



Pour de meilleurs services aux citoyens

**Un nouveau cadre de gestion pour la
fonction publique**

Énoncé de politique

Mémoire déposé à la Commission
spéciale de l'Assemblée nationale

par l'Association professionnelle des ingénieurs
du Gouvernement du Québec

Québec, le 7 septembre 1999

PRÉAMBULE

Le monde change, évolue, se transforme. La mondialisation, les technologies, les innovations, autant de nouvelles réalités qui viennent bousculer notre quotidien, nous obligeant à nous adapter, à réviser nos façons de faire. La fonction publique québécoise vit à ce rythme et est déjà inscrite dans ce virage de l'an 2000. Les ingénieurs de l'État sont au premier rang dans ces mutations. Ils sont à la fois « développeurs » et utilisateurs de technologies, de procédés, d'innovations et gestionnaires de résultats. Ils sont tenus à l'obligation de résultats de par leur loi professionnelle. Le cadre de gestion gouvernementale dans lequel ils œuvrent quotidiennement se doit donc de refléter ce contexte. L'ingénieur de l'État québécois de l'an 2000 restera fondamentalement ce qu'il est, en conservant ses valeurs d'intégrité et de loyauté et son devoir, le service et la protection des citoyens et du patrimoine québécois. La démarche de réflexion sur le cadre de gestion de la fonction publique dans laquelle le gouvernement s'est inscrit, s'inspire d'une volonté d'établir une adéquation plus rigoureuse entre sa gestion des services publics et les réalités concrètes du vécu actuel. Ce cadre de gestion doit se calquer sur l'exercice du présent et détenir une capacité intrinsèque d'évolution et d'adaptation.

CONTEXTE

Cette révision du cadre de gestion gouvernementale, à laquelle nous sommes conviés, nous, ingénieurs de l'État, nous interpelle dans ce que nous avons de plus fondamental, notre devoir, et dans ce qui constitue notre quotidien, l'obligation de résultats.

Nous sommes heureux d'apporter notre contribution à cette étape des plus importante du processus, soit celle de la consultation, et ainsi exprimer notre opinion sur le sujet. Les ingénieurs de l'État et l'APIGQ, leur association professionnelle sont « des acteurs qui se doivent de participer à cette réforme, à ce projet collectif » tel qu'il leur a été spécifié à l'Énoncé de politique.

L'APIGQ représente les ingénieurs membres du personnel de la Fonction publique qui y exercent la profession d'ingénieur dans un ministère ou organisme. Au nombre d'environ mille, ils œuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du Gouvernement du Québec. L'Association a pour mission d'assurer à ses membres la négociation de conditions de travail équitables et l'application de la convention collective en vigueur.

Les principes fondamentaux qui guident toutes les actions de l'Association sont la crédibilité, l'efficacité, l'économie et la transparence. L'Association promeut les valeurs morales et professionnelles de compétence, d'éthique, de responsabilité et d'engagement social.

Notre mandat est de veiller à fournir à nos membres le support nécessaire pour qu'ils puissent exercer leur profession auprès d'un employeur unique dans les conditions respectant le sens de la Loi sur les ingénieurs et du Code de déontologie et ce, pour la plus grande protection du public et des travailleurs. Nos membres sont donc à la fois membres de l'Ordre des ingénieurs et membres de l'APIGQ. Ils sont inscrits au Tableau de l'Ordre, c'est-à-dire qu'ils sont formés et qualifiés selon les critères exigés par l'Ordre, et ils sont fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire régis par la Loi sur la Fonction publique du Québec. Ces ingénieurs de l'État exercent dans les domaines du bâtiment, des transports, de l'environnement, de la santé et de la sécurité du travail, de l'agriculture et des ressources naturelles, de la technologie, de la sécurité publique et dans plusieurs autres domaines connexes. Ils sont ingénieurs civils, ingénieurs miniers, ingénieurs électriques, ingénieurs en télécommunications, en mécanique, en métallurgie...

