l'octroi de tels contrats. Dans ce contexte, une pratique qui devrait être exceptionnelle prend de plus en plus la forme d'un remplacement progressif. À travers les différentes tentatives de réduction de la taille de l'État entreprises depuis les années 1980, les gestionnaires ont eu à concilier des demandes inconciliables : ne pas couper les services à la population et la présence en région, tout en réduisant massivement leur personnel. Ils étaient donc contraints de recourir à des ressources externes, ce qui limitait les économies espérées par le gouvernement. En 2013, l'ensemble des contrats de service octroyés par appels d'offres au gouvernement du Québec totalisait plus de 9,3 milliards de dollars, et la facture est en croissance constante depuis plusieurs années⁴. Ces contrats coûtent presque le tiers de la masse salariale du gouvernement du Québec à 34,3 milliards⁵. L'actuel projet de loi tente de limiter le réflexe de remplacement des effectifs du gouvernement par des firmes externes en l'interdisant spécifiquement pour les périodes d'application du gel. Les gestionnaires devront donc théoriquement maintenir intégralement les services à une population en croissance partout au Québec, avec moins de personnel et sans recourir à l'embauche de ressources externes.

3.2 Perte d'expertise et gaspillage de fonds publics

Si l'on n'agit pas vigoureusement, ce recours croissant à des firmes externes continuera de causer deux problèmes principaux : la perte d'expertise et le gaspillage de fonds publics.

⁴ BRANCHEZ-VOUS (2014). *Analyseur de contrats publics québécois*, [En ligne], [branchez-vous.com/journalismededonnees/analyseurdecontratspublicsquebecois] (Consulté le 26 octobre 2014).

⁵ SALVET, Jean-Marc (2014). « Une hausse salariale de 13,5% réclamée dans le secteur public », *Le Soleil* (10 mai).

Quand elle prend trop de place dans l'organisation du ministère ou d'un organisme public, l'impartition renverse le rapport d'autorité qui devrait exister entre le donneur d'ouvrage redevable à la population et la firme externe motivée par la maximisation de ses profits. Dans la mesure où des fonctions stratégiques sont transférées à l'extérieur des rangs du secteur public, il se crée une dépendance de l'État envers ces fournisseurs de services. L'organisme public devient incapable de jauger la valeur d'un contrat ou de l'encadrer par la suite.

En plus de créer un déséquilibre périlleux à moyen terme pour ce qui est de la capacité de l'État à remplir ses responsabilités, les contrats publics ne permettent généralement pas de faire les économies à court terme espérées. Le Vérificateur général du Québec a par exemple déterminé que les pratiques d'impartition en informatique feraient en sorte que le taux d'une ressource coûtant entre 215 \$ et 475 \$ par jour au public atteindrait entre 400 \$ et 900 \$ par jour en sous-traitance⁶. La ministre Michelle Courchesne le reconnaissait elle-même : « On a perdu trop d'expertise, il faut le reconnaître [...] Trop de contrats externes ? Probablement [...] Il faudra être beaucoup, beaucoup plus, je dirais, vigilants, ou, en tout cas, plus précis dans la façon d'octroyer nos contrats [...] J'ai une grande préoccupation sur le fait que l'État perde dans tout domaine son expertise et son savoir-faire. Donc, il faut le rebâtir⁷. »

4 La réduction des effectifs : une bonne idée ?

4.1 Contrôle des effectifs sans affecter les services : un mythe

Il est vrai que le projet de loi n° 15 innove en ce qui concerne le décompte précis des effectifs du secteur public. Par contre, pour ce qui est du contrôle des effectifs à proprement parler, il ne fait qu'élargir des mesures en place depuis plusieurs années, à différents degrés, dans la fonction publique. En analysant les conséquences qu'ont eues ces politiques de gel d'embauche et de réduction de l'effectif par attrition, nous pourrions dégager certains constats sur les effets potentiels d'un contrôle des dépenses gouvernemental basé sur les ressources humaines⁸.

⁶ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, tome II*, [En ligne], chapitre 8, [www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-T2/fr_Rapport2010-2011-T2.pdf].

⁷ DUTRISAC, Robert (2010). « Projets informatiques gouvernementaux : trop de contrats confiés à la sous-traitance », [En ligne], *Le Devoir* (9 décembre), [www.ledevoir.com/politique/quebec/312677/projets-informatiques-gouvernementaux-trop-de-contrats-confies-a-la-sous-traitance].

