

UN AVENIR À REBÂTIR



LIVRE BLANC DE LA FONCTION PUBLIQUE



55 PROPOSITIONS

pour une fonction publique à la
hauteur de nos ambitions

A blurred, grayscale background image showing two business professionals walking in a modern office space. On the left, a man in a dark suit is walking towards the right, carrying a large black bag. On the right, a woman in a light-colored dress is walking towards the left, holding a folder or tablet. The image is out of focus, emphasizing movement and a professional environment.

I. TABLE DES MATIÈRES

I. TABLE DES MATIÈRES	1	VII. TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	42
II. AVANT-PROPOS	2	Retour historique	43
III. LA DÉMARCHE	4	<i>Déficit technologique et logiciel néolibéral</i> . . .	44
IV. LA FONCTION PUBLIQUE: DE QUOI PARLE-T-ON?	6	<i>Dématérialisation et accès aux services</i>	45
Comment définir la fonction publique	7	<i>Intelligence artificielle</i>	47
<i>La Loi sur la fonction publique</i>	7	VIII. FISCALITÉ ET FINANCEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE . .	52
<i>Émergence de la fonction publique moderne</i>	7	Retour historique	53
<i>Tournant néolibéral et austéritaire</i>	8	<i>Dette et austérité</i>	54
<i>Ce qu'est un fonctionnaire</i>	9	<i>Processus budgétaire</i>	56
<i>Un avenir politique pour la fonction publique?</i>	10	<i>Fiscalité et revenus</i>	57
V. RÔLES DE LA FONCTION PUBLIQUE	14	IX. TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE . . .	62
Retour historique	15	Retour historique	63
<i>Les rôles de la fonction publique en lien avec l'économie et le marché</i>	16	<i>Les conditions de travail</i>	65
<i>Le rôle de la fonction publique dans une transition écologique juste</i>	20	<i>Égalité et équité dans la fonction publique</i> . .	68
<i>L'application du droit et les droits sociaux</i> . . .	23	<i>Fonctionnaires et démocratie</i>	69
<i>Le rôle d'expert-conseil</i>	28	<i>La démocratie dans les milieux de travail</i> . . .	71
VI. ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	30	CONCLUSION	72
Retour historique	31	ANNEXE 1: APPELS À L'ACTION ET RECOMMANDATIONS	74
<i>Agencification</i>	32	Questions d'ordre général	75
<i>Managérialisation</i>	33	Rôles de la fonction publique	75
<i>Gestion par statistiques</i>	34	Organisation de la fonction publique	79
<i>Dérives de l'approche client</i>	37	Transformation numérique de la fonction publique	81
<i>Sous-traitance</i>	39	Fiscalité et financement de la fonction publique	83
<i>Contrôle de l'action publique</i>	40	Travailleuses et travailleurs de la fonction publique	85

A man and a woman are in a modern office. The man is standing, holding a folder, and pointing at a laptop screen. The woman is sitting at the desk, looking up at him. The office has large windows, exposed pipes, and various office equipment like a router and a camera.

II. AVANT-PROPOS

C'est avec une grande fierté que je vous présente, à titre de président général du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec, le *Livre blanc de la fonction publique*, fruit d'un travail collectif amorcé depuis plusieurs années et achevé lors du *Sommet des États généraux de la fonction publique* organisé par le SFPQ en novembre 2024. Cet ouvrage incarne la voix des milliers de travailleuses et de travailleurs qui ont, depuis soixante ans, assuré le bon fonctionnement de nos services publics et contribué à la vitalité de notre société.

À travers les échanges, les réflexions et les recommandations formulées lors du *Sommet*, une vision claire s'est dessinée : celle d'une fonction publique forte, équitable, moderne et enracinée dans les valeurs de justice sociale, de transparence et de service à la population. Ce livre blanc est un appel à l'action. Il trace les contours d'un avenir où les services publics sont protégés et bonifiés pour répondre aux besoins de la société québécoise, où les personnes qui œuvrent au sein de la fonction publique sont reconnues à leur juste valeur et où leurs conditions de travail reflètent l'importance de leur rôle.

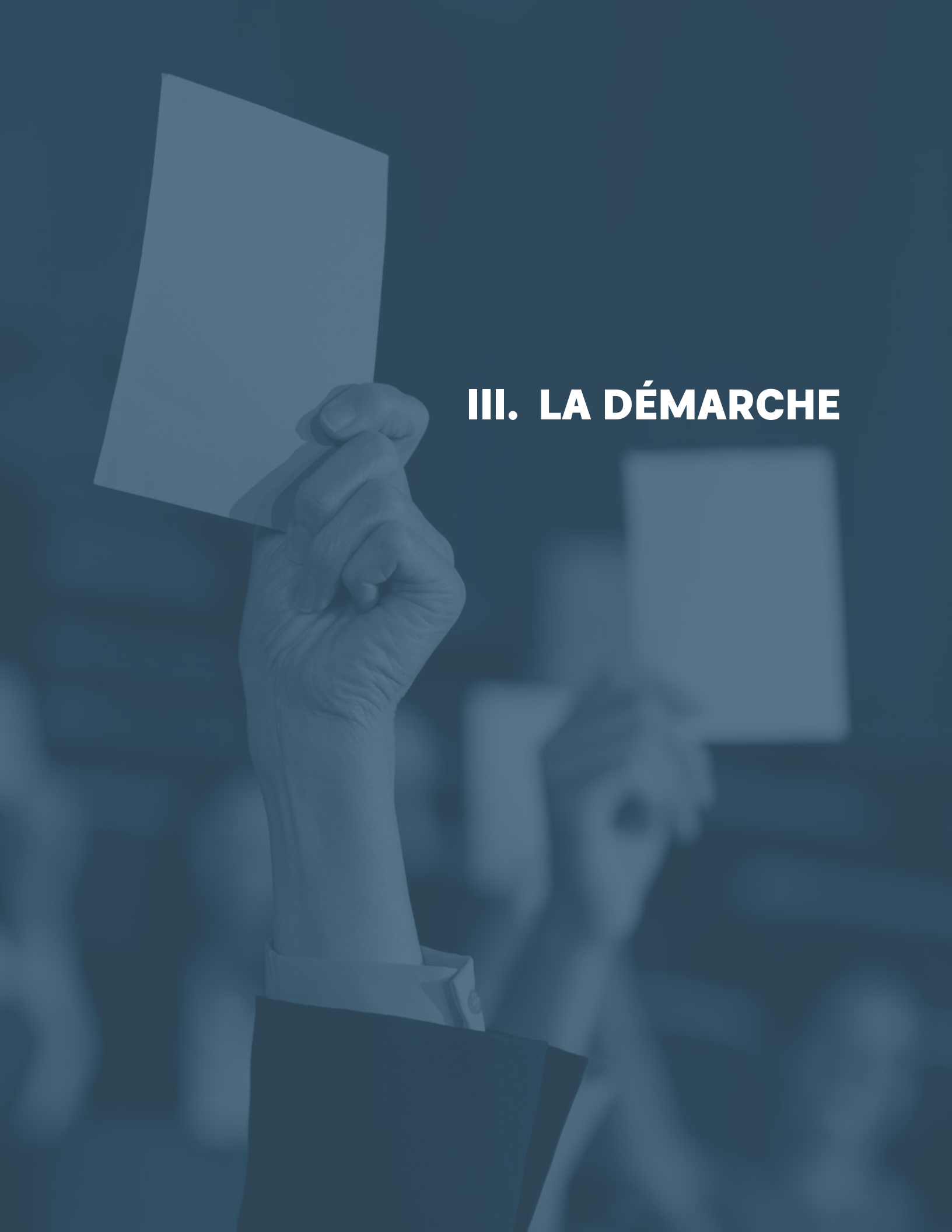
Le SFPQ est fier de porter cette vision et de la partager avec l'ensemble de nos partenaires, tant au niveau syndical, communautaire qu'académique, qui ont participé à cet exercice démocratique. La fonction publique est un héritage important de la Révolution tranquille que nous devons défendre, car elle a façonné le visage de la société telle que nous la connaissons aujourd'hui. Nous croyons fermement que ce livre blanc peut servir de levier pour renforcer le rôle et l'expertise de notre fonction publique au bénéfice de toute la société québécoise.

Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux et celles qui ont contribué à cette démarche ambitieuse et historique, tant au nom de notre organisation qu'au nom de toutes les personnes qui bénéficieront d'une fonction publique à la hauteur de nos ambitions. Votre engagement et vos idées ont fait des *États généraux de la fonction publique* un succès sur toute la ligne et qui, je l'espère, sera porteur de message et d'espoir pour les années à venir.

Ensemble, continuons de promouvoir et défendre nos services publics parce que nous méritons une fonction publique qui nous ressemble et qui nous rassemble.

Christian Daigle
Président général du SFPQ



The image features a monochromatic blue background. In the foreground, a hand is raised, holding a white rectangular card. The hand is positioned on the left side of the frame. In the background, several other hands are visible, also holding similar white cards, but they are out of focus, creating a sense of depth and a crowd or assembly. The overall composition is clean and modern.

III. LA DÉMARCHE

En 2021, le Congrès du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) a adopté la recommandation de tenir les États généraux de la fonction publique, et ce, avant 2025. Le mandat donné était d'organiser un vaste processus de consultations et d'analyse permettant de renouveler le discours sur les rôles de l'État et de sa fonction publique; de doter le mouvement social de références et d'un vocabulaire commun en la matière; et de dégager des idées et des revendications mobilisatrices articulant des valeurs fondamentales pour la société québécoise comme l'universalité, la solidarité ou l'équité.

Ce mandat était une réponse à une triple crise de la fonction publique. Premièrement, la dégradation des services publics observée depuis plusieurs années exige une réflexion en profondeur, non seulement sur la qualité et le financement des services publics, mais également sur les logiques fonctionnelles devant animer l'action des organisations publiques. Plus encore, le démembrement de la fonction publique pose à nouveau la question qui animait les premiers architectes de la Révolution tranquille, soit de quel État voulons-nous nous doter?

La deuxième crise, corollaire de la première, s'apparente à la perte de sens et de reconnaissance du travail des fonctionnaires. Pour décrire cette crise, on doit identifier les discours anti-fonctionnaires présents dans les médias et dans la bouche des décideurs politiques; les tensions entre l'éthos des services publics portés par les fonctionnaires, la vision comptable et simpliste de plusieurs cadres et décideurs politiques, ainsi que l'idéalisation du secteur privé et son efficacité présumée par rapport au secteur public. Au-delà donc du problème des conditions de travail, il importait de questionner la reconnaissance de la fonction

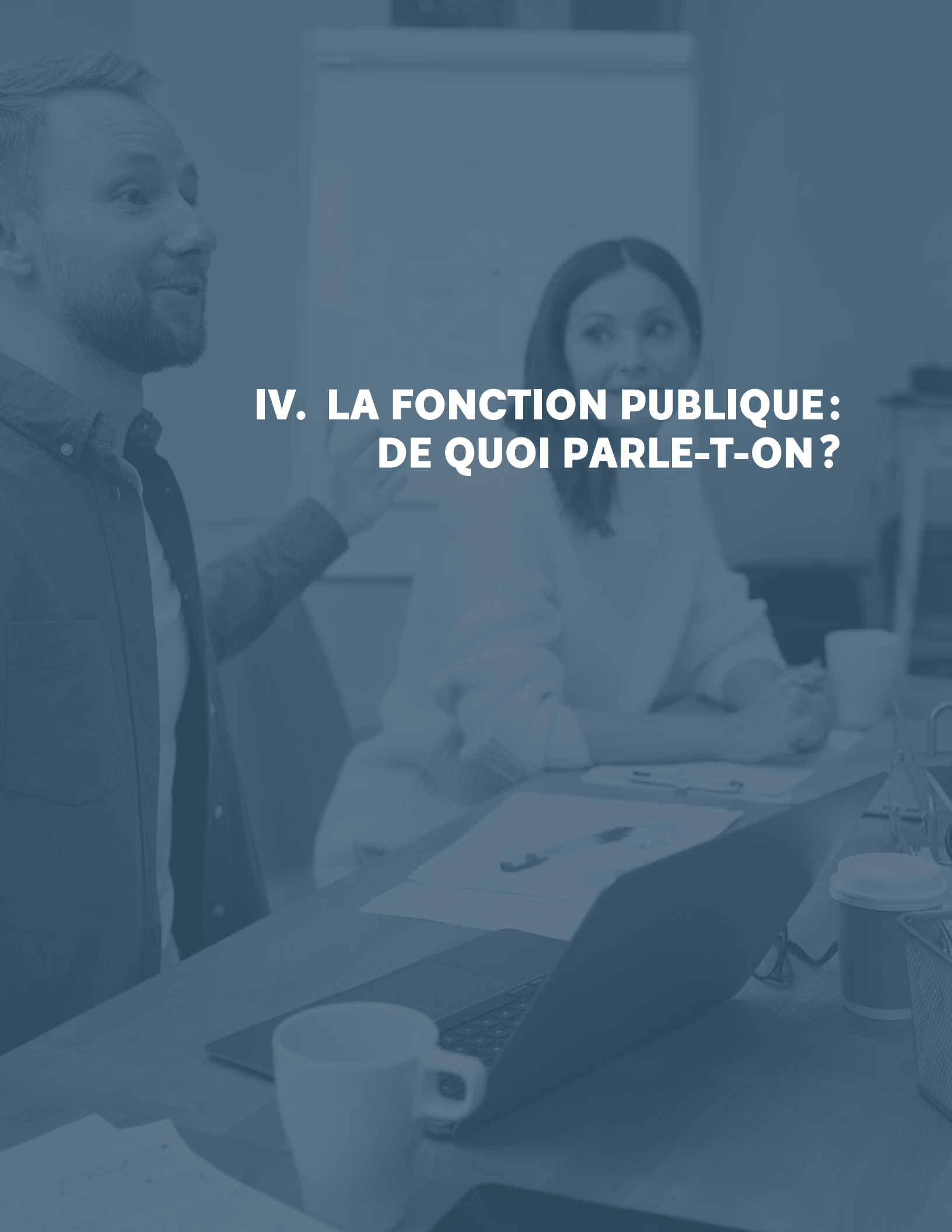
publique à l'aune des pratiques et des idées du néolibéralisme et de la nouvelle gestion publique¹.