Ils ont pour tâches de donner des avis techniques et professionnels, de réaliser des études et des devis, de concevoir et préparer des plans, d'élaborer et de superviser des inspections, de développer des normes techniques et de sécurité, d'évaluer des impacts, de concevoir de nouveaux systèmes ou procédés, de vérifier la capacité des ouvrages, d'évaluer des performances, de fournir des expertises-conseil.

C'est dans ce cadre que nous désirons contribuer, à la hauteur de nos moyens et de notre responsabilité, à l'alimentation des discussions qui président la révision du cadre de gestion de la fonction publique québécoise.

Voici donc l'opinion des ingénieurs de l'État sur le document intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique. Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale* qui doit être le point de départ d'une réflexion menant à l'élaboration de ce qui devrait être, quelqu'en soit la forme ou le moyen, une réforme de la fonction publique afin qu'elle réponde aux critères de modernité requis à l'aube du 3^{ième} millénaire.

Ce document est accompagné de trois annexes qui sont essentiellement des moyens de mise en œuvre de la réforme. Nous ne nous attarderons pas ici à ces moyens qui devront être revus afin de prendre en compte les fruits de la consultation sur ce projet de réforme qui nous est proposée.

L'ÉNONCÉ ET COMMENTAIRES

« Lancer une profonde modernisation de la fonction publique. Elle mettra l'accent sur la qualité des services aux citoyens et sur l'atteinte de résultats mesurables ». C'est en ces termes que monsieur Bouchard, Premier ministre du Québec, mandatait le Président du conseil du trésor, lors du discours inaugural du 3 mars dernier.

Il fallait moderniser une fonction publique « compétente, loyale et intègre qui a démontré sa capacité d'innovation et d'adaptation »¹. Il fallait lui inculquer de nouvelles valeurs telle la responsabilisation des gestionnaires, favoriser la performance et faciliter une gestion axée sur les résultats. En d'autres mots lui offrir une mission renouvelée par l'encadrement législatif d'un nouveau cadre de gestion.

La réforme proposée doit « conduire à un appareil administratif plus moderne, capable de s'adapter aux défis de court et long terme, bien centré sur les attentes et les besoins des diverses composantes de la société »². Pourtant, l'objectif de cette réforme tel que présenté ici doit s'attarder à la qualité première et intrinsèque du service aux citoyens à savoir sa pertinence et sa raison d'être et d'être dispensé. Le service est-il celui dont le citoyen est en mesure de s'attendre, répond-il à ses besoins et est-il en cohérence avec la mission de l'organisation dispensatrice ? Préalablement aux questionnements sur la réduction du coût de revient d'un service, la réflexion doit porter sur le service lui-même. Un service non requis, ou qui ne répond que partiellement a un besoin coûtera toujours trop cher. De là l'importance de valider le caractère et la nature de chacun des services offerts. Or, il est clairement spécifié en page 6 du document qu'« Il ne s'agit pas ici de discuter de ce que l'État doit ou ne doit pas faire (le quoi) ... mais de déterminer comment les services publics pourraient être mieux gérés, mieux produits, mieux dispensés ». On est bien loin de la recherche d'amélioration du service lui-même. En ce sens le titre même de cette réforme *Pour un meilleur service aux citoyens* est trompeur.

Quant on aborde un sujet aussi sensible et humain que le service aux citoyens, les services de santé et sociaux et de l'éducation sont interpellés au premier chef. Paradoxalement, dans cette réforme, les domaines de la santé et des services sociaux et de l'éducation sont exclus prétextant que « les cadres de

¹ Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale. Page III.

² Idem, page III.

gestion qui y prévalent sont régis par d'autres lois »³. La grande réforme souhaitée de la fonction publique se limiterait-elle à l'adoption d'une loi, d'une autre loi qui s'ajoute à toutes celles déjà en vigueur? Ou plus simplement que la gestion qui s'exerce dans ces domaines n'a pas lieu d'être axée sur les résultats? Ou encore que les gestionnaires y œuvrant n'ont pas à être imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables? Pourquoi exclure ces deux secteurs de la réforme? La question demeure entière et devra trouver réponse.

