



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi no 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

Présentés à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale

Octobre 2014

Le Conseil du patronat du Québec

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

Conseil du patronat du Québec –
octobre 2014

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
4^e trimestre 2014

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi no 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

Présentés à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale

Octobre 2014

Le Conseil du patronat du Québec est heureux de soumettre ses commentaires à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale sur le 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*.

En tant que seule véritable confédération patronale québécoise, le Conseil du patronat s'assure que les employeurs d'ici disposent des meilleures conditions pour prospérer et, ainsi, contribuer à la prospérité de tous les Québécois et Québécoises. Afin d'atteindre cet objectif, le Conseil du patronat considère qu'une fiscalité concurrentielle passant par des finances publiques saines est une des priorités pour l'obtention de ces conditions.

Dans ce contexte, toute mesure visant à assurer l'efficience et l'efficacité de l'appareil gouvernemental est la bienvenue pour le Conseil du patronat.

Il demeure cependant important de préserver une approche holistique du contrôle des finances publiques. Dès lors, on évite de créer un phénomène de vases communicants, par lequel la réduction d'une dépense d'un côté entraîne une augmentation de dépenses d'un autre côté.

Ainsi, le projet de loi est un élément d'un ensemble de mesures visant à assainir les finances publiques. Il est donc nécessaire que le gouvernement garde précisément le cap sur cet ensemble intégré de mesures. On ne peut donc pas affirmer simplement que le contrôle des effectifs constitue la solution au contrôle des dépenses de l'État. De même, on ne peut pas saluer aveuglément ce projet de loi sans s'assurer qu'il s'inscrit dans une vision d'ensemble du redressement des finances publiques. Au même titre, on ne peut pas parler uniquement de contrôle des dépenses sans parler de développement économique simultané.

Ayant ces prémisses en tête, nous soumettons à la Commission les commentaires plus spécifiques qui suivent.

L'importance des résultats attendus

Nous constatons que ce projet de loi s'inscrit dans des mesures de centralisation des pouvoirs de gestion auquel le gouvernement procède actuellement, comme c'est le cas, notamment, dans l'optique de la révision des programmes en cours et avec le projet de loi n° 10 : *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. Cela étant, il demeure important de s'assurer d'être capable de produire les résultats attendus lorsqu'autant de responsabilités se trouvent entre les mains de si peu de personnes. Il est pertinent par ailleurs, comme le propose le projet de loi, de responsabiliser les ministres ainsi que les plus hauts dirigeants des organismes publics à l'importance d'un contrôle rigoureux des effectifs.

De même, comme le projet de loi propose essentiellement des pouvoirs au président du Conseil du trésor et des obligations aux organismes publics, il sera important pour le président du Conseil du trésor, chargé d'appliquer cette éventuelle loi, de faire un exercice tout aussi rigoureux de détermination des objectifs. Le projet de loi, tel qu'il est présenté, ne fait état d'aucun paramètre à ce sujet.

Nous soulevons aussi un doute sur la pertinence de prévoir que les organismes soient tenus de maintenir les services offerts à la population. En effet, dans le cadre de l'exercice de la révision de l'ensemble des programmes, le gouvernement s'est engagé à s'assurer que le portefeuille des programmes, des organismes, des structures ainsi que les façons de faire du gouvernement seront conformes à la capacité de payer des contribuables. **Il est en effet illusoire de s'imaginer qu'une réduction des dépenses – et donc, des effectifs – des organismes publics peut s'effectuer sans affecter les services offerts.**

On doit plutôt se questionner sur le panier de services offerts. Tous ces services sont-ils nécessaires? Doivent-ils tous être offerts par le secteur public? Peuvent-ils être financés par le secteur public, tout en étant dispensés par le secteur privé, en tout ou en partie?

