

Constats et recommandations

États généraux 2024



AXE 1

Constats

Rôles et missions de la fonction publique

2

Les consultations ont fait preuve de six grands consensus sur la question du rôle de la fonction publique par rapport au marché :



La fonction publique doit être en mesure d'assurer une régulation plus forte, et d'appliquer une réglementation dont l'objectif premier est la défense des intérêts de la population contre les excès potentiels des grandes entreprises par des moyens coercitifs au besoin;

La fonction publique doit jouer un rôle plus central dans la démarchandisation de certains biens et services dans les secteurs d'activités critiques. Ce niveau de démarchandisation doit être déterminé en tenant compte du caractère essentiel de ces biens et services et du risque que représente l'exploitation privée de ces secteurs pour le bien commun, et d'en assurer l'accès, voir la gratuité;





La fonction publique doit jouer un rôle de support à l'activité économique dès lors que celui-ci a une utilité sociale. Le critère de rentabilité ne peut déterminer seul le traitement qu'en fait la fonction publique;

La fonction publique doit appliquer des principes de la planification écologique, c'est-à-dire qu'elle doit réguler le marché afin de s'assurer que l'ensemble des acteurs économiques s'engagent pleinement dans une transition écologique juste;

Afin d'assurer le bien-être collectif, le rôle de régulation joué par la fonction publique doit évoluer afin d'assurer un meilleur encadrement, voire un contrôle des acteurs privés. Cela doit inmanquablement passer par des capacités accrues en matière d'inspection et d'enquête.

Les grands constats par rapport aux inégalités économiques sont également au nombre de cinq :



La fonction publique doit s'attaquer aux inégalités entre autres par une plus grande justice fiscale. Il est cependant impossible de lutter contre les inégalités inhérentes au néolibéralisme sans également élargir le champ des services publics offerts;

Les programmes de sécurité sociale administrés par la fonction publique (aide sociale, prestations liées à des maladies professionnelles, aide aux études, etc.) ne doivent en aucun cas maintenir ou créer des pièges à pauvreté, mais plutôt s'articuler dans l'objectif de lutter contre la pauvreté et la précarité;

S'il n'existe pas de consensus clair par rapport à la mise en place d'un revenu de base, la fonction publique doit avoir comme mandat de sécuriser les parcours de vie en assurant que le filet économique public soit universel, accessible et robuste;

La qualité, l'accessibilité, la gratuité et l'universalité des services publics permettent de lutter contre les inégalités;

Les personnes consultées reconnaissent que des écarts de richesse trop importants et le manque d'encadrement des entreprises privées mènent à de plus grandes inégalités socio-économiques.

Deux consensus ont également émergé des consultations en ce qui a trait à la question des biens communs :



Afin de préserver et d'étendre le champ des biens communs, la fonction publique doit être au centre de l'articulation d'une transition écologique juste, visant la résilience économique, le développement social et des pratiques environnementales durables;

Les biens communs ne doivent pas se limiter aux ressources naturelles; on doit considérer un ensemble d'infrastructures matérielles ET immatérielles comme en faisant partie.

Les consultations ont également mené à cinq grands constats consensuels sur la question des droits et des autres rôles sociaux de la fonction publique :



Les personnes participantes reconnaissent que l'enjeu des disparités régionales en matière d'accès aux services publics est excessivement problématique;

Une meilleure analyse des différentes barrières d'accès aux programmes et aux services publics, ainsi que des effets différenciés des politiques publiques, doivent être au centre de la réflexion sur la fonction publique;

L'accès aux droits et à l'information pour s'en prévaloir doit être au centre de l'action publique afin d'assurer une plus grande universalité et accessibilité des services;

La fonction publique doit assumer un rôle d'accompagnement, à la fois des individus afin qu'ils puissent naviguer dans le système administratif, accéder à des services communautaires ou s'intégrer à la société québécoise ou au marché du travail, et des acteurs privés (entreprises, OSBL ou coopératives), afin de développer l'accès aux biens communs;

Il importe de valoriser l'exemplarité de l'État, notamment en matière de langue française et d'environnement.