Le grand constat qui est à l'origine d'une réforme du cadre de gestion est semble-t-il que l'actuel « quoique assoupli, est resté par ailleurs contraignant pour les gestionnaires »⁴, que les règles et les procédures qui le composent « cadrent mal avec la performance »⁵ et même le cadre de gestion « est un frein à la recherche de la performance et de la qualité des services aux citoyens »⁶. Ce cadre qui est essentiellement régi par la *Loi sur la fonction publique* et par la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, ne parvient pas à faire de la performance et de l'imputabilité des gestionnaires de la fonction publique un *modus vivendi*, un *modus operandi*. Ou du moins pas assez. Que leur faudra-t-il? Une autre loi? En quoi celle-ci induirait-elle un facteur de succès alors que ses deux homologues ensemble n'y sont pas parvenu? Cette volonté tant souhaitée du "davantage", du "plus", du "mieux", trouverait sa solution dans une autre loi qui s'ajouterait aux autres! Et qui plus est, dans un contexte de déréglementation. Cette recherche de l'amélioration ne peut se réaliser que dans la mise en place d'un processus rigoureux où diagnostic et évaluation président aux choix des moyens. Une loi, aussi contraignante soit-elle, restera toujours un moyen coercitif qui n'a d'efficacité que de par la lourdeur de ses sanctions. Et ici, la peine est bien peu effrayante puisqu'il s'agit d'« une sanction pouvant aller jusqu'au remplacement d'un dirigeant »⁷. N'est-ce pas le cas actuellement?

Dans cette volonté de vouloir bien enchâsser la recherche de plus de performance, et d'imputabilité, il est même prévu la signature d'un contrat, liant le ministre responsable et une entité administrative, qui servira de contrôle de la gestion. Ce contrat devant rendre imputable et performante l'une des parties signataires du contrat. Mais, nous, fonctionnaires ne le sommes-nous pas déjà? Le contrat qui nous lie à notre employeur, notre contrat d'embauche ne nous oblige-t-il pas au respect des attentes que l'on nous fixe? Nous ingénieurs de l'État ne sommes-nous pas déjà liés par notre Code de déontologie? Ne sommes-nous pas déjà contraints à l'obligation de résultats par notre loi professionnelle? En quoi avons-nous besoin de cet autre contrat? S'ajoutera-t-il à notre contrat d'embauche? Le remplacera-t-il? En quoi ce contrat sera plus contraignant, plus exigeant que celui que nous avons? Ou n'est-ce là qu'un artifice? Il est vrai que l'on y a accolé des mécanismes de surveillance et de pénalité en cas de non respect. Toutefois, la sanction proposée fait en sorte de libérer de ses obligations contractuelles, ceux qui ne les ont pas respecté. « En tout temps, le ministre peut suspendre ou annuler le contrat de performance et d'imputabilité s'il estime que l'unité ne s'y est pas conformée ou n'a pas atteint ses objectifs de résultats »⁸. C'est une absurdité. Quelle est la nécessité de ce contrat? Qu'apporte-t-il réellement?

Tout cet état de situation est inquiétant. Le libellé même qui sous-tend l'argumentaire de la nécessité de la réforme « Cette nouvelle façon de gérer, où les objectifs sont fixés à l'avance, où les résultats atteints sont mesurés, où l'information est rendue publique en temps utile, permettra... »⁹ inquiète. C'est donc le constat que ce n'est pas le cas actuellement. Mais comment donc sont gérées les sommes énormes que l'on confie aux gestionnaires de la fonction publique? C'est plus que préoccupant. Il faut y voir.