La troisième crise justifiant la tenue d'États généraux relève de l'absence de vision politique commune sur ce que doit être la fonction publique. Non seulement la population, les députés, les ministres, les experts, mais même les membres de la fonction publique ont de la difficulté à définir ce qu'est la fonction publique; on peut également constater l'absence d'un discours social structurant sur la fonction publique en tant qu'ensemble institutionnel. Cette crise soulève la question de la cohérence de nos imaginaires et de nos discours sur l'ensemble hétérogène de ministères et d'organismes qu'est la fonction publique.

En constatant le confluent grandissant de ces trois crises, en plus d'un contexte pandémique favorisant les questionnements sociaux existentiels, la tenue d'États généraux s'avérait logique et plus que nécessaire. Par conséquent, la démarche devait dépasser le format d'un colloque répétant des discours syndicaux attendus. L'espace de discussion et de réflexions a ainsi été ouvert à un ensemble d'autres organisations participant au mouvement social. Ainsi, si l'expertise acquise par le SFPQ a bien entendu été mise à profit, la démarche a également eu pour fonction de susciter des débats et de produire une réflexion ancrée dans des expériences et des expertises diverses.

Cette démarche s'est close lors d'un sommet les 26 et 27 novembre 2024. Une plateforme de revendications y a été adoptée par près de 300 participantes et participants membres d'organisations issues du mouvement social (syndicats, communautaire, mouvement environnemental, etc.). C'est dans ce livre blanc que seront présentés les constats et les recommandations qui ont émergé de cette longue démarche.

1. La nouvelle gestion publique est un courant d'idées et ensemble de réformes visant à introduire des modèles de gestion de l'entreprise privée dans l'administration publique, en mettant notamment l'accent sur des résultats quantitatifs, une séparation des dimensions politiques et opérationnelles, et une redéfinition du bénéficiaire ou de l'utilisateur comme client.

A man with a beard and a woman are in a meeting. The man is standing and gesturing with his hand, while the woman is sitting at a desk with a laptop and a cup of coffee. The background is a blurred office setting with a whiteboard.

IV. LA FONCTION PUBLIQUE: DE QUOI PARLE-T-ON?

Comment définir la fonction publique

Une réflexion sur l'avenir de la fonction publique ne peut faire l'impasse sur un problème fondamental à l'objet lui-même, soit la difficulté d'en tracer les contours. La reconnaissance de la fonction publique comme un tout cohérent est pourtant une condition *sine qua non* d'une analyse systématique de cette institution en tant qu'ensemble.

Il importe d'abord de rappeler le lien particulier qui unit la fonction publique au pouvoir exécutif. En effet, 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 »².

Noyau administratif de l'État, la fonction publique se distingue donc des autres institutions publiques par son rôle de relais et de mise en application des décisions politiques. Malgré l'hétérogénéité des organisations composant la fonction publique, leur situation administrative demeure comparable : tout en relevant du pouvoir exécutif, les fonctionnaires qui y travaillent y occupent le rôle particulier de responsables de l'application des décisions prises par le pouvoir exécutif aussi bien que législatif.

Ce rôle d'application joué par la fonction publique fait d'elle une institution incontournable afin d'assurer le maintien de la démocratie. La démocratie ne se limitant pas à la compétition électorale, elle repose également sur la règle de droit, c'est-à-dire dans son sens large, l'application universelle des règles juridiques et administratives. C'est à cet endroit que la fonction publique est essentielle : en garantissant l'application des normes édictées par l'État, elle assure une meilleure égalité des droits entre les citoyens et citoyennes. C'est par l'application impartiale et uniforme de la norme que la fonction publique s'oppose à l'arbitraire politique, et permet de servir l'intérêt général.

La Loi sur la fonction publique

Afin d'assurer la distance nécessaire entre les décideurs politiques et les fonctionnaires et de garantir le respect de l'intérêt public par les fonctionnaires, ceux-ci disposent d'un statut particulier en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Les fonctionnaires ne sont donc pas des travailleurs comme les autres : ils sont non seulement liés à leur employeur par leur contrat de travail, mais également par le biais d'une loi, condition nécessaire afin que la décision politique soit séparée de l'application de la décision. Au-delà de règles de systématisation de l'atteinte de la permanence et de recrutement sur le mérite, cette loi prévoit également un ensemble d'impératifs éthiques (devoir de loyauté, de neutralité politique dans le cadre de ses fonctions, ou encore interdiction de conflit d'intérêts) favorisant l'intégrité et l'application uniforme des processus administratifs.

Cette *Loi sur la fonction publique*, dont la première mouture a été adoptée en 1965, peut paraître anodine. Elle fut pourtant l'une des conditions essentielles au développement d'une fonction publique non partisane, compétente et axée sur la délivrance de services publics. La dépolitisation du statut de fonctionnaire a en effet permis l'émergence d'un personnel qualifié et stable, mais a également modifié l'éthos des fonctionnaires. En décontractualisant la relation aux ministres, et en imposant la neutralité, la loi a favorisé la création d'un attachement aux services publics plutôt qu'au service des décideurs. La *Commission de la fonction publique* témoigne encore aujourd'hui de l'importance d'une régulation des relations d'emploi dans la fonction publique : cette commission dispose en effet de pouvoirs pour assurer l'impartialité et l'équité dans les décisions liées à l'emploi des fonctionnaires, incluant les personnes non syndiquées.

