

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

MÉMOIRE

**à la Commission parlementaire
du budget et de l'administration
relativement à la
Loi sur la Fonction publique
dans le but
d'étudier l'opportunité de la maintenir en
vigueur ou, le cas échéant, de la modifier**

Déposé le 21 septembre 1990

POUR UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) regroupe les mille cent ingénieurs de la fonction publique québécoise. Ce groupe s'est dissocié du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec et a obtenu sa propre accréditation syndicale le 22 septembre 1988.

Rappelons que les ingénieurs ont été les premiers salariés du gouvernement à lutter dans les années soixante pour le droit à la reconnaissance syndicale dans la fonction publique québécoise. C'est en décembre 1965, par la Loi 55 que le gouvernement reconnut de fait l'entité syndicale des ingénieurs. Cette loi sur la fonction publique donnait à tous les fonctionnaires le droit de négocier et le droit de grève. Cependant, elle les soustrayait à l'application d'une partie du Code du travail en leur imposant certaines conditions de travail non négociables.

Il en est encore de même aujourd'hui, puisque la loi actuelle sur la fonction publique prive les fonctionnaires du droit de négocier **toutes** leurs conditions de travail, droit qui est pourtant reconnu par ce même gouvernement aux autres salariés de la province.

Enrichie de son expérience et forte de sa représentativité du groupe des ingénieurs de la fonction publique, l'APIGQ présente dans ce mémoire ses considérations et recommandations sur quelques aspects de la Loi sur la fonction publique ainsi que sur certaines politiques et certains règlements qui en découlent. Notre but est de rendre la Loi sur la fonction publique plus juste envers les employés de l'État et de contribuer ainsi à assurer aux citoyens des services efficaces et de qualité.

Compte tenu de l'ampleur du problème et des ressources de notre association et compte tenu du fait que nos priorités sont surtout orientées vers la négociation de notre première convention collective et de nos salaires, nous n'ambitionnons pas de faire une analyse exhaustive de la Loi sur la fonction publique afin d'établir si elle doit ou non être maintenue en vigueur. Nous voulons cependant vous présenter nos opinions sur des politiques et des règlements qui découlent de cette loi et qui se rattachent directement aux thèmes d'étude établis par la Commission du budget et de l'administration.

Notre principal intérêt dans cette critique constructive de la Loi sur la fonction publique concerne la gestion des ressources humaines. Le personnel est le moteur et l'âme de la fonction publique. Son utilisation optimale et l'efficacité de son administration liées à un réel souci d'équité nous préoccupent donc au premier chef. C'est finalement par les employés de l'État que la mission fondamentale de la fonction publique est réalisée, mission qui est de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit et d'assurer la concrétisation des objectifs de l'État.

1. DROIT À LA NÉGOCIATION DE TOUTES LES CONDITIONS DE TRAVAIL

La loi actuelle sur la fonction publique crée un régime de relations de travail d'exception en rendant non négociables pour les employés du gouvernement certaines matières légitimement négociables selon le Code du travail. De donner de tels pouvoirs à l'État-employeur ne peut que provoquer des situations où les risques d'abus d'autorité et de décisions arbitraires sont élevés; alors que la négociation de ces sujets, comme l'État en fait une obligation pour les employeurs des autres secteurs d'activité, peut éviter ce genre de problème et favoriser l'implication et la motivation des employés.

C'est dans cette optique que nous recommandons que soit modifiée la Loi sur la fonction publique afin de permettre aux employés de l'État de négocier toutes leurs conditions de travail comme cela est accordé par le Code du travail aux autres syndiqués québécois et d'exclure de la loi, en les rendant négociables, les sujets énumérés un peu plus loin.

Ce droit à la négociation a déjà été réclamé par le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec et le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec dans leurs mémoires sur l'avant-projet de la présente Loi de la fonction publique. Nous faisons nôtres leurs arguments et leurs considérations à ce sujet. Nous ajoutons que déjà la Commission Bisailon en 1982 avait proposé d'inclure dans les conventions collectives les matières suivantes:

1.1 Éthique et discipline

Selon l'article 126 de la Loi sur la fonction publique, les normes d'éthique et de discipline sont édictées par règlement du Conseil du trésor. Ce règlement concerne presque seulement le **service exclusif** que doit au gouvernement les professionnels à qui une loi confère un champ de pratique exclusif. C'est le cas des ingénieurs qui subissent alors une réelle discrimination par rapport à la grande majorité des professionnels du gouvernement.

La négociation de ces normes d'éthique permettrait d'en arriver à un règlement plus souple qui serait davantage adapté à la réalité d'aujourd'hui et cela, sans nuire à l'efficacité de l'employé ou le placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Le manque de mobilité des ingénieurs vers le marché extérieur au gouvernement est lié aussi à ce facteur du service exclusif. Déjà le rapport Bisailon préconisait une plus grande mobilité des employés de l'État à l'intérieur du gouvernement mais aussi vers les secteurs parapublic et péripublic. Le rapport proposait même, dans certaines circonstances, la possibilité d'échanges d'effectifs avec le secteur privé.

D'ailleurs, dans le plus grand intérêt de la population qui doit bénéficier de services professionnels variés, d'ingénieurs compétents et d'experts dans plusieurs domaines, le gouvernement doit faciliter la mobilité du personnel afin que celui-ci puisse acquérir de l'expérience dans des champs d'activité diversifiés et augmenter ainsi sa compétence. C'est ensuite le gouvernement et la population qui profiteront de cette plus grande expertise. La Loi sur la fonction publique devrait être modifiée de façon à permettre aux ingénieurs de pouvoir offrir leurs services à l'externe dans la mesure où cela ne nuit pas à leur rendement ni ne les met en conflit d'intérêts.