⁸ Rappelons que c'est en 2004 qu'a été amorcée la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux dans la fonction publique. Cette mesure a été appliquée avec plus ou moins d'uniformité, des régimes d'exception ayant été autorisés pour certains programmes ou organismes considérés comme prioritaires par le gouvernement. Ajoutons qu'à l'instar du projet de loi actuel, les gestionnaires et les ministres responsables avaient une certaine latitude quant à l'application de la mesure. Ils pouvaient par exemple favoriser les effectifs dans un organisme sous leur responsabilité au détriment d'un autre jugé moins prioritaire.

De manière similaire à ce que propose l'article 14 de l'actuel projet de loi, à l'époque de la mise en place de la politique de non-remplacement, on exigeait des gestionnaires de ne pas remplacer « les bons postes » afin de garantir le maintien des services⁹. Ce double objectif de couper massivement dans les ressources humaines de la fonction publique tout en garantissant le maintien intégral des services à la population a été répété tout au long du processus de réduction par attrition. Le 13 juin 2007, à la Commission permanente des finances publiques, le président du Conseil du trésor libéral de l'époque, Luc Meunier, mentionnait que le remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne toucherait pas aux services¹⁰. Le 26 novembre 2010, la ministre Courchesne annonçait son intention de geler la masse salariale jusqu'en 2013-2014, mais ajoutait souhaiter « ne pas fermer les bureaux en région » et que la mesure ne devait « pas se faire au détriment des services aux citoyens¹¹. »

Or, la possibilité de limiter les effectifs sans affecter les services est un mythe rapidement contredit en observant son application réelle.

4.2 Impacts négatifs sur le fonctionnement de l'État

Après dix ans de politique de réduction par attrition et de contrôle des effectifs dans la fonction publique, nous pouvons démontrer que les garanties données à la population n'ont pas été respectées. Dans bien des cas (et souvent de l'aveu des ministres responsables eux-mêmes), des services ont été touchés. Les conséquences pour la population ont été bien réelles et parfois même dramatiques, comme en témoignent les exemples suivants :

- Le plan pluriannuel de planification de la main-d'œuvre du ministère des Transports 2006-2009 mentionnait que : « Les réductions d'effectifs que nous subissons depuis maintenant deux ans affectent inévitablement notre capacité à livrer adéquatement nos produits et services¹². » Les conséquences ont été bien réelles sur la capacité du Ministère à conduire des inspections réglementaires (cette baisse des normes d'inspection du réseau routier a été évoquée lors de l'enquête sur le viaduc de la Concorde). À plus long terme, ce manque chronique d'effectifs a généré une perte d'expertise importante. Le Ministère a alors dû

⁹ QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2007). *Journal des débats de l'assemblée nationale*, Commission des finances publiques (27 juin).

¹⁰ QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2007). *Journal des débats de l'assemblée nationale*, Commission des finances publiques (27 juin).

¹¹ DUBUC, André (2010). « Fonction publique : d'autres compressions en vue », [En ligne] *La Presse* (26 novembre), [affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201011/26/01-4346503-fonction-publique-dautres-compressions-en-vue.php].

¹² QUÉBEC. MINISTÈRE DU TRANSPORT (2006). *Plan pluriannuel de main-d'œuvre 2006-2009*, Gouvernement du Québec.

recourir à des firmes externes pour la préparation et la surveillance de ces contrats d'infrastructure.

- En 2009, le secteur minier constatait que son développement était freiné par le manque de ressources au ministère des Ressources naturelles et de la Faune. « Il manque de ressources au Ministère, ce n'est pas compliqué ! On le voit : ils sont en retard dans tout ! », s'indignait alors Pierre Thomassin, directeur général de l'Association de l'exploitation minière du Québec¹³.
- En 2010, le président de la Fédération des cégeps, Gaëtan Boucher, soulignait que le manque d'expertise du ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport provoqué par le non-remplacement des départs à la retraite causait une perte de productivité important pour les cégeps¹⁴.

Ces pertes de services sont donc nombreuses à travers la fonction publique et touchent au cœur des services offerts. Elles démontrent que le double objectif était impossible à atteindre. Plus le temps avance, plus les gestionnaires sont contraints de sabrer des ressources vitales au maintien des fonctions minimales de leur organisme à court terme ou de réduire l'offre de services hors des grands centres.