Émergence de la fonction publique moderne

La constitution de l'éthos des services publics partagé par les fonctionnaires n'émerge pas seulement avec la loi susmentionnée : d'autres transformations propres à la Révolution tranquille témoignent de

2. Roy, S. (2012). *Fonction publique menacée ! Le néolibéralisme à l'assaut des services publics, 1981-2011*. M Éditions.

l'émergence d'une fonction publique possédant un éthos particulier. 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. Les champs d'action de l'État, et donc de la fonction publique, se diversifient de plus en plus, impliquant une reconnaissance grandissante de l'expertise de la fonction publique, mais également une croissance des effectifs. Ainsi, le nombre d'employé-es du gouvernement du Québec³ est passé de 16 000 en 1944 à 76 000 en 1968, soit une croissance de 475 %⁴.

Cette croissance d'effectifs permet le développement de nouveaux rôles pour la fonction publique, qui accroît donc son rôle social en administrant un nombre croissant de services : Régime des rentes du Québec, nouvelles prestations sociales, assurance hospitalisation, etc. Cette transformation de l'action publique favorisera également la cristallisation de l'éthos des fonctionnaires autour du concept de service public. Ceux-ci ne sont donc

plus seulement le bras du pouvoir exécutif, ils se considèrent comme une catégorie professionnelle dotée d'une déontologie particulière, relativement autonome du pouvoir politique, et dont le mandat est d'assurer le bien-être de la population.

Tournant néolibéral et austéritaire

Dès le début des années 1980, on voit un tournant néolibéral transformer la face de la fonction publique de manière évidente. En effet, peu après la création des dernières grandes institutions issues de la Révolution tranquille (entre autres, Commission de la santé et de la sécurité au travail, 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. Ce tournant néolibéral, dont le fondement idéologique fait son apparition à la suite des crises économiques des années 1970, modifie fondamentalement la manière de penser la fonction publique. Non content de remettre en question la taille de



3. Ici, impliquant également certains employés non-fonctionnaires (comme les travailleurs d'Hydro-Québec).

4. Gow, J. I. (1970). « La modernisation de la fonction publique au Québec ». *International Review of Administrative Sciences*, 36(3), 234-242.

l'État (et les acquis sociaux qui s'y rattachent), le néolibéralisme assimile l'amélioration du bien-être humain au renforcement des capacités entrepreneuriales individuelles, dans un contexte institutionnel et étatique où triomphent les droits de propriété, la privatisation, le libre-échange et la déréglementation.

Depuis, les diverses vagues d'austérité ont érodé la fonction publique. Alors que le Québec disposait d'un ratio d'environ 9,3 fonctionnaires par 1 000 habitants en 1968⁵, cette proportion est tombée à 8,1 fonctionnaires par 1 000 habitants en 2023, chiffre descendant à 7,7 en excluant les cadres et le personnel des hautes directions⁶. L'austérité structurelle adoptée par les gouvernements successifs a contribué à une transformation majeure de la fonction publique. Les restrictions budgétaires se sont accompagnées d'une transformation des rôles de gestionnaires, dont la tâche principale est désormais de limiter les dépenses, et non plus d'assurer la qualité des services. L'austérité a également mené à la diminution des services offerts par la fonction publique, tout comme à la mise en place de barrières d'accès comme la tarification ou la fermeture de points de services. On a aussi pu observer la dégradation du statut de fonctionnaire : les mesures austéritaires s'accompagnant souvent de mesures de flexibilité fonctionnelle et numérique visant à se débarrasser de l'effectif plus facilement. L'austérité représente également une contraction asymétrique des dépenses publiques ; c'est-à-dire que les compressions budgétaires ne touchent pas l'ensemble des postes de dépense de manière équivalente. À titre d'exemple, diverses périodes de contraction austéritaire ont été accompagnées d'un recours plus systématique à la sous-traitance⁷.

Le cadre néolibéral prescrivant des mesures d'austérité s'est également imposé par voie législative, en plus de s'imposer par le pouvoir managérial.

Des lois comme la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi sur le déficit zéro, adoptée en 1996) et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (adoptée en 2006) 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 (par exemple, Investissement Québec ou Revenu Québec) 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'efficacité et d'efficacités 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.⁸ »

Ce qu'est un fonctionnaire

Les politiques menées depuis plus de 40 ans ont donc contribué à l'émergence d'une tension entre l'éthos public (caractérisé par une déontologie administrative et une recherche de l'intérêt général) et les orientations politiques visant à éroder les services publics. Cette tension, perceptible depuis des années, constitue un enjeu central de reconnaissance et de sens au cœur même de l'engagement professionnel dans l'État. La fonction publique de carrière, autrefois garante d'une expertise stable et d'un engagement durable, tend à disparaître au profit de logiques de gestion à court terme. Cette fracture entre l'éthos des fonctionnaires et la

5. *Ibid.*

6. Sur la base de chiffres fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor dans le cadre d'une demande d'accès à l'information.

7. Par exemple, on voit une augmentation marquée à partir de 2003, lors de la « réingénierie de l'État » du gouvernement Charest.

8. 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*. Déposé à la Commission de la santé et des services sociaux.

vision instrumentale de plusieurs décideurs politiques, pour qui la fonction publique semble réduite à une simple variable budgétaire, impose une distinction entre les « hauts fonctionnaires » et les autres fonctionnaires.

En effet, alors que le rôle même des fonctionnaires reste l'application d'une norme aux fins de la délivrance de services publics, celui des hauts fonctionnaires s'est transformé, sous la pression des décideurs politiques, pour en faire des responsables de la diminution des coûts. En faisant de hauts fonctionnaires et de cadres des gestionnaires partageant les mêmes objectifs que leurs contreparties dans le secteur privé, les gouvernements ont non seulement favorisé la perte du sens de ce que représente le service public pour plusieurs personnes occupant ces fonctions, mais ont également détruit l'étanchéité de la frontière entre le secteur privé et le secteur public. Les méthodes d'application de l'austérité ont ainsi favorisé des situations de conflits d'intérêts potentiels, des pratiques allant dans le sens contraire à l'intérêt général, ainsi que la nomination de « top guns », issus du privé, à des postes requérant, en théorie, une fine connaissance de l'administration publique.