De plus, le gouvernement devrait, dans cette optique de favoriser la mobilité externe, amender la Loi sur les régimes de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics,

- afin d'assurer la transférabilité des fonds de retraite avec les sociétés d'état provinciales, le gouvernement fédéral, les sociétés de la couronne, les municipalités, les communautés urbaines et même les entreprises privées; ou
- afin de pouvoir rembourser à l'employé, par l'entremise d'un REÉR ou autrement, ses contributions, celles présumément payées par l'employeur et les intérêts sur les deux parts.

Le gouvernement doit prendre conscience que, par ses régimes de retraite RREGOP et RRF, il tient captifs ses propres employés. En effet, dès que ceux-ci ont atteint dix ans de service, ils sont déjà pénalisés s'ils quittent, car ils perdent la part présumément versée par l'employeur. Après une vingtaine d'années, ce n'est pratiquement plus possible pour l'ingénieur de songer à quitter car il a trop investi, la perte est trop lourde à assumer même si les salaires des ingénieurs à l'extérieur du gouvernement sont présentement beaucoup plus élevés.

1.2 Classement des fonctionnaires

Tout comme les règles d'éthique, les normes pour le classement des fonctionnaires auraient intérêt à être négociées. Cette inclusion de la classification dans les matières négociables favoriserait une plus grande équité entre employés et contribuerait grandement à solutionner diverses incohérences et problèmes créés par les normes actuelles.

Nous vous présentons, à titre d'exemple, quelques normes préjudiciables aux ingénieurs.

a) Scolarité: conditions d'admission et scolarité additionnelle.

Selon les **Dispositions générales de la catégorie du personnel professionnel** du *Recueil des politiques de gestion* du Conseil du trésor, les conditions pour être classé professionnel exigent un premier diplôme universitaire de 16 ans de scolarité. Or, chez les ingénieurs, le premier diplôme universitaire comporte 17 ans de scolarité. Le Conseil du trésor ne tient pas compte dans le traitement accordé aux ingénieurs de ces 30 crédits supplémentaires, sous prétexte que c'est le diplôme qui fait loi.

En ce qui concerne maintenant le deuxième diplôme universitaire, pour la plupart des spécialités en génie, la maîtrise s'obtient avec 45 crédits. Or, le gouvernement ne reconnaît la scolarité additionnelle au baccalauréat qu'en tranche de 30 crédits. Ici encore, les ingénieurs perdent au moins la valeur d'un crédit d'expérience d'une demi-année.

b) Stages

Selon le *Manuel des politiques et de la réglementation* de l'Office des ressources humaines, l'expérience acquise dans le cadre des stages inclus aux programmes de cours coopératifs d'une institution d'enseignement est reconnu **sauf** pour les classes d'emploi exigeant l'appartenance à une corporation professionnelle à exercice exclusif; ce qui vise uniquement les ingénieurs ayant étudié à l'Université de Sherbrooke. Ils sont en effet les seuls atteints par cette exception. Cela semble d'autant plus arbitraire, qu'avant février 1987, leurs stages étaient reconnus comme expérience pertinente au même titre que les stages des autres professionnels.

c) Évaluation de l'expérience et progression salariale

D'autres incohérences dans les normes de classification pénalisent encore les ingénieurs, employés de l'état, en ce qui concerne l'évaluation de l'expérience. Ainsi, comment expliquer que lors de leur engagement, certains ingénieurs ayant, par exemple 10 ans d'expérience dans un domaine, ne peuvent s'en faire reconnaître plus de 8 à titre d'ingénieur, alors que le même gouvernement est prêt à leur en reconnaître 10 s'ils acceptent d'être classés agents de recherche et de planification socio-économique?

Finalement, un dernier exemple qui pénalise tous les employés de l'État concerne l'évaluation du crédit d'expérience lors du premier avancement d'échelon. Pourquoi les normes actuelles ne permettent-elles pas de reconnaître lors d'un premier avancement semestriel, à l'employé engagé sur un poste permanent, les mois d'expérience acquis à l'extérieur s'il cumule, au moment de l'avancement d'échelon, six mois dont trois travaillés au gouvernement? On le reconnaît pourtant aux occasionnels, lors d'un réengagement.

1.3 Promotion et période d'essai

Liées au classement, les règles de promotion et les périodes d'essai devraient aussi être exclues de la Loi sur la fonction publique. Soulignons

que le fait de permettre la promotion sans concours ouvre la porte à l'arbitraire patronal et aux abus. Ne serait-il pas préférable et davantage équitable de rendre négociables les règles relatives à la promotion?

Pourquoi ne pas inclure aussi dans les conventions collectives de l'État les règles de probation et de permanence comme cela se fait pour les autres syndiqués au Québec?

2. DROIT À LA PERMANENCE POUR LES OCCASIONNELS

Malgré la recommandation de la Commission Bisailon en 1982, de réduire progressivement et sensiblement l'embauche d'employés occasionnels, leur nombre n'a pas cessé d'augmenter. Au 31 mars 1988, un fonctionnaire sur cinq (13 000 sur 65 000) occupait un de ces emplois qui ne comportent aucune sécurité.

