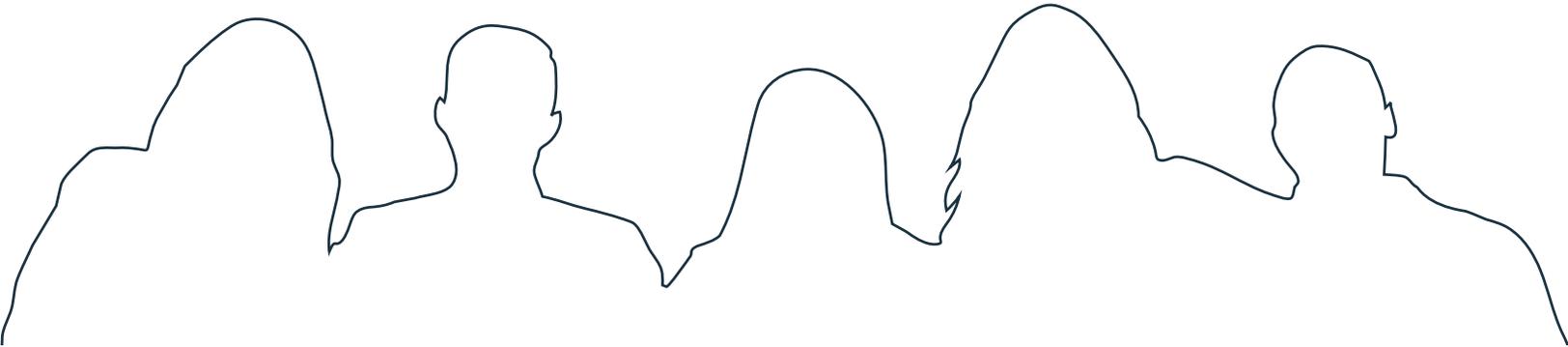


Un État qui nous ressemble, un État qui nous rassemble

États généraux 2024





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



Mot du **Comité de rédaction**

Les États généraux de la fonction publique du Québec représentent un élément de continuité dans notre histoire commune. Après l'effervescence des années 1960 et 1970, où les mouvements citoyens, syndicaux et communautaires ont formulé des analyses et des positions fortes sur l'État, l'arrivée de la gouvernance néolibérale au Québec a contraint ces acteurs sociaux à adopter une posture défensive afin de préserver les acquis de la Révolution tranquille.

Les enjeux de sociétés liés à l'éducation, à la santé et aux services sociaux - deux piliers de nos services publics - demeurent au centre des préoccupations des mouvements progressistes. Néanmoins, il manque aujourd'hui des forces organisées pour proposer un discours cohérent, rassembleur et prometteur sur l'avenir de la fonction publique québécoise.

La question de la fonction publique n'a toutefois jamais été oubliée, la preuve en est : les dernières décennies de lutte contre l'austérité et la nouvelle gestion publique ont forgé un ensemble de constats et de positions partagés dans une grande partie de la société civile.

Ces États généraux s'inscrivent également dans la nouveauté. Si les constats et les positions compilés dans ce rapport semblent être partagés par un grand nombre d'intervenants, les mouvements sociaux ne disposent pas d'orientations politiques communes claires par rapport à la fonction publique. Le Sommet auquel vous assisterez dans les prochains jours tente de combler cet espace politique : le rassemblement de spécialistes, d'organisations syndicales et d'organisations communautaires permettra, nous le souhaitons, de tisser de nouveaux liens de solidarité par-dessus ceux qui existent déjà, en dotant l'ensemble des participants d'un vocabulaire commun et de la certitude qu'il existe des consensus clairs quant à ce que doit représenter la fonction publique pour la population du Québec.

C'est donc avec honneur que nous rendons ce rapport, en ayant tenté du mieux possible de synthétiser la richesse des contributions d'une multitude de personnes ayant en commun le désir de faire de la fonction publique un moteur de solidarité et de justice sociale. Nous sommes convaincus que ce Sommet peut marquer un tournant dans la réflexion sur son avenir et inspirer les luttes à venir pour renforcer son rôle d'acteur central vers l'atteinte de l'égalité et du bien commun.



Mot du président du SFPQ

C'est avec enthousiasme que le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) vous accueille au Sommet des États généraux de la fonction publique. Cet exercice permettra de doter toute la société civile d'une vision commune de la fonction publique que nous voulons. Les recommandations que nous adopterons dans les deux prochains jours constitueront un socle sur lequel appuyer notre action politique et les revendications que nous porterons dans le futur à travers l'espace public.

Ce Sommet est le fruit d'une longue démarche ayant permis de consulter plusieurs organisations afin de connaître leurs doléances et d'identifier des pistes de solutions. Le résultat de ces deux jours de débats ne bénéficiera pas seulement au SFPQ, mais à toutes les organisations qui défendent et souhaitent des services publics de qualité pour l'ensemble des citoyennes et citoyens. Le résultat du Sommet nous permettra de parler d'une seule et même voix afin de revendiquer les améliorations nécessaires afin que la fonction publique du Québec puisse perdurer et nous développer au bénéfice de la société québécoise, voire même au bénéfice d'autres administrations publiques que nous pourrions influencer.

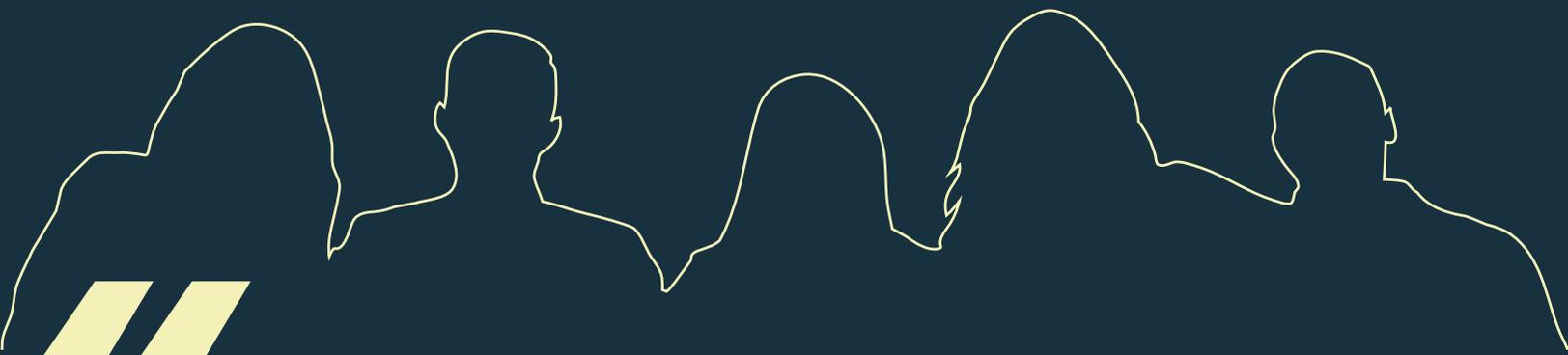
Je suis convaincu que toutes les personnes réunies ici ont à cœur la défense de notre fonction publique. Votre présence démontre que nous désirons toutes et tous leur insuffler un nouvel élan et en faire une source de fierté pour les Québécois et Québécoises.

Tout le monde a et aura besoin, à un moment ou à un autre de sa vie, d'avoir recours aux services offerts par les ministères et organismes du Québec. Nous devons nous assurer de leur qualité et de leur accessibilité, mais nous devons aussi imaginer ce que la fonction publique pourrait faire de plus pour la population. Elle doit être un rempart contre le laissez-faire économique qui favorise bien souvent les plus privilégiés de la société au détriment des intérêts de l'ensemble des citoyennes et citoyens.

Je tiens donc à remercier chacune et chacun d'entre vous d'avoir accepté notre invitation et d'avoir entendu l'appel des membres du SFPQ qui nous ont mandatés, mon exécutif et moi, pour organiser ces États généraux de la fonction publique.



Christian Daigle



**Proposer un discours
cohérent, rassembleur
et prometteur sur
l'avenir de la fonction
publique québécoise.**



Mot de **l'invitée d'honneur**

Les États généraux de la fonction publique renouent avec une des grandes forces de la société québécoise, délaissée au cours des dernières décennies, à savoir sa capacité de concertation sociale.

Les grands brassages d'idées qui ont alors eu lieu ont indéniablement bénéficié à l'émergence de ce qui s'est appelé depuis « le modèle québécois ». Qu'en est-il advenu, de ce « modèle québécois », et de la fonction publique qui en est le bras agissant? La présente initiative du SFPQ a le mérite de rendre le débat à la fois public et participatif.

Le formidable élan de départ, connu sous le vocable de Désormais, il y a plus de soixante ans, a permis des progrès remarquables qui font l'envie dans le monde, notamment en matière d'intégrité des personnels des services publics. Cependant, l'insatisfaction citoyenne est grandissante à l'égard de ce qui est perçu comme une immense machine, anonyme, insensible, froide et distante.

Comment introduire une nouvelle culture de responsabilisation alors que sont allumés tous les signaux d'une gestion tatillonne de centralisation du Conseil du trésor devenu plénipotentiaire?

Comment relever de nouveaux défis dans les missions de l'État, tels les changements climatiques et la réduction des inégalités sociales, alors que des baisses d'impôt et des chèques-cadeaux ont détourné récemment des milliards de dollars qui auraient pu être alloués à ces missions?

Merci de nous convier à la mise à jour, à la consolidation et à l'enrichissement de ce « modèle québécois » qui fait partie de l'identité du Québec.



Louise Harel

Table des matières

Origines et objectifs de la démarche	10
Et après?	14
Programmation	15
Définitions sommaires	18
Quel État pour la fonction publique aujourd'hui?	22
Axe 1 - Rôle de l'État et de la fonction publique	25
Constats	37
Axe 2 - Organisation de la fonction publique	41
Constats	54
Axe 3 - Dématérialisation et transformation numérique	58
Constats	67
Axe 4 - Financement de la fonction publique	70
Constats	80
Axe 5 - Travailleuses et travailleurs de la fonction publique	83
Constats	92
Conclusion	95
Crédits	97



Les États généraux de la fonction publique

Origines et objectifs de la démarche

Lors de son Congrès quadriennal de 2021, le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) s'est donné le mandat d'organiser les États généraux de la fonction publique. Ce mandat faisait suite à trois constats majeurs :

- Des décennies de nouvelle gestion publique ont mis à mal l'État québécois et mené à une dégradation des services publics, aux frais non seulement de la population, mais également des travailleuses et des travailleurs de l'État. Particulièrement en ce qui a trait à la fonction publique, on observe une dévalorisation du travail effectué au nom du bien commun, pour laquelle la responsabilité repose tant sur les lobbys privés, certains partis politiques et certains médias réactionnaires. Les politiques de dérèglementation, la désagrégation d'une politique fiscale solide et le recul des investissements structurants ont mené l'État québécois à s'éloigner du modèle bâti par la Révolution tranquille. **La fonction publique souffre donc des politiques et des discours néolibéraux qui cherchent à la discréditer**, et les mouvements progressistes n'ont pas encore réussi à endiguer ce problème.
- Les dernières années ont aussi vu arriver des changements majeurs dans la structuration de la fonction publique et du travail qui l'anime. En effet, la marchandisation des services publics, les nouvelles formes que prend la sous-traitance, l'intensification de la crise climatique, la montée des inégalités socio-économiques, le virage numérique et l'intégration de l'intelligence artificielle ne représentent que certains des nouveaux enjeux qui méritent une réflexion approfondie. **L'État québécois et sa fonction publique étant animés par des changements structurants** de la sorte, il importe de se positionner collectivement sur ce que doit devenir la fonction publique de demain.

- La hausse des populismes de droite, la résilience des discours néolibéraux et la surmédiatisation de discours démagogiques doivent appeler les mouvements syndicaux, particulièrement ceux représentant des travailleuses et des travailleurs des services publics, à être à l'avant-plan d'une convergence des luttes progressistes au Québec. Pour construire un mouvement populaire sur des bases élargies et multiples, il importe de renouveler les discours progressistes par la création de revendications communes. **Comme l'État doit représenter l'un des points centraux de ce mouvement, il apparaît nécessaire de déterminer des positionnements politiques pouvant faire consensus sur la forme que celui-ci doit prendre.**

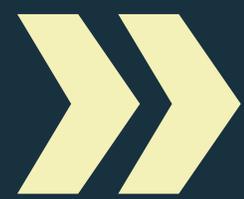
11

Le SFPQ a donc invité les autres syndicats de la fonction publique, ainsi qu'une quarantaine d'organisations de la société civile, à participer à une réflexion collective ayant pour but de circonscrire les problèmes vécus par la fonction publique, de procéder à une analyse structurante de ces enjeux, et de proposer une plateforme politique pour la fonction publique.

Ces États généraux ont donc comme objectifs de répondre concrètement à des enjeux structurants sur l'État québécois et son administration. La démarche menée jusqu'à présent nous a permis de nous interroger sur des questions comme : comment œuvrer concrètement pour une fonction publique véritablement au service de la population? Par quels moyens pouvons-nous influencer l'État pour qu'il s'engage dans la transition écologique juste? Quelles formes de participation citoyenne et de participation des travailleuses et des travailleurs favoriseraient une réelle démocratisation de l'État?



Ce Sommet sera l'occasion de faire le point sur les réponses apportées à ces questions et à bien d'autres; et de prendre les premières orientations collectives sur la fonction publique que nous voulons. Il permettra également de démystifier cette fonction publique mal connue de la population québécoise. Il aura enfin comme objectif de dégager **des idées mobilisatrices pour l'ensemble de la société civile afin de faire valoir collectivement les revendications qui émergeront du Sommet.**



Explication de la démarche

Avant d'en arriver au Sommet, une vaste démarche de consultations a été enclenchée. L'ensemble des membres du SFPQ ont été sondés. Une invitation à participer au tour d'horizon, à l'analyse et à la rédaction de propositions a été lancée non seulement aux autres syndicats de la fonction publique, mais également à plus d'une quarantaine d'organisations de la société civile ayant des intérêts naturels dans la constitution d'une plateforme politique collective pour la fonction publique.

Après l'organisation d'une tournée de doléances et la tenue de divers groupes de discussion permettant de mieux définir les enjeux et les pistes de solution identifiées par les participantes et les participants, une analyse collective des éléments récoltés s'est tenue. Cette analyse a par ailleurs été bonifiée par des avis externes au SFPQ.

Sur la base de cette analyse collective, ainsi que de positionnements historiques du SFPQ et des mouvements sociaux, un projet de plateforme politique a ensuite été rédigé. Ce dernier représente donc l'aboutissement d'une démarche ayant duré plusieurs mois. D'autres activités du Sommet résultent également des consultations : elles ont en effet été choisies en fonction des besoins observés en matière de réflexions collectives sur des enjeux spécifiques à la fonction publique.

L'exercice a également mené au constat que des outils s'avèrent nécessaires afin de démystifier certaines réalités propres à la fonction publique. C'est pourquoi un ensemble de documents d'éducation politique sont également rendus disponibles dans le cadre de cet événement.

Et après?

Si les États généraux de la fonction publique culminent lors du Sommet de novembre 2024, il importe de mentionner que ce qui en émergera ne peut rester lettre morte le lendemain. Les efforts investis doivent donc servir de tremplin afin de diffuser les constats et les analyses effectuées. C'est pourquoi les débats qui auront eu lieu devront être publicisés. Le comité organisateur travaillera également à une publication collective qui servirait de point de référence sur l'état actuel de la fonction publique québécoise.

Il est également nécessaire de s'assurer que les travaux menés ne resteront pas non plus limités à la consignation dans une publication. C'est pourquoi la version de la plateforme qui sera adoptée sera partagée largement, et pourra constituer une base sur laquelle construire encore plus de solidarités et de cohésion entre les mouvements sociaux et le mouvement syndical.

Enfin, en ce qui a trait au SFPQ, les éléments ayant fait l'objet de discussions dans le cadre des États généraux seront au centre d'une campagne d'éducation politique, ainsi que d'une campagne publique en faveur de la défense et de l'essor des services publics.



Programmation

26 novembre

8h30

Ouverture des États généraux et présentation du rapport et de la proposition de plateforme

11h

Panel sur les changements technologiques

Midi

Dîner*



13h30

Panel sur la nouvelle gestion publique

14h30

Ateliers sur la plateforme**

17h

5 à 7 fraternel



27 novembre

8h30

Conférence : Repenser le rôle de l'État pour faire face aux crises

10h

Ateliers sur la plateforme**

Midi

Dîner*



13h30

Assemblée plénière et adoption des éléments de la plateforme

* Aucun repas offert sur place.

** Se tiendront dans les salles de sous-Assemblée plénière.

Description de la programmation

Mot de bienvenue par l'invitée d'honneur

(26 novembre, 9h)

Louise Harel, ex-ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de la Condition féminine, des Affaires municipales ainsi que de la Sécurité du revenu, prononcera le mot de bienvenue.

Présentation du rapport et de la proposition de plateforme

(26 novembre, 9h15)

Les résultats de la démarche de consultation, ainsi que l'ébauche de plateforme qui servira de base aux débats et discussions tout au long du Sommet, seront présentés à l'ensemble des délégations. Ce sera également l'occasion de clarifier les procédures de débat et de vote.

Panel sur les changements technologiques dans la fonction publique

(26 novembre, 11h)

Le panel fera le point sur les changements technologiques et le virage numérique dans la fonction publique. Plus précisément, c'est la question de l'intelligence artificielle qui sera mise de l'avant par les trois panélistes invités.

Voici les panélistes :

- Steve Jacob (professeur titulaire en science politique à l'Université Laval)
- Cécile Retg (responsable à la défense collective des droits au regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec)
- Jérémie Léveillé (étudiant en droit et bachelier en informatique à l'Université Concordia)

Panel sur la nouvelle gestion publique

(26 novembre, 13h30)

Ce panel portera sur la nouvelle gestion publique, spécifiquement dans la fonction publique québécoise. Plus précisément, il permettra de se doter d'un vocabulaire commun concernant les concepts et l'évolution historique de la gestion publique, d'émettre des perspectives critiques, et de soulever les enjeux associés à l'instauration de modes alternatifs de gestion publique.