Aussi existe-t-il, au sein des administrations publiques, une distinction naturelle entre la haute fonction publique et les fonctionnaires syndiqués. Cette fragmentation des raisons d'agir contribue non seulement à la détérioration des climats de travail et des services, mais alimente également un ensemble de discours anti-fonctionnaires se basant sur l'inefficacité et la paresse supposées des agents de l'action publique.

En ce qui a trait aux discours anti-fonctionnaires, il importe également de lutter contre les stéréotypes les qualifiant de « gratte-papiers » en assignant l'ensemble des travailleuses et des travailleurs de la

fonction publique à une abstraction bureaucratique. Les plus de 130 corps d'emplois occupés par des fonctionnaires requièrent tous une expertise différente, que ces personnes soient inspectrices de barages, techniciennes en administration, biologistes ou mécaniciennes.

L'amalgame croissant entre les gouvernants de l'administration publique et les travailleuses et travailleurs qui offrent directement les services représente également un problème substantiel lorsqu'il est question du discours anti-fonctionnaires : le déclin de la culture démocratique des dirigeants⁹ nuit à la réputation des personnes qui animent les politiques publiques de l'État. Ces mêmes dirigeants participent de plein gré à l'érosion de cette réputation, en s'attaquant régulièrement aux fonctionnaires, à leur efficacité et à leur pertinence.

Un avenir politique pour la fonction publique ?

Dans cette section, les contours que nous avons tracés afin de définir la fonction publique nous ont permis d'identifier certaines tendances, ainsi que certains éléments qui caractérisent la fonction publique. Le statut de fonctionnaire, consacré par la *Loi sur la fonction publique*, est l'outil central permettant de gérer la distance nécessaire entre le politique et l'administratif¹⁰. Ce système d'emploi s'érode néanmoins. En effet, si cette loi met en place la sécurité d'emploi et renforce des principes fondamentaux 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.

9. On pense entre autres ici au phénomène des portes tournantes entre le secteur public et le secteur privé, au recours excessif au bâillon pour faire passer des projets de loi, à la survalorisation de la communication ciblée au détriment de l'éducation populaire par les partis politiques, au manque d'écoute des revendications populaires et au contournement systématique des corps intermédiaires par les gouvernements.

10. Il importe également de noter que la syndicalisation est l'autre outil principal permettant d'assurer l'application équitable des normes liées à ce statut.



D'autres caractéristiques de la fonction publique sont remises en question par le tournant néolibéral. À titre d'exemple, l'orientation des pratiques de gestion dans la fonction publique a été détournée grâce à un ensemble de lois. En plus de diverses lois budgétaires favorisant la mise en place de politiques austéritaires, *la Loi sur l'administration publique*, par exemple, 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 dans la pratique des hauts fonctionnaires.

Les choix politiques sont donc indissociables des enjeux qui traversent la fonction publique : les décisions financières, les lois ou les orientations de gestion définissent le cadre dans lequel celle-ci évolue. Ces choix influent également invariablement sur les représentations sociales de la fonction publique.

Le statut, les rôles, les champs d'action, la taille et le rapport au pouvoir politique de la fonction publique sont donc conditionnés par des choix et des visions politiques. Si ce constat peut en mener plusieurs à déplorer les choix politiques opérés par les gouvernements des quatre dernières décennies, il permet néanmoins de rappeler que la fonction publique n'est pas figée, et qu'il est possible de la revaloriser.

Ainsi, quelques pistes de solution se dégagent déjà afin de refaire de la fonction publique le fer de lance d'un État progressiste et démocratique améliorant les conditions d'existence de ses citoyennes

et citoyens. Pour ce faire, les conditions structurantes ayant contribué à la dégradation de la fonction publique doivent faire l'objet de décisions politiques courageuses et assumées.

Pour lutter contre les dérives mettant à mal la fonction publique, nous soumettons cinq premiers appels à l'action. Ces appels à l'action doivent être interprétés comme des conditions nécessaires à la sauvegarde d'une fonction publique neutre, efficace, impartiale et garante de principes démocratiques.

! Appel à l'action n° 1

L'austérité est l'un des facteurs principaux ayant favorisé la dégradation de la fonction publique. Les principes de la nouvelle gestion publique (NGP), valorisant entre autres l'agencification, la sous-traitance et la politique du chiffre, ont également contribué à effriter le sens de l'intérêt commun comme pilier principal de l'action publique. L'importation de modes de fonctionnement du secteur privé a également érodé la légitimité et la spécificité de la fonction publique.

Les gouvernements doivent opérer une bifurcation par rapport aux pratiques néolibérales actuelles et reconnaître la fonction publique comme moteur essentiel du progrès social.

! Appel à l'action n° 2

La raison d'être de la fonction publique a également été profondément modifiée par un ensemble de directives contradictoires, allant du maintien des services aux citoyens à l'application de la norme bureaucratique, en passant par la recherche d'efficacité et d'économies. La fonction publique revêt ainsi plusieurs raisons d'être, et sa mission générale mérite d'être clarifiée. Alors que les autres corps institutionnels publics et parapublics ont une raison d'être clairement identifiée, la fonction publique souffre d'un flou discursif quant à ses finalités.

Les services publics doivent donc être reconnus comme étant au centre de la raison d'être de la fonction publique. Ainsi, la fonction publique doit d'abord et avant tout être considérée comme une institution ayant pour mandat d'offrir des services à la population, que ce soit via des services administratifs directement donnés aux personnes, ou des services à l'égard du bien-être collectif.

! Appel à l'action n° 3

Si les pages suivantes dévoilent des analyses et des recommandations spécifiques sur un ensemble d'enjeux fondamentaux pour la fonction publique, ceux qui aspirent à former un gouvernement ne peuvent faire l'impasse sur une réflexion de profondeur à propos de la fonction publique. Les experts de l'administration publique s'entendent sur ce fait : le déclin et la dévalorisation de la fonction publique contribuent fortement à la crise démocratique que nous sommes en train de vivre¹¹. Il est ainsi impératif que les décideurs politiques renouvellent leurs discours, mais également leurs ambitions pour la fonction publique et la population qu'elle sert.