S'il est normal que la Loi sur la fonction publique permette à l'État d'engager pour des situations d'urgence et des projets spéciaux des occasionnels sur des périodes relativement courtes, il est pour le moins déplorable et inexplicable que plusieurs de ces employés se retrouvent, à la suite de renouvellement de contrats, avec le même statut après 5 ou 10 ans.

Si un besoin à court terme devient permanent, il ne faudrait pas pénaliser l'employé qui est plutôt victime des conséquences d'une planification déficiente ou d'une mauvaise gestion des effectifs de la fonction publique.

Nous recommandons donc, comme plusieurs autres organismes l'ont déjà suggéré

- l'intégration pure et simple des employés occasionnels dont les contrats ont été renouvelés sur une période de plus de cinq ans;
- la création d'un mécanisme permettant aux employés occasionnels dont les contrats ont été renouvelés sur une période de plus de trois ans d'obtenir le statut de permanent.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après une brève analyse de quelques politiques et règlements découlant de la Loi sur la fonction publique, l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec estime qu'il est nécessaire de modifier, du moins en partie, cette présente loi.

En ce qui concerne les relations de travail entre l'État et ses employés, nous recommandons:

1. que la loi rende négociables toutes les conditions de travail des employés de l'État dont

- les normes d'éthique et de discipline,**
- les normes de classement des fonctionnaires,**
- les règles de promotion, de probation et de permanence;**

2. que la loi permette

- l'intégration pure et simple des occasionnels de cinq ans et plus,**
- la création d'un mécanisme accordant aux occasionnels de trois ans et plus le statut de permanent.**



Sainte-Foy, le 6 novembre 1990

Monsieur Alain Major
Secrétaire
Commission du budget et de l'administration
Hôtel du Parlement, bureau 3.28
QUÉBEC (Québec)

Monsieur,

La Commission parlementaire lui ayant posé certaines questions sur des sujets particuliers, l'APIGQ aimerait ajouter quelques précisions à son mémoire, principalement en ce qui a trait à la place et à l'utilisation de l'ingénieur dans la fonction publique et à son rôle dans le cadre de la sous-traitance.

Nous espérons que ces quelques considérations éclaireront utilement la Commission sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Veillez accepter, Monsieur Major, l'expression de nos sentiments les plus respectueux.

Grégoire Lamontagne
président

GL/pv

~~Let. Alain Major 90-11-06 page 1~~

POUR UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

La progression de la carrière de l'ingénieur se limite en fait à une douzaine d'années d'exercice, ce qui implique que, vers l'âge de 35 ans, l'ingénieur qui a développé les habilités de sa profession est plafonné, tant du point de vue salarial que sur le plan des défis que lui pose sa tâche. Par défaut de débouchés professionnels, il se dirige alors vers la gestion, seul domaine valorisé dans la fonction publique québécoise.

Pourtant, à ce stade de sa carrière, l'ingénieur se sent toujours grandement motivé et apte à relever des défis professionnels. Notons à ce sujet que les secteurs publics des autres provinces ainsi que celui du fédéral offrent à leurs ingénieurs un plan de carrière à deux orientations de même valeur, l'une vers l'expertise technique, l'autre vers la gestion.

Il est certain que les ingénieurs sont non seulement ouverts mais favorables à un système de gestion des ressources humaines qui encouragerait, dans la fonction publique, la qualité et l'excellence, et prendrait ainsi en considération cet aspect de leur carrière. La mobilité interne et externe qu'on voudrait voir facilitée, en libéralisant par exemple les régimes de retraite ou le service exclusif⁽¹⁾, pourrait être un autre moyen vers plus de compétence, et par le fait même favoriserait l'excellence. Il en est de même du principe de l'imputabilité, lequel tend vers plus d'efficacité et doit être le fait de tous ceux qui ont des mandats à réaliser.

L'intérêt manifesté par la Commission quant aux pratiques de la sous-traitance dans ses rapports avec l'utilisation des ingénieurs, a incité l'APIGQ à vérifier auprès de ses membres, particulièrement auprès de ceux du ministère des Transports et du ministère de l'Environnement, l'état de la question. Voici ce qu'il en est.

A. MINISTÈRE DES TRANSPORTS

La façon actuelle dont le ministère des Transports gère son personnel d'ingénieurs a pour résultat inévitable de diminuer l'utilisation efficace de leur compétence. Aussi, afin d'en arriver à une optimisation des capacités du personnel-ingénieur, il y aurait lieu, croyons-nous que:

1. la planification des projets d'ingénierie soit respectée dans son ensemble et qu'elle soit faite de façon réaliste.

Il arrive trop fréquemment que la planification des projets soit remise en cause par les Directions du ministère. Celles-ci, influencées par des intérêts politiques locaux, font varier l'ordre des priorités. Des conséquences onéreuses en découlent. Par exemple, lors de l'attribution des couches d'usure de béton bitumineux sur les routes, un ordre de priorité est établi selon des études faites par les ingénieurs. Cet ordre tient compte de critères économiques, de critères scientifiques ainsi que de l'urgence réelle d'une situation. Lorsqu'elle se retrouve au niveau des Directions,

(1) Le Code de déontologie des ingénieurs leur interdit déjà de se placer en situation de conflit d'intérêts. Le public ainsi que les clients qui utilisent leur service sont alors protégés.

cette planification approuvée par les autorités du ministère est complètement chambardée parce que des pressions d'hommes politiques locaux interfèrent dans les décisions administratives. Comment peut-on accepter qu'un système de gestion permette de telles infiltrations aux conséquences à court et à long terme fort désastreuses sur l'entretien de l'ensemble du système routier québécois?