Voici les panélistes :

- Guillaume Hébert (chercheur à l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques)
- Simon Tremblay-Pepin (professeur à l'École d'innovation sociale Élisabeth-Bruyère de l'Université Saint-Paul)

Ateliers sur la plateforme

(26 novembre, 14h30 et 27 novembre, 10h)

Ces ateliers, sous forme de sous-plénières, permettront d'éplucher l'ensemble des cinq axes abordés par les États généraux (rôles et missions de la fonction publique, organisation et fonctionnement de la fonction publique, virage numérique et dématérialisation, financement de l'État, travailleuses et travailleurs de la fonction publique). Ce sera l'occasion de débattre des éléments présentés dans le rapport, de prendre connaissance de la plateforme dans les fins détails, ainsi que de proposer des amendements.

5 à 7

(26 novembre, 17h)

Un 5 à 7 se tiendra au Centre des congrès. Une consommation sera offerte par la Caisse Desjardins de l'Administration et des Services publics.

Repenser le rôle de l'État pour faire face aux crises

(27 novembre, 8h30)

Cette conférence, animée par madame Julia Posca et monsieur Guillaume Hébert (IRIS), portera sur la position de l'État en tant qu'acteur économique particulier, des évolutions du néolibéralisme, et des issues pour éviter l'injonction austéritaire.

Assemblée plénière et adoption de la plateforme

(27 novembre, 13h30)

Cette activité en plénière permettra de débattre des revendications politiques issues du rapport, de se prononcer sur les amendements proposés lors des ateliers en sous-plénières et, ultimement, d'adopter une plateforme pour l'avenir de la fonction publique qui soit conforme aux aspirations collectives de la société civile réunie lors du Sommet.

État des lieux

Définitions sommaires

Pour comprendre les conditions de possibilités de transformation de la fonction publique, il importe d'abord d'en tenter une définition. Les contours de cet ensemble institutionnel hétéroclite sont souvent floutés par la diversité des organisations qui le composent, et par la multiplicité des autres ensembles institutionnels assurant aussi des services publics. Il est difficile de décrire exactement ce que représente la fonction publique à travers les époques et les frontières : la fonction publique française comprend la quasi-totalité des institutions offrant des services publics, alors que les États-Unis, où l'administration publique est organisée autour d'agences autonomes les unes des autres, préfèrent le terme moins clair, mais plus englobant de *civil service*.

En ce qui a trait à la réalité québécoise, on peut définir la fonction publique de trois manières différentes. Tout d'abord, on peut simplement considérer la fonction publique comme étant les organisations dont le personnel est nommé conformément à la *Loi sur la fonction publique*¹. Cette définition tautologique est insuffisante. On peut alors se retourner vers une définition par l'extérieur : la fonction publique représente ce qui n'est ni le réseau de l'éducation, ni celui de la santé et des services sociaux, et ne fait pas partie de l'ensemble hétérogène qu'est le secteur parapublic (principalement, agences et entreprises d'État). Néanmoins, encore une fois, cet énoncé ne parvient pas tout à fait à expliquer ce qu'est la fonction publique, il explique plutôt ce qu'elle n'est pas...

La définition qui a guidé la démarche des États généraux est inspirée du lien fonctionnel que la fonction publique entretient avec le gouvernement, tel que décrit par l'ancien président général du SFPQ, Serge Roy : « La fonction publique constitue le secteur de l'État qui met en œuvre pratiquement et concrètement les politiques du gouvernement. Elle fait partie du pouvoir exécutif de l'État [...]. C'est la fonction publique qui applique les lois adoptées [par l'Assemblée nationale], de même qu'elle donne corps aux décisions du gouvernement » . C'est donc par son rôle de courroie et d'appareil d'opérationnalisation des décisions politiques que la fonction publique se démarque des autres institutions publiques. Cette définition reste néanmoins insuffisante encore à ce jour : la diversité des missions, des structures et des cultures administratives présentes dans la fonction publique en fait un ensemble encore difficile à saisir dans toute sa complexité.

¹ Gouvernement du Québec, Ministères et organismes. En ligne : www.quebec.ca/gouvernement/travailler-gouvernement/travailler-fonction-publique/choisir-fonction-publique/ministeres-organisme-loi



Une (courte) histoire de la fonction publique

Depuis 1867, l'État québécois et sa fonction publique se sont radicalement transformés : avant même la Révolution tranquille, des modifications au fonctionnement de l'administration publique avaient cours. La fin du XIXe siècle voyait la fonction publique être limitée à une administration sommaire des terres publiques via un nombre de fonctionnaires très modeste. L'action gouvernementale était effectivement restreinte entre autres en raison de limites à la capacité fiscale du Québec, de l'organisation sociale traditionnelle et rurale, ainsi que de la nécessité d'un consentement épiscopal afin de maintenir la légitimité de l'action étatique.

Les missions de la fonction publique dépassent définitivement l'administration de la justice et du territoire dans les années 1930. Les premiers jalons d'un État-providence se mettent en place, entre autres via l'extension de la Loi sur l'assistance publique (ancêtre de l'aide sociale). L'État régule également de plus en plus : un code du travail est adopté, une Régie de l'Énergie est mise en place, et un département de la Santé, quoiqu'inféodé à l'Église dans l'offre des soins, pose les premiers gestes menant à un encadrement de la pratique des soins de santé.

Toujours sans sources de revenus substantielles, faute de politique provinciale d'imposition, la fonction publique reste toutefois très restreinte dans ses rôles et dans sa taille. Les conditions d'expansion de la fonction publique s'alignent de plus en plus à partir de 1954. Le Québec devient alors la première province à avoir son propre régime d'imposition, lui donnant plus d'indépendance budgétaire et permettant de dégager une marge de manœuvre afin d'investir dans les services publics. À la suite de l'élection du gouvernement Lesage en 1960, les divers départements composant le gouvernement se transforment en ministères, formalisant et autonomisant l'administration de divers champs d'action gouvernementaux. La fonction publique croît et acquiert de fait la reconnaissance grandissante de son expertise.

La Révolution tranquille représente non seulement l'accélération du développement économique permettant au Québec de s'enrichir; mais il s'agit aussi d'un changement de visage pour la fonction publique. En effet, les années 1960 correspondent plus ou moins à la fin du remplacement systématique de la haute fonction publique lors de l'arrivée d'un nouveau gouvernement. On observe alors la mise en place d'une fonction publique moderne, « où le recrutement et les promotions se font par concours, dont les membres bénéficient de la sécurité d'emploi, adoptent un comportement neutre et apolitique et dont la loyauté doit être d'abord envers l'État »¹.

1 Bernard, L. (2009). « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Télescope*, 15 (1).



Archives SFPQ

La fonction publique développe également un rôle social, en administrant un nombre croissant de services : Régime des rentes du Québec, nouvelles prestations sociales, assurance hospitalisation, etc. C'est également pendant cette période de croissance des effectifs et des rôles de la fonction publique que les fonctionnaires se syndiquent. On voit par ailleurs la création du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui remplace le Conseil de la Trésorerie et se voit doté de nouveaux pouvoirs en matière de gestion d'effectifs, de négociation de conventions collectives et de budgets.

On voit le tournant néolibéral transformer la face de la fonction publique dans les années 1980. Paradoxalement, pendant que les dernières grandes institutions issues de la Révolution tranquille sont créées (entre autres, CSST, Régie de l'Assurance Automobile du Québec ou Régie du Logement), une réduction temporaire, mais drastique d'environ 20% du salaire des fonctionnaires signe définitivement la fin de la période de croissance de l'État et de ses champs d'intervention.

Quel État pour la fonction publique aujourd'hui?

Alors que le Québec a depuis vécu diverses vagues d'austérité (1982, 1996, 2006, 2015), et qu'une trame de restrictions budgétaires se maintient encore aujourd'hui, les gouvernements successifs ont imposé à divers degrés des politiques néolibérales à la population : restrictions budgétaires, accroissement du pouvoir des gestionnaires, diminution des services, sorties de la fonction publique, tarification, etc.

Le cadre néolibéral prescrivant des mesures d'austérité s'est également imposé par voie législative : des lois comme la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi sur le déficit zéro) et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* déterminent encore aujourd'hui des limites budgétaires restreignant l'action publique.

Il importe également de mentionner que le démantèlement de la fonction publique a pour corollaire la formation d'institutions parapubliques plutôt que l'élargissement de ses mandats. Cette agencification transforme les principes de gestion publique : alors que la fonction publique doit gérer les politiques publiques, les agences gèrent une administration, en se limitant à des objectifs d'efficience et d'efficacité et à une vision technique de l'action gouvernementale. En effet, « les mécanismes de nouvelle gestion publique, dont celui de l'agencification, se concentrent sur la production et l'atteinte de résultats, se distinguant de l'anticipation de conséquences sur les services publics [...]. Il existe une tension entre la recherche de résultats par une agence et la réalisation de politiques publiques anticipatrices, cohérentes et basées sur la valeur des services, par un ministère.¹»

22

¹ Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. (2023) *Mémoire déposé aux fins du projet de loi 15 Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*

Ce tour d'horizon historique démontre que le cadre déterminant les contours et les rôles de la fonction publique peut prendre plusieurs formes. On notera, entre autres, la capacité fiscale, à la base de la capacité de l'État, d'accroître les mandats de la fonction publique. Le système d'emploi régule également son fonctionnement : si la Révolution tranquille crée la sécurité d'emploi et renforce les principes élémentaires de la fonction publique moderne (loyauté, impartialité, intérêt public), l'augmentation de la sous-traitance à tous les niveaux (de la conception des politiques par des cabinets-conseils à la prestation de services publics par des entreprises privées ou des organismes communautaires) transforme ce système d'emploi en introduisant des principes de concurrence, de flexibilisation du travail, et d'interchangeabilité des fonctionnaires. Il importe également de rappeler que si la tendance récente est à la croissance des effectifs de la fonction publique, le nombre de fonctionnaires par habitant reste encore aujourd'hui inférieur au niveau de la Révolution tranquille¹.

23

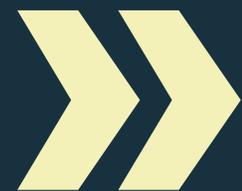
Un élément façonnant la fonction publique et méritant une attention particulière est son encadrement législatif. En effet, en plus des lois limitant la capacité de dépenser, d'autres instruments orientent la manière dont les affaires publiques se conduisent dans l'administration. Par exemple, la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000, instaure les concepts de clientèle et de gestion axée sur les résultats dans la fonction publique, introduisant par voie légale les principes de la nouvelle gestion publique.

Les choix politiques sont donc indissociables des enjeux qui traversent la fonction publique : les décisions financières, les lois-cadres ou les orientations de gestion définissent le « carré de sable » dans lequel celle-ci évolue.

¹ Calculs de l'auteur, sur la base des chiffres avancés dans Gow, J. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise (1867-1970)*. Presses de l'Université de Montréal.



**Les mécanismes de nouvelle
gestion publique, dont celui de
l'agencification, se concentrent
sur la production et
l'atteinte de résultats,
se distinguant de l'anticipation de
conséquences sur
les services publics.**



AXE 1

Rôle de l'État et de la fonction publique

L'action de la fonction publique est non seulement déterminée par des éléments comme la capacité fiscale, l'encadrement législatif, et la présence d'administrations périphériques; ses rôles sont également influencés par des éléments de culture politique. Notre imaginaire collectif, façonné par des discours assignant la fonction publique à un rôle d'encadrement minimal, limite le potentiel d'en élargir les rôles. Il est néanmoins susceptible d'évoluer puisque les représentations de la fonction publique sont passées d'un « outil de gestion des intérêts privés et des ressources naturelles du Québec » à un ensemble institutionnel soutenant un État-providence fort. Il est donc possible d'imaginer une fonction publique s'acquittant de rôles qu'elle n'assume pas encore.

L'imaginaire politique québécois vit, depuis l'arrivée des politiques néolibérales, une tension entre les rôles d'État social et d'État stratège, faisant de la fonction publique un champ de bataille politique. Si l'État social vise à encadrer ou remplacer le rôle du marché en matière de services et de biens communs, l'État stratège choisit plutôt la gestion du marché en lui cédant un rôle prédominant. En effet, l'accumulation de discours néolibéraux a favorisé la désagrégation de certains rôles de la fonction publique. Néanmoins, celle-ci n'est pas tout à fait devenue un outil de gestion des équilibres du marché : l'éthos du service public porté par les fonctionnaires, ainsi que l'attachement de la population envers un État social fort¹ font contrepoids à la néolibéralisation de l'État.



¹ Haerper, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin et B. Puranen et al. (2020). « World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile ». En ligne: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>



Le rôle économique de la fonction publique

Le rôle économique de la fonction publique est probablement celui pour lequel la tension entre l'État stratège et l'État providence est la plus évidente. En effet, le mot « économie » évoque les mécanismes de marché, la recherche de profit et l'entreprise privée. Néanmoins, l'analyse du tissu économique d'une société tient à un ensemble d'enjeux bien plus vaste : le pouvoir d'achat et la résilience économique des ménages, le niveau tolérable d'inégalités s'il en est un, le niveau désiré de démarchandisation des biens et services, etc.

Une économie inégalitaire

L'idée répandue d'un modèle québécois qui ferait de notre économie un exemple à suivre masque plusieurs contradictions, comme la croissance des inégalités. Si la société québécoise est moins inégalitaire que le reste du Canada, il n'en demeure pas moins qu'elle ne représente pas un modèle en matière d'égalité économique : d'autres nations, comme la Belgique ou la Norvège, performant bien mieux en la matière. Plus de 45 % des revenus

annuels récoltés au Québec sont captés par 20 % de la population¹; et la moitié la plus pauvre de la population gagnait 17 fois moins que les 10 % les plus riches en 2019. Ce ratio est de six (6) en Suède, de sept (7) en France et de quatorze (14) en Chine. À des fins de comparaison, le ratio québécois était le même que celui observé aux États-Unis à la même période²... Autre élément favorisant les inégalités : les grandes entreprises réalisent encore aujourd'hui des profits records dans plusieurs secteurs, alors même que les salaires peinent à suivre l'inflation.

Les marchés du Québec, comme d'ailleurs, sont producteurs d'inégalités. Si le Québec n'avait pas de fiscalité progressive comme celle qu'il opère actuellement, les inégalités seraient donc supérieures au niveau actuel. Ce n'est ainsi pas le tissu économique québécois qui assure une société moins inégalitaire que le reste du Canada, mais plutôt notre fiscalité plus progressive.

Subventionner l'entreprise privée, marchandiser les biens communs

L'approche néolibérale menée par les gouvernements successifs a eu l'effet d'un grand coup de frein aux initiatives de démarchandisation de biens et services essentiels; contribuant ainsi à la croissance des inégalités économiques. Des personnes ayant participé aux consultations se sont même demandé si certaines politiques sociales mises sur pied depuis les années 1980 n'ont pas plutôt pour fonction de mitiger les risques de l'hypercaptialisme³ plutôt que de renforcer le tissu de solidarité économique au Québec...

27

Plutôt que de démarchandiser des services essentiels au bien commun, c'est-à-dire de les protéger des logiques de marché pour en garantir l'accès universel, les gouvernements québécois ont généralement choisi de soutenir les grandes entreprises par le biais de subventions, de réductions d'impôts et d'autres formes de support et d'assouplissement législatif. Par exemple, dans le domaine du logement, des incitatifs fiscaux ont été mis en place pour attirer les investissements privés, alors qu'en parallèle, les programmes de financement des logements sociaux n'ont pas connu d'amélioration substantielle depuis des décennies.

Le rôle de l'État en tant qu'agent du néolibéralisme se manifeste également par le recours accru aux partenariats public-privé (PPP) pour financer les infrastructures. Ces PPP entraînent des coûts plus élevés pour les contribuables, ainsi qu'un transfert des risques financiers vers le public tout en garantissant des profits pour le secteur privé, favorisant la privatisation des bénéfices et la socialisation des risques.

1 Boucher, G et Torres, S. (2023). *Les inégalités de patrimoine au Québec. Observatoire des inégalités*.

2 Lajoie, C. et Delorme, F. (2023). *Les inégalités au Québec revisitées – Remettre le Gini dans sa bouteille*. Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

3 On dit souvent hypercapitalisme pour y souligner les principes d'intensification des logiques de marché, de concentration accrue du capital privé, d'une financiarisation de l'économie et d'une précarisation du travail.

Les divers programmes de subventions, l'accompagnement des entreprises ou la diminution des activités d'inspections et de sanctions face au marché privé participent également à cette dynamique. Par exemple, aucun programme de subventions québécois recensé n'impose de conditions afin de limiter les inégalités au sein des entreprises subventionnées, la captation de « très hauts » profits dans les années suivantes, ou la démocratisation des modes de fonctionnement de l'entreprise.

Ainsi, alors que la déréglementation et la réduction des activités de contrôle de l'État accroissent les risques pour le bien commun, la captation de bénéfices par le capital privé semble de plus en plus marquée et accompagnée par l'action publique.

La fonction publique dans tout ça?

La fonction publique, telle qu'elle est revendiquée par ses travailleuses et travailleurs, et par les citoyennes et citoyens qu'elle sert, s'oppose aux dynamiques de marché. Certaines valeurs qui l'animent, comme l'égalité, la prépondérance du droit ou l'universalité, sont absolument antinomiques au fonctionnement du secteur privé à but lucratif. Dans la logique de marché, le pouvoir d'achat se substitue à l'égalité ; la prépondérance du droit est remplacée par la recherche de profit comme raison d'action, et l'approche client efface le principe d'universalité.