Soyons clairs : nous ne soutenons pas que la solution passe systématiquement par la privatisation des services. Nous soulignons toutefois qu'il est nécessaire d'évaluer la pertinence de l'apport du secteur public en ce qui a trait aux différents services offerts afin de mesurer : 1) ce qui doit réellement demeurer sous l'entière responsabilité du secteur public; 2) ce qui devrait être financé par le secteur public tout en étant offert par le secteur privé; 3) ce qui devrait être sous l'entière responsabilité du secteur privé.

L'État a comme importante responsabilité de s'assurer que :

- les décisions de gestion soient les meilleures afin de remplir la mission qui est confiée à l'organisme;
- le besoin de la clientèle soit satisfait sur le plan de la qualité;
- ces décisions reflètent le meilleur coût-bénéfice possible

Dans cette optique, il est donc également nécessaire que les décisions de gestion des ministères et des organismes publics puissent être à l'abri des commandes ou de pressions politiques qui ne seraient pas cohérentes avec les objectifs d'efficience ciblés par le gouvernement lui-même. À titre d'exemple, le maintien d'un bureau de services quelconque dans une localité, alors que le besoin en matière de services ne le requiert pas, ou en l'absence de besoin de services clairement avéré.

L'importance d'une planification centrée sur les besoins

Nous saluons aussi l'implantation d'une planification triennale de la main-d'œuvre par les organismes publics. Il s'agit d'une mesure de gestion qui nous semble rigoureuse et appropriée. Encore là, cette planification devra se faire en gardant le cap sur les objectifs stratégiques de l'organisme afin d'éviter une gestion à l'aveugle ciblée uniquement sur un nombre d'effectifs à limiter.

À une époque où on constate qu'au cours des ans plusieurs organismes ont été victimes d'une perte d'expertise interne, cet exercice de planification triennale est une excellente occasion de trouver les solutions adéquates pour s'assurer que les ressources de chaque organisme soient celles qui sont appropriées pour l'exercice de sa mission. Le projet de loi mériterait d'ailleurs d'être explicite quant à cet objectif.

Comme le président du Conseil du trésor, dans le projet de loi, se réserve le pouvoir d'allouer les effectifs à chaque ministère et organisme, il sera important, ici également, qu'une démarche rigoureuse, centrée notamment sur les objectifs que nous venons de décrire, sous-tende la détermination de ces quotas d'effectifs. Une collaboration efficace entre le Conseil du trésor et les ministères et les organismes concernés nous apparaît des plus nécessaires à cet effet. Une vision d'ensemble de la part de tous les intervenants est la clé du succès d'une telle approche.

Il est fort probable que l'exercice de révision actuel des programmes tende à démontrer qu'un certain nombre d'entre eux ont un besoin urgent d'être « dépoussiérés ». Combien de programmes et d'organismes publics ont fait l'objet dans la dernière décennie d'un audit quant aux résultats obtenus en lien avec les objectifs poursuivis? Cette recherche de l'excellence ne peut être que salutaire pour alléger les façons de faire tout en recentrant l'action sur les besoins premiers de la clientèle à desservir.

L'importance d'éviter des effets non désirés

Il est normal que le projet de loi prévoie qu'un organisme ne puisse éluder ses obligations de contrôle des effectifs en concluant des contrats de services pour pallier sa réduction d'effectifs.

Il sera toutefois important que cette disposition ne devienne pas un obstacle à la conclusion de contrats qui seraient normalement et usuellement attribués à des fournisseurs de l'État.

En effet, l'essence d'un contrat de services est de fournir à l'organisme public une prestation de service ponctuelle, complémentaire ou, encore, accessoire à la mission de l'organisme public. Ces critères doivent donc guider les gestionnaires des organismes publics dans leurs décisions d'attribuer de tels contrats. **Le projet de loi, en prévoyant l'interdiction pour les organismes publics de contourner leurs obligations de contrôle des effectifs par la conclusion de contrats de services, ne devrait pas avoir pour effet d'empêcher les fournisseurs actuels ou potentiels de l'État, et dont l'expertise est nécessaire à l'organisme public, de faire des affaires avec l'État. Les dispositions du projet de loi devraient être précises à cet effet.**

Des pistes additionnelles de solution

Soulignons finalement que si le contrôle des effectifs en nombre est une mesure pertinente à une saine gestion des finances publiques, il reste que le contrôle des autres dépenses reliées à la main-d'œuvre s'avère également nécessaire.