Un autre effet néfaste de ces influences indues sur l'ordre des priorités est que des plans et devis sont réalisés prématurément (il faut les revoir ou les refaire lors de leur exécution) ou inutilement. Au ministère des Transports, le plan d'équipement, c'est-à-dire la programmation quinquennale des projets routiers, est constamment modifié et déborde de projets qui ne seront jamais exécutés.

Cette façon de jouer sur les priorités explique sans doute que cinquante pour cent des réalisations du ministère proviennent de projets vus comme n'étant pas prioritaires du point de vue technique. Cette situation démotive les ingénieurs en ne leur offrant pas les défis professionnels auxquels leur carrière les a préparés; défis pourtant qui utiliseraient pleinement leur compétence et qu'ils seraient heureux de relever.

Le même problème d'utilisation de manière non optimale des capacités des ingénieurs survient dans le domaine de la conception des plans et devis parce que les échéanciers fixés par les autorités sont irréalisables. Afin de respecter les délais prévus, le ministère engage des firmes extérieures à qui est confié le surplus. Encore ici, les modifications de priorités entraînent des interruptions de mandats qu'on reconfie ensuite automatiquement aux mêmes firmes qui les avaient entrepris, peu importe qu'alors des ingénieurs du gouvernement soient prêts et intéressés à les réaliser. En fait, il n'y a pas de sous-utilisation du personnel, car l'ingénieur est toujours occupé à exécuter des mandats mais ce sont des mandats de moindre importance qui ne font pas appel à toutes ses compétences. De là surgit le problème d'utilisation non-optimale de ses qualités professionnelles et cela, trop souvent pour des raisons liées à des visées politiques.

Ajoutons qu'il se crée un malaise supplémentaire du fait que certaines firmes choisies reçoivent des projets dans des domaines autres que ceux de leur spécialisation. Ce sont alors les ingénieurs du ministère qui doivent suppléer leurs carences.

2. le gouvernement confie la surveillance des travaux et le contrôle de la qualité aux ingénieurs du ministère de préférence à des firmes extérieures.

Dans certains districts et dans certaines régions, à cause d'ingérence politique, des mandats de surveillance sont en effet confiés à des firmes extérieures alors qu'il se trouve au ministère tout le personnel compétent et disponible pour les prendre en charge. Qui plus est, lorsque ces firmes ne sont pas suffisamment qualifiées, on doit faire appel aux compétences du ministère pour assurer la qualité même des travaux qu'elles exécutent, créant ainsi ouvertement une sorte de double emploi.

Les ingénieurs déplorent cette absence de rationalisation et ce manque de planification dans la gestion des projets, ainsi que le gaspillage des ressources financières qui en découle dans le cadre de la sous-traitance. Ils sont conscients qu'un système

d'imputabilité complet ferait contrepoids aux influences indues qui font pression sur l'administration dans la fonction publique. Sans doute qu'alors on mettrait rapidement en place un système de pré-qualification des firmes extérieures et qu'on utiliserait d'abord au maximum les compétences internes d'ingénierie.

Nous tenons à souligner que les conditions décrites ici par rapport à la sous-traitance concernent avant tout le ministère des Transports. Les situations varient d'un ministère à l'autre. Voyons maintenant celle qui existe au ministère de l'Environnement.

B. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Au ministère de l'Environnement, les relations des ingénieurs avec les firmes-conseils sont bien définies. La réalisation des avant-projets est confiée aux firmes tandis que les ingénieurs du ministère ont pour rôle de les superviser et d'assurer le contrôle de la qualité. Ils gèrent, en fait, les deniers publics liés au projet dans le but d'en garantir la qualité au meilleur coût possible.

Il est certain que les ingénieurs du gouvernement préféreraient que les premières phases, au moins, des avant-projets soient faites à l'interne car, l'information leur étant plus accessible, cela diminuerait de beaucoup les modifications à apporter aux projets à des stades plus avancés, ce qui se révèle non seulement coûteux, mais de gestion difficile. En effet, les complications administratives qui découlent des modifications aux projets se répercutent, en bout de ligne, jusqu'au public et l'agacent énormément. Il est difficile de lui expliquer tous les détails et comme il ne peut en saisir toute l'importance, cela devient, pour lui, des "chinoiseries".

Cette décision de confier tous les avant-projets à l'externe provient d'un contexte historique précis. Dans les années 1985, l'expansion rapide du ministère de l'Environnement, les difficultés d'embauche d'ingénieurs et les restrictions budgétaires dans ce domaine, à l'époque, expliquent qu'on ait fait appel à l'entreprise privée pour l'exécution des avant-projets. Peut-être y aurait-il avantage aujourd'hui à revoir cette décision?

La relation ingénieur / sous-traitance se vit quand même assez bien au ministère de l'Environnement. Il en est de même avec les ingénieurs représentant les municipalités où cependant demeure la difficulté de s'entendre sur leurs mandats et sur leurs honoraires. Ce sont les ingénieurs du ministère qui gèrent les fonds publics destinés au projet et qui doivent assurer l'optimalisation de la qualité technique de l'ouvrage par rapport au coût. Négocier les mandats et les honoraires des ingénieurs des municipalités fait ainsi partie de leur tâche. Comme les taux horaires pour les ingénieurs de l'extérieur sont déjà fixés par le gouvernement, ceux-ci, dans le but d'augmenter leur revenu, cherchent soit à justifier un plus grand nombre d'heures de travail soit à diminuer la qualité technique. C'est cette négociation et ce genre d'entente qu'il est souvent difficile de réaliser à la satisfaction complète du ministère.