Si la démarchandisation complète des biens et services publics peut passer par la nationalisation, la fonction publique peut également administrer des programmes démarchandisant partiellement des services (par exemple, un parc de logements sociaux ou une entreprise publique non monopolistique), assurer une planification économique et écologique afin de garantir la compatibilité du système économique et des aspirations de la société, ou encore opérer une régulation plus vigoureuse de l'action privée. Somme toute, la fonction

publique peut accompagner, contrôler, ou remplacer le marché privé à divers degrés en fonction du rôle qui lui est attribué : c'est ce qu'on appelle la planification économique. Elle repose sur une intervention active de l'État pour encadrer et orienter les investissements ainsi que la production vers des buts sociaux, comme la transition écologique juste ou une plus grande égalité socioéconomique. Cette approche ne se limite pas à une gestion conjoncturelle, mais cherche à transformer structurellement l'économie pour répondre aux défis sociaux et environnementaux.



La planification économique repose sur une intervention active de l'État pour encadrer et orienter les investissements ainsi que la production vers des buts sociaux, comme la transition écologique juste ou une plus grande égalité socioéconomique.





Le rôle par rapport aux biens communs

Au-delà de la question économique, la fonction publique entretient également un ensemble de rôles sociaux importants, dont entre autres la protection et la valorisation des biens communs. Ce concept couvre les ressources et infrastructures partagées et administrées par des institutions émanant de la collectivité (comme la fonction publique).

L'État québécois reconnaît déjà de facto l'importance du caractère commun de certains biens et services : la protection de l'environnement, la production et distribution de l'électricité ou le réseau routier public sont déjà administrés par des institutions publiques. Au-delà des critiques que l'on peut émettre sur le réel contrôle collectif de ces ressources, il faut admettre que la reconnaissance de l'environnement, de l'électricité ou des routes comme étant des biens communs favorise une société plus égalitaire et solidaire.

Une question reste néanmoins sans réponse : que doit-on considérer comme des biens communs? C'est une question fondamentale lorsqu'il s'agit de définir le rôle de la fonction publique par rapport à la prise en charge des biens collectifs. Les participants et participantes aux consultations ont fait état de trois critères établissant la nécessité d'un contrôle public sur les biens communs, soit : le **critère environnemental**, le **critère d'utilité publique** et le **critère de besoin essentiel**.

Le **critère environnemental** permettant de définir un bien commun est le plus évident : les ressources environnementales nécessaires à la vie (qualité de l'eau, de l'air, des sols, etc.) font partie des éléments fondamentaux qu'il importe de démarchandiser et de protéger par les pouvoirs publics. Il est également crucial de les préserver des conséquences de l'exploitation d'autres ressources. Dans ce contexte, la fonction publique doit a minima exercer un contrôle rigoureux afin d'empêcher tout dommage environnemental et de garantir les droits à un environnement sain des communautés. Dans la mesure où les pouvoirs de régulation et de sanction ne suffisent pas, les pouvoirs publics peuvent se substituer à l'exploitation privée. À titre d'exemple, dans un sondage mené dans le cadre des États généraux, une majorité de répondantes et de répondants faisaient part d'une ouverture soit à la nationalisation de l'industrie minière et de l'industrie forestière, ou à la gestion d'une part de l'exploitation de ces ressources par l'État.

Le **critère d'utilité publique** est le second élément établissant la nécessité d'un contrôle public. S'y retrouvent les infrastructures d'utilité publique comme les routes, les réseaux de transports en commun, les réseaux de gestion des déchets, etc. Ces infrastructures, souvent déjà administrées par les pouvoirs publics, sont cependant régulièrement entretenues par des sous-traitants. Par ailleurs, la construction de ces infrastructures, si elle est planifiée par l'État, est presque exclusivement assurée par des entreprises. Il en va parfois de même pour l'exploitation. En ce sens, l'exemple des transports interurbains est parlant : si l'État possède les routes, l'exploitation des services de transports par autobus est confiée au secteur privé. Le rôle de ce secteur dans la gestion des infrastructures doit donc être interrogé.

Le **critère d'essentialité des besoins** est la dernière catégorie émanant des consultations en matière de biens communs. On parle ici d'éléments essentiels pour la vie des individus, comme l'accès à l'alimentation, aux médicaments ou à l'électricité. La modernité nous invite également à considérer de nouveaux types de besoins sociaux essentiels : l'accès au réseau Internet ou au réseau cellulaire, par exemple. Les personnes consultées ont été très audacieuses dans cette catégorie : une majorité considérait que le caractère essentiel des biens ou des services peut justifier une nationalisation, soit plus encore que la justification environnementale ou le potentiel de profits publics.

On observe ainsi que la fabrication et la vente de médicaments et d'équipements médicaux, les services d'accès à Internet et au réseau cellulaire ainsi que la production et la distribution alimentaire sont tous des champs d'action dans lesquels une majorité de personnes participantes réclament une implication de l'État directement aux stades de production et de distribution de biens et services.

Il importe également de mentionner qu'au-delà d'une telle implication de l'État, la fonction publique peut également servir de support à l'établissement de réseaux de coopératives d'achat, d'administrateur de réseaux de distribution, de régulateur de prix ou de moteur d'une économie propulsée par le secteur sans but lucratif.

Les pépinières publiques : un exemple d'une démarchandisation qui reste dans la fonction publique

Un grand nombre de personnes consultées ont fait part de craintes par rapport à la prise en charge de biens communs par des entreprises d'État. En effet, plusieurs exprimaient les dérives en matière de tarification dans un contexte où le Québec a fait les frais d'une gouvernance néolibérale depuis quelques décennies.

Néanmoins, au-delà des services à la personne, l'État prend déjà en charge la production de biens communs par sa fonction publique. On retrouve un exemple typique dans les pépinières publiques. Celles-ci, produisant des arbres à des fins de reboisement, ne cherchent pas à faire de profits : le service est entièrement démarchandisé. La gestion publique de cette production permet ainsi d'alimenter le bien commun (superficie forestière) par le biais d'une institution publique qui n'a aucun but lucratif et ne répond qu'à l'intérêt général.

Sur la base de cet exemple, tout comme de ceux de l'assurance pour dommages corporels issus des accidents de la route ou de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), la fonction publique a démontré sa capacité à extirper des biens et services du marché en organisant leur production. On peut ainsi imaginer d'autres secteurs pour lesquels la fonction publique pourrait non seulement appuyer la constitution de sociétés d'État, mais également des secteurs pour lesquels la fonction publique peut assumer elle-même la démarchandisation.

La question du droit

La fonction publique a également comme principe fondamental de s'articuler autour du concept du droit et de son application. C'est ce qui garantit le caractère universel des services publics et la légitimité des institutions.

Afin d'assumer ce rôle d'application du droit, la fonction publique dispose de pouvoirs d'inspections et d'enquêtes dans plusieurs domaines : bâtiments, services de garde, obligations des commerçants, établissements alimentaires, etc. Néanmoins, la dévalorisation de ces activités a mené dans les dernières années à une érosion à la fois de l'accompagnement des contrevenants à la loi qui font preuve d'un désir de conformité, et d'une diminution substantielle de la capacité de sanction. Le désinvestissement des gouvernements dans le rôle d'inspection et d'enquête, les modes de gestion priorisant l'inspection réactive à l'inspection proactive ainsi que l'interférence politique dans un certain nombre de dossiers ont diminué la capacité de la fonction publique à assurer un respect universel de la règle de droit.

Les consultations menées dans le cadre des États généraux ont démontré un attachement à la capacité de sanction de la fonction publique, qui est à la base de la capacité des pouvoirs publics à exercer une régulation. Spécifiquement en matière du rôle environnemental, la capacité de sanctionner et d'imposer des limites strictes est au cœur des priorités des personnes consultées.

Au-delà du rôle d'inspection et d'enquête, la fonction publique joue également un rôle de « chien de garde » : la Commission d'accès à l'information, le Directeur général des élections du Québec, le Commissaire au lobbying, ainsi que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie sont des exemples d'institutions clés qui veillent à la protection des droits des citoyennes et des citoyens, à l'intégrité des processus démocratiques, et à l'éthique dans l'administration publique.

Il apparaît donc essentiel de reconnaître l'importance du rôle de contrôle qu'elle peut jouer non sur les actions privées, mais aussi sur les actions publiques. Pour remplir efficacement ce rôle, il est nécessaire que la fonction publique dispose des moyens financiers nécessaires afin d'enquêter, de recommander et de sanctionner. De plus, les institutions responsables de ce rôle doivent disposer de lois constitutives et habilitantes leur donnant un certain pouvoir coercitif. L'indépendance de ces institutions est également cruciale, toute forme d'ingérence politique pouvant compromettre leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions.

La question des droits

Les principes d'universalité, de gratuité et d'accessibilité des droits garantis par la fonction publique ne se limitent pas à une règle interdisant certaines pratiques : la fonction publique a également comme mission d'assurer l'accès aux droits sociaux¹. Les différents programmes de soutien au revenu ou d'indemnisation ainsi que les tribunaux administratifs du travail ou du logement, entre autres, sont autant de dispositifs mis en place pour garantir la protection des citoyennes et des citoyens face aux aléas de la vie et assurer leur dignité. Pour que ces droits puissent être pleinement exercés, encore faut-il que les personnes en aient connaissance et qu'elles puissent y accéder facilement. En ce qui a trait aux programmes de soutien au revenu institués par des cotisations prélevées sur le salaire (comme le Régime des rentes du Québec [RRQ], le Régime québécois d'assurance parentales [RQAP], les prestations d'invalidité de la Commission des normes de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail [CNESST] ou de la Société de l'assurance automobile du Québec [SAAQ], etc.), il importe également de rappeler que son accessibilité n'est pas universelle : l'accès à ces droits socioéconomiques est conditionnel à une cotisation via l'emploi, et les prestations suivent proportionnellement le niveau de revenu. Ces mécanismes administrés par la fonction publique reproduisent donc parfois, étant donné leur nature assurantielle, une reproduction des inégalités sociales existantes dans le marché du travail.

La fonction publique peut être repensée afin que l'universalité et l'accessibilité réelle aux droits sociaux soient effectives. Dans les faits, elle a déjà souvent le mandat d'informer la population : Retraite Québec offre des formations, la CNESST peut effectuer de la sensibilisation dans les milieux de travail, etc. Néanmoins, ces informations sont souvent transmises dans une perspective réactive, c'est-à-dire à la suite d'un contact initié par les citoyennes ou citoyens. De plus, une partie de l'effort d'information du public est assumée par des organisations communautaires souvent sous-financées, et dont le mandat devrait plutôt être la défense collective des droits sociaux.

L'universalité réelle de l'accès aux droits implique également une présence de la fonction publique sur l'ensemble du territoire. Les « déserts de services publics », où l'accès aux services en personne est réduit, constituent une entrave majeure à cette universalité. Plusieurs régions vivent de plus en plus intensément cette dégradation d'accès aux services. Il est donc impératif d'assurer une couverture adéquate de l'ensemble du territoire québécois.

Enfin, il est essentiel de reconnaître que les besoins des citoyennes et citoyens diffèrent également en termes d'impact du droit sur leur vie. Pour remplir sa mission de protection de la population, la fonction publique doit concilier l'universalité du droit avec les spécificités de chacun. Pour ce faire, les programmes et leur mise en œuvre pourraient faire l'objet d'une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+). Bien que certains outils existent déjà, cette approche n'est pas systématiquement appliquée dans tous les ministères et organismes ni utilisée pour orienter la gestion publique. Une application plus généralisée de l'ADS+ permettrait non seulement de mieux répondre aux besoins diversifiés et d'améliorer l'accès aux services publics, mais également de favoriser une universalité plus effective dans l'application des politiques publiques.

¹ Les droits sociaux comprennent les droits liés au travail, ainsi que les droits associés aux mécanismes de sécurité sociale.

Le rôle de support

Le support à la population ne s'arrête pas au rôle d'information ou d'application du droit. La fonction publique a également pour mandat d'**accompagner** la population afin de l'aider à naviguer dans les démarches administratives et de lui rappeler l'ensemble des droits dont elle peut se prévaloir. Ce rôle d'accompagnement, trop souvent abandonné par l'État, a été rappelé à maintes reprises dans les consultations comme étant au centre de la mission de la fonction publique. Ce rôle peut se matérialiser non seulement en ce qui a trait aux démarches administratives, mais aussi en intégration de l'immigration, en francisation, en aide à l'emploi ou en redirection vers des ressources communautaires.

Ce rôle de support à la population peut également être collectif : soutien aux municipalités, sécurité publique, assurance automobile publique, ou tout simplement soutien administratif au reste de l'administration publique font partie de ces missions souvent oubliées. Enfin, ce rôle peut se traduire par le support à des acteurs non publics œuvrant pour le bien commun. À titre d'exemple, on peut faire mention de services conseils publics comme il en existe (quoique trop peu) en matière d'agriculture, ou des financements et de l'appui au rayonnement en matière de culture.



La fonction publique a également pour mandat d'accompagner la population.

Le rôle d'expert-conseil

Le fait que la fonction publique soit sous l'autorité directe des ministres en fait un ensemble institutionnel où l'expertise est primordiale afin de fournir des conseils professionnels éclairant les décisions gouvernementales. En effet, le caractère universel des choix politiques requiert que les expertises sur lesquelles se basent les décideurs publics proviennent de la fonction publique elle-même. Ce rôle d'expert-conseil, comprenant par exemple des analyses environnementales, des conseils juridiques, des anticipations d'impacts sociaux, etc., doit non seulement se maintenir dans le giron public afin d'en assurer la neutralité et la qualité, mais doit également être utilisé à sa juste valeur afin de permettre aux décideurs publics de faire des choix basés sur des données probantes et une fine connaissance des enjeux. La saine utilisation de cette expertise permet d'assurer que les gouvernements disposent des informations nécessaires afin de faire des choix éclairés.

35

Exemplarité de l'État

La fonction publique doit enfin jouer le rôle de garant de l'exemplarité de l'État. À titre d'exemple, en matière environnementale, elle doit non seulement respecter les normes écologiques, mais aussi adopter des pratiques qui les dépassent afin d'être à l'avant-garde d'une transition écologique juste. Ce besoin d'exemplarité se retrouve également au niveau de la langue française dans l'administration publique, ou dans l'exemplarité des relations entre l'État employeur et ses fonctionnaires, par exemple.

Le rôle de la fonction publique en matière de défense des biens communs et de protection de la population ne peut donc pas se limiter au cadre actuel. Il est essentiel d'élargir notre conception des enjeux collectifs, et d'imaginer les façons dont la fonction publique peut étendre son action afin de répondre aux défis apportés entre autres par la crise climatique et écologique, la montée des inégalités sociales et les disparités régionales.

La question des compétences : est-ce que ça compte vraiment?

Une question fondamentale à l'ordre juridique canadien a été soulevée par des personnes participantes lors de la tournée de consultations. En effet, la constitution canadienne implique une division entre les champs de compétences provinciale et fédérale. Si les questions constitutionnelles ne sont pas l'objet des États généraux, il apparaît important de faire valoir un consensus : la fonction publique doit assurer, au meilleur de ses capacités, le bien commun.

Par conséquent, dans la mesure où le bien commun ainsi que la qualité, l'universalité et l'accessibilité aux services publics s'en trouve améliorée, le gouvernement pourrait légitimement s'assurer que des services actuellement prodigués par le gouvernement fédéral soient administrés par la fonction publique québécoise. Ce constat se rapporte en partie à un état de fait : Revenu Québec (RQ), le RQAP et le RRQ, par exemple, n'ont pas d'équivalent dans les autres provinces, cet équivalent étant géré par le gouvernement fédéral. Ainsi, afin de répondre adéquatement aux multiples besoins de la population, il est impératif d'envisager toutes les options lorsqu'il est question d'essor des services offerts par la fonction publique.

AXE 1

Constats

Rôles et missions de la fonction publique

37

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 :

38



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 :



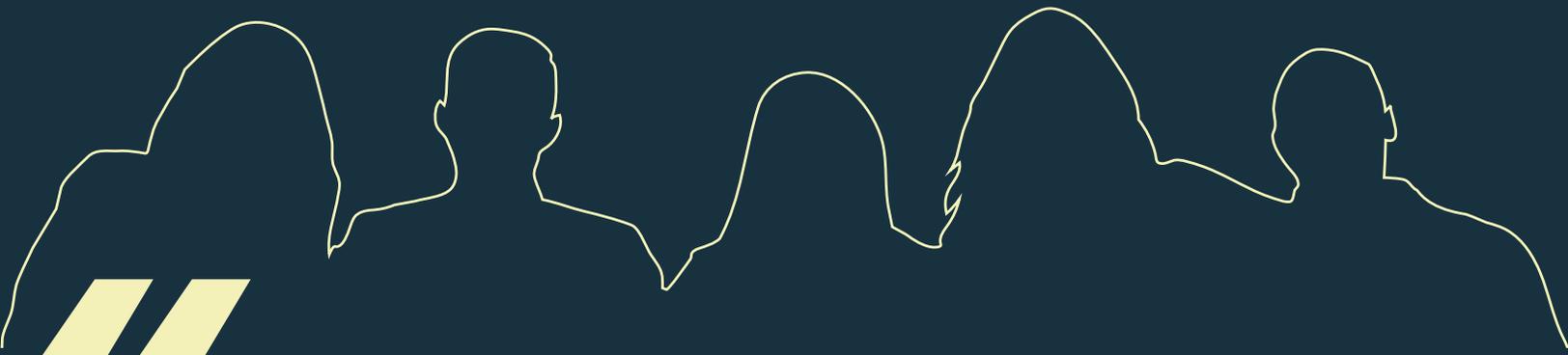
Les personnes participantes reconnaissent que l'enjeu des disparités régionales en matière d'accès aux services publics est excessivement problématique;

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

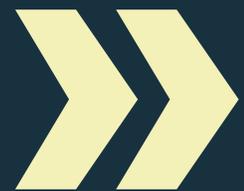
L'accès aux droits et à l'information pour s'en prévaloir doit être au centre de l'action publique afin d'assurer une plus grande universalité et accessibilité des services;

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.



La fonction publique est caractérisée entre autres par sa subordination aux décisions du gouvernement. Elle se trouve donc « à cheval » entre l'obligation d'application de la loi, ses mandats de services à la population, et la mise en œuvre des décisions politiques. Cette tension est souvent à l'origine d'un malaise chez les fonctionnaires.