Axe 1

Recommandations

Rôles et missions de la fonction publique

5

À la lumière des constats sur les rôles et les missions de la fonction publique, les délégations réunies en États généraux réclament du gouvernement du Québec qu'il :

- 1** Mène des politiques de démarchandisation en déployant des infrastructures publiques de production et de distribution pour les biens correspondant à des besoins essentiels du quotidien, entre autres le logement et les médicaments;
- 2** Prenne les mesures nécessaires afin que la régulation par les mécanismes de marché soit remplacée par une planification écologique, sociale et démocratique où la fonction publique jouerait un rôle central afin d'encadrer toute production affectant l'accessibilité, la qualité et la sauvegarde des biens communs;
- 3** Mène des politiques favorisant la nationalisation, ou au moins la mise sous contrôle partiel de l'État, des industries liées à l'exploitation des ressources naturelles comme les mines ou les forêts;
- 4** Investisse ou réinvestisse massivement dans les infrastructures collectives en assurant la possession et l'exploitation par les pouvoirs publics; notamment en matière de transports interurbains, de réseaux énergétiques, de réseaux internet ou de réseaux cellulaires;

5

Réinvestisse massivement dans ses fonctions d'enquêtes et d'inspections afin d'assurer un encadrement fort, dénué d'ingérence politique et capable d'interventions diversifiées;

6

Rende exclusivement public, gratuit et universel, par l'entremise de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'ensemble des assurances sociales complètes liées à la santé, comme l'assurance dentaire, l'assurance médicaments ou l'assurance lunettes;

7

Renforce ses dispositifs de sécurité du revenu en leur assurant un meilleur financement et une meilleure accessibilité, ainsi qu'en développant l'accès à des droits socio-économiques basés sur la personne plutôt que sur le statut, et ce, afin d'assurer un revenu décent pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois indépendamment de leur condition;

8

Remette au centre de l'action de la fonction publique le principe d'accompagnement des personnes, ainsi que les principes de simplicité et d'universalité des programmes;

9

Dote la fonction publique d'un mandat plus proactif dans ses relations avec les citoyennes et citoyens afin d'assurer l'accomplissement plein et entier de leurs droits;

10

Revalorise le rôle de recherche et d'analyse que joue la fonction publique, notamment afin d'assurer que les politiques et les programmes publics soient mis en place sur la base d'une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle;

11

S'assure que tout financement octroyé à des acteurs privés soit assorti de conditions environnementales et de conditions d'utilité sociale profitant à la population et dépassant la notion de création ou de maintien d'emploi;

12

Prend les mesures nécessaires pour s'assurer de l'exemplarité de l'État et de sa fonction publique, notamment en matière de respect des normes linguistiques et de lutte contre les changements climatiques.

AXE 2

Constats

Organisation de la fonction publique

7

Les consultations ont fait la démonstration de cinq grands consensus en ce qui a trait à l'intégration de pratiques du privé dans l'organisation de la fonction publique :



Le managérialisme et la taylorisation des emplois dans la fonction publique représentent un risque majeur pour la qualité et l'intégrité des services publics;

La recherche absolue de diminution des coûts est non seulement mauvaise pour la qualité et l'accessibilité des services publics, mais également pour le bien-être des fonctionnaires;

L'impartition croissante dans la fonction publique représente un risque pour la gratuité, l'accessibilité et la qualité de l'action publique;



L'adoption d'une approche-client nuit à l'universalité des droits sociaux, au respect de la mission des ministères et organismes et au potentiel de démocratisation de la fonction publique;

La recherche systématique d'efficience au détriment d'autres principes guidant l'action publique détourne les ministères et organismes de leurs missions.

L'organisation de la fonction publique a également fait l'objet de trois constats principaux liés aux principes de responsabilité et d'imputabilité ministérielles :



La création d'agences est corrélée à une perte de responsabilité ministérielle, ce qui n'est pas souhaitable;

La constitution d'un nombre croissant d'institutions parapubliques dépolitise l'action publique, réduisant ainsi les possibilités de réformes progressistes et limitant l'action publique à des considérations techniques;

L'imputabilité des ministres ne doit pas se limiter au travail parlementaire : il importe d'assurer un niveau de transparence plus élevé dans les services publics.