Au ministère de l'Environnement les principales sources de conflit dans les relations ingénieurs / organismes extérieurs proviennent de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE). Cette société d'État relève directement du ministère de l'Environnement et a été créée dans le but d'assurer la gestion des projets d'assainissement des eaux. C'est cependant des municipalités qu'elle reçoit les projets qu'elle aura à gérer. En effet, la SQAE signe des ententes avec les municipalités qui lui

confient alors les mandats d'assumer, à leur place, la maîtrise des ouvrages et la maîtrise d'oeuvre des projets d'assainissement des eaux.

Il faut comprendre ici que la SQAÉ a intérêt à obtenir des projets des municipalités afin de justifier son existence même. Elle sera donc toujours portée à prendre partie pour ce client aux risques de perdre de vue les intérêts du ministère et des contribuables québécois. Intérêts qui ont la responsabilité de défendre les ingénieurs du ministère dans leur mandat d'assurer l'optimisation entre les coûts et la qualité des projets.

Cette situation qui peut déjà être source de conflits entre ingénieurs du ministère et SQAÉ se complique lorsque l'on examine les sources de financement des projets et celles de la société d'État. Le budget de cette dernière est établi à partir d'un certain % du coût des projets qu'elle gère. Ainsi plus le coût est élevé plus le budget de gestion est élevé. Les projets, eux, de l'ordre de 300 millions par année, sont subventionnés en moyenne à plus de 80% par le ministère de l'Environnement et le reste par les municipalités.

L'ingénieur qui travaille pour la SQAÉ se retrouve donc dans une position sinon conflictuelle du moins ambivalente. Il possède un même mandat de gérance administrative et de gérance technique vis-à-vis deux clients différents: le ministre et les municipalités. Les difficultés s'accroissent du fait qu'il représente simultanément le client qui donne de l'argent (ministère) et le client qui reçoit cet argent (municipalité). S'ajoute à ces intérêts divergents le fait que lui-même, l'ingénieur, est payé en fonction de l'argent dépensé pour le projet.

Dans de telles conditions, comment peut-il gérer des projets tout en garantissant au public la qualité au meilleur coût possible? Autrement dit, comment peut-il optimiser l'argent des contribuables? Quelles sont réellement ses responsabilités? Quel est son rôle? À qui doit-il d'abord rendre des comptes? Qui est son véritable client au sens de la Loi sur les ingénieurs?

Cette problématique de la Société d'État entraîne des difficultés de fonctionnement avec les ingénieurs du ministère de l'Environnement qui eux, ont aussi comme mandat d'assurer que les projets subventionnés par le ministre soient réalisés dans les meilleurs délais, au moindre coût et respectent les normes de qualité technique. Même si les ingénieurs du ministère ont un rôle clair et précis, le fait qu'ils ont un mandat semblable à celui de la SQAÉ crée des tensions et diminue l'efficacité de leur travail et cela, d'autant plus que le personnel de la Société québécoise d'assainissement des eaux vit dans un contexte ambigu.

Pour terminer ajoutons que la SQAÉ, étant une société d'État, a une image gouvernementale auprès de la population alors qu'en fait elle représente et défend des intérêts municipaux auprès du ministère. Nous, les ingénieurs du ministère, sommes associés dans l'esprit de la population à cette image qui est fautive.



Association professionnelle des ingénieurs
du gouvernement du Québec

Sainte-Foy, le 22 novembre 1990

Monsieur Alain Major
Secrétaire
Commission du budget et de l'administration
Hôtel du Parlement, bureau 3.28
QUÉBEC (Québec)

Monsieur,

Suite à des questions d'une grande pertinence posées par des membres de la Commission parlementaire, l'APIGQ aimerait ajouter quelques précisions à son mémoire, principalement en ce qui a trait à la place et à l'utilisation de l'ingénieur dans la fonction publique et à son rôle dans le cadre de la sous-traitance.

Nous espérons que ces quelques considérations éclaireront utilement la Commission sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Veillez accepter, Monsieur Major, l'expression de nos sentiments les plus respectueux.

Jean Dugré, ing.
président

JD/pv

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SUPPLÉMENT AU MÉMOIRE

Présenté

**à la Commission parlementaire
du budget et de l'administration
relativement à la
Loi sur la Fonction publique
dans le but
d'étudier l'opportunité de la maintenir en
vigueur ou, le cas échéant, de la modifier**

Déposé le 22 novembre 1990

POUR UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

Le système actuel de rémunération des ingénieurs du gouvernement du Québec influence leur carrière. Après 12 ans de pratique, soit vers l'âge de 35 ans, l'ingénieur est plafonné du point de vue salarial. Cette situation entraîne l'exode de plusieurs vers l'administration, seule orientation payante dans la fonction publique québécoise, ou à l'extérieur de celle-ci pour poursuivre une carrière d'ingénieur avec un traitement intéressant et correspondant à leur compétence. Notons à ce sujet que le secteur privé et d'autres organismes publics encouragent un plan de carrière à deux orientations de même valeur, l'une vers l'expertise technique, l'autre vers la gestion car elles y trouvent leur bénéfice.