AXE 2

Organisation de la fonction publique

La fonction publique est caractérisée entre autres par sa subordination aux décisions du gouvernement. Elle se trouve donc « à cheval » entre l'obligation d'application de la loi, ses mandats de services à la population, et la mise en œuvre des décisions politiques. Cette tension est souvent à l'origine d'un malaise chez les fonctionnaires : l'éthos des services publics, soit l'engagement et le sens donné à cet engagement, entre parfois en contradiction avec les décisions politiques qui doivent être mises en œuvre. Ces frictions évoluent au gré des idées qui animent les décisions politiques et des contraintes organisationnelles qui encadrent la fonction publique.

La principale contrainte organisationnelle et idéologique à l'origine de ces frictions est l'application des principes de la **nouvelle gestion publique** (NGP). S'il n'existe pas de consensus sur la définition exacte de la NGP à l'heure actuelle, les principes qui en découlent s'articulent généralement autour des axes suivants : **mécanismes de flexibilisation, de responsabilisation du personnel, autonomie managériale, ainsi qu'imitation des mécanismes de gestion privée.**



La NGP s'apparente donc à l'intégration de principes néolibéraux dans la gestion gouvernementale. Alors que le modèle traditionnel de gestion de la fonction publique s'appuie sur la primauté du droit, sur un principe de financement axé sur les besoins, et sur la centralisation des décisions politiques, la NGP tend à autonomiser les structures et à assurer le financement de la fonction publique sur la base de l'efficacité.



Agencification

Le processus d'agencification de la fonction publique québécoise observé depuis des années correspond aux principes de la NGP. Les diverses « sorties » de la fonction publique (Revenu Québec, Santé Québec, etc.) consistent en un transfert des fonctions administratives contribuant à dépolitiser l'action publique en brouillant le lien de responsabilité assumé par le ministre, en cristallisant la mission de l'agence, et en adoptant des modes de gestion issus du privé (conseil d'administration, « benchmarking », gestion par statistiques, « flexibilisation du travail », etc.).

Les processus d'agencification s'accompagnent souvent d'une transformation de l'action gouvernementale, où l'État passe du rôle de pourvoyeur de services à celui de stratège, répartiteur de tâches à des sous-unités administratives et à des sous-traitants. Cette délégation porte également en elle le risque d'incohérences entre les décisions politiques et leur application concrète. Enfin, l'agencification conduit régulièrement à une diminution de la transparence de l'action publique, tout en multipliant les redditions de comptes afin de nourrir la gestion par statistiques¹.

43

Mécanisme de « responsabilisation »

Cette gestion par statistiques se fonde sur une évaluation quantitative des performances au détriment des considérations qualitatives. À titre d'exemples, une agente d'indemnisation est évaluée sur son nombre de dossiers traités plutôt que sur la qualité de son accompagnement, et le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) le personnel est évalué sur la proportion de personnes immigrantes sélectionnées appartenant à la catégorie économique, mais pas sur la qualité de l'intégration ou de l'accompagnement fourni par le ministère².

Cette gestion par statistiques conduit les ministères à fixer des objectifs de performance déconnectés de leur mission et de la réalité du « terrain ». Ce type de gestion érige également l'efficacité en principe cardinal : si l'efficacité se concentre sur l'atteinte d'objectifs, elle vise également à réduire à minima le ratio coûts-résultats. C'est entre autres ce principe qui contribue à l'adoption d'une vision quantitativiste des résultats désirés par la fonction publique, mais également à une réduction perpétuelle des moyens alloués à la fonction publique. Dans ce contexte, la pression exercée sur le travail des fonctionnaires engendre une inefficacité croissante de l'action publique, alors que le travail se voit réduit à une course aux statistiques plutôt qu'à la recherche d'un service public de qualité.

1 Norrie, R. (2023). The Failing Quango State. En ligne : <https://www.civitas.org.uk/content/files/PDF-version.pdf>.

2 Secrétariat du Conseil du Trésor (2024). Tableau de bord de la performance de l'administration publique : Immigration, Francisation et Intégration. En ligne : <https://performance.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/immigration-francisation-et-integration>

La fétichisation des objectifs chiffrés entraîne également des dérives. Les personnes fonctionnaires consultées mentionnent que la raison d'agir des gestionnaires tend à devenir l'atteinte d'objectifs statistiques au détriment de la qualité des services à la population.

Le Tableau de bord de la performance de l'administration publique regorge d'indicateurs statistiques participant à cette dynamique : des organismes ont un objectif minimal de taux d'utilisation des services numériques, la RAMQ s'est dotée d'une cible « d'économies engendrées par des initiatives de partenariat », la CNESST s'est dotée d'un objectif de diminution de la durée d'incapacité de victimes d'une lésion (sans se doter d'une cible de diminution des lésions professionnelles), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) s'est fixé une cible pour la proportion de personnes prestataires d'une aide à l'emploi ayant occupé un emploi dans un délai de trois (3) mois, sans toutefois viser une proportion de personnes gardant cet emploi à moyen terme¹.

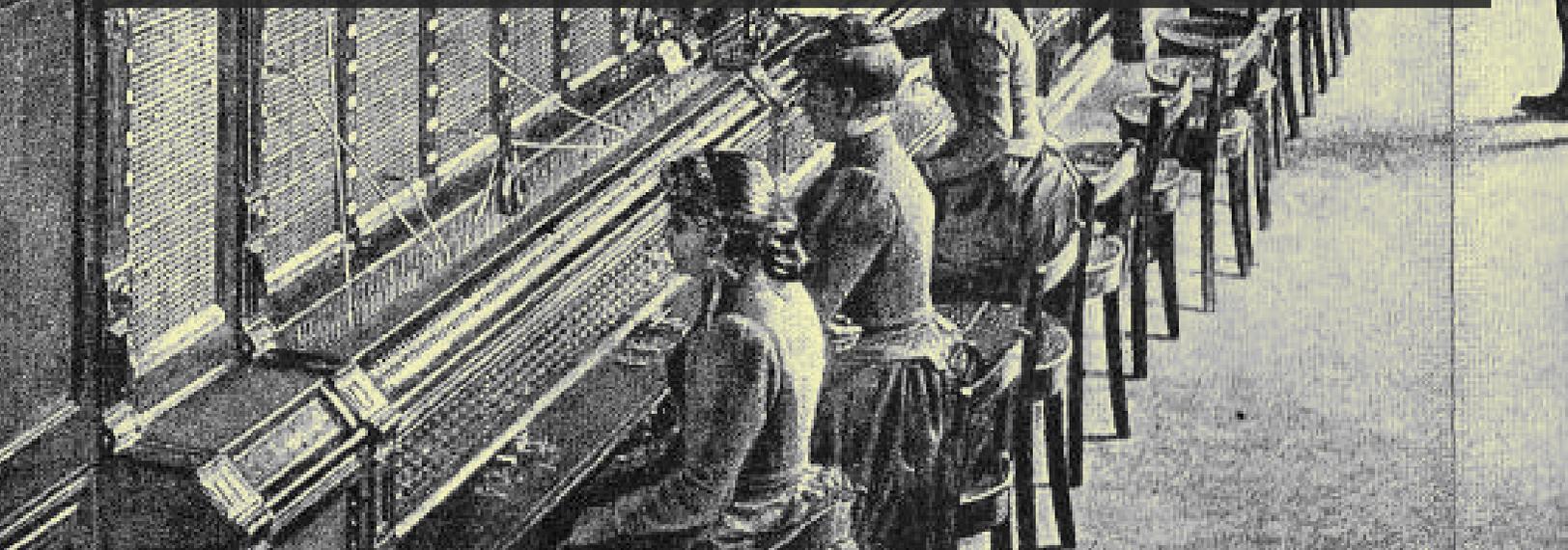
Dans plusieurs groupes de discussion, des personnes participantes ont démontré qu'il existe pourtant une panoplie d'autres moyens afin d'évaluer l'action de la fonction publique dans une perspective prenant en compte la qualité des services : estimation des non-recours aux droits, évaluation de l'action ministérielle par les fonctionnaires eux-mêmes, évaluations critiques se focalisant sur les moyens entrepris afin d'atteindre les objectifs, revalorisation des évaluations d'impacts de politiques et de programmes, etc.

¹ Conseil du Trésor (2024). Tableau de bord de la performance de l'administration publique : Immigration, Francisation et Intégration. En ligne : <https://performance.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/immigration-francisation-et-integration>

Exemple d'un dérapage

L'approche client et la gestion par statistiques posent de sérieux problèmes dans les centres d'appels gouvernementaux. En effet, le principal indicateur de la qualité du service qui y est utilisé est le pourcentage des appels répondus dans un délai déterminé à l'avance. Plusieurs personnes préposées sont ainsi contraintes de répondre rapidement, sans pouvoir explorer l'ensemble des droits ou des problèmes potentiels des personnes à l'autre bout de la ligne. L'accélération des cadences d'appels, particulièrement dans un contexte de sous-financement, se fait ainsi au détriment d'un accompagnement de qualité de la population.

Malgré le totem de la diminution des délais de réponse, ceux-ci restent également encore trop longs. Pour contourner ce problème, lorsque le volume d'appels devient trop élevé, des lignes sont fermées, maintenant artificiellement les délais d'attente à un niveau plus bas. Cette comptabilisation malhonnête élimine le nombre d'appels rejetés ou abandonnés, et fausse ainsi les statistiques sur lesquelles se basent les gestionnaires. L'approche client, jumelée à la gestion par statistiques, alimente donc un cercle vicieux où les décideurs publics s'aveuglent eux-mêmes en fétichisant des objectifs mal calibrés.



Dérives de l'approche client dans la fonction publique du Québec

L'enjeu de l'approche client a été sujet à controverse lors de la consultation. En effet, l'utilisation du terme « client » par un grand nombre de fonctionnaires est, selon ces personnes, le corolaire d'un accompagnement plus personnalisé, et d'un désir de faire du citoyen une personne satisfaite du service reçu.

Le terme de clientèle semble ainsi être polysémique : si au niveau interindividuel, il ne semble pas y avoir de tension entre le « citoyen » et le « client », cette tension apparaît plus clairement au niveau des institutions : en réduisant les citoyennes et citoyens au rôle de consommateurs de services, les dimensions collectives et sociales des services publics sont régulièrement omises par les gouvernants. Cela mène des ministères à valoriser la satisfaction des entreprises par rapport à la protection des biens communs, ou bien à ne considérer que les utilisateurs de services, sans s'interroger sur les enjeux d'accessibilité ou sur les réalités des personnes ne répondant pas aux sondages « d'expérience-client ».

46

Cette approche transactionnelle entre la population et la fonction publique remplace l'idée selon laquelle cette dernière garantit les droits fondamentaux par une conception conditionnelle des droits. Cette approche soulève des enjeux majeurs en matière d'universalité et d'accessibilité réelles, car elle évacue la responsabilité de l'État de garantir l'égalité d'accès aux services publics, indépendamment de la capacité des citoyennes et des citoyens à se conformer à des attentes spécifiques ou à entrer dans des catégories prédéfinies. Elle limite également le potentiel d'implication citoyenne dans la prise de décision publique, qui doit être centrale afin de faire de la démocratie un processus continu plutôt qu'au seul exercice du droit de vote lors des échéances électorales.

Prospective : comment dépasser l'approche client?

Si l'approche client est répandue dans les services publics, il existe encore des espaces où la place prise par la population dépasse le rôle de client. Trois (3) exemples de participation citoyenne permettent de réfléchir à la démocratisation de la fonction publique :

Bureaux d'audiences publiques en environnement (BAPE)

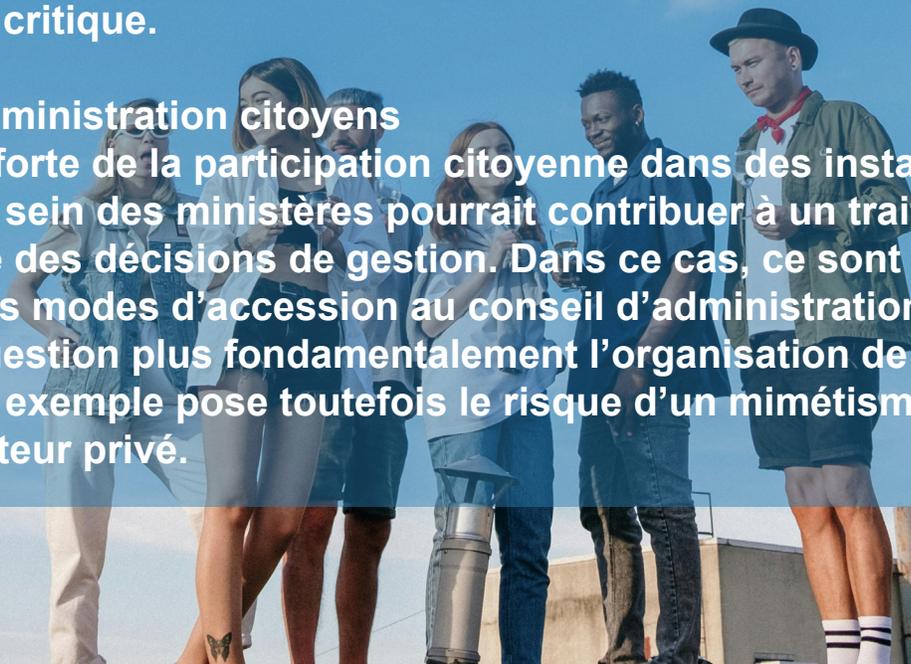
L'implication citoyenne dans le cadre de BAPE permet de participer au débat public sur des projets à impact environnemental, d'assurer une forme de transparence ex ante par rapport à ces projets, ainsi que de revendiquer des actions assurant la préservation du bien collectif. Il est possible d'imaginer des mécanismes d'audiences publiques lorsqu'il est question de réformes administratives en matière de services aux citoyens.

Comités d'usagers du réseau de la santé

Le statut légal donné aux comités d'usagers dans le réseau de la santé leur permet de représenter les intérêts et les droits des patients. Si certains ministères disposent actuellement de comités consultatifs, ceux-ci manquent néanmoins souvent de la marge nécessaire pour jouer un rôle de balancier face à l'action ministérielle. Il est donc possible d'imaginer des comités pouvant se prononcer non seulement sur des orientations politiques générales, mais aussi sur des enjeux de gestion. Ce cas soulève néanmoins le risque d'institutionnaliser les comités, limitant ainsi leur potentiel critique.

Conseils d'administration citoyens

L'intégration forte de la participation citoyenne dans des instances décisionnelles au sein des ministères pourrait contribuer à un traitement plus démocratique des décisions de gestion. Dans ce cas, ce sont les rôles concrets et les modes d'accession au conseil d'administration qui remettent en question plus fondamentalement l'organisation de la fonction publique. Cet exemple pose toutefois le risque d'un mimétisme des pratiques du secteur privé.



Questions sur la reddition de comptes

Il importe de rappeler que si la reddition de comptes telle qu'actuellement effectuée par la fonction publique est problématique, il reste nécessaire d'assurer la transparence, la légitimité et l'amélioration de l'action publique. Il importe donc de réimaginer la manière dont la reddition de comptes doit être effectuée, et les institutions qui doivent encadrer ce processus.

Traditionnellement, la reddition de comptes devant l'Assemblée nationale garantit un contrôle démocratique direct sur l'action gouvernementale. Néanmoins, le contrôle parlementaire se limite encore principalement au contrôle des dépenses. Par ailleurs, la fixation d'objectifs qui entraînent la gestion par statistiques et ses dérives émane du SCT. Nous sommes ainsi dans l'obligation d'imaginer des mécanismes évitant des méthodes managériales coercitives et contreproductives afin d'éviter ces dérives, en réfléchissant le rôle de ces deux (2) institutions en matière de reddition de comptes.



La *Loi sur l'administration publique* un ancrage législatif à la NGP

Adoptée en 2002, la *Loi sur l'administration publique* a consacré l'utilisation de vocabulaire et de techniques managériales dans la fonction publique. Entre autres, la Loi consacre l'obligation pour les ministères d'adopter une déclaration de service, faisant part d'engagements encadrant les relations avec la population comme les délais de réponse aux appels ou de traitement des plaintes. L'importance accordée à cette déclaration de services a toutefois l'effet pervers de sacraliser ces objectifs quantifiés au détriment de la qualité, et même parfois du respect de la norme administrative.

La Loi consacre également la gestion par statistiques en imposant une reddition de comptes très lourde, où la priorité est donnée aux objectifs quantitatifs. Cette pression sur le processus de reddition de comptes tend également à effacer d'autres impératifs de gestion, et à faire émerger un conflit entre l'éthos du service public des fonctionnaires et l'injonction à atteindre des cibles chiffrées à tout prix.



NGP et impartition

La NGP ne se limite pas à l'approche-client, à l'agencification ou à la gestion par statistiques. La valorisation des pratiques du secteur privé peut se matérialiser par la privatisation, la mise en place de partenariats publics/privés ou tout simplement la sous-traitance. Ces trois stratégies d'impartition sont en croissance dans tous les champs d'action de la fonction publique : informatique, entretien des infrastructures, planification stratégique, etc.

Le recours croissant à ces stratégies d'externalisation soulève des questions quant à la responsabilité, l'imputabilité et la pérennité de la fonction publique comme pierre angulaire d'un État social. En confiant ses responsabilités à des acteurs privés motivés par le profit, l'État se désengage de ses obligations sociales et de sa capacité de contrôle par rapport à la qualité et à la pertinence des services publics offerts. Tant et si bien qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires se perçoivent de plus en plus comme des gestionnaires de contrats de service, déléguant ainsi leur rôle traditionnel de « chefs d'orchestre » chargé de coordonner le travail des fonctionnaires afin d'accomplir la mission des ministères.