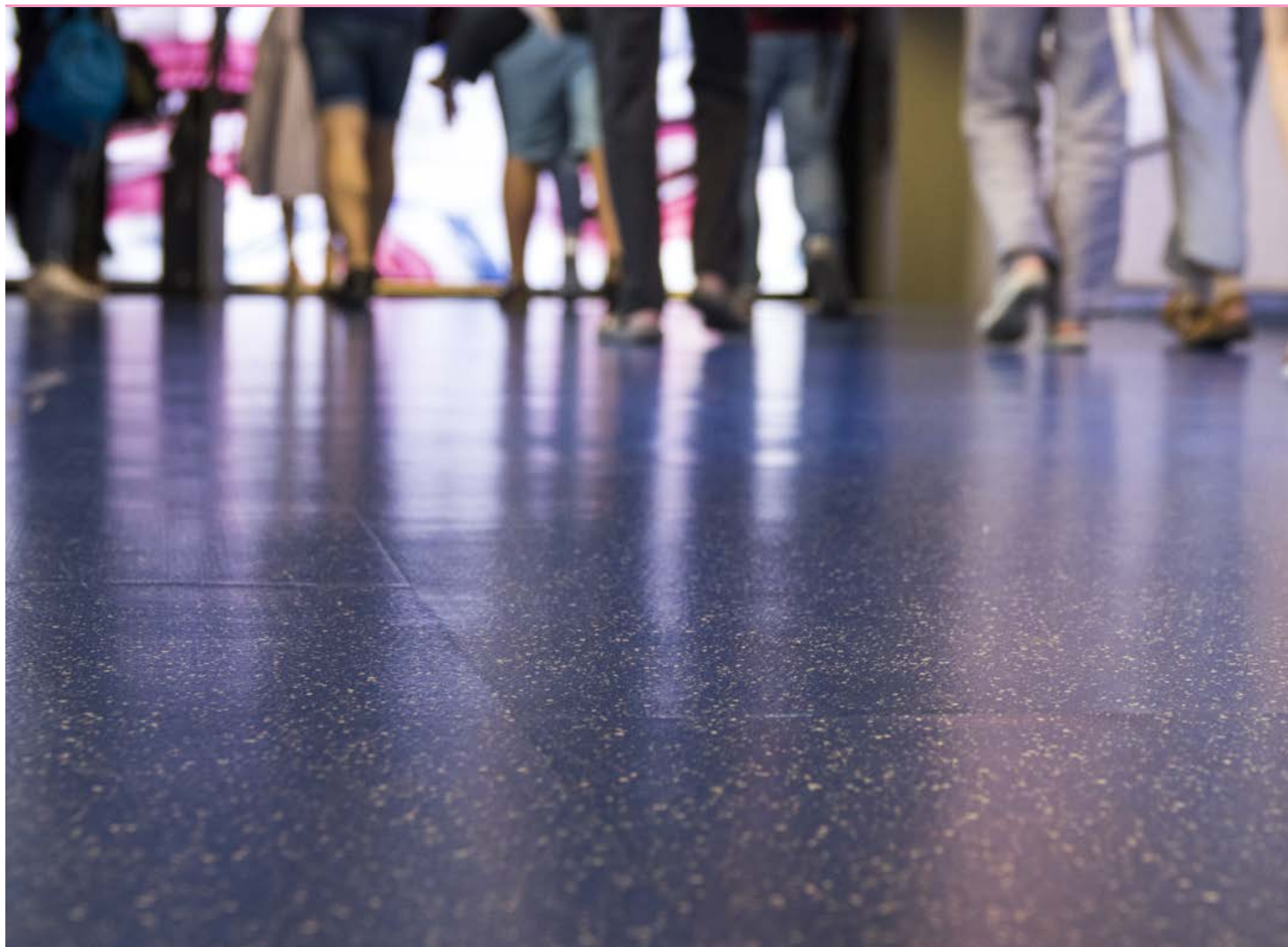
Les décideurs politiques doivent donc mener une réflexion de fond afin de porter un discours et des idées qui font de la fonction publique un moteur de changement social, d'amélioration des conditions matérielles de la population et d'essor démocratique.