À ce problème de structure salariale, s'ajoute celui d'une utilisation non efficace et non optimale des compétences techniques et professionnelles acquises par le personnel ingénieur. En effet, à ce stade de sa carrière, l'ingénieur ayant développé les habiletés de sa profession, est en pleine possession de sa compétence et se sent grandement motivé à relever des défis techniques. La fonction publique lui présente peu d'ouverture en ce sens, puisque pour utiliser ses compétences, elle devrait offrir un plan de carrière basé sur l'expertise, ce qu'elle ne fait pas. Au contraire, seule la gestion est reconnue et l'ingénieur, pour progresser au niveau salarial, doit devenir gestionnaire.

Le choix vers une carrière en gestion ne devrait pas se faire au détriment d'une carrière vers l'expertise. En effet, si la fonction publique perd ses meilleurs spécialistes techniques parce qu'elle en a fait des gestionnaires, où ira-t-elle chercher son expertise interne qu'elle ne peut pas compenser par l'externe?

Les ingénieurs sont favorables à un système de gestion des ressources humaines qui encouragerait, dans la fonction publique, la qualité et l'excellence, et prendrait ainsi en considération leur carrière. La mobilité interne et externe qu'on voudrait voir facilitée, en libéralisant par exemples les régimes de retraite ou le service exclusif (1), pourrait être un autre moyen pour améliorer la compétence. La mobilité permet aux entreprises de mieux se concerter, se connaître et d'apporter du sang neuf sans engager de nouvelles ressources.

L'intérêt manifesté par la Commission quant à l'utilisation de l'ingénieur dans la fonction publique et à son rôle dans le cadre de la sous-traitance nous réjouit. Nous élaborerons, dans les paragraphes qui suivent, les lignes directrices qui permettraient à la fonction publique de mieux utiliser ses ingénieurs et d'en retirer des bénéfices économiques, d'efficacité et d'efficience.

(1) Le Code de déontologie des ingénieurs leur interdit déjà de se placer en situation de conflit d'intérêts. Le public ainsi que les clients qui utilisent leur service sont alors protégés. Cette norme d'éthique pourrait alors être incluse dans les conventions collectives.

A) L'UTILISATION DE L'INGÉNIEUR

L'ingénieur est un soutien technique qui a une influence prédominante dans le système de gestion du gouvernement.

La Loi sur les ingénieurs spécifie les limites de travail à l'intérieur desquelles l'utilisation d'un ingénieur est obligatoire. Relativement à cet état de fait qui n'est pas respecté dans tous les ministères, l'Association entend dénoncer à l'Ordre des ingénieurs du Québec tous les cas recensés d'infraction au champ de pratique exclusif.

D'un autre côté, le rôle du gestionnaire doit aussi être très bien défini par rapport à celui de l'ingénieur sinon des problèmes importants en découlent. Voici par exemple une telle situation: lors de l'attribution des contrats de couches d'usure de béton bitumineux sur les routes, un ordre de priorité est établi selon des études faites par les ingénieurs. Cet ordre tient compte de critères économiques, de critères scientifiques ainsi que de l'urgence réelle d'une situation. Cette planification approuvée par les autorités du ministère est complètement chambardée parce que des pressions d'hommes politiques interfèrent dans les décisions administratives. Comment peut-on accepter qu'un système de gestion permette de telles ingérences aux conséquences à court et à long terme fort onéreuses et désastreuses sur l'entretien de l'ensemble des infrastructures de transport?

Un bon système de gestion devrait permettre:

- au politicien: de donner les orientations économiques et sociales;
- au gestionnaire: de prioriser ses interventions en fonction des orientations politiques, du cadre budgétaire qui lui est alloué et des recommandations des ingénieurs;
- à l'ingénieur: de déterminer les besoins techniques en fonction de la sécurité du public et de la rentabilité des deniers publics et de recommander des priorités d'intervention.

Saviez-vous que l'ingénieur du gouvernement possède une expertise sur chacune des phases du processus d'évolution des activités ministérielles?

Le processus d'une activité contient habituellement les phases suivantes:

- La recherche-développement.
- La définition des normes et des exigences.
- L'analyse des besoins.
- La conception et la préparation des projets.
- La fourniture des matériaux.
- La réalisation des projets.
- L'exploitation.
- L'entretien.
- L'inspection.
- L'évaluation.

Dans chacune de ces phases, l'ingénieur du gouvernement est un expert irremplaçable car l'entreprise privée, de par ses objectifs, ne peut rentabiliser l'utilisation d'ingénieurs à l'intérieur de la plupart de ces activités. De par leur situation dans un organisme

gouvernemental, les ingénieurs deviennent des leaders qui influencent le développement technique au Québec.

Les explications qui suivent décrivent une situation applicable dans chacun des ministères et le rôle de l'ingénieur dans le processus d'une activité est aussi clairement défini.

1. La recherche-développement

L'entreprise privée investit très peu dans la recherche et le développement puisqu'elle n'y trouve pas la rentabilité nécessaire à sa survie. Les universités par contre cherchent à tout vent sans nécessairement se soucier des besoins gouvernementaux. L'ingénieur du gouvernement a donc la responsabilité de connaître ce qui se fait mondialement dans son domaine. Il doit être à l'affût des dernières découvertes scientifiques et adapter les nouveautés à son contexte de travail. Il doit participer à la définition des besoins en recherche et en piloter les projets. Le gouvernement, pour encourager une connaissance technologique avancée dans la province, doit lui-même favoriser la recherche à l'intérieur de son organisation. L'ingénieur étant l'élément-clé dans le développement technologique doit donc être supporté par une structure propice à cette fin.