3 Idem, page 5.

4 Idem, page 9.

5 Idem, page III.

6 Idem, page 14.

7 Idem, page 29.

8 Idem, page 59.

9 Idem, page 21.

Quant à la reddition de comptes, elle existe déjà de par la *Loi sur l'imputabilité*. Les objectifs de la Commission de l'administration, en regard des UAS, étaient non seulement d'assurer la transparence de gestion par la reddition de comptes publique sur la performance démontrée par les UAS, mais également de se familiariser avec le nouveau mode de gestion axée sur les résultats. La Commission a fixé à son programme l'examen d'au moins une unité autonome de service par semestre. C'est donc à dire que le mécanisme examinateur, tel prévu au nouveau cadre de gestion, est déjà en place et qu'il a pris bien en main cette nouvelle responsabilité. Afin d'évaluer la performance, la Commission prend connaissance du rapport annuel de gestion de l'UAS, au regard des indicateurs de performance contenu dans l'entente de gestion et des objectifs fixés dans les plans d'action pour les années visées. Ce rapport contient une déclaration de la direction de l'UAS et un certificat de fiabilité de la vérification interne du Ministère quant à la validité et à l'exactitude des données qui y sont présentées. Par ailleurs, le Sous-ministre et le directeur de l'UAS exposent les résultats lors de la séance publique. En quoi celle proposée ici serait-elle plus significative ?

Par ailleurs, comment valider, évaluer, mesurer que la transformation d'une ancienne unité d'un ministère ou d'un organisme en une unité autonome de service a accru significativement son efficacité et sa productivité ?

La modernisation de la fonction publique, s'entend ici dans cet énoncé de politique, comme une mise à niveau du cadre actuel par la modification des moyens de gestion. Or, toutes les valeurs, les principes, les modes et mécanismes de gestion proposés sont déjà en cours dans la fonction publique. Il s'agit plutôt d'officialiser et de publiciser l'actuel. L'assise de cette réforme se voulait reposer sur le principe de la nécessité de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens. Curieusement, l'Énoncé de politique présente un ensemble de moyens qui devraient mener à un résultat non mesurable. En effet, le résultat souhaité, soit une fonction publique modernisée, n'a pas été défini en termes clairs, ni son niveau, ni sa qualité n'ont été identifiés et donc aucune évaluation d'atteinte de résultats ne pourra être faite. En revanche, les moyens eux sont bien définis, largement expliqués, et même déjà soumis en annexes du présent énoncé. N'y a-t-il pas paradoxe entre le discours et l'application puisque l'Énoncé fait largement état de l'encadrement requis, soit les moyens, et demeure très sibyllin. Puisque tout semble basé sur la notion de performance, ne devrions-nous pas trouver dans l'ensemble de la réflexion qui est menée, la définition ou l'acceptation du terme performance et de ses antonymes, non performance et absence de performance ?

Il est curieux de constater que le changement profond demandé à la fonction publique soit de s'attarder aux résultats plutôt qu'aux moyens, que ce changement dans la pensée et dans l'agir, ne se retrouve pas d'ores et déjà chez les concepteurs et les élaborateurs de cette grande réforme. En effet, dans tout processus de changement de culture et de façon de faire, la première étape n'est-elle pas l'application de ce changement à l'objet qui est à changer ? Ce changement est-il si difficile à s'approprier ou est-ce plutôt que son application n'est pas universelle ? Cette constatation ne réduit-elle pas les possibilités de succès de la réforme ?

Il nous apparaît que le seul élément réel de modernisation qui est présenté dans cette réforme est le recours plus intensif aux technologies de l'information, à l'infouroute gouvernementale.

En terminant, nous ajouterons un commentaire sur l'ensemble du processus et de la méthodologie dans lesquels s'est inscrite cette réforme, soit : « Le débat que l'énoncé de politique et la législation proposés suscitent est essentiel afin que les solutions qui seront retenues soient partagées, répondent aux nouveaux besoins d'une administration efficace et garantissent la transparence dont les parlementaires ont besoin et que la population exige »¹⁰.