Même du point de vue de l'amélioration des finances publiques, un plafond a été atteint rapidement. En 2010, six ans après le début des mesures de réduction par attrition, le Conseil du trésor constatait l'efficacité déclinante de ces mesures et ses conséquences sur les services :

Les résultats récents démontrent qu'il devient de plus en plus difficile d'appliquer le plan de réduction de l'effectif et que l'approche appliquée depuis six ans a atteint ses limites. De plus, les économies découlant de la réduction de l'effectif peuvent, dans certains cas, être réduites, voire plus que compenser par l'octroi de contrats professionnels plus coûteux donnés à l'externe. [...] Par ailleurs, le maintien de cette approche pourrait également compromettre l'offre de service gouvernementale en région¹⁵.

¹³ MERCURE, Philippe (2009). « Même les minières se plaignent du MRNF », [En ligne], *La Presse* (15 avril), [affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/200904/15/01-846574-meme-les-minieres-se-plaignent-du-mrnf.php].

¹⁴ LACOURSIÈRE, Ariane (2010). « Collégial : "le MELS n'a plus d'expertise" », [En ligne], *La Presse* (26 août), [www.lapresse.ca/actualites/education/201008/26/01-4309891-collegial-le-mels-na-plus-dexpertise.php].

¹⁵ CONSEIL DU TRÉSOR (2010). *Dépenses publiques des choix responsables – plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses*, Gouvernement du Québec, p. 35.

4.3 Impacts négatifs sur l'attractivité du secteur public

Les vagues de compression ne sont pas sans conséquence non plus sur l'attractivité du secteur public. Une meilleure prise en compte des impacts d'une politique de réduction des effectifs dans d'autres provinces aurait permis d'en constater les conséquences prévisibles. Après dix ans de compressions dans la fonction publique ontarienne, le vérificateur général de la province a exprimé dans son rapport de graves inquiétudes concernant sa pérennité.

Plusieurs années de réduction des effectifs, combinées aux restrictions de recrutement et aux faibles efforts déployés pour promouvoir la FPO comme employeur de choix, ont produit un effectif considérablement plus âgé que dans d'autres lieux de travail de l'Ontario. Les progrès réalisés n'ont pas été suffisants pour surmonter ce problème démographique ni pour déterminer et obtenir les compétences requises dans le milieu de travail d'aujourd'hui et de demain. La prestation des services publics essentiels pourrait être en danger, à moins de mettre en œuvre dans les meilleurs délais des stratégies visant à recruter des travailleurs plus jeunes possédant les compétences nécessaires¹⁶.

5 Le gel des effectifs dans le secteur public : comment va-t-on répondre aux besoins ?

5.1 Gel des effectifs dans le secteur de la santé et des services sociaux

L'étude des effets des politiques de réduction par attrition et de contrôle des effectifs dans la fonction publique devrait nous faire s'interroger sur les conséquences qu'aura un gel des effectifs sur le système de santé québécois. Ce dernier aura, dans les années à venir, d'importants défis à relever étant donné la croissance des besoins de la population. À titre d'illustration, la direction d'un centre hospitalier régional annonçait en février dernier un investissement de 100 millions de dollars afin de répondre adéquatement à la croissance des demandes. Selon une étude sur l'achalandage réalisée par l'établissement, entre 2012 et 2013, le nombre de traitements de dialyse rénale était passé de 21 159 à 25 886, le nombre de chirurgies d'un jour, de 5 372 à 5 679 et le nombre de visites en hémato-oncologie, de 14 270 à 19 390¹⁷. Plutôt qu'à un surplus de personnel, c'est à une véritable pénurie qu'a affaire actuellement le réseau de la santé et des services sociaux.

Par ailleurs, les prétentions du ministre Barrette de ne pas toucher aux services tout en gelant le nombre d'employées et employés par des compressions dans la « bureaucratie » ou dans

¹⁶ BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE L'ONTARIO (2004). *Rapport par année – 3.02 renouvellement des ressources humaines*.

¹⁷ MICHAUD, Pierre (2014). « Hôpital régional de Rimouski : La hausse des besoins exigent 100 M \$ », [En ligne], *Le Rimouskois* (5 février) [www.hebdosregionaux.ca/bas-st-laurent/2014/02/05/la-hausse-des-besoins-exigent-100-m].

l'encadrement semblent pour le moins optimistes¹⁸. En réalité, les différentes réformes mises en place dans une perspective similaire par les gouvernements libéraux depuis 2003 n'ont pas permis de freiner l'augmentation du nombre de cadres¹⁹.

