

**MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES**

**DANS LE CADRE DES
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES
SUR LE PROJET DE LOI N^o 60,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA FONCTION
PUBLIQUE ET D'AUTRES DISPOSITIONS**

Février 2021

Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnels du Québec

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est le plus grand syndicat de personnel professionnel du Québec. Créé en 1968, il représente près de 29 000 spécialistes, dont environ 20 650 dans la fonction publique, 5 400 à l'Agence du revenu du Québec et 2 950 en santé, en éducation et dans les sociétés d'État.

Un large bassin d'expertes et d'experts des services publics

Titulaire d'une formation universitaire ou d'une expérience équivalente, le personnel professionnel du gouvernement du Québec est issu de multiples disciplines telles que : informatique, agronomie, administration, médecine vétérinaire, biologie, géologie, chimie, ingénierie forestière, arpentage, architecture, développement industriel, économie, évaluation, communication, bibliothéconomie, traduction, travail social, droit, orientation, psychologie, sciences de l'éducation, réadaptation, pédagogie, affaires internationales, muséologie, comptabilité, fiscalité, actuariat, etc.

1) Le projet de loi n° 60 modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions

1.1 Le projet de loi n° 60 (PL60) en bref¹ :

- Le PL60 prévoit des modifications au processus de recrutement et de promotion des fonctionnaires de manière à ce que ces derniers soient choisis au terme d'un processus de sélection plutôt que d'un processus de qualification. Il élimine ainsi la notion de banque de personnes qualifiées et prévoit des règles régissant la façon de doter un emploi plutôt que la façon de qualifier des personnes qui pourraient éventuellement occuper un emploi au sein de la fonction publique.
- Le PL60 prévoit que les sous-ministres et dirigeants d'organismes seront désormais responsables du processus de dotation des emplois qui sont à pourvoir au sein de leur ministère ou de leur organisme. Il prévoit également les règles que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes doivent respecter lorsqu'ils embauchent.
- Il habilite le Conseil du trésor à établir différentes normes applicables au nouveau processus de dotation des emplois, notamment les types de moyens d'évaluation qui doivent être utilisés pour sélectionner un candidat. Il accorde également au Conseil du trésor le pouvoir de déterminer les cas et situations suivant lesquels un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme peut sélectionner un candidat autrement que par un processus de sélection et le pouvoir de déterminer les règles que ceux-ci doivent alors suivre.
- Le PL60 habilite le président du Conseil du trésor à fournir des services-conseils aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes en matière de moyens d'évaluation et l'habilite à développer, à administrer et à corriger des examens à leur demande. Il accorde de plus au président du Conseil du trésor le pouvoir de vérifier la façon dont sont recrutés et promus les fonctionnaires par les sous-ministres et les dirigeants d'organismes.
- Le PL60 prévoit que le Conseil du trésor peut établir des équivalences aux conditions minimales d'admission non seulement pour les classes d'emplois ou pour les grades, mais aussi, pour un emploi particulier. Il accorde également au président du Conseil du trésor le pouvoir d'autoriser un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme à amorcer un processus de sélection en recourant à une équivalence établie par le Conseil du trésor. Il prévoit également qu'une personne peut participer à un processus de sélection et être nommée à un emploi même si elle ne respecte pas les conditions minimales d'admission, mais est en voie de les respecter.
- Le PL60 donne au Conseil du trésor le pouvoir de mettre en œuvre, d'ici à ce que les règles proposées par le projet de loi relatives au processus de sélection entrent en vigueur, un projet pilote concernant le recrutement et la promotion de certains fonctionnaires.

¹ L'information de cette section est, pour l'essentiel, extraite de la section Notes explicatives du projet de loi.