51

Les dommages imposés par l'impartition à outrance sont majeurs. Le recours au privé, jumelé au sous-financement de la fonction publique, limite les conditions de possibilité nécessaires à un rapatriement de responsabilités au sein des ministères. En procédant à de l'impartition de manière débridée, les gouvernements des dernières décennies ont favorisé non seulement l'érosion de l'expertise publique, mais également la dépendance envers les contractants privés. La sous-traitance est si prégnante dans certains domaines qu'on ne compte plus les exemples où la fonction de surveillance et de contrôle-qualité du travail effectué par un sous-traitant est confiée... à ce même sous-traitant! Cette privatisation partielle ou totale est souvent présentée comme un moyen d'accroître l'efficacité et de réaliser des économies. Néanmoins, il a été démontré à de nombreuses reprises que la sous-traitance et les PPP sont plus onéreux¹, sans compter le fait que les services aux citoyens s'en retrouvent la plupart du temps dégradés.

¹ Hébert, G., S. Tremblay-Pepin, S., H. Tremblay-De-Mestral et M. Nguyen (2013). « *La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences* ». Rapport de recherche. Institut de recherche et d'informations socio-économiques; Hébert, G. et Nguyen, M. (2014). « Devrait-on racheter les PPP du CHUM et du CUSM? ». Note de recherche. *Institut de recherche et d'informations socio-économiques*.

Nouvelle gestion publique et managérialisme

Le managérialisme, que l'on peut définir comme la survalorisation des techniques de gestion et du rôle des gestionnaires comme uniques décideurs, est également un problème central de la nouvelle gestion publique (NGP). En effet, les fonctionnaires se font de plus en plus imposer un contrôle de leur travail via une fragmentation accrue des unités administratives et des tâches, et une standardisation excessive du travail.

Le managérialisme représente également un enjeu en ce qui a trait à la fragmentation des unités administratives. En effet, la construction de silos au sein des ministères et des organismes donne plus d'autonomie managériale aux gestionnaires, favorisant la distanciation grandissante des unités et freinant la diffusion des connaissances. Un grand nombre de participantes et participants aux consultations ont en effet fait part d'une certaine méconnaissance des actions de leur ministère ne relevant pas de leur unité administrative. Cet éloignement entre les différentes composantes des ministères limite également la cohérence des actions publiques en morcelant les processus décisionnels.

La fragmentation des tâches et la standardisation du travail sont le corollaire de cet éclatement administratif. Le pouvoir augmenté des gestionnaires a favorisé l'implantation de logiques tayloristes, c'est-à-dire soutenant l'ingérence dans l'autonomie professionnelle des fonctionnaires afin d'encadrer chacune de leurs tâches et d'imiter l'organisation du travail en usine. Cette taylorisation, également synonyme de surveillance accrue au travail et de parcellisation du travail, tend à déshumaniser le travail des fonctionnaires et à réduire leur capacité d'initiative. La transformation de leur rôle, réduit de plus en plus à l'exécution de tâches (comme sur une chaîne de montage) plutôt qu'à l'exercice du jugement professionnel, fait émerger de nombreuses questions sur la capacité de la fonction publique à mobiliser l'ensemble de son expertise.

Il apparaît évident que les pratiques de gestion actuelles dans la fonction publique ne permettent pas de répondre aux défis en matière d'essor des services publics et d'efficacité de l'action des ministères. Les enjeux soulevés par la reddition de comptes actuelle ainsi que par la gestion par statistiques nous interrogent sur les moyens nécessaires pour garantir la transparence et l'efficacité des services publics. Il importe également de réfléchir aux façons dont la gestion peut mieux se conformer à des principes de démocratie et d'universalité. L'utilisation croissante de modes d'impartition, tout comme les logiques de performance inadaptées aux réalités de l'action publique, doit également être révisée. Somme toute, un bureau de Service Québec ne saurait fonctionner avec le même type de gestion qu'un établissement de restauration rapide : les enjeux, les responsabilités et les objectifs sont incomparables.

Il est toutefois nécessaire de faire preuve d'inventivité plutôt que de romantiser la période précédant l'arrivée de la NGP. Les principes d'efficacité, de considération envers les citoyens ou de reddition de comptes ne peuvent en effet être évacués sous le seul prétexte qu'ils sont érigés en piliers de la vision néolibérale des services publics. Il faut mobiliser les outils nécessaires afin de tenir un discours alternatif et progressiste sur les enjeux de gestion qui traversent la fonction publique.



« Somme toute, un bureau de Service Québec ne saurait fonctionner avec le même type de gestion qu'un McDonald's : les enjeux, les responsabilités et les objectifs sont incomparables. »

AXE 2

Constats

Organisation de la fonction publique

54

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'efficacité 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.

55

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 ».

56

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



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.);

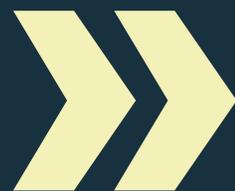
Le constat selon lequel les institutions de surveillance doivent jouer un rôle « préventif » plutôt que de seulement faire des constats *a posteriori* est vastement partagé;

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.



**L'orientation techno-optimiste,
voulant mettre une « fonction publique 2.0 »
au centre d'une stratégie
« favorisant l'accessibilité »
des services publics,
doit néanmoins faire l'objet
d'un recul critique.**

57



AXE 3

Dématérialisation et transformation numérique

58

En juin 2019, le gouvernement du Québec dévoilait sa Stratégie de transformation numérique, marquant un tournant dans l'action gouvernementale en matière de dématérialisation des services. En effet, si les divers gouvernements opèrent des initiatives de numérisation et de dématérialisation des services publics (limitation, voire fermeture de certains services en personne), les cinq dernières années correspondent à une accélération du recours au numérique par le gouvernement, que ce soit par l'implantation croissante de systèmes d'intelligence artificielle (SIA) dans les ministères et organismes ou par le recours croissant à l'interface informatique dans les relations avec les citoyennes et citoyens. L'orientation techno-optimiste, voulant mettre une « fonction publique 2.0 » au centre d'une stratégie « favorisant l'accessibilité » des services publics, doit néanmoins faire l'objet d'un recul critique.



Défi technologique de la fonction publique

Il importe de mentionner un élément très consensuel lors des consultations: la fonction publique souffre, de manière inégale entre les ministères et organismes qui la composent, d'un déficit technologique important. La persistance, dans plusieurs services, de la dépendance au papier, en est un exemple. Un second aspect du déficit technologique est la désuétude des outils informatiques mis à la disposition des fonctionnaires, qu'il s'agisse de matériels ou de logiciels. L'obsolescence est si marquée que ceux-ci déclarent souvent que la qualité des services en souffre.

La dépendance croissante à la sous-traitance informatique ne fait qu'exagérer ce problème. Le nombre de sous-traitants informatiques est même parfois supérieur au nombre de fonctionnaires sur les lieux de travail. Le gouvernement n'arrive pas à débarrasser la fonction publique du personnel en ressources informationnelles (RI) travaillant en sous-traitance : ils représentent encore le tiers des effectifs totaux en RI. Non seulement cette situation génère des coûts supplémentaires pour l'administration publique, mais elle la rend également plus dépendante de ressources externes privées. Incidemment, la sous-traitance informatique est le champ d'impartition où le travail est généralement le moins bien fait¹.

Le jumelage de l'impartition et du déficit technologique fait vivre à la fonction publique ce que plusieurs appellent le « bordel informatique » au gouvernement. Somme toute, de nombreux projets devant améliorer l'efficacité de la fonction publique ont fait l'objet de dépassements de coûts, de ratés techniques et de délais majeurs. En matière de RI, le gouvernement ne consulte pas suffisamment les utilisateurs, ni les fonctionnaires devant faire usage des outils informatiques. La gestion gouvernementale en RI souffre également d'un déficit de communication avec les syndicats lorsqu'il s'agit de projets structurants, d'un empressement à implanter les projets (quitte à tourner les coins ronds), et d'un manque de vision à long terme. Ces lacunes créent un environnement où les solutions technologiques, censées faciliter le travail et améliorer les services, deviennent plutôt des sources de frustration et d'inefficacité.

¹ Daneau, P. (2023). « La sous-traitance au sein de l'appareil gouvernemental : Constats et enjeux ». *Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec*.



**Les solutions technologiques,
supposées faciliter le travail
et améliorer les services,
deviennent plutôt des sources
de frustration et d'inefficacité.**

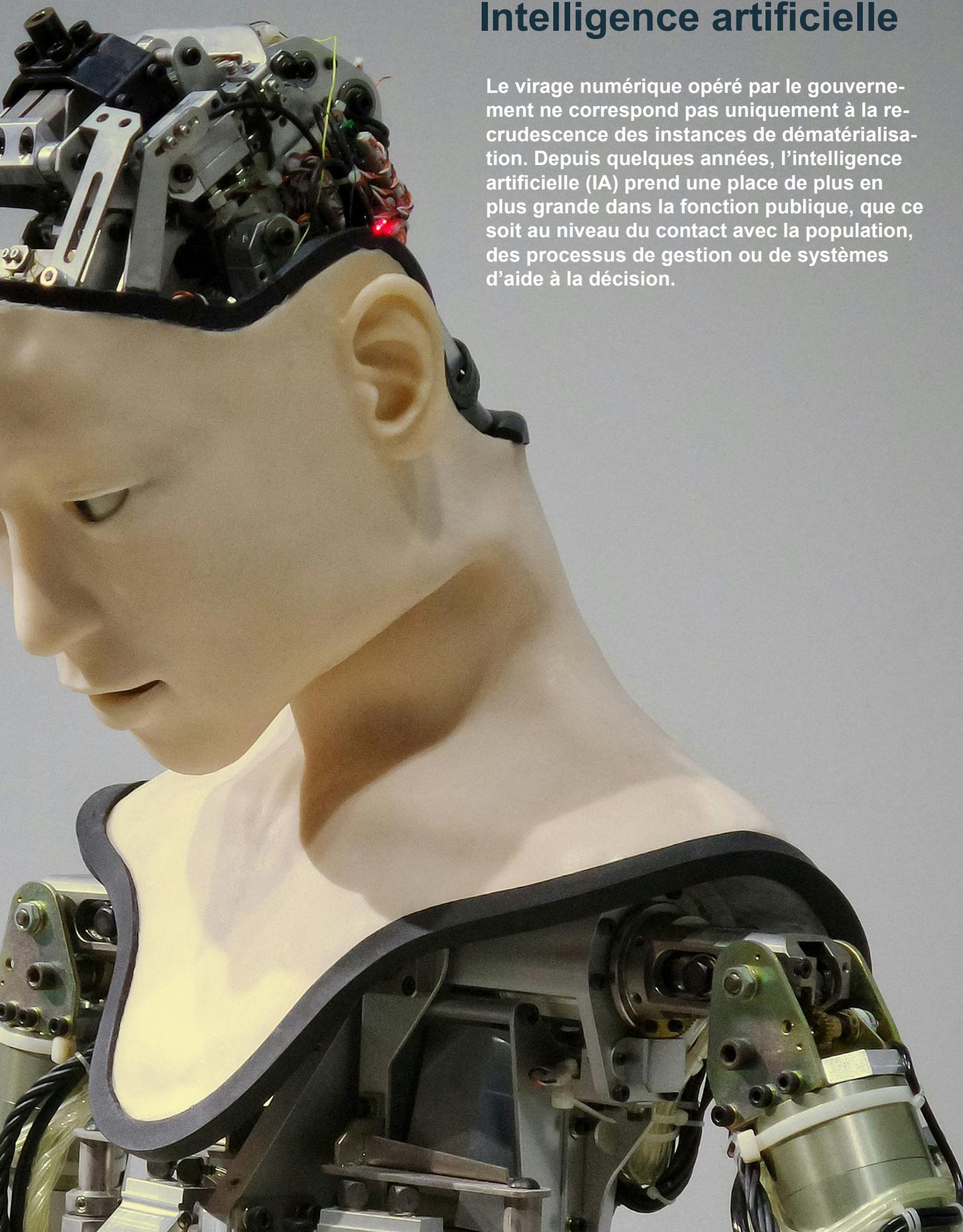


Dématérialisation des services

La population subit de plein fouet la dématérialisation des services publics depuis quelques années. Les points de service sont de plus en plus transférés sur Internet ou sur des bornes; rendant à la fois les services et l'information moins accessibles. La fermeture de bureaux ou la limitation de l'accès à des services en personne est en effet souvent camouflée par des termes comme « déploiement d'une nouvelle offre de service », consistant somme toute en une gestion par téléphone, voire uniquement en ligne, des demandes des citoyennes et citoyens.

Le virage numérique n'a pas que du mauvais : afin d'améliorer l'accessibilité aux services, il importe de développer différentes manières pour la population de se prévaloir de leurs droits, dont les outils en ligne. Néanmoins, la survalorisation de ces modes de prestation de service tend à invisibiliser les enjeux de fracture numérique. Alors qu'il serait possible de faire valoir la complémentarité des modes de service (en ligne **et** par téléphone **et** en personne) et l'équité entre ces modes d'accès, la dématérialisation limite l'accès aux services, ainsi que la capacité des fonctionnaires à offrir un accompagnement personnalisé et à maintenir une relation humaine essentielle à des services publics de qualité.

Il est intéressant de rappeler que les efforts de dématérialisation effectués par le gouvernement ne se font que très rarement à la suite de demandes citoyennes. Les restrictions d'accès aux bureaux de la CNESST, la difficulté pour les personnes assistées sociales de parler à la personne responsable de leur dossier, l'obligation de prendre un rendez-vous afin de rencontrer un fonctionnaire dans un bureau du TAL : Ces exemples semblent plutôt répondre à des objectifs managériaux permettant de « flexibiliser » la gestion des services en les dépersonnalisant. La question de l'amélioration des services publics dans une perspective d'équité entre les modes d'accès pour la population ne semble pas être au centre des considérations lorsque les ministres et gestionnaires planifient le virage numérique.



Intelligence artificielle

Le virage numérique opéré par le gouvernement ne correspond pas uniquement à la recrudescence des instances de dématérialisation. Depuis quelques années, l'intelligence artificielle (IA) prend une place de plus en plus grande dans la fonction publique, que ce soit au niveau du contact avec la population, des processus de gestion ou de systèmes d'aide à la décision.

Description de l'IA dans la fonction publique

A humanoid robot with a white head and torso, black mechanical joints, and white hands and feet is seated at a dark wooden desk. The robot is positioned behind a laptop computer. The background shows a window with a view of a dry, outdoor landscape. The text is overlaid on a semi-transparent dark red background.

Considérant le caractère relativement récent de l'arrivée de l'IA dans le discours public, il apparaît nécessaire d'en faire une définition.

L'IA est une technologie permettant à des systèmes informatiques de simuler des processus cognitifs humains d'une complexité variable tels que l'apprentissage, le raisonnement et la résolution de problèmes. Contrairement à une simple automatisation, l'IA peut, par exemple, analyser des données complexes et prendre des décisions en fonction de ces analyses.

Dans la fonction publique, l'IA est utilisée depuis longtemps, parfois de manière si intégrée que les employés ne réalisent même pas qu'ils interagissent avec elle. Que ce soit pour analyser des données statistiques ou supporter le classement documentaire, elle peut jouer un rôle central dans les technologies qui sont déjà utilisées.

Il est également important de rappeler que toute forme de dématérialisation ne constitue pas systématiquement de l'IA, et que toute utilisation de l'IA ne mène pas nécessairement à une dématérialisation des services. En effet, la dématérialisation concerne la transformation des processus traditionnels. Ainsi, bien que l'IA puisse être un élément central à plusieurs processus de dématérialisation, elle n'en est ni synonyme ni une composante obligatoire.

Le gouvernement du Québec bénéficie actuellement d'un ensemble de documents pouvant servir de base à un encadrement de l'utilisation de l'IA dans la fonction publique. Tant le Conseil du statut de la femme, le Conseil de l'innovation, la Commission de l'éthique en science et technologies, ainsi qu'un ensemble d'organisations de la société civile ont fourni au gouvernement une grande quantité d'analyses et de recommandations. Il est même possible de dégager sept grandes préoccupations consensuelles dans cet ensemble documentaire :

1. L'intégrité et la sécurité des données;
2. Le risque de biais algorithmique;
3. L'absence de consultations publiques;
4. Le manque d'encadrement institutionnel;
5. Les risques de dégradation des conditions de travail;
6. Le risque d'utilisation de l'IA à des fins austéritaires plutôt qu'à des fins d'amélioration des services et de leur accessibilité;
7. La nécessité d'assurer une transparence et une explicabilité des décisions prises par l'IA.

Le cadre législatif et institutionnel québécois ne répond pas à ces préoccupations à l'heure actuelle. Si l'Assemblée nationale a légiféré sur quelques éléments en lien avec l'IA au cours des dernières années, des enjeux comme la protection des données, des services publics, des travailleuses et travailleurs et de l'universalité des droits souffrent encore d'un manque d'encadrement.

La stratégie gouvernementale en la matière¹ semble pour l'instant faire preuve de techno-optimisme. L'importance accordée à l'intégration de l'IA dans l'administration publique porte le risque de « faire de l'IA pour faire de l'IA », soit d'automatiser des processus sans perspective d'amélioration réelle des services. En ce sens, le déficit de transparence et de consultations lors d'intégration de systèmes d'IA ou d'outils numériques pouvant alimenter l'IA (comme le Service québécois d'identité numérique) est un obstacle majeur à une intégration qui soit cohérente avec les aspirations démocratiques de la société civile.

¹ Gouvernement du Québec. (2021) *Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021-2026*.

Systeme de decision automatisé

L'utilisation grandissante de systèmes d'aide à la décision (SDA), champ spécifique de l'IA, soulève un grand nombre de questions. Les SDA sont un ensemble de technologies qui informent ou remplacent le jugement humain, en l'occurrence, le jugement professionnel des fonctionnaires. Il importe premièrement de rappeler que, conformément aux pratiques managériales en place, le développement et l'entretien des SDA sont presque exclusivement sous-traités. Les entreprises bénéficiant de cette impartition, opérant dans une logique de marché, font courir des risques à la fois sur la transparence des décisions obtenues via les SDA et sur l'autonomie de l'État par rapport aux experts de la sphère privée en IA.