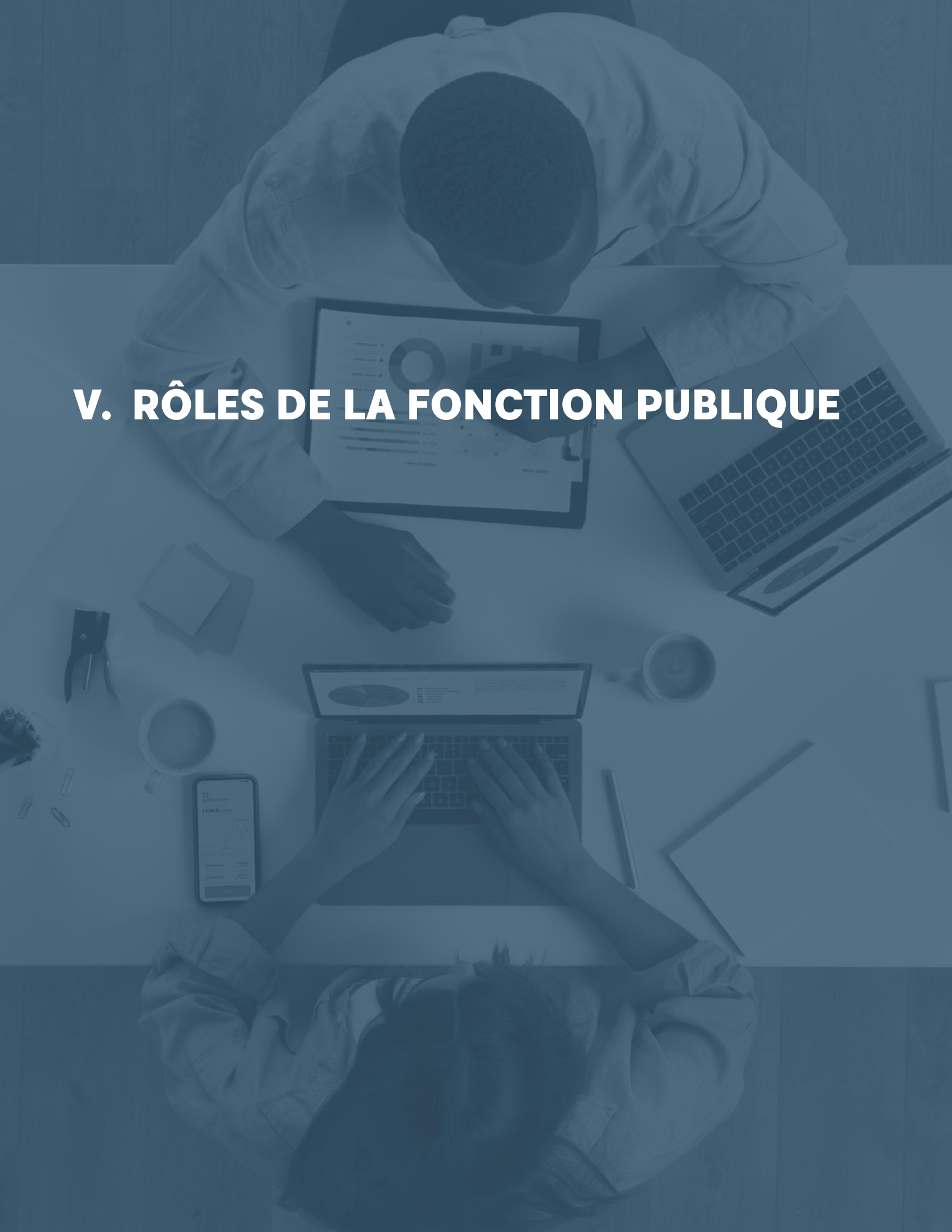


11. Raadschelders, J. C. N. (2025). « Du service des élites au service du peuple et des représentants élus : Des fonctionnaires adaptables, réactifs et proactifs dans le temps. ». Dans Peters, B. G., et Savoie, D. J. (Éds). *Que s'est-il passé ? Le déclin de la fonction publique dans les gouvernements démocratiques*. Institut Donald J. Savoie.

Pour notre part, le travail qui a été abattu porte entre autres sur les rôles que joue, ou que pourrait jouer, la fonction publique. Au-delà de ces rôles, qui traduisent des idéaux sociaux à défaut d'un projet de société concret, des analyses sur la gestion de la fonction publique sont menées. En effet, les modes de gestion, loin d'être purement techniques, ont des implications politiques majeures pour la fonction publique. En plus de la gestion en général, un pan complet de l'analyse portera sur le mode de délivrance et d'organisation de la fonction publique que le virage numérique permet. En effet, dans un contexte où le gouvernement du Québec, conformément à la tendance internationale, tente d'opérer

ce changement, il apparaissait nécessaire d'aborder cet enjeu. L'analyse et les recommandations se portent également sur le financement de la fonction publique. En effet, tout comme la gestion publique, le financement de nos institutions tient à des choix politiques qu'il importe de questionner afin de comprendre leurs impacts sur la fonction publique et les services qu'elle prodigue. Enfin, l'analyse s'est portée sur les fonctionnaires, les travailleuses et les travailleurs qui animent la fonction publique. En effet, les analyses des institutions publiques ne reconnaissent que trop peu et trop rarement l'importance du rôle des personnes qui y travaillent.



An overhead, top-down view of two people working at a light-colored wooden desk. The person at the top is a man with short dark hair, wearing a light-colored button-down shirt, looking at a tablet displaying a dashboard with charts. The person at the bottom is a woman with long dark hair, also in a light-colored shirt, typing on a laptop. The desk is cluttered with various items: another laptop to the right, two white coffee cups, a smartphone showing a data app, a stapler, paper clips, sticky notes, and a ruler. The entire image has a blue tint, and the text 'V. RÔLES DE LA FONCTION PUBLIQUE' is overlaid in the center in white.

V. RÔLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Retour historique

Les rôles ou champs d'intervention de la fonction publique du Québec sont en évolution et en recomposition constantes depuis 1867. À l'origine, ces rôles se limitaient principalement à l'administration de la justice, à l'administration des terres publiques, ainsi qu'à la gestion et au développement des infrastructures publiques. Le champ d'action de la fonction publique était effectivement restreint, 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 (voire d'une délégation de certaines compétences à l'Église) afin de maintenir la légitimité de l'action étatique.

Un rôle économique et social de développement, fortement orienté par une vision conservatrice, se fraie rapidement un chemin. La fonction publique québécoise, dont l'effectif reste encore très réduit, se met alors à la fois à supporter la colonisation (le défrichage de nouvelles terres) et à gérer l'attribution des droits d'exploitation des ressources naturelles pour des compagnies privées (principalement : mines et forêts).

Il faut attendre les années 1920 avant de voir se poser les premiers jalons d'un État-providence, entre autres via la *Loi sur l'assistance publique*¹². Une deuxième poussée élargit le champ d'action de l'État québécois dans les années 1940, sous le gouvernement Godbout, via entre autres la création d'Hydro-Québec, la création de la Commission sur le service civil et la mise en place d'un programme d'allocations familiales conjoint avec le gouvernement fédéral.

Néanmoins, c'est à partir des années 1960 que l'on voit un élargissement rapide du champ d'action de la fonction publique. Celle-ci se met non seulement à administrer un nombre croissant de prestations sociales, mais développe un ensemble de missions autrefois inexistantes ou extrêmement limitées. En

effet, « des efforts de planification et de coordination sont entrepris sur deux fronts, celui de la planification économique et celui des affaires extérieures du Québec »¹³. Le rôle de la fonction publique devient donc, également, de faire du Québec une nation à tout le moins un peu plus souveraine qu'elle ne l'était auparavant, entre autres par la mise en place de ministères des Affaires internationales, de l'Immigration, des Communications, des Affaires culturelles, et des Affaires fédérales-provinciales. Sur le plan économique, en plus de la création du ministère du Revenu, d'autres ministères voient le jour, comme celui du Tourisme, des Richesses naturelles; d'autres organismes, comme le Conseil d'orientation économique ou la Régie des loteries et des courses voient le jour. Au-delà de la planification économique cependant, les années 1960 voient plus d'une dizaine de ministères se doter de structures de planification temporaires ou permanentes¹⁴. La fonction publique participe également à la mise en place et au développement d'activités productives en appuyant Hydro-Québec, Radio-Québec, etc.

La fonction publique se voit également attribuer un rôle de plus en plus important en matière de régulation : la mise en place d'un État cherchant à assurer le bien-être collectif requiert l'application d'un nombre croissant de lois et de règlements. Le rôle administratif de la fonction publique se développe donc dans les décennies qui suivent, que ce soit afin d'administrer des régimes assurantiels (comme la Société de l'assurance automobile du Québec ou la Régie des rentes du Québec), afin de mieux supporter la taille d'une administration grandissante (par exemple, en matière de gestion des biens gouvernementaux, de publicité gouvernementale, et d'analyse de l'organisation et des procédés administratifs), et afin de mieux protéger la population (comme en matière d'environnement ou de santé publique).