- Le PL60 fait passer de six mois à un an la durée minimale du stage probatoire que toute personne recrutée comme fonctionnaire doit effectuer et confère au Conseil du trésor le pouvoir de déterminer différentes conditions et modalités relatives au stage probatoire.
- Le PL60 prévoit que le fonctionnaire élu député ou à une autre charge élective ou qui devient employé politique reprend, lorsqu'il décide d'exercer son droit de retour dans la fonction publique, son emploi dans le ministère ou l'organisme auquel il appartenait, et ce, au classement qu'il avait au moment de son départ. Le projet de loi élimine pour un tel fonctionnaire le droit de requérir du président du Conseil du trésor qu'il procède à une nouvelle vérification de ses aptitudes et qu'il le place, par priorité, à un emploi qui correspond à celles-ci lorsqu'il revient dans la fonction publique.
- Le PL60 permet au président du Conseil du trésor de demander à la Commission de la fonction publique d'effectuer une vérification particulière sur toute matière qui est de sa compétence. Il permet de plus à la Commission de rectifier de son propre chef une décision entachée d'une erreur matérielle.
- Le PL60 précise que le gouvernement a le pouvoir de déterminer les règles applicables à un fonctionnaire qui a cessé d'exercer ses fonctions.
- En outre, le PL60 modifiera plusieurs lois en vigueur et affectera plusieurs organismes. Les lois modifiées sont, notamment :
 - la *Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01);
 - la *Loi sur l'Agence du revenu du Québec* (chapitre A-7.003);
 - la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chapitre A-33.2.1);
 - la *Loi sur le Conseil des arts et des lettres du Québec* (chapitre C-57.02);
 - la *Loi sur les musées nationaux* (chapitre M-44);
 - la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32).

1.2 Les objectifs du projet de loi²

Les principaux objectifs du PL60 consistent :

- à mieux répondre aux enjeux de main-d'œuvre des ministères et organismes dans un contexte de rareté de main-d'œuvre;
- à acquérir une plus grande agilité et de la souplesse en matière de recrutement et de promotion;
- à réduire les délais lors du comblement des emplois.

² Ces renseignements proviennent du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

2) Commentaires du SPGQ

2.1 La révision du processus de qualification

- L'un des objectifs du PL60 vise l'acquisition d'une plus grande souplesse dans le processus de recrutement et de promotion du personnel au sein de l'appareil gouvernemental.
- Dans le cadre des travaux du comité de l'attraction, de la rétention et du maintien de l'expertise du personnel professionnel de la fonction publique³, le SPGQ avait déjà exprimé dans un rapport de recherche diffusé à l'hiver 2020 le souhait de rendre plus souple le processus de qualification du personnel de la fonction publique.
- Les constats du rapport de recherche reposaient, notamment, sur une consultation (sondage) réalisée auprès des membres du SPGQ, y compris des chefs d'équipe. Ces derniers participent souvent au processus de sélection du personnel. Or, pour faciliter le recrutement de la main-d'œuvre, plusieurs chefs d'équipe mettaient en doute le processus de qualification du personnel en vigueur et souhaitaient un assouplissement des règles en matière de recrutement. En outre, près de 60 % des membres du SPGQ sondés ont signalé qu'un processus de qualification du personnel plus souple favoriserait l'attraction de talents au sein de la fonction publique québécoise.
- L'idée de la nécessité d'un assouplissement du processus de qualification du personnel de la fonction publique était également partagée par la présidente du comité, à savoir une personne neutre issue du monde universitaire et spécialisée dans le domaine de l'attraction et de la rétention du personnel.
- Partant de ceci, le SPGQ voit d'un bon œil la volonté gouvernementale de développer un processus de recrutement et de promotion ayant une plus grande agilité et souplesse.
- Lors des travaux du comité, le SPGQ avait cependant insisté sur la nécessité d'un processus de qualification impartial et de la nécessité de la non-ingérence du politique dans son application.

2.2 L'importance de l'impartialité du processus de recrutement

- Réduit à sa plus simple expression, le PL60 vise deux grands changements : 1) mettre fin aux banques de personnes qualifiées pour instaurer un processus de sélection; 2) décentraliser le processus de sélection au sein des ministères et organismes.
- Le processus de qualification en vigueur avait été mis en place afin d'éviter l'influence politique dans l'embauche et la promotion du personnel. Les modalités d'application visaient l'impartialité du processus de qualification. On cherchait à sélectionner les candidats au mérite et à donner une chance égale à tous les citoyens qualifiés souhaitant exercer un emploi dans la fonction publique.
- Dans la mouture actuelle du PL60, bien que le président du Conseil du trésor détienne notamment un rôle de services-conseils et que le projet de loi lui accorde le pouvoir de vérifier la façon dont sont recrutés les fonctionnaires, la responsabilité de la sélection a

³ Le mandat de ce comité est issu de la convention collective 2015-2020 des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec. Il consistait à dresser un portrait de la situation en matière d'attraction et de rétention des professionnels de la fonction publique et à analyser et à développer l'expertise générale et spécifique des emplois de professionnels. Le comité était composé de représentants du SCT et du SPGQ, ainsi que d'une présidente indépendante issue du monde universitaire et spécialisée dans le domaine de l'attraction et de la rétention du personnel. Trois rapports de recherche ont été produits respectivement par le SPGQ, le SCT et la présidente du comité.