8

Spécifiquement en ce qui a trait au cadre de gestion, cinq grands constats font également consensus :



La gestion par statistiques mène trop souvent à un détournement de la mission des organismes et des ministères;

Les mécanismes quantitatifs de reddition de comptes ne favorisent pas de démarche réflexive d'amélioration des pratiques;

La conception de la performance par le cadre de gestion incite à la manipulation des chiffres dans les exercices de reddition de comptes;



La fragmentation d'unités administratives comporte des risques pour la cohérence et l'efficacité des politiques publiques administrées par la fonction publique;

Le cadre de gestion ne comporte actuellement pas suffisamment de considérations démocratiques permettant l'implication citoyenne.

En effectuant les consultations, quelques éléments liés à l'organisation de la fonction publique et détachés des principes de la nouvelle gestion publique (NGP) se sont démarqués, et pourraient être synthétisés sous le concept de « chiens de garde institutionnels ».

Spécifiquement en ce qui a trait au concept de « chiens de garde institutionnels », quatre constats font consensus :

9



Il est nécessaire de revaloriser le rôle de la Commission d'accès à l'information et ses pouvoirs afin de favoriser un meilleur accès à l'information et une plus grande transparence;

Un grand nombre de personnes se sont prononcées en faveur d'un accroissement des capacités de contraintes de diverses institutions (Vérificateur général, Protecteur du citoyen, etc.);

Le constat selon lequel les institutions de surveillance doivent jouer un rôle « préventif » plutôt que de seulement faire des constats *a posteriori* est vastement partagé;

De nouvelles institutions jouant un rôle de chien de garde pourraient voir le jour afin de protéger les biens communs et la qualité des services publics.

AXE 2

Recommandations

Organisation de la fonction publique

10

À la lumière des constats sur l'organisation de la fonction publique, les délégations réunies en États généraux réclament du gouvernement du Québec qu'il :

- 13** Tienne, sur une base régulière, des audiences publiques de l'administration publique afin d'intégrer des principes de participation citoyenne dans le fonctionnement de la fonction publique;
- 14** Intègre des principes de gestion participative dans les ministères et organismes qui composent la fonction publique afin de démocratiser les milieux de travail et de mettre à profit les expertises de ses travailleuses et des travailleurs;
- 15** Remplace le principe d'efficience, corolaire de diminution des ressources, par le principe de « la mission avant tout », où les moyens doivent être mis à disposition des ministères et organismes afin que ceux-ci s'acquittent pleinement de leurs missions;
- 16** S'assure que la pleine réalisation de la mission fondamentale des ministères et des organismes de la fonction publique, telle qu'inscrite dans leur loi constitutive, joue un rôle central, prépondérant et prééminent dans leurs mécanismes de reddition de comptes et de planification stratégique;

17

Se débarrasse de l'approche client dans ses relations avec la population, et la remplace par une approche conforme au principe selon lequel la fonction publique doit veiller à la réalisation des droits de l'ensemble de la population;

18

Cesse d'appliquer une gestion par statistiques alimentant l'approche client afin de faire place à une approche qualitative de reddition de comptes qui soit au cœur des mécanismes assurant la responsabilité ministérielle à l'égard de la qualité des services publics;

19

Engage un processus de rapatriement des agences parapubliques dans la fonction publique;

20

Revalorise le rôle des institutions de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale en dotant les organisations, dont la personne responsable est nommée par l'Assemblée nationale, de plus de moyens, de pouvoirs prescriptifs sur l'action publique, et de mandats de contrôle préventif;

21

Assure une plus grande transparence de l'action publique en améliorant l'accès à l'information;

22

Mette fin aux mécanismes délétères de flexibilisation et de taylorisation du travail dans la fonction publique, entre autres en s'assurant que les dossiers individuels de citoyennes, de citoyens ou de personnes morales soient attribués individuellement à des fonctionnaires;

23

Développe et valorise l'expertise interne de la fonction publique, et mette fin à la sous-traitance massive qui y prévaut.

AXE 3

Constats

Dématérialisation et transformation numérique

12

Les consultations ont fait preuve de deux déficits transversaux en matière de transformation numérique, soit :



La fonction publique et la qualité des services publics font les frais d'une désuétude technologique, tant en matière de matériel que de logiciels;

La fonction publique souffre d'un déficit de ressources internes et le recours presque systématique à la sous-traitance en informatique mène à la dépendance envers le privé, à la croissance des coûts et à la perte d'expertise publique.