2. La définition des normes et des exigences

Malgré que des normes internationales (ISO) et canadiennes (ACNOR et autres) existent, leur adaptation à la réalité québécoise est souvent nécessaire pour rencontrer nos capacités de production ou encore pour affronter nos conditions climatiques particulières. L'ingénieur du gouvernement participe activement à l'élaboration et à la révision des normes du Bureau de normalisation du Québec où sa présence est indispensable tant par la grande quantité de contrats dont il a la responsabilité que par la spécificité des travaux qu'il exécute ou que par le leadership technique dont il sait faire preuve. Nos ingénieurs participent à la planification normative et à la révision des normes internes de chaque ministère ainsi qu'à l'élaboration et à la mise à jour de meilleurs cahiers des charges et devis généraux qui sont utilisés comme modèles par les autres instances ou par les firmes de génie-conseil et même par ceux qui n'ont pas de cahier des charges (les municipalités).

3. L'analyse des besoins

L'ingénieur du gouvernement a compris depuis longtemps qu'il y a un monde entre une demande et un besoin. Les demandes exprimées doivent donc être analysées afin de déterminer les besoins réels d'intervention gouvernementale. Grâce à leur formation professionnelle, les ingénieurs peuvent déceler des causes techniques qu'il serait impossible à d'autres de découvrir. Ils peuvent étudier les problèmes en tenant compte de l'ensemble de leur contexte. Ainsi, plusieurs solutions peuvent être envisagées et l'ingénieur du gouvernement est bien placé pour proposer la meilleure solution qui rencontre les normes au juste prix qu'exige la qualité du travail à effectuer.

4. La conception et la préparation des projets

Les ingénieurs du gouvernement ont atteint un degré de compétence très élevé dans des domaines particuliers. Ils sont ainsi très habiles à concevoir des ouvrages tout en rencontrant des délais et des coûts optima. Ils peuvent facilement standardiser des

conceptions itératives et élaborer des plans types qui assureront une consultation rapide, efficace et économique aux ingénieurs moins familiers. La préparation des projets est de grande qualité puisque leurs connaissances de tout le processus d'activité jusqu'aux réclamations sur les contrats leur donnent une compréhension accrue des problèmes et leur permet de les éviter. L'ingénieur du gouvernement, grâce à sa grande compétence, est apte à vérifier l'expertise des firmes engagées par le gouvernement. Il peut facilement déterminer les critères de compétence et vérifier leur travail. Il connaît très bien le contexte légal et réglementaire, ce qui lui permet de prendre en considération les résultats de sa conception sur l'environnement, les sols agricoles, l'aménagement du territoire ou encore l'expropriation ou les services publics. Enfin, l'ingénieur du gouvernement peut gérer un système de préqualification des fournisseurs de services de façon à assurer la qualité des services. Préalablement au choix d'une solution, l'ingénieur tient compte ici de la facilité et de l'économie d'exploitation et d'entretien de l'ouvrage pour assurer une rentabilité à long terme des infrastructures.

5. La fourniture des matériaux

L'ingénieur du gouvernement définit les normes et exigences des matériaux dans des termes physiques, chimiques, esthétiques ou de résultats attendus. Il est bien placé pour échantillonner les matériaux chez les fournisseurs et par des essais en laboratoire, vérifier leur conformité aux spécifications requises. Il peut ainsi certifier la qualité d'une foule de matériaux avant leur utilisation dans un contrat. Son expertise et sa position lui permettent de mettre sur pied un système de préqualification des fournisseurs pour les matériaux utilisés à grande échelle. Seul l'ingénieur du gouvernement, par sa position stratégique, pourrait s'acquitter d'une telle tâche de qualité, pourvu qu'on lui en donne le mandat.

6. La réalisation des projets

Les ingénieurs du gouvernement ont développé une expertise poussée dans de nombreux domaines (hydrogéologie, construction sur savane, ouvrages d'art, environnement, voirie, quais...). La grande quantité des travaux réalisés par les ingénieurs du gouvernement leur donne une expertise inégalée dans la surveillance des chantiers et leur permet d'être une source de référence pour les ingénieurs du secteur privé. Malheureusement, la fonction publique pêche souvent ici en ignorant le champ de pratique exclusif aux ingénieurs en confiant la surveillance à des techniciens, à des agents de maîtrise ou à des ingénieurs-conseils qui, eux, utilisent aussi des techniciens alors qu'un ingénieur est requis par la loi.

7. L'exploitation

L'utilisation de nos ouvrages est souvent une phase oubliée. L'ingénieur permanent du gouvernement reconnaît les problèmes réels ou potentiels ainsi que les facilités d'exploitation des ouvrages. Il peut recommander des améliorations aux différentes phases du processus d'une activité.

8. L'entretien

L'entretien des ouvrages nécessite des interventions coûteuses et les décisions techniques d'intervention ont un effet direct sur le coût et la durée de l'ouvrage. Le développement des infrastructures est déjà très élaboré au Québec et l'ingénieur doit

être de plus en plus utilisé pour trouver des solutions d'entretien originales.

9. L'inspection

L'inspection des ouvrages, par exemple, ne peut plus être confiée à des techniciens sauf s'ils sont sous la direction immédiate d'un ingénieur. Seuls les ingénieurs connaissant les points de faiblesse technique sont à même de prendre en charge une inspection valable d'un ouvrage puisqu'eux seuls, savent quoi et où regarder. Tous les systèmes d'inspection doivent relever uniquement d'ingénieurs et fournir des données servant à émettre des recommandations basées sur des critères de sécurité, ou sur d'autres critères techniques.