été décentralisée aux sous-ministres et aux dirigeants des organismes. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pourra sélectionner le candidat dont le profil correspond le mieux, à son avis, à celui qui est recherché pour occuper l'emploi à pourvoir.

- Pour le moment, l'absence d'intentions réglementaires du gouvernement ne permet pas au syndicat d'adopter une vision précise des modalités d'application du PL60. Ultimement, la réglementation devrait comprendre des balises claires visant à éviter le favoritisme et à encadrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires. L'embauche du personnel doit être à l'abri de toute forme de favoritisme.
- Le SPGQ croit que le PL60 devrait comprendre un mécanisme d'évaluation des candidatures autonome des sous-ministres et dirigeants d'organismes. Par exemple, les ressources humaines de l'organisme pourraient jouer un rôle accru et agir à titre de chien de garde en la matière. Cependant, la direction des ressources humaines est en partie assujettie au dirigeant de l'organisme. Mieux encore en vue d'assurer l'impartialité du processus, des comités de sélection paritaires (syndicat-employeur) pourraient être mis en place. La neutralité serait ainsi assurée par l'angle d'analyse distincte des partenaires.
- En l'absence de balises visant à éviter le favoritisme, le projet de loi comporte des risques, notamment :
 - une spécialisation trop accrue des ministères et des organismes en matière de sélection du personnel (classification, exigences à l'embauche, etc.);
 - l'accroissement du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires dans le recrutement et la promotion, augmentant ainsi les risques de favoritisme. Par exemple, la possibilité de développer un appel de candidatures trop spécifique visant à favoriser une candidature;
 - la réduction de la mobilité interne au sein de l'administration publique;
 - l'existence de disparités dans les pratiques de dotation entre les ministères et organismes, compromettant l'équité du processus de sélection au sein de l'appareil gouvernemental. Elles pourraient aussi remettre en question le fonctionnement et les fondements de la classification des emplois, dont les connaissances, habiletés et conditions minimales requises pour chaque catégorie d'emplois.
- Le PL60 prévoit aussi que le Conseil du trésor puisse établir des équivalences aux conditions minimales d'admission, non seulement pour les classes d'emplois ou pour les grades, mais aussi pour un emploi particulier. Il accorde également au président du Conseil du trésor le pouvoir d'autoriser un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme à entreprendre un processus de sélection en recourant à une équivalence établie par le Conseil du trésor. De plus, il prévoit qu'une personne puisse participer à un processus de sélection et être nommée à un emploi même si elle ne respecte pas les conditions minimales d'admission, mais est en voie de les respecter. Le SPGQ estime que ces dispositions ouvrent la porte au recrutement de personnel sous-qualifié. Par exemple : que signifie *être en voie de respecter les conditions minimales d'admission* ? Des candidats qui ne détiennent pas forcément l'expertise requise pour occuper des postes nécessitant des qualifications pointues pourraient être recrutés. Cela pourrait conduire à une perte de contrôle de la qualification du personnel, ce qui suscite l'inquiétude du SPGQ, notamment pour la qualité des services publics. Des balises devraient être définies à cet effet dans le PL60 ou dans les règlements à venir, le cas échéant.

- Le PL60 prévoit l'abolition de l'article 35 de la *Loi sur la fonction publique*. Or, cet article prévoit que : « Un candidat peut interjeter appel devant la Commission de la fonction publique (CFP) s'il estime que la procédure utilisée pour son admission ou pour son évaluation dans le cadre d'un processus de qualification visant exclusivement la promotion a été entachée d'une irrégularité ou d'une illégalité ». L'abolition de cet article élimine la possibilité pour un candidat d'interjeter appel auprès de la CFP à la suite d'un processus de qualification qu'il juge irrégulier. Le SPGQ ne comprend pas les raisons qui justifient l'abolition de cet article, jugeant que cela compromet l'impartialité du processus de sélection.