La crainte de perte d'emplois et d'utilisation des SDA afin de procéder à une forme de « techno-austérité » est également centrale lorsqu'il s'agit de ces technologies. Au-delà des craintes de disparition d'emplois, l'utilisation massive de SDA pourrait, à terme, mener à un déclassement, à une déqualification et à une perte d'expertise de la fonction publique.

L'usage de ces systèmes soulève également des questions en matière de transparence et de gestion des données : quelles données ont été utilisées pour mener à la décision ? Sont-elles adéquatement protégées ? Les décisions sont-elles la résultante de biais intégrés dans l'algorithme ? Les fonctionnaires comprennent-ils l'ensemble des processus menant à la décision automatisée ?

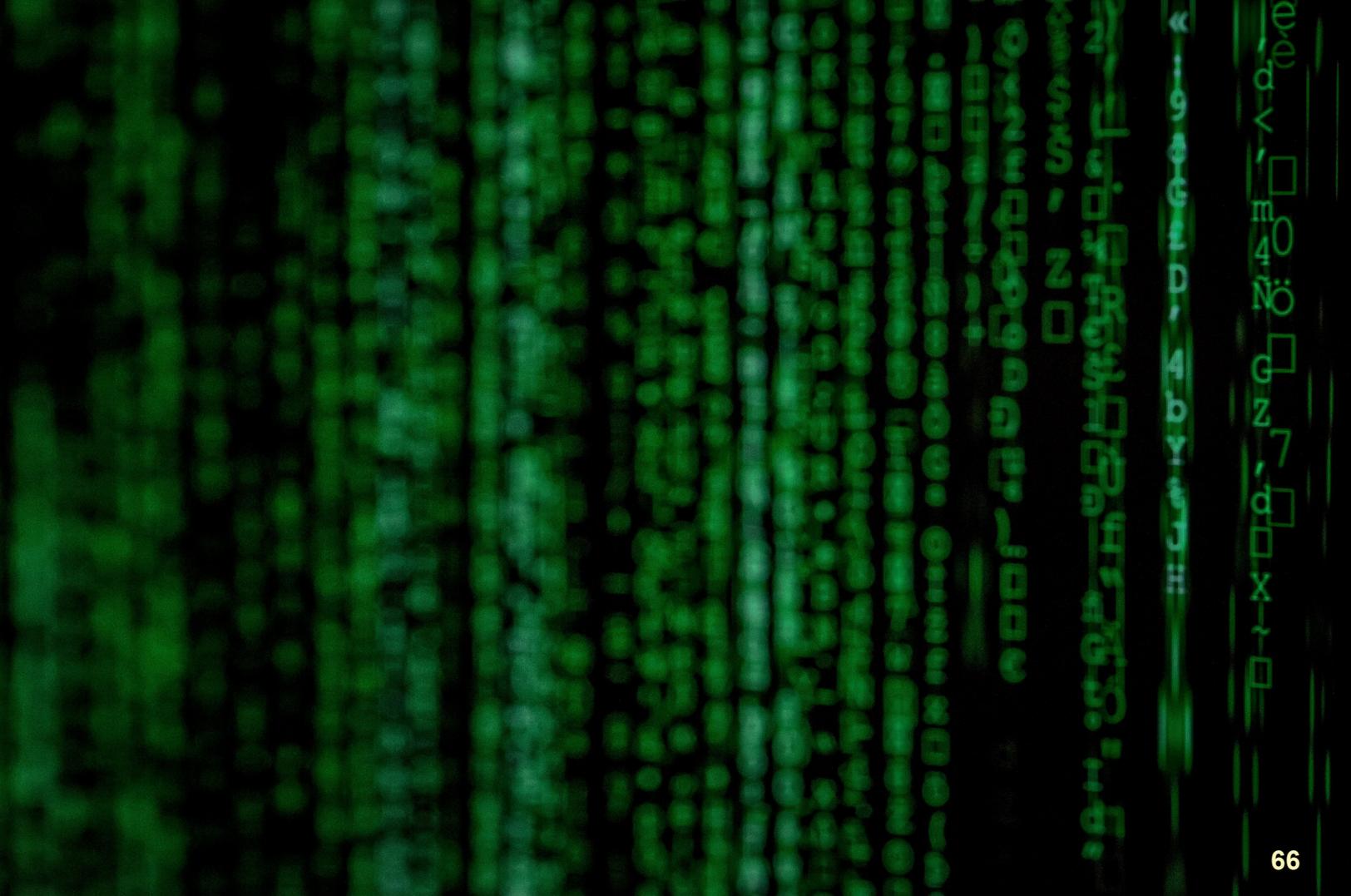
La notion d'imputabilité peut également être mise à mal par les SDA. En effet, la difficulté à retracer l'explicabilité d'une décision représente une limite à l'application universelle de la norme, à la base de la légitimité de l'action publique. De plus, en transférant

la responsabilité d'appliquer un jugement vers des algorithmes, les SDA peuvent non seulement reproduire des biais, mais également introduire des erreurs échappant à la compréhension humaine, rendant difficiles la validation et la correction des décisions.

Les SDA représentent également un risque de profilage et de ciblage abusif. Le rapporteur spécial de l'ONU contre l'extrême pauvreté démontrait ainsi, en 2019, que l'utilisation de SDA pour déterminer l'admissibilité à des programmes sociaux, pour la vérification de l'identité des requérants ou pour la détection des fraudes comporte des risques majeurs en matière de sécurité des données, de discrimination et de droit à la vie privée¹. Divers exemples à l'international (scandale de récupération des dettes « Robodebt » en Australie, algorithmes de notation sociale pour les Caisses d'allocations familiales en France, etc.) ainsi qu'au Canada même (augmentation massive des erreurs de calcul des prestations d'aide sociale avec le système SAMS en Ontario) démontrent que ces risques ne sont pas une lubie, et qu'il convient de se doter dès maintenant de mécanismes encadrant et limitant le recours à des SDA dans la fonction publique.

Enfin, les fonctionnaires se retrouvent souvent pris « entre l'arbre et l'écorce » lorsqu'il s'agit de SDA : la promesse d'une réduction de la charge de travail est en effet difficile à ignorer. Néanmoins, alors que les décisions sont prises par l'algorithme, les travailleurs voient souvent soit leur emploi perdre en valeur, soit leurs tâches se complexifier. L'implantation de SDA mène ainsi souvent paradoxalement à une augmentation de la charge de travail.

¹ Philip Alston (2019) « Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights (unedited version) », *Organisation des Nations Unies*



Gestion algorithmique

L'IA peut également être utilisée dans la fonction publique afin d'appliquer une gestion algorithmique, soit l'attribution de tâches de gestion à des outils d'IA. Ces tâches peuvent s'apparenter à l'ensemble des activités de gestion, soit le recrutement, l'évaluation de rendement, l'attribution de tâche, la surveillance du personnel, etc.

L'utilisation de mécanismes de gestion algorithmique s'aligne généralement avec les objectifs de la NGP. Par cette utilisation de l'IA, les objectifs de gestion sont en effet ultra-quantifiés, axés sur la réduction des coûts et orientés vers une interchangeabilité des travailleurs et travailleuses. Ces dérives sont donc à risque d'être amplifiées par un processus d'automatisation des décisions de gestion, menant non seulement à la désagrégation de la qualité et de l'intégrité des services publics, mais également à la mise à mal des conditions de travail des fonctionnaires.

AXE 3

Constats

Dématérialisation et transformation numérique

67

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 entraîne 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.



**Sans financement adéquat,
la fonction publique ne peut
assumer correctement
ses missions, et ne peut
en développer de nouvelles.**



AXE 4

Financement de la fonction publique

Le financement de la fonction publique est au centre de l'ensemble des considérations à son sujet. En effet, sans financement adéquat, la fonction publique ne peut assumer correctement ses missions, et ne peut en développer de nouvelles. La NGP et les principes qui y sont rattachés proviennent également de l'idée selon laquelle le gouvernement devrait limiter ses dépenses puisqu'il a des revenus limités. Somme toute, sans parler d'argent et de financement, on ne peut pas développer une vision cohérente de la fonction publique.

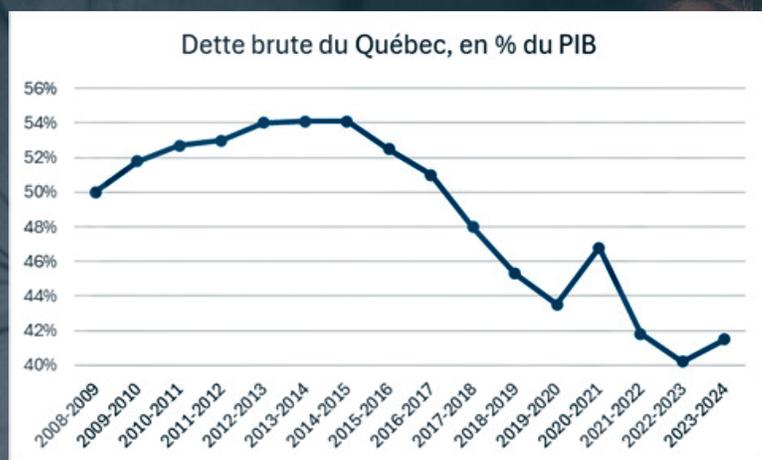
Dans un contexte de néolibéralisme dominant, le discours hégémonique qui en découle est souvent au centre des débats sur les finances publiques : la réduction des dépenses publiques serait une nécessité, notamment pour éviter l'augmentation de la dette publique. Ce discours mérite d'être remis en question, non seulement puisque ses implications sur les services publics sont majeures, mais également parce que le consensus économique¹ vient contredire ce discours néolibéral et austéritaire.

¹ Blanchard, OJ. Et D. Leigh (2013). « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers ». International Monetary Fund Working Papers. En ligne : www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growth-Forecast-Errors-and-Fiscal-Multipliers-40200



La dette publique : mythes et réalités

En effet, on entend souvent dire que le Québec « n'a pas les moyens » de se doter de services publics à la hauteur des attentes à cause du poids de sa dette. Il faut d'abord rappeler que le ratio d'endettement par rapport au produit intérieur brut (PIB) du Québec est bien inférieur à plusieurs autres États : alors que la dette brute du Québec représentait 41,5 % de son PIB en 2024¹, elle montait à plus de 100 % du PIB en France et aux États-Unis. Il importe également de rappeler qu'au Québec, ce ratio descend depuis plusieurs années. Également, près d'un tiers de cette dette est contrôlée directement par le gouvernement lui-même, entre autres à travers la Caisse de dépôt et placement.



Il faut aussi rappeler qu'une grande part de l'endettement public peut être interprétée comme un investissement plutôt que comme une somme de dépenses. Ainsi, tant que la dette finance des infrastructures publiques ou des investissements qui stimulent la croissance, elle ne représente pas un fardeau, mais plutôt un outil de gestion économique.

¹ Données Québec (2023). *Dette brute (mars 2023)*. En ligne : [h/www.donneesquebec.ca/recherche/dataset/dette-du-gouvernement-du-quebec/resource/6e7ab399-c114-447d-864f-2345ab18c796](https://www.donneesquebec.ca/recherche/dataset/dette-du-gouvernement-du-quebec/resource/6e7ab399-c114-447d-864f-2345ab18c796)

Dynamiques de dépenses publiques

Pour contrer l'injonction austéritaire, il est essentiel de reconsidérer le véritable rôle des dépenses publiques. Celles-ci peuvent représenter des investissements stratégiques qui soutiennent à la fois le tissu social et le tissu économique. Chaque dollar public investi peut en effet générer des retombées dont la valeur, économique ou non, profite à toute la population¹. Non seulement l'investissement dans les services publics génère des emplois et des retombées économiques, mais il implique également une préservation des biens communs. Les investissements dans les infrastructures, par exemple, ne se limitent pas à leur coût initial : ils contribuent à une société plus équitable et résiliente, tout en évitant des dépenses futures liées à la détérioration des services ou aux inégalités sociales croissantes. De plus, des infrastructures publiques en bon état constituent un incitatif à s'établir au Québec pour des entreprises.

Lorsque les dépenses publiques sont restreintes, les investissements permettant de protéger les biens communs, de favoriser une transition écologique juste, de soutenir la justice sociale et de rendre le tissu économique plus résilient sont donc réduits, mettant à mal la capacité de la fonction publique de mener ses missions à bien. Le sous-financement des services publics a ainsi entre autres comme conséquences démontrées l'accroissement des inégalités économiques entre les femmes et les hommes, la réduction de l'accès aux services publics, l'augmentation des inégalités économiques et sociales et l'accélération de la dégradation environnementale.

72

C'est ce sous-financement chronique des services publics qui émerge comme l'une des préoccupations majeures des personnes consultées. Cette préoccupation est assortie de deux (2) enjeux : la garantie du financement de la fonction publique et le prélèvement de nouveaux revenus pour l'État afin d'assurer sa viabilité financière.

En ce qui a trait à la garantie de financement, il importe de rappeler qu'à l'heure actuelle, l'encadrement législatif des dépenses gouvernementales se limite à la lutte à l'accroissement de la dette publique à court terme par la Loi sur l'équilibre budgétaire. En effet, si le gouvernement est limité dans sa capacité à faire des déficits, aucun mécanisme n'existe afin d'assurer un niveau plancher d'investissements. Ainsi, le principe de contrôle du financement de la fonction publique se fait systématiquement pour les dépenses, plutôt qu'au niveau des prélèvements nécessaires afin d'assurer un service public de qualité. Il importe donc premièrement de s'interroger sur cette logique financière selon laquelle les dépenses sont limitées sans considération pour les services publics.

¹ Desrochers, F. et E. Pineault. (2015). « Les effets positifs du secteur public sur l'emploi et la croissance économique du Québec ». Rapport de recherche, *Université du Québec à Montréal*.

Une fiscalité au profit des services publics

Les taxes et la fiscalité progressive diffèrent : les taxes, comme la TVQ, sont des impôts indirects que tout le monde paie au même taux, indépendamment du revenu. Cela signifie que ces taxes ont un poids disproportionné sur les personnes à faibles revenus, dont les dépenses incompressibles représentent une proportion bien plus importante du budget que pour les personnes plus aisées ou issues de la classe moyenne. Elles sont dites régressives. À l'inverse, l'imposition progressive reposant sur le principe d'une augmentation de la contribution fiscale à mesure que le revenu des individus et des sociétés augmente, elle, ne fait pas reposer de poids fiscal indu sur les plus pauvres.

S'il semble évident qu'une imposition plus progressive est à la base d'un financement plus équitable de la fonction publique, il est important de souligner que d'autres moyens de générer des revenus doivent être développés afin de permettre à l'État d'améliorer ses services publics, d'en développer de nouveaux, et de s'acquitter de l'ensemble de ses missions dans la recherche de l'intérêt commun. Il importe en effet de s'assurer d'imposer équitablement toutes les formes de revenus (et non pas seulement les revenus issus du travail) afin d'assurer une meilleure justice fiscale entre les Québécois.

À cet effet, deux principales pistes s'offrent. La première concerne les impôts des entreprises. Il faut rappeler que les particuliers continuent de financer une part de plus en plus importante des services publics par rapport aux entreprises¹, qui ne contribuent qu'à hauteur de 21,4 % à l'impôt sur le revenu². Au Québec, le taux d'imposition des entreprises est de 11,5 %, mais ce taux peut être réduit (en particulier par les grandes entreprises) par diverses déductions fiscales. En revanche, les particuliers font face à un taux d'imposition maximal de 25,75 %. Lorsque l'on prend en compte l'imposition fédérale canadienne, ces taux s'élèvent respectivement à 20,5 % pour les entreprises et à 53,31 % pour les particuliers.

73



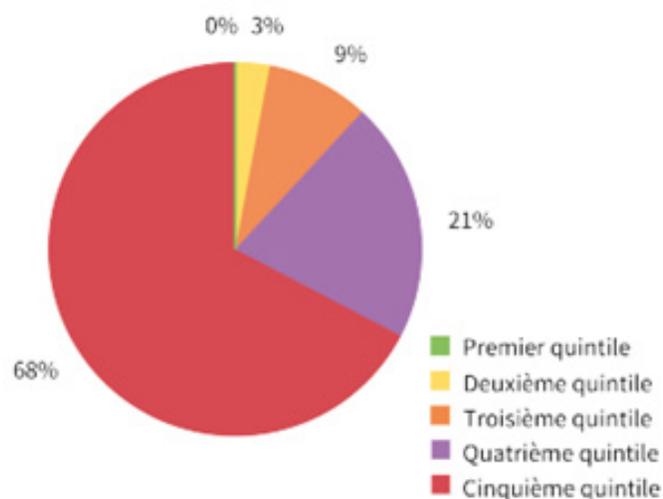
¹Coalition Main rouge (2021). « Pour une société plus juste : Nous avons les moyens de faire autrement ». *Document sur les solutions fiscales de la Coalition Main rouge*. En ligne : <https://www.nonauxhaussees.org/wp-content/uploads/10milliardsdesolutions2021.pdf>

²Calculs basés sur : Ministère des Finances (2024). *Comptes publics 2023-2024*, volume 1.

L'imposition des entreprises aurait donc avantage à être progressive : cela permettrait non seulement une plus grande équité entre petites et grandes entreprises, mais permettrait également de financer les services publics via les surprofits générés par les grandes multinationales présentes au Québec. L'impôt moyen payé par les entreprises pourrait également être plus élevé : en effet, en augmentant l'impôt moyen payé par les entreprises les plus profitables, le gouvernement pourrait disposer de plus de ressources pour financer les services publics.

L'autre option fiscale est celle visant à taxer la richesse. En effet, lorsqu'il est question de réduction des inégalités, la disparité en matière de répartition de la richesse est incontournable. Au Québec, 20 % des familles les plus riches détiennent 68 % de la richesse accumulée¹.