En effet, alors que l'État entreprend la négociation de ses conventions collectives, il se doit de saisir cette occasion pour trouver, de concert avec les représentants de ses salariés, des solutions appropriées pour contrôler la masse salariale et les dépenses reliées au personnel, qu'il s'agisse des avantages sociaux, des modes de rémunération, de l'organisation du travail, des heures supplémentaires, etc.

Nous nous permettons de relever quelques données touchant particulièrement l'état du Québec à titre d'employeur :

- Le gouvernement du Québec verse annuellement près de 500 M\$ en cotisations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, ce qui représente près de 25 % des cotisations totales.
- Dans les quatre dernières années, le taux moyen de cotisation a connu une baisse totale de 0,25 \$, représentant ainsi une économie pour les employeurs du Québec de l'ordre de 325 M\$. Par contre, les employeurs du secteur public ont connu une baisse plus lente de leur taux de cotisation que le taux provincial. Par exemple, dans le secteur de la santé, pour les établissements de type « soins de courte durée », le taux n'a fléchi que de 0,06 \$.
- Les conventions collectives du secteur public prévoient généralement une bonification de l'indemnité de remplacement du revenu (en sus de ce qui est prévu à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*) pouvant aller jusqu'à 100 % du salaire en cas d'invalidité du travail. Il s'agit là d'une dépense excédentaire pour le gouvernement.

- Les régimes actuels d'assurance-salaire (aussi appelée assurance-traitement) représentent une dépense de l'ordre de 770 M\$ annuellement en matière d'indemnités. Ces régimes d'assurance nécessiteraient une révision importante.

Nous estimons que l'instauration d'une culture de productivité, de performance et de concurrence dans l'administration publique serait bénéfique. Il est souhaitable d'adopter un mode de rémunération basé davantage sur la performance et les résultats en fonction d'objectifs mesurables que relié à la seule performance économique. L'État québécois a besoin de relève – et comme nous l'avons mentionné, d'expertise – et il est important qu'il puisse attirer des gens compétents dans la fonction publique. Pour y parvenir, il faudra qu'il leur offre une rémunération compétitive et axée sur la performance. Encore faudrait-il évidemment que les conventions collectives le permettent.

Des gains d'efficience sont également possibles avec une gestion rigoureuse des ressources humaines, notamment des invalidités. Toutefois, lorsque les conventions collectives sont un obstacle à une telle gestion, il est pertinent, là encore, d'apporter ces enjeux aux tables de négociation.

Conclusion

Le Conseil du patronat constate que le projet de loi est une pièce pertinente dans l'assemblage des mesures requises pour assainir les finances publiques.

Il faut toutefois garder à l'esprit les éléments suivants :

- **Le contrôle des effectifs de l'État doit se faire dans un objectif plus large d'efficience des ministères et des organismes et non simplement de réduction aveugle du nombre d'effectifs;**
- **Le contrôle des effectifs de l'État passe inévitablement par une révision du panier de services offerts par les ministères et les organismes publics;**
- **Le contrôle des effectifs de l'État doit se faire suivant une démarche rigoureuse d'analyse des besoins, particulièrement de l'expertise requise au sein de chaque ministère et organisme;**
- **Le projet de loi ne doit pas devenir un obstacle à la conclusion de contrats publics de services qui répondent par ailleurs aux objectifs usuels de tels contrats;**
- **Au-delà de l'objectif de disposer de plus d'informations sur les effectifs financés à même les crédits budgétaires du gouvernement, une gestion plus rigoureuse de certains dossiers de ressources humaines, notamment en matière de santé et sécurité au travail, et d'assurance invalidité, permettrait**

au gouvernement d'économiser plusieurs dizaines de millions de dollars par année.