5.2 Gel des effectifs dans le secteur de l'éducation

Le réseau de l'éducation a fait les frais de compressions et de coupes au cours des dernières années. Cela a eu pour conséquence une dégradation des conditions de travail des professionnelles et professionnels de l'éducation, du personnel enseignant et du personnel de soutien scolaire. Dans plusieurs catégories d'emplois, cela s'est traduit par une surcharge de travail et un manque d'effectifs dans un contexte où les besoins s'accroissent.

En 2014-2015, les commissions scolaires devront faire face à une réduction de 2 % de la masse salariale et de 3 % des dépenses de fonctionnement. Des coupes de 70 millions de dollars dans les mesures d'appui à la réussite scolaire et de 10 millions en adaptation scolaire devront être effectuées²⁰, et cela, après que le réseau de l'éducation a subi depuis 2010 des compressions budgétaires de l'ordre de 800 millions de dollars²¹. Or comme le soulignait récemment le rapport Champoux-Lesage :

Le nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage dans les commissions scolaires est passé de 117 604 en 2001-2002 à 176 349 en 2011-2012, pour une hausse de 58 745, soit 50 %, ce qui est considérable. [...] Toujours de 2001-2002 à 2011-2012, le nombre d'élèves handicapés a doublé, passant de 16 080 à 32 578. On note des augmentations spectaculaires de la prévalence pour les catégories suivantes : 410 % pour les troubles envahissants du développement, 252 % pour la déficience langagière et 163 % pour les troubles relevant de la psychopathologie²².

Résultat : en raison des délais importants dans le réseau public, de nombreux parents se tournent aujourd'hui vers le secteur privé pour obtenir de l'aide, par exemple en orthophonie ou en psychologie. Ainsi, pour le secteur de l'éducation, comme pour le secteur de la santé, l'idée selon laquelle un gel des effectifs ne compromettrait pas l'offre de services ne semble pas beaucoup plus réaliste.

¹⁸ ROBILLARD, Alexandre (2014). « Barrette vise des compressions de 600 millions en santé », *La Presse canadienne*, Québec (25 juin).

¹⁹ OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2012). « L'effectif du réseau de la santé et des services sociaux », *L'État québécois en perspective*, 4 p.

²⁰ FÉDÉRATION DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (2014). *Les règles budgétaires 2014-2015 : comparaisons avec 2013-2014*, Conseil fédéral (Octobre).

²¹ HARVEY, Pierre-Antoine (2014). *Les compressions budgétaires en éducation 2010-2014*, CSQ (Septembre).

²² QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2014). *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, [En ligne] (mai), [www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/rapport_comiteCS_mai2014v3p.pdf], p. 111.

6 Conclusion

Le projet de loi n° 15 suscite de vives inquiétudes. Le SISP s'oppose catégoriquement au gel global des effectifs tel que le prévoit le projet de loi n° 15. L'expérience négative des politiques de contrôle des effectifs dans la fonction publique au cours des dernières années nous fait craindre le pire. Un gel global des effectifs de l'ensemble du secteur public affecterait la qualité et l'accessibilité des services publics déjà lourdement touchés par les politiques d'austérité du gouvernement, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En procédant à ce gel, le gouvernement se prive de la possibilité de créer tout nouveau programme ou service, étant donné que les effectifs ne pourront augmenter.

Outre le fait que plusieurs de ses articles soient imprécis, le projet de loi n° 15 nous apparaît particulièrement centralisateur. S'il était adopté, le Conseil du trésor et les ministères disposeraient de pouvoirs considérables qui auraient pour effet de diminuer l'autonomie des organismes publics et de compromettre par le fait même leur capacité à répondre adéquatement aux besoins de la population.

Par ailleurs, il faut s'inquiéter des récentes déclarations du ministre Leitaó selon lesquelles il n'est pas nécessaire que l'État soit seul à livrer les services à la population, évoquant au passage la possibilité de transférer une part de ses responsabilités en matière de santé et d'éducation à des organismes communautaires ou privés. C'est ici tout l'enjeu de la sous-traitance et de la privatisation des services publics qui est soulevé par les propos du ministre des Finances. Comment ne pas y voir là l'avant-goût du projet libéral menant tout droit à l'érosion des services publics ?

Pour toutes ces raisons, le SISP recommande le rejet du projet de loi n° 15.



www.sisp.qc.net

9405, rue Sherbrooke Est, bureau 120, Montréal (Québec) H1L 6P3
Téléphone : (514) 353-8886 Télécopieur : (514) 353-8887