10. L'évaluation

L'évaluation d'un ouvrage telle une structure ou une infrastructure, demande une très grande expertise. Aussi, dans le domaine des ouvrages d'art, par exemple au ministère des Transports, cette évaluation est réservée aux ingénieurs du gouvernement seulement puisqu'ils sont les seuls à posséder l'expertise requise. La complexité de cette phase du processus est présente dans toutes les activités et l'ingénieur du gouvernement devrait être privilégié en tout temps pour réaliser cette phase.

B. LE RÔLE DE L'INGÉNIEUR DANS LE CADRE DE LA SOUS-TRAITANCE

Dans toutes les phases du processus d'une activité, l'ingénieur du gouvernement doit être considéré comme l'expert. Son rôle est de déterminer précisément les besoins et les priorités à caractère technique et de faire les recommandations qui s'imposent. Il doit faire partie de l'équipe de sélection des fournisseurs de services et évaluer leur compétence. Il ne faut plus que des firmes privées soient mandatées pour des projets relevant de domaines autres que ceux de leur spécialisation. Les ingénieurs du gouvernement doivent être utilisés pour mettre sur pied et suivre des programmes de contrôle, d'assurance et de gestion de la qualité à l'interne comme à l'externe chez nos fournisseurs.

On devra améliorer les relations entre le gestionnaire et l'ingénieur pour utiliser efficacement les ressources, bien définir les mandats à l'interne et ceux qui peuvent être confiés aux firmes privées. L'ingénieur du gouvernement doit participer à cette décision car il est l'expert technique. Un comité de surveillance composé d'ingénieurs et de gestionnaires devrait décider de la quantité des travaux qu'il est possible de confier au secteur privé sans altérer l'efficacité interne. Il ne doit pas être donné à l'externe des travaux qui entraîneront un manque de travail à l'interne et par conséquent un gaspillage des deniers publics. Il est de plus impensable de confier à l'externe les premières phases d'un projet (analyse de la demande, avant-projet) car seuls les ingénieurs du gouvernement possèdent les connaissances suffisantes des rouages administratifs. L'établissement des limites d'un projet est essentielle si on ne veut pas rencontrer des modifications aux projets en cours de route, ce qui coûte cher inutilement.

L'ingénieur du gouvernement est le plus qualifié et, **à cause de sa neutralité d'intérêt**, est le mieux placé pour superviser les firmes externes et juger de la pertinence et de la qualité de leurs travaux. Il doit assurer le contrôle des budgets afin de ne pas dépasser l'envergure prévue. Le gouvernement a donc intérêt à utiliser ses ingénieurs.

RECOMMANDATIONS

- Favoriser le développement d'une carrière professionnelle pour les ingénieurs. À cet effet, reconnaître à l'expertise technique une valeur égale aux connaissances administratives.
- Libéraliser les fonds de pension pour faciliter la mobilité de l'ingénieur autant à l'externe qu'à l'interne de façon à apporter du sang neuf sans avoir à engager de nouvelles ressources.
- Classer tous les ingénieurs dans la classification 118 qui leur est réservée et non, dans d'autres classes de professionnels (spécialiste en sciences physiques ou agent de développement socio-économique ou autres) afin de ne pas les soustraire à leur imputabilité découlant de la Loi sur les ingénieurs.
- Modifier les politiques de gestion du personnel de façon à reconnaître aux ingénieurs leur spécificité: reconnaissance de l'appartenance à une association professionnelle ayant un champ de pratique exclusif; reconnaissance d'une scolarité de base supérieure à celle des autres professionnels (17 ans de scolarité et non 16); reconnaissance de 45 crédits pour une maîtrise au lieu de 30; un Code de déontologie particulier.
- Ne plus considérer l'ingénieur uniquement comme un facteur de production mais plutôt le valoriser comme étant un levier important pour atteindre les objectifs gouvernementaux.
- La fonction publique doit respecter le champ de pratique exclusif de l'ingénieur et des autres professions.
- Donner priorité à l'ingénieur du gouvernement dans l'assistance à la gestion parce qu'il s'identifie aux intérêts de son employeur et n'est pas dans une situation de conflit d'intérêts.
- Fournir les ressources et la possibilité aux ingénieurs de connaître et de développer des techniques innovatrices dans la recherche de solutions originales.
- Définir clairement et respecter, dans notre système de gestion, les rôles différents et complémentaires des politiciens, des gestionnaires et des ingénieurs.
- Mandater l'ingénieur du gouvernement pour mettre sur pied une démarche intégrée de certification de matériaux et de préqualification des fournisseurs de biens et de services pour l'ensemble du gouvernement.
- Modifier le fonctionnement du fichier des fournisseurs afin de s'assurer qu'une firme ne puisse pas obtenir un contrat hors de sa spécialité; à cet effet, l'ingénieur du gouvernement devrait participer à la procédure de préqualification.
- Utiliser toutes les ressources internes d'ingénierie avant d'accorder des mandats à l'externe.
- Créer un comité de surveillance, composé d'ingénieurs et de gestionnaires afin de décider de la quantité de travaux qu'on peut confier en sous-traitance sans altérer l'efficacité interne.
- Définir plus clairement les rôles et mandats des sociétés d'État (SQAE ou autres) par rapport à ceux des ministères. Les ambiguïtés relatives, par exemple, au client qu'elles ont à servir ont des répercussions négatives dans le travail des ingénieurs des ministères. Ceux-ci sont entraînés dans des problèmes de gestion qui rendent difficile l'optimisation de l'utilisation de l'argent des contribuables.