2.3 L'efficacité de la révision du processus de qualification comme mesure d'attraction

- Si l'une des intentions du PL60 consiste à mieux répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'appareil gouvernemental, le SPGQ doute qu'il suffise, à lui seul, à y résoudre les difficultés d'attraction. Les difficultés d'attraction ont été documentées dans le rapport déjà cité du SPGQ portant sur l'attraction et la rétention du personnel de la fonction publique. En outre, dans le cadre des travaux du comité de l'attraction et de la rétention, la présidente indépendante du comité mentionnait que l'attraction au sein de la fonction publique doit être un axe prioritaire et que des actions doivent dès maintenant être entreprises en ce sens.
- Parmi les actions mentionnées par la présidente du comité favorisant l'attraction figure l'allègement du processus de qualification, mais également :
 - la révision de la classification des emplois;
 - la création d'une image de marque de la fonction publique;
 - l'accès à la formation;
 - l'accès au télétravail;
 - la rémunération.
- Concernant ce dernier point, la présidente du comité reconnaissait que la rémunération joue un rôle non négligeable comme moteur de l'attraction et de la rétention du personnel.
- Ainsi, bien qu'un allègement du processus de dotation puisse faciliter le recrutement du personnel, cette mesure devrait être combinée à d'autres actions en vue d'accroître l'attraction de la main-d'œuvre au sein de l'appareil gouvernemental, et ce, dans un contexte de rareté de main-d'œuvre.
- En effet, les problèmes de recrutement sont susceptibles de perdurer à la suite de la crise sociosanitaire actuelle.

2.4 La révision du processus de qualification : une occasion ratée?

- Le PL60 ne vise pas que la fonction publique, mais aussi plusieurs organismes de l'appareil gouvernemental (Agence du revenu, Autorité des marchés publics, institutions muséales, etc.). Or, les parties patronales, syndicales et autres partenaires de ces différents organismes ont négocié et convenu des ententes au cours des dernières années qui comprennent des dispositions relatives au recrutement et à la promotion du personnel. À cet effet, le PL60 signerait-il l'arrêt de mort, en tout ou en partie, de ces ententes ? Le droit à la négociation des conditions de travail serait ainsi bafoué, le cas échéant.

- À travers la décentralisation du processus de sélection, existe-t-il une volonté gouvernementale de démantèlement de l'État tel qu'on le connaît aujourd'hui ? Les ministères devenant de plus en plus indépendants des autres en ayant moins de règles communes ?
- L'exercice de révision de la qualification aurait constitué un bon moment pour mettre en place des mécanismes d'embauches paritaires, des comités paritaires de sélection et des choix paritaires incluant les syndicats et les spécialistes qui occupent les postes visés par la sélection. Un tel exercice de révision aurait ultimement constitué une excellente voie afin d'éviter le favoritisme. Un tel exercice aurait peut-être ouvert la porte à une discussion sur la sous-traitance qui plombe gravement les ressources financières de l'État.
- D'ailleurs, concernant la sous-traitance, au cours des 20 dernières années, en sabrant les effectifs pour réduire le coût des dépenses, le gouvernement a atrophié l'expertise de la fonction publique, ce qui a constitué un terreau fertile pour la collusion et la corruption, et a provoqué une hausse de plus en plus importante des coûts des services sous-traités et la dépendance envers le secteur privé. Cet aspect a d'ailleurs été documenté par divers organismes jugés neutres, notamment par la commission Charbonneau et le Vérificateur général.
- L'agilité apportée par le processus de sélection pourrait favoriser la réduction de la sous-traitance étant donné que les gestionnaires auront vraisemblablement plus rapidement accès aux ressources humaines. Cependant, des règles devront être prévues dans la réglementation pour éviter que les dirigeants abusent du pouvoir discrétionnaire en faisant appel aux sous-traitants au détriment de l'embauche du personnel.

RECOMMANDATIONS

Pour améliorer et mieux circonscrire le PL60, le SPGQ recommande :

- de diffuser les intentions réglementaires et d'associer les partenaires syndicaux dans l'établissement de celles-ci;
- d'inclure, dans la réglementation, un mécanisme d'évaluation des candidatures autonome des sous-ministres et dirigeants d'organismes et assurant l'impartialité du processus de sélection;
- de mettre sur pied des comités de sélection paritaires (syndicat-employeur);
- d'intégrer, dans la réglementation, des balises strictes visant à éviter le favoritisme;
- d'englober, dans la réglementation, des balises strictes visant à éviter la perte de contrôle de la qualification du personnel.
- de ne pas affecter, par ce projet de loi, les conventions collectives et les règles d'embauche déjà dûment négociées autres que celles de la fonction publique.