10 Idem, page IV.

Les Sous-ministres et les dirigeants d'organismes ont été invités à informer et à consulter leur personnel concernant cette réforme. Cette activité s'est tenue au plein cœur de l'été, de la période des vacances. Cette activité a pris diverses formes selon le style de l'organisation. On peut donc dire que, dans la fonction publique, le débat souhaité a eu lieu. Toutefois, les résultats escomptés ont-ils été atteints ? Les objectifs poursuivis par cette consultation n'ayant pas été spécifiquement identifiés et clairement définis, il est impossible d'en mesurer l'atteinte.

La consultation générale, commencée par l'appel de mémoires à soumettre à la Commission parlementaire pour le 7 septembre 1999, publié à la Gazette officielle du 30 juin de la même année, ne laissait que deux mois d'été pour la préparation, se poursuivra par des auditions publiques à compter du 21 septembre prochain. Il y avait visiblement urgence d'agir. Mais sur quel motif s'appuie cette urgence de réformer le cadre de gestion gouvernemental, de moderniser la fonction publique ? puisqu'apparemment, les modes de gestion préconisés sont déjà en place et que la fonction publique « a démontré sa capacité d'innovation et d'adaptation »¹¹. Nous ne pouvons croire que le respect de délais beaucoup trop courts soit un résultat à atteindre dans une modernisation profonde de la fonction publique où les enjeux et les impacts sont déterminant pour le développement du Québec. D'autres résultats mesurables plus pertinents et plus significatifs devraient être identifiés et retenus. L'urgence d'agir permettra-t-elle une réelle prise en compte des opinions et des commentaires tant recherchés ?

Quant à la méthodologie, à savoir ne faire qu'un d'un énoncé de politique et de la proposition de loi qui en sera l'assise légale, nous apparaît une transgression à la logique d'un processus démocratique de consultation. La logique imposait de consulter d'abord sur l'énoncé de politique, puis, de soumettre une proposition de loi induite par les commentaires, les réflexions et suggestions formulés lors de cette première étape. Pourquoi une telle simultanéité ? Et même plus, pourquoi cette hiérarchisation dans la présentation des documents ? La proposition de loi, puisqu'il ne s'agit pas d'un projet de loi, n'est qu'une annexe de l'Énoncé de politique au même titre que *Les initiatives prises depuis 1994* et que *Le contrat de performance et d'imputabilité*. De nombreuses interprétations surgissent. Nous n'en retiendrons aucune. Néanmoins, la transparence tant recherchée par le nouveau cadre de gestion n'est pas ici des plus évidente.

CONCLUSION

Que par cette démarche, on veuille nous convaincre de la nécessité d'une assise légale, par l'adoption d'une loi, pour encadrer les modes actuels de gestion est une chose, encore que, compte tenu des lois actuellement en vigueur, des modifications à celles-ci éviterait l'ajout d'une autre loi. Que l'on prétende qu'il s'agisse d'un nouveau cadre de gestion, il y a loin de la coupe aux lèvres, car toutes ses composantes sont déjà en usage; mais alors que l'on essaie de nous faire croire que nous nous trouvons devant une profonde modernisation de la fonction publique, ça, c'est un leurre.

Notre compréhension du concept de modernisation va dans un tout autre sens. Mais au-delà des mots c'est la compréhension même du mandat que nous ne pouvons partager. Il s'agissait d'une profonde modernisation de la fonction publique. On ne s'est attardé qu'au cadre de gestion pour, semble-t-il, le renouveler or qu'il n'y a rien de vraiment neuf. Et on prétend que les services aux citoyens seront améliorés. Mais, quel était le mandat originel ? S'est-on attardé au bon objet ? Les moyens, les résultats ou les objectifs ?

En tout état de cause, nous sommes disposés, nous les ingénieurs de l'État, à travailler à la hauteur de notre loyauté et de notre responsabilité pour que les citoyens du Québec reçoivent les services auxquels ils ont droit, en respectant les standards les plus élevés de qualité et ce dans l'application des principes de transparence et d'intégrité et aux meilleurs coûts pour l'ensemble de la communauté.

11 Idem, page III.