En ce qui a trait aux enjeux causés par la dématérialisation, les consultations ont permis d'identifier deux grands enjeux :



La dématérialisation a des conséquences catastrophiques sur l'accès aux services, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables à la fracture numérique;

La dématérialisation érode la capacité qu'ont les fonctionnaires à accompagner adéquatement la population.

Les consultations ont également dégagé trois grands consensus en lien avec l'intégration de l'intelligence artificielle dans la fonction publique :



L'IA représente un danger de taylorisation du travail, mettant ainsi à risque la qualité des services offerts spécifiquement par les fonctionnaires responsables de dossiers citoyens;

L'IA comporte des risques majeurs en matière de données personnelles, de biais algorithmiques, de contrôle de population, de transparence et d'explicabilité;

La gestion algorithmique présente plusieurs risques pour la population et les fonctionnaires, car elle permet entre autres d'amplifier des dynamiques liées au managérialisme et à la nouvelle gestion publique.

AXE 3

Recommandations

Dématérialisation et transformation numérique

14

À la lumière des constats sur la dématérialisation et la transformation numérique de la fonction publique, les délégations réunies en États généraux réclament du gouvernement du Québec qu'il :

- 24** Légifère afin d'assurer un droit d'opposition à la décision automatisée, et ce, antérieurement à la décision, ainsi qu'a posteriori en favorisant l'accès à des recours en révision;
- 25** Légifère afin d'assurer à la population le droit de parler à un être humain dans ses relations avec la fonction publique, et plus spécifiquement lorsqu'il est question de prestations financières, d'assurer aux prestataires le droit de parler avec la personne responsable de son dossier;
- 26** Légifère afin de garantir qu'aucun système de décision automatisé ne remplace le jugement humain et l'autonomie professionnelle des fonctionnaires; notamment en interdisant l'utilisation d'intelligence artificielle à des fins de gestion algorithmique de la population ou du travail des fonctionnaires;

27

S'assure de la complémentarité des modes d'accès des services publics, soit en offrant des services en ligne, par téléphone, et en personne, et ce, dans une perspective d'inclusion sociale et d'universalité d'accès aux services;

28

S'assure de l'équité régionale en matière d'accès aux bureaux de services gouvernementaux, entre autres en assurant non seulement une distance maximale entre ces bureaux et les différents centres de population, mais également une accessibilité à ces bureaux par le biais d'une offre de transports collectifs adéquate;

29

S'assure que toute économie potentielle réalisée par l'introduction de nouvelles technologies dans la fonction publique soit réinvestie afin d'améliorer les services publics et les conditions de travail des fonctionnaires;

30

Procède à une analyse de risque à chaque introduction de nouvelles ressources informationnelles dans la fonction publique, et qu'elle porte non seulement sur les risques financiers, mais également sur les risques en matière d'emploi et de conditions de travail, ainsi que sur les risques pesant sur la qualité, l'intégrité et l'accessibilité des services publics, et ce, dans une perspective intersectionnelle;

31

Se dote de nouvelles ressources informationnelles sur la base de besoins exprimés par la population et par les fonctionnaires plutôt que sur la base de logiques néolibérale et austéritaire.

AXE 4

Constats

Financement de la fonction publique

16

Trois constats structurants ont émergé des consultations :



La dette publique est nettement sous contrôle au Québec. Plutôt que d'agiter cet épouvantail, il importe de réimaginer le concept de dette, en intégrant entre autres les principes de dette écologique et de dette sociale;

L'austérité n'est en aucun cas une solution viable aux déficits, et il faut que ces déficits soient éliminés non pas par une diminution des dépenses, mais plutôt par une augmentation des revenus gouvernementaux;

S'il est des dépenses publiques à diminuer, celles qui subventionnent le capital privé sans garantir l'amélioration du bien commun et la réduction des inégalités doivent être les premières à être visées.



Les consultations ont permis de dégager un consensus en lien avec la fiscalité :



La fiscalité, élément essentiel au financement de la fonction publique, doit être plus progressive afin de tenir compte de la croissance des inégalités sociales et de l'accumulation de capital qui permet cette tendance.