Part de la valeur nette selon le quintile d'avoir net, Québec, 2019²



74

Cette inégalité de répartition du patrimoine s'accroît également avec le temps, particulièrement dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie et de crise chronique du logement. La taxation de la valeur des avoirs des plus riches, au-delà d'un certain seuil, permettrait de générer des revenus supplémentaires, tout en permettant une meilleure redistribution de la richesse par le réinvestissement dans les services publics. Cette logique de taxation du capital pourrait également s'appliquer à la valeur boursière, sur les biens immobiliers détenus au-delà d'une certaine valeur par les grandes entreprises de gestion immobilière, ou encore au capital détenu par les entreprises privées.

¹ Boucher, G. et Torres, S. (2023). « Les inégalités de patrimoine au Québec ». *Observatoire québécois des inégalités*.

² *Ibid*

Dépenses liées au marché

En plus des options décrites précédemment, il convient de considérer la fiscalité sous un angle plus politique. À titre d'exemple, les exemptions fiscales relèvent d'une vision politique selon laquelle la diminution de la pression fiscale sur les entreprises privées permettrait un certain dynamisme économique. C'est pour cette raison qu'en 2023, on estimait que le gouvernement offrait plus de 6 milliards de dollars en cadeaux fiscaux aux entreprises¹. Il importe ainsi de remettre en question la théorie selon laquelle les allègements fiscaux aux entreprises profitent au bien commun et permettent un ruissellement de la richesse vers les travailleuses et les travailleurs.

En ce qui a trait aux entreprises, la question d'une fiscalité équitable doit être encore abordée. En effet, alors que de nombreuses petites et moyennes entreprises s'acquittent de leurs obligations en matière de fiscalité, les multinationales (entre autres du numérique), telles que Netflix ou Amazon, bénéficient de régimes fiscaux favorables et exploitent des failles dans les lois fiscales pour minimiser leur contribution. Cette disparité crée non seulement une concurrence déloyale, mais elle prive également l'État de ressources essentielles pour financer les services publics. Il est donc crucial de réexaminer notre approche fiscale pour garantir que toutes les entreprises, grandes ou petites, contribuent de manière équitable au financement du bien commun.

Il est également essentiel de s'interroger sur l'impact financier des subventions et prêts destinés au privé. Simplement par Investissement Québec, ce financement total atteignait 3,8 % de la valeur du budget de l'État québécois en 2023². À des fins comparatives, le budget 2024-2025 annonçait un investissement annuel équivalent à moins de 5 % de ce montant pour « réduire la pauvreté et favoriser l'inclusion sociale »³.

75

Le financement aux entreprises privées n'a pas toujours été perçu comme étant frivole par les participants aux consultations. Néanmoins, comme il s'agit de sorties financières qui ne sont pas destinées aux services publics, ces financements doivent garder comme vertu de servir le bien commun, et non pas de simplement stimuler la croissance économique. Ainsi, les financements publics devraient être conditionnés à plusieurs critères, notamment le respect absolu des normes environnementales et linguistiques en vigueur au Québec et l'utilité sociale de la production de l'entreprise financée. Les financements doivent en effet servir la collectivité, en assurant que l'offre des biens et services rendue possible grâce au financement public profite à l'ensemble de la population. De plus, les consultations ont permis de relever le désir de contreparties claires : les financements devraient être accompagnés de conditions économiques strictes, comme l'interdiction d'augmenter les dividendes des actionnaires; voire l'obligation d'émettre un certain nombre d'actions destinées à être rachetées par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ).

1 Girard, M. (2023) « Les cadeaux fiscaux aux entreprises ont augmenté de 80% sous la CAQ ». *Le Journal de Montréal*, 19 octobre.

2 Investissement Québec (2023) « Rapport annuel d'activités et de développement durable ». En ligne : www.investquebec.com/documents/qc/publications/RADD_2022-2023_fr.pdf

3 Gouvernement du Québec (2024) « Budget de dépenses (2024-2025) ». *Crédits et dépenses des portefeuilles*, 9-4.



Il importe de réfléchir à la logique de contrôle des dépenses exercée par le Secrétariat du Conseil du trésor.



Mécanismes et institutions liés au financement

Revenu Québec (RQ)

L'enjeu du financement de la fonction publique soulève également des questions sur l'organisation de l'agence Revenu Québec. Il importe de rappeler que, conformément à ce qui était mentionné dans l'Axe 2, le rapatriement de RQ dans la fonction publique pourrait permettre une repolitisation de son action par le retour d'une réelle responsabilité ministérielle, entre autres en ce qui a trait aux efforts consacrés à la lutte aux paradis fiscaux et à l'évitement fiscal.

Cette lutte s'avère encore à l'ordre du jour : l'IRIS faisait la démonstration en novembre 2023 qu'au cours des dix années précédentes, seulement au Luxembourg, 33 entreprises québécoises avaient déclaré des profits de près de 25 milliards de dollars. Il est ainsi apparu important aux personnes consultées dans le cadre des États généraux de s'interroger sur les mécanismes institutionnels responsables de la lutte contre les paradis fiscaux et l'évitement fiscal.

Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

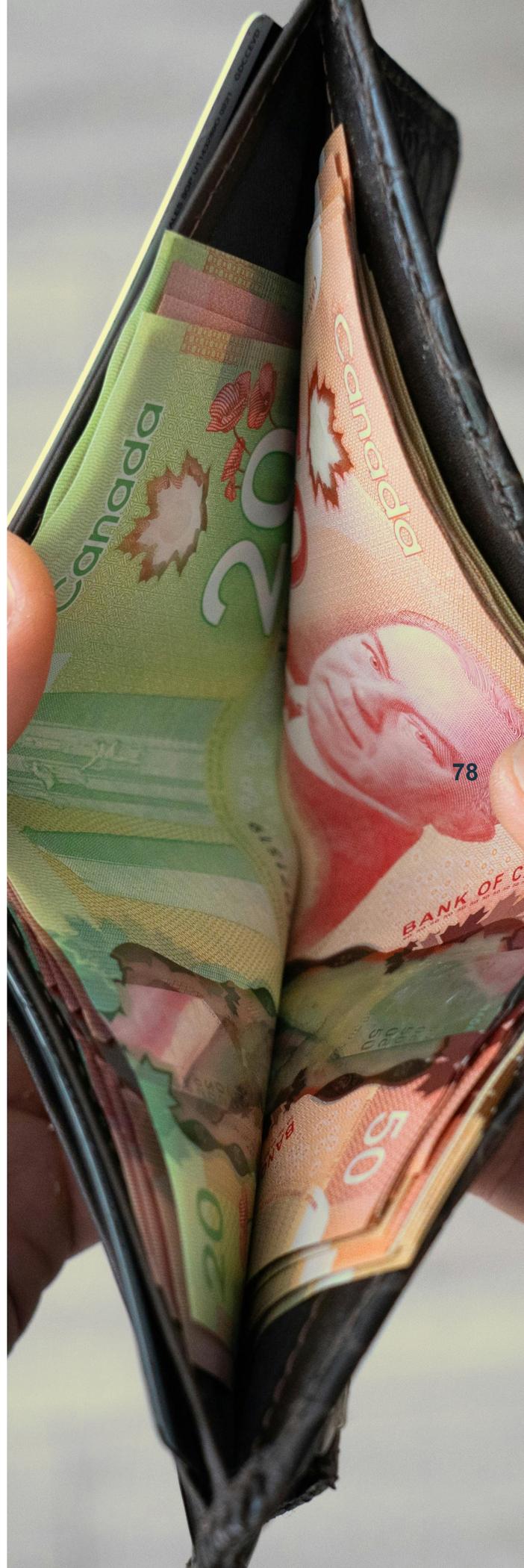
Alors que de manière évidente, Revenu Québec est au centre de la captation de revenus pour le gouvernement du Québec, le SCT a la charge de l'allocation des ressources financières aux ministères et organismes composant la fonction publique. Cet organe gouvernemental, ayant changé de nom à de multiples reprises jusqu'à adopter celui de « Secrétariat du Conseil du trésor » en 1971, a également cumulé un nombre croissant de rôles au cours des 150 dernières années. L'un de ces rôles, soit celui de dicter les crédits de dépenses pour chacun des ministères et organismes, fait du Secrétariat du Conseil du trésor le détenteur des « cordons de la bourse » et lui attribue la responsabilité de « limiter les dépenses ».

Il importe de réfléchir à la logique de contrôle des dépenses. Séparer la responsabilité d'établir les politiques budgétaires et fiscales (ministère des Finances) de la responsabilité du contrôle des dépenses (SCT) peut soulever des questions quant à la dépolitisation de l'attribution des crédits budgétaires. Il convient donc de se questionner sur la pertinence de cette séparation, ainsi que sur un éventail d'autres questions : devrait-on assurer un mécanisme où le SCT alloue les crédits en consultant d'abord les ministères et organismes sur les ressources nécessaires afin de pleinement remplir leur mission, puis en réalisant ensuite les arbitrages nécessaires? Le processus d'attribution habituel des crédits serait ainsi renversé. Serait-il pertinent de revaloriser le rôle de l'Assemblée nationale et de l'ensemble du Conseil des ministres dans l'attribution des crédits plutôt que de compter exclusivement sur l'expertise du Secrétariat du Conseil du trésor? 77

Ministère des Finances (MFQ)

La personne responsable d'établir les niveaux de dépenses, mais aussi le niveau des taxes et impôts est le ministre des Finances du Québec. Son ministère doit s'occuper de la préparation du budget dans le respect des lois fiscales et budgétaires. À cet égard, le MFQ décide donc, à moins que le budget ne soit battu par l'Assemblée nationale, du niveau de financement octroyé pour chaque mission et responsabilité de l'État. Il laisse ensuite le soin au SCT du trésor de répartir les sommes sous forme de crédits budgétaires alloués aux différents ministères et organismes. Cette séparation des rôles, comme mentionné précédemment, peut être drôlement avantageuse pour se dégager de sa responsabilité. En effet, ce n'est pas le MFQ qui reçoit les doléances des ministères et organismes quant à leur manque de ressources. C'est plutôt le SCT qui est interpellé. Il peut alors répondre qu'il ne fait qu'allouer les ressources octroyées par le budget et qu'il ne contrôle pas celui-ci. Y a-t-il lieu de revoir le processus décisionnel menant au budget et de le rendre plus participatif?

L'appareil législatif encadrant le financement de la fonction publique doit être remis en question. À travers la Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, des mécanismes inutilement contraignants ont été mis en place et ont pour effet de limiter la capacité à dépenser de l'État ainsi que la souveraineté de l'Assemblée nationale. À l'inverse, ne ferions-nous pas mieux de nous questionner sur l'instauration de mécanismes instituant des seuils de dépenses minimaux? Après tout, le ministre de Finances a le pouvoir de déposer les projets de loi nécessaires pour donner les moyens à la fonction publique et protéger les services publics.



Autres mécanismes

Au-delà de la triade composée de Revenu Québec, du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances du Québec, deux éléments liés au financement de la fonction publique ont été soulevés, soit :

1. Rôle du Vérificateur général du Québec (VGQ)

Le VGQ a entre autres comme rôle de surveiller les dépenses effectuées par les divers ministères et organismes du gouvernement, pour s'assurer qu'elles s'effectuent non seulement de manière conforme à la loi, mais également dans un objectif d'optimisation des ressources. Cette concentration sur l'efficience tend à mettre l'accent de façon disproportionnée sur les dépenses. Il convient donc de se questionner sur un élargissement du rôle du VGQ transformant le concept de « dépense » en « financement ». Le VGQ pourrait, par exemple, avoir pour mandat la vérification des financements et des niveaux de dépenses dans les différents postes budgétaires afin de sonner l'alerte lorsque les niveaux de financements ne permettent pas à la fonction publique de s'acquitter de ses missions efficacement.

Il est également pertinent de se questionner sur l'instauration d'un directeur parlementaire du budget (DPB) au Québec. Qu'il soit rattaché au VGQ ou bien indépendant, il pourrait jouer le rôle d'analyste indépendant et non partisan des finances publiques, des prévisions budgétaires et des coûts des mesures proposées dans les budgets.

2. Financement des programmes assurantiels

Le dernier de ces éléments supplémentaires se rattache au financement des programmes assurantiels. En effet, plusieurs programmes administrés par la fonction publique sont présentement financés par des cotisations à même le coût du travail (cotisations salariales ou patronales) : CNESST, RQAP, RRQ, etc. Alors que des niveaux de salaires trop bas ont été décriés par plusieurs personnes consultées, il serait possible d'imaginer des mécanismes où ces cotisations sociales imposent des « surcharges » aux cotisations patronales pour les salaires se situant entre le salaire minimum et un seuil de revenu viable. Ces cotisations pourraient permettre de mieux financer les régimes assurantiels administrés par la fonction publique afin d'assurer des minimas sociaux suffisants, particulièrement pour les populations les moins favorisées.

AXE 4

Constats

Financement de la fonction publique

80

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;

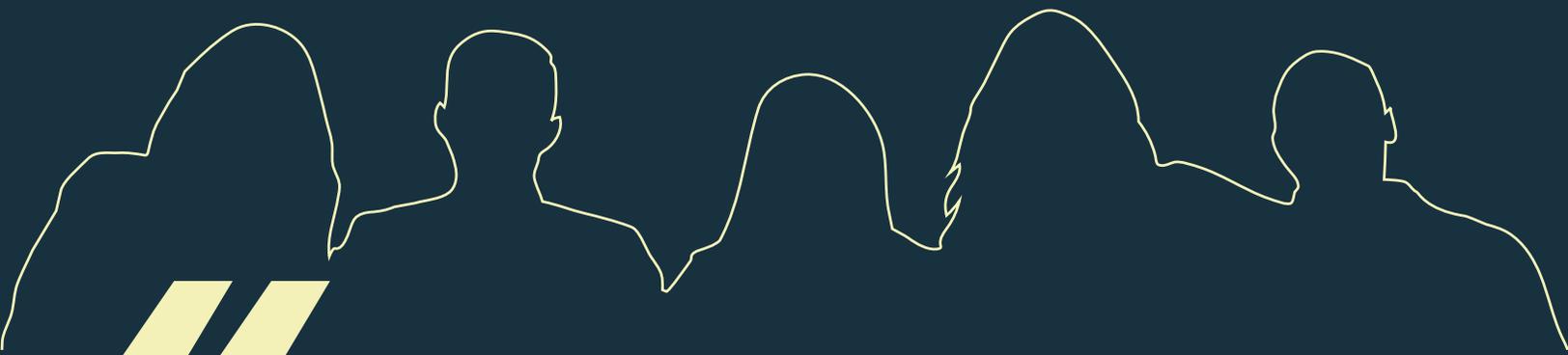
Une planification économique qui tient compte de la valeur des services publics organiserait le financement des ministères et des organismes publics en fonction de leurs besoins réels afin d'assurer leurs missions;

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.



**Afin d'assurer
un fonctionnement efficace de
la fonction publique, d'aucuns
s'entendent entre autres pour
dire que l'expertise doit y être
conservée.**



AXE 5

Travailleuses et travailleurs de la fonction publique

83

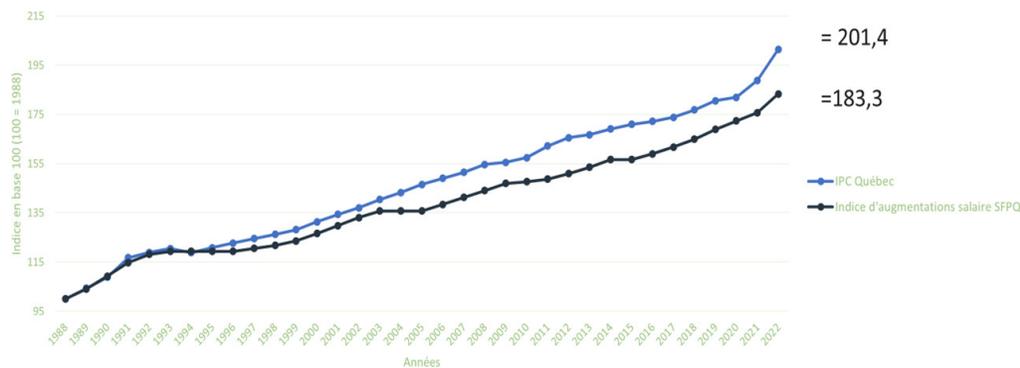
L'axe ultime étudié dans le cadre de ces États généraux est celui portant sur les personnes animant la fonction publique et assurant que celle-ci fournisse à la population les services publics dont elle a besoin : les travailleuses et travailleurs de la fonction publique. La forte présence syndicale dans le processus de consultations a permis d'identifier deux types de constats : ceux qui se rattachent à des revendications syndicales historiques dans les négociations de conventions collectives (salaires, horaires variables, conditions de travail) et ceux qui se rattachent à des considérations structurant le travail des fonctionnaires. Considérant la portée de ces États généraux, nous examinerons principalement les constats du deuxième type. Cela n'empêche toutefois pas de rappeler certaines des revendications historiques, qui apparaissent incontournables dans un contexte où la revalorisation de la fonction publique et des rôles qu'elle peut jouer pour la population doit passer par une amélioration des conditions de travail des fonctionnaires.



La question des salaires et des avantages sociaux:

Afin d'assurer un fonctionnement efficace de la fonction publique, d'aucuns s'entendent entre autres pour dire que l'expertise doit y être conservée, que les fonctionnaires doivent exercer leurs fonctions sans pression financière liée à la précarité d'emploi ou de revenu, et que le travail des fonctionnaires doit être reconnu à sa juste valeur, entre autres par la rémunération et les avantages sociaux. Il faut donc assurer un rattrapage salarial non seulement historique, mais aussi par rapport aux salaires offerts ailleurs dans l'économie québécoise¹.

Évolution de l'IPC au Québec et augmentation salariales des ouvriers de la fonction publique entre 1988 et 2022



Il importe également de rappeler les revendications en matière d'assurances et de régimes de retraite : ceux-ci devraient être minimalement indexés à l'inflation, et doivent assurer des protections adéquates garantissant la sécurité financière des fonctionnaires, tant durant leur carrière qu'après leur départ à la retraite.