Les consultations ont également permis le constat de trois grands principes liés au financement de la fonction publique :



Les dépenses faites afin d'offrir des services publics sont plutôt des investissements et participent à l'attraction de l'investissement privé;

Une planification économique qui tient compte de la valeur des services publics organiserait le financement des ministères et des organismes publics en fonction de leurs besoins réels afin d'assurer leurs missions;

Les institutions et les lois-cadres déterminant le financement de la fonction publique doivent être revues afin d'éviter le recours systématique à des logiques austéritaires.

Un constat par rapport à Revenu Québec a également émergé des consultations :



L'agencification de Revenu Québec limite les capacités de repolitisier des enjeux tels que la lutte à l'évasion fiscale.

AXE 4

Recommandations Financement de la fonction publique

18

À la lumière des constats sur le financement de la fonction publique, les délégations réunies en États généraux réclament du gouvernement du Québec qu'il :

- 32** Renonce définitivement à toute politique budgétaire d'austérité en reconnaissant le rôle essentiel de la fonction publique dans la vitalité économique du Québec et de ses finances publiques;
- 33** Légifère afin d'abroger, dans un premier temps, toutes les dispositions législatives favorisant les logiques austéritaires encadrant les processus budgétaires québécois, et dans un second temps, afin d'assurer les financements nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique;
- 34** Procède à des réinvestissements massifs dans la fonction publique afin de lutter contre l'affaiblissement des services publics et d'en favoriser l'essor;
- 35** Finance les ministères et organismes qui composent la fonction publique en fonction de leurs besoins plutôt qu'en fonction d'enveloppes budgétaires préétablies et d'une hiérarchisation des missions de l'État, et ce, afin de garantir l'autonomie et la responsabilité ministérielle;

36

Rehausse les niveaux de financement de la fonction publique, entre autres via l'établissement d'un régime fiscal plus progressif, par la réduction du poids relatif des taxes à la consommation dans l'assiette fiscale du Québec, par l'instauration de taxes sur le capital des ultrariches et par une imposition des superprofits;

37

Réintègre Revenu Québec dans la fonction publique, afin de renforcer l'imputabilité du ministre des Finances;

38

Mette les moyens nécessaires pour mieux lutter contre l'évasion et l'évitement fiscal, entre autres par le biais d'embauches supplémentaires de fonctionnaires dédiés à cette mission, d'efforts de collaboration supplémentaires avec les administrations fiscales hors Québec et d'efforts diplomatiques afin d'établir un impôt unitaire des sociétés multinationales de concert avec tous les pays;

39

Modifie le régime fiscal en obligeant toute entreprise ayant des activités ou des obligations au Québec à payer leur juste part, notamment via des dispositions législatives instaurant des taxes dissuasives;

40

Cesse tout financement public alimentant les capitaux privés en s'assurant que tout dollar public investi dans des entreprises privées génère des retombées sociales et environnementales positives pour le Québec.

AXE 5

Constats

Travailleuses et travailleurs de la fonction publique²⁰

Les consultations ont permis de dégager des consensus évidents quant aux conditions de travail des fonctionnaires, soit :



Les conditions pécuniaires (salaires, RREGOP, assurances, etc.) doivent permettre à la fonction publique de rester attractive;

L'organisation du travail doit également permettre à la fonction publique de rester attractive, et aux fonctionnaires d'offrir un service de qualité dans un environnement de travail sain et agréable;



Le travail et l'expertise des fonctionnaires doivent être reconnus à leur juste valeur, via entre autres les conditions de travail précitées et une plus grande reconnaissance symbolique, mais également par le biais de possibilités d'avancement;

Le régime légal encadrant le travail au Québec doit être revu afin, notamment, d'assurer une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleuses et des travailleurs, de lutter contre leur précarité économique, et de diminuer la souffrance et l'aliénation au travail.

Un constat concernant l'égalité en emploi est également nécessaire à souligner :



Les efforts du gouvernement en matière d'égalité en emploi se limitent trop souvent à l'accès à l'emploi plutôt qu'à l'élimination de la ségrégation professionnelle, ce qui ne permet pas de lutter optimalement contre les écarts salariaux dont les femmes, les personnes racisées, les membres de minorités ethniques ou sexuelles et les personnes handicapées sont victimes.

21

Trois constats portent sur le lien particulier que les fonctionnaires entretiennent avec le pouvoir politique et managérial dans le cadre de leur travail :



Les « injonctions à l'efficience », qui sont au cœur du travail des gestionnaires, déconnectent les directions des enjeux que vivent quotidiennement les fonctionnaires afin de s'assurer que leur ministère ou organisme s'acquitte de sa mission;

Le devoir de loyauté envers l'employeur fait souvent émerger des contradictions entre l'éthos des services publics des fonctionnaires et les injonctions managériales ou politiques;

L'autonomie professionnelle des fonctionnaires est souvent remise en cause par des consignes venant « d'en haut », minant de ce fait l'intégrité, l'universalité et la qualité des services publics.

En matière linguistique, un constat semble également émerger, soit :



Malgré les efforts législatifs des dernières années, le français n'est pas suffisamment valorisé dans le travail des fonctionnaires. Plusieurs constatent que leur pratique professionnelle ne se conforme pas au principe selon lequel le français est l'unique langue de l'administration publique au Québec.

Enfin, trois constats sur la notion de démocratie dans les milieux de travail qui constituent la fonction publique semblent faire consensus, soit :



Les fonctionnaires désirent être plus impliqués dans les décisions qui sont prises, non seulement en ce qui a trait à la consultation préalable à une réforme législative ou à un changement réglementaire, mais également en matière d'orientations de gestion;

Plusieurs ministères et organismes ont un mode de gestion autoritaire, ce qui nuit non seulement à la pleine participation du personnel dans le fonctionnement de leur institution, mais également au sentiment d'être protégé lorsqu'il s'agit de dénoncer des directives ou des pratiques répréhensibles ou douteuses;

L'organisation très hiérarchisée de la fonction publique ne permet ni d'améliorer l'efficacité du travail des fonctionnaires, ni de réduire les « silos » administratifs, ni même de favoriser une bonne coordination au sein des équipes de travail.

AXE 5

Recommandations

Travailleuses et travailleurs de la fonction publique²³

À la lumière des constats portant sur les travailleuses et les travailleurs qui composent la fonction publique, les délégations réunies en États généraux réclament du gouvernement du Québec qu'il :

- 41** Valorise le travail des fonctionnaires en reconnaissant le caractère essentiel de leur apport à la société québécoise, en améliorant substantiellement l'ensemble de leurs conditions de travail, en s'assurant d'offrir des possibilités d'avancement à toutes et à tous, tout en garantissant la mobilité à travers l'ensemble de la fonction publique;
- 42** Révise le cadre législatif du travail afin, d'une part, de faciliter l'exercice des droits syndicaux en matière de services essentiels, de droit de grève et d'accès à l'arbitrage, et d'autre part, d'assurer l'équité de traitement entre les fonctionnaires en vue d'encadrer le droit au télétravail;
- 43** Légifère sur l'égalité en emploi dans la fonction publique afin de lutter contre tous les types de ségrégation professionnelle;

- 44** Dote la fonction publique de services d'interprétariat en plusieurs langues afin de lutter contre le bilinguisme institutionnel;
- 45** Rehausse le régime de protection des lanceurs d'alerte en faisant connaître les dispositions légales qui encadrent la divulgation d'actes répréhensibles et en améliorant le régime de protection contre les représailles;
- 46** Priorise des modes d'organisation faisant place à des rôles de coordination plutôt qu'à des rôles de gestion dans les équipes de travail au sein des ministères et organismes;
- 47** Consulte ses fonctionnaires, ainsi que leurs représentants, pour chaque projet ayant un impact significatif sur l'organisation du travail ou la qualité des services;
- 48** Garantisse des planchers d'emploi dans chaque ministère et organisme;
- 49** S'assure d'une gestion plus horizontale et moins autoritaire du travail dans la fonction publique, entre autres en impliquant les fonctionnaires dans les tâches de gestion du quotidien.



États généraux de la fonction publique
26 et 27 novembre 2024
Centre des congrès de Québec