¹ L'institut de la Statistique du Québec indiquait en 2023 que la rémunération des employés de l'administration québécoise était de 16,6% inférieure à celle des autres salariés, et restait 7,7% inférieure lorsque la rémunération globale était prise en compte.

Autres conditions de travail

La question du temps de travail est également essentielle. Sa réduction à travers les congés payés, la durée des vacances ou la durée des semaines de travail; tout comme la flexibilisation des horaires et la réduction des cadences de travail sont en effet revendiquées afin de permettre aux travailleuses et aux travailleurs de reprendre davantage de contrôle sur leur temps et leur vie et de combattre l'épuisement dû à l'intensification du travail.

Des enjeux en matière de santé et en sécurité du travail, qu'il s'agisse de prévention ou de reconnaissance de l'épuisement professionnel comme une lésion reconnue par la CNESST, font également partie des revendications des syndicats de la fonction publique.

D'autres considérations, comme l'amélioration de la sécurité d'emploi ou l'embauche d'un plus grand nombre de travailleuses et de travailleurs, font également partie des revendications historiques devant servir à garantir l'intégrité et l'efficacité de la fonction publique.

Enfin, des revendications issues des luttes féministes font partie des autres conditions de travail revendiquées depuis des années. Congés rémunérés pour les victimes de violence conjugale, lutte contre les différentes formes de harcèlement, ou obtention d'une réelle équité salariale : ces revendications visent à assurer non seulement une égalité de traitement pour toutes et tous, mais aussi à créer des milieux de travail plus sécuritaires, tout en luttant contre les discriminations systémiques.

Considérations récentes

Si les revendications vues précédemment s'ancrent dans l'action syndicale depuis très longtemps, un ensemble de considérations en matière de travail des fonctionnaires ont fait leur apparition ou se sont intensifiées dans les dernières années.

On compte parmi les luttes intensifiées celle contre la sous-traitance. Si cette pratique a toujours fait l'objet de critiques en lien avec la privatisation des services, l'imputabilité de l'État et les coûts supplémentaires associés au recours au marché, l'accroissement rapide des stratégies d'impartition en a intensifié les critiques. L'intrusion du privé dans le champ de travail des fonctionnaires soulève même des questions qui dépassent l'impartition, alors que certains retrouvent dans leurs programmes d'aide aux employés l'accès à la télémédecine privée, par exemple.

La massification récente du travail à distance soulève aussi un bon nombre de revendications. Le télétravail fait en effet l'objet d'une grande disparité de mise en application selon les gestionnaires, faisant du même coup des dégâts en matière de conditions de travail et d'équité. Alors que l'absence de normes entourant l'exercice du télétravail peut être synonyme de meilleures conditions de travail et de conciliation travail-famille, la pratique du télétravail peut aussi être associée à des débordements comme la surveillance accrue des fonctionnaires, le manque de coordination dans les équipes de travail, ou la diminution de services en personne. Il importe donc de se questionner sur l'encadrement de cette pratique.

Enfin, l'intensification du travail des dernières années a conduit à la dégradation de la santé psychologique des fonctionnaires. Une étude parue à l'automne 2024 et menée conjointement par le SFPQ et le département de relations industrielles de l'Université Laval démontre une prévention défaillante en matière de risques psychosociaux dans une grande majorité de ministères et organismes composant la fonction publique. Une meilleure prévention, passant entre autres par la diminution des cadences de travail, par un plus grand respect de l'autonomie professionnelle et par la reconnaissance de l'épuisement professionnel comme une maladie professionnelle permettrait d'améliorer les conditions de santé psychologique dans la fonction publique, affectant également la capacité de rétention et d'embauche de la fonction publique, et assurant des services publics plus résilients.

L'ensemble de ces combats syndicaux, lorsqu'ils sont traduits en gains, établissent des normes de travail exemplaires qui servent de référence pour d'autres secteurs. L'amélioration des conditions des fonctionnaires influence également l'ensemble des conditions de travail au Québec étant donné le caractère exemplaire de la fonction publique.



Le lien entre les fonctionnaires et le pouvoir politique

Outre les revendications syndicales, le lien entre les fonctionnaires et le pouvoir ministériel, éminemment politique, mérite d'être abordé. L'ordre hiérarchique actuel de la fonction publique peut être comparé à une cascade : ministre habituellement élu, sous-ministres, administrateurs d'État nommés par le gouvernement pour une période indéterminée et bénéficiant de certains éléments de sécurité d'emploi, cadres (gestionnaires), puis professionnels, techniciens et autre personnel syndiqué¹. Ainsi, la fonction publique n'est pas une entité reconnue par la constitution, et « n'a donc pas un champ de compétences distinct de celui de l'autorité gouvernementale constituée »².

Son rôle se situe donc dans l'application des politiques décidées par les ministres, se retrouvant ainsi comme un bras agissant de l'appareil gouvernemental. Néanmoins, un ensemble de principes encadrent théoriquement le rapport entre la fonction publique et le pouvoir politique.

Système de carrière

La fonction publique a historiquement été basée sur un système de carrière, où les fonctionnaires y passaient la majorité, voire l'entièreté de leur vie professionnelle. L'objectif de ce système est d'assurer, par de bonnes **conditions de travail**, une solide sécurité d'emploi et l'**avancement au mérite**, ainsi que le développement d'une expertise à long terme, augmentant ainsi la qualité des interventions de l'État.

87

Il importe ainsi de s'interroger sur trois grands enjeux qui compromettent le principe du système de carrière. Premièrement, bien entendu, la question des conditions de travail fait de la fonction publique un « moulin », où la pression exercée sur le travail pousse de nombreux fonctionnaires vers la sortie. À cet effet, on connaît l'argument selon lequel la fonction publique est un « club-école » pour bon nombre d'individus. Ensuite, l'enjeu de l'avancement au mérite doit être abordé : la réforme de la Loi sur la fonction publique en 2021 limite en effet l'avancement à l'interne pour les personnes ne détenant pas de diplôme universitaire ou technique, dévalorisant ainsi l'expertise acquise par l'expérience chez bon nombre de fonctionnaires.

¹ Rigaud, B. (2018). « Enjeux démocratiques et éthiques de l'interface politico-administrative au Québec », *Éthique publique*, vol. 20, n. 1.

² *Ibid.*

Enfin, la question de la **sécurité d'emploi** mérite d'être soulevée. L'acquisition de celle-ci permet aux fonctionnaires d'agir en conformité avec leur conscience professionnelle et d'éviter de mettre en jeu leur carrière sur la base de conseils ou d'actions qui pourraient être contraires à l'intérêt partisan de membres du gouvernement. La spécificité de la haute fonction publique mérite également d'être mentionnée : les personnes consultées considèrent l'embauche de cadres supérieurs issus du privé comme étant nuisible à l'intégrité de la fonction publique. En effet, ces embauches se font au détriment des missions d'intérêt général et des principes d'impartialité qui sont au cœur de la fonction publique. L'individualisation du système de recrutement et de promotion favorise les pratiques managériales axées sur la performance individuelle et la rentabilité, qui sont en conflit avec les valeurs fondamentales du service public. L'application du principe de carrière permet ainsi de renforcer la « muraille de Chine » qui doit séparer les intérêts et les pratiques du privé de ceux du secteur public.

Principe de neutralité

Le principe de neutralité bureaucratique est également central lorsqu'il est question de la séparation entre la fonction publique et les intérêts politiques. Elle va de pair avec le principe de carrière. Cette neutralité repose principalement sur l'autonomie professionnelle des fonctionnaires et sur la loyauté envers la mission des ministères et organismes.

88

Autonomie professionnelle

- La neutralité bureaucratique repose sur l'autonomie professionnelle des fonctionnaires, qui doivent exercer leurs compétences sans ingérence politique. Cette autonomie est cruciale pour préserver l'intégrité du service public, en les protégeant des pressions partisans. Afin d'assurer leur autonomie professionnelle, les fonctionnaires doivent être en mesure d'exercer leur travail avec un degré de liberté leur permettant d'éviter non seulement les « commandes politiques », mais également les logiques managériales qui peuvent servir de courroie au contrôle politique. Ainsi, l'autonomie professionnelle des fonctionnaires est garantie par leur maîtrise non seulement de leurs méthodes de travail, mais aussi des moyens matériels et technologiques nécessaires à la prestation de celui-ci.

Loyauté envers les missions de la fonction publique

- Le principe de loyauté est également essentiel dans l'encadrement des relations entre le monde politique et la fonction publique. Cette loyauté doit avant tout se rapporter à l'intérêt général (soit à la mission des ministères et des organismes), et non aux intérêts particuliers des ministres ou au respect strict des commandes des gestionnaires.

À cet effet, la protection des lanceurs d'alerte est incontournable. Celles et ceux qui signalent des abus ou des dysfonctionnements doivent être adéquatement protégés. La loyauté envers l'intérêt général justifie et exige également que les mécanismes mis en place pour encourager les lanceurs d'alerte à s'exprimer en toute sécurité soient connus de tous, clairs et accessibles.

Fournisseur monopolistique de conseils

Le dernier principe devant articuler le lien entre le gouvernement et la fonction publique est le caractère monopolistique de cette dernière en matière d'expertise permettant au gouvernement d'orienter l'action publique. Cette logique d'allers-retours entre les volontés politiques et les conseils stratégiques permet d'assurer la cohérence des décisions politiques, et la mise à profit de l'expertise des fonctionnaires de carrière.

Ce monopole de la fonction publique sur le rôle d'expert-conseil lui permet d'être une source fiable et neutre pour les ministres, tout en protégeant l'État des pressions liées aux intérêts privés. Rappelons que ce monopole a historiquement permis la construction d'une administration intègre et efficace, comme ce fut le cas lors de la Révolution tranquille, alors que la fonction publique devenait un moteur de progrès social. L'implication croissante de cabinets privés comme McKinsey constitue une brèche dans ce principe, car elle externalise des fonctions clés vers des entreprises qui ne partagent ni les mêmes obligations de neutralité ni la même mission de service public.



Équité dans la fonction publique

La fonction publique doit être exemplaire en matière d'égalité et d'équité. À cet effet, la Charte des droits et libertés de la personne oblige le gouvernement du Québec à se doter d'un plan d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) émettant des cibles de représentativité de personnes issues de groupes victimes de discrimination en emploi¹. À cet effet, rappelons que certains postes particulièrement difficiles et insuffisamment rémunérés voient une surreprésentation des groupes visés par les PAÉE par rapport au reste de la fonction publique. À titre d'exemple, une étude menée en 2016 par le SFPQ démontrait que pour les postes de préposés aux renseignements dans les centres d'appels gouvernementaux, les femmes et les membres des minorités visibles étaient surreprésentés par rapport aux autres corps d'emploi². Ainsi, le cadre actuel ne lutte pas adéquatement contre la ségrégation professionnelle intrafonction publique, perpétuant ainsi le capacitisme, le sexisme et le racisme systémique présents dans le monde du travail.

Outre la question de l'accès à l'égalité en emploi et les enjeux d'équité d'accès aux dits emplois, il importe de rappeler que l'équité de traitement pour l'ensemble de la fonction publique est théoriquement assurée par la Commission de la fonction publique. À cet effet, le rôle joué par celle-ci est également limité : son rôle de « chien de garde » en matière de dotation et de promotion ne comprend pas l'amélioration des pratiques gouvernementales en ressources humaines

¹ Spécifiquement, il s'agit des femmes, des personnes issues de minorités visibles ou ethniques, des personnes en situation de handicap et de personnes autochtones.

² Charron, C. 2016. « Les centres d'appels dans la fonction publique et parapublique du Québec : Mutations du travail et de la prestation de services à l'heure de la nouvelle gestion publique ». *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*.

Fonction publique et langue française

La question de la langue française dans la fonction publique ne se limite pas au rôle accru que devrait jouer l'Office québécois de la langue française (OQLF), ni au rôle de francisation que doit jouer l'État. En effet, le bilinguisme institutionnel, malgré l'adoption de législations limitant certains glissements, est encore au centre de la pratique gouvernementale et impacte le travail des fonctionnaires.

Les aménagements linguistiques pour les « ayants-droits », ainsi que la pratique concrète du travail des fonctionnaires, leur imposent souvent de faire place à l'anglais malgré la Loi sur la langue officielle et commune du Québec. En effet, si des exceptions nécessaires sont prévues par la Loi pour la communauté anglophone historique, les personnes autochtones et les personnes ayant immigré depuis six mois, la pratique concrète du métier de bon nombre de fonctionnaires les oblige à perpétuer le bilinguisme. Il importe ainsi de réfléchir à des moyens de se conformer à ces exceptions, tout en protégeant le droit de travailler en français. À cet effet, la mise en place d'un service d'interprétariat pourrait s'avérer utile.

Le travail, la fonction publique, et la démocratie

91

Si les enjeux de revendications syndicales, de lien entre le pouvoir politique et le travail des fonctionnaires, d'égalité en emploi et de langue française ont été abordés, une question centrale au rôle des travailleuses et des travailleurs reste inabordable : celle de la démocratie au sein même des institutions du travail. Plus précisément, il importe de se questionner sur le rôle décisionnel que peuvent jouer les fonctionnaires dans un contexte où leur statut est subordonné aux décisions gouvernementales.

Bien que l'action publique trouve sa légitimité dans la participation citoyenne, et que les personnes élues doivent légitimement conserver une autorité sur les décisions affectant la fonction publique, on peut y imaginer un fonctionnement plus démocratique. En effet, l'organisation hiérarchique, marquée par la rigidité et la concentration du pouvoir décisionnel chez les gestionnaires, mérite d'être repensée.

Une avenue intéressante consisterait à réduire le nombre de gestionnaires et à privilégier l'augmentation de rôles de coordination, permettant ainsi une plus grande implication des fonctionnaires dans la prise de décision. Des formes d'autogestion pourraient également y trouver leur place, notamment dans les unités administratives ayant des mandats techniques clairs. Ces contextes de travail, où les tâches sont définies et spécifiques, offrent un terrain propice à la prise en charge collective des responsabilités.

AXE 5

Constats

Travailleuses et travailleurs de la fonction publique

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.

93

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.

Conclusion

Le caractère éminemment politique des enjeux abordés dans ce cahier n'aura échappé à personne. Est-il seulement possible de parler du rôle de la fonction publique sans aborder le néolibéralisme? N'est-il pas souhaitable de parler du virage numérique gouvernemental en l'associant aux dynamiques austéritaires? La fonction publique ne saurait se limiter à une simple gestion technocratique des affaires courantes. Elle est, au contraire, traversée par des dynamiques idéologiques et sociales qui appellent à une prise de position collective.

En confrontant des enjeux concrets aux structures sociales et politiques, l'exercice des États généraux s'en est bien sûr trouvé enrichi, mais également plus complexe.

C'est pourquoi un ensemble de revendications trop spécifiques n'ont pas trouvé leur place dans ce cahier : le cadre temporel du mandat restreignait la capacité de s'interroger sur chacune des structures administratives composant la fonction publique; et un travail du genre aurait pu imposer des œillères sur de nouveaux champs de possibilité.

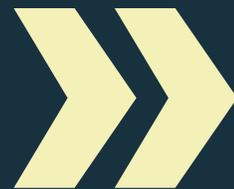
Si les visions politiques se sont parfois confrontées dans l'exercice de consultations, il faut tout de même admettre qu'un grand consensus peut être tiré de la démarche : **nous n'arriverons à rien si nous n'arrivons pas à politiser et à repolitiser les enjeux qui traversent la fonction publique.**

La politisation de ces enjeux ne signifie pas seulement une remise en question des pratiques existantes, mais aussi l'ouverture vers de nouvelles possibilités, capables de réconcilier efficacité administrative et justice sociale. Ce cahier se veut ainsi une invitation à poursuivre la réflexion entamée, et à replacer la fonction publique au cœur des débats politiques.



Nous n'arriverons à rien si nous ne réussissons pas à politiser et à repolitiser les enjeux qui traversent la fonction publique.

96



Crédits



Création de
Sijpkan Creative
de Noun Project



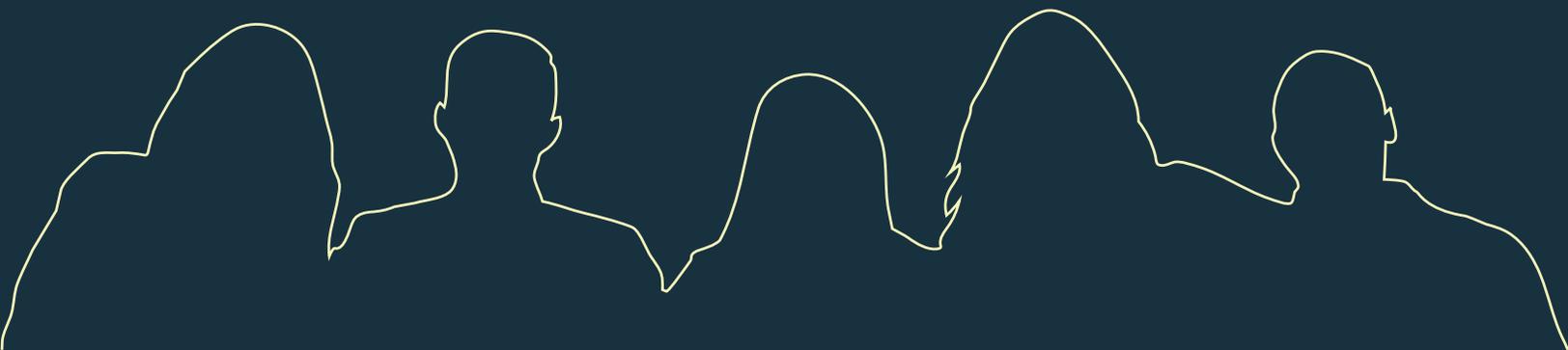
Création de
Wally Cattie
de Noun Project



Création de
Bilicube Studio
de Noun Project



Création de
Cris Augusty
de Noun Project



États généraux de la fonction publique

26 et 27 novembre 2024

Centre des congrès de Québec