La fonction publique assume donc une panoplie de rôles : fonctions propres à tout État, comme le maintien de l'ordre public et de la sécurité, mais aussi

12. Loi en vigueur (avec modifications) de 1921 à 1971, et qui met en place une responsabilité de l'État quant au financement des institutions fournissant une aide de nature « sociale ».

13. Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise : 1867-1970*. Presses de l'Université de Montréal, pp.303.

14. *Ibid.*

gestion des infrastructures, planification économique, gestion de systèmes assurantiels, sécurité du revenu, régulation de certains marchés, support et encadrement de certains types de production, etc. L'évolution de ces rôles est non seulement déterminée par des éléments comme la capacité fiscale, l'encadrement législatif et la présence d'administrations périphériques, mais est également influencée par des éléments de culture politique. Nos imaginaires collectifs, désormais façonnés par des discours assignant la fonction publique à un rôle d'encadrement minimal, limitent parfois le potentiel d'en élargir les rôles et les missions.

Il est néanmoins possible d'imaginer une fonction publique s'acquittant de rôles qu'elle n'assume pas encore. Pour ce faire, il importe cependant de questionner notre rapport à la raison d'être même de la fonction publique. En effet, l'imaginaire politique québécois vit depuis des années une tension entre les rôles d'État social et d'État stratège. Si l'État social vise à encadrer ou remplacer le rôle du marché en matière de services et de biens communs, l'État stratège reconnaît au marché une forme de prééminence structurant son action, lui cédant souvent 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 fort¹⁵ font contrepoids aux courants néolibéraux.

Les rôles de la fonction publique en lien avec l'économie et le marché

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 rapidement les

mécanismes de marché, la recherche de profit et l'entreprise privée, alors qu'il en va plus largement du mode d'allocation des ressources, dont une large part ne tient déjà pas aux dynamiques du marché. De fait, l'analyse du tissu économique d'une société tient à un ensemble d'enjeux bien plus vaste que les strictes logiques marchandes : 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.

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 population¹⁶ ; 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 en Suède, de sept en France et de quatorze en Chine. À des fins de comparaison, le ratio québécois était le même que celui observé aux États-Unis à la même période¹⁷. 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, québécois comme ailleurs, sont producteurs d'inégalités¹⁸. Ce n'est ainsi pas le tissu économique québécois qui assure une société moins inégalitaire que le reste du Canada, mais plutôt une fiscalité plus progressive. Au-delà donc du caractère redistributif de l'impôt afin de réduire les inégalités sociales, il importe de poser l'enjeu du rôle de la fonction publique par rapport aux marchés.

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

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

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

18. Piketty, T. (2019) *Capital et idéologie*. Le Seuil, Paris.

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. 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 ainsi 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.

Depuis des années, la fonction publique joue ainsi un rôle d'accompagnement des acteurs du marché (par le biais de subventions ou d'allègements fiscaux ou réglementaires), parfois pour leur imposer des contreparties, mais n'assume plus de rôle moteur afin de démarchandiser certaines activités productives ou certains services. En effet, les processus de démarchandisation propres à la Révolution tranquille se sont arrêtés et les gouvernements ont cessé de socialiser des biens collectifs et des services essentiels.

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 la fonction publique 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 est pourtant antinomique aux dynamiques de marché et d'accumulation capitaliste. Certaines valeurs qui l'animent, comme l'égalité, la prépondérance du droit ou l'universalité, sont absolument opposées 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.

Il importe ainsi de positionner la fonction publique comme un agent de démarchandisation. Si cette démarchandisation 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), ou encore opérer une régulation plus vigoureuse de l'action privée. Somme toute, la fonction publique peut contrôler ou remplacer le marché privé à divers degrés en fonction du rôle qui lui est attribué.



Le rôle que doit assumer la fonction publique par rapport au marché doit être déterminé en fonction des aspirations collectives à la socialisation de certains biens, services et ressources, ainsi qu'en fonction de la nécessité de préserver et de protéger le bien commun, soit l'ensemble des conditions sociales et matérielles permettant une vie digne et épanouie.

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 l'effectivité du 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.

Afin de bien articuler le rôle de la fonction publique par rapport aux biens communs, il importe également de pouvoir déterminer clairement ce qui relève de ce concept. Nous avons déterminé trois critères principaux qui doivent être pris en compte afin de qualifier un bien commun, 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 protéger. Il est également crucial de les préserver des conséquences de l'exploitation d'autres ressources. Dans ce contexte, la fonction publique doit minimalement 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. Ainsi, le contrôle de marchés délégués aux biens

communs correspondant au critère environnemental s'avère être un rôle incontournable qu'il importe de revaloriser au sein de la fonction publique.

Le critère d'utilité publique est le second élément déterminant le caractère commun d'un bien et imposant ainsi une action renforcée de la part de la fonction publique. Il renvoie à la capacité de répondre à des besoins de la collectivité qui ne sont pas des besoins essentiels des individus, mais qui contribuent au bien-être collectif ; s'arriment à ce critère 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. Il importe ainsi que la fonction publique soit en mesure de mettre en valeur les biens d'utilité publique en les soustrayant aux forces du marché lorsque celles-ci n'en garantissent pas l'accès universel.

Le critère de besoins essentiels se rapporte à des besoins qui doivent être remplis pour assurer la vie et la dignité des individus, comme l'accès à l'alimentation, aux médicaments ou à l'électricité. L'évolution technologique nous invite également à considérer de nouveaux types de besoins sociaux essentiels : l'accès au réseau Internet ou au réseau cellulaire, par exemple. Si le marché ne peut assurer le maintien de ces critères à lui seul, la fonction publique doit donc travailler à son contrôle soit par une régulation plus forte ou, si cela s'avère insuffisant, via une démarchandisation pure et simple par voie de nationalisation. L'ensemble de ces critères et de la réflexion sur la démarchandisation des biens communs nous invite à réfléchir à la façon dont les pouvoirs publics doivent s'emparer de la question.

! Appel à l'action n° 4

Force est de constater qu'il n'existe pas de règle universellement applicable pour déterminer le seuil justifiant une démarchandisation et un contrôle public absolu d'un bien commun. Néanmoins, si la question de la démarchandisation est régulièrement soulevée à la suite de l'observation de dérives du marché, c'est que les pouvoirs publics ne prennent pas assez les devants afin de déterminer où il serait pertinent d'étendre le champ de l'action publique.

Les pouvoirs publics doivent faire l'examen, non pas seulement des dérives potentielles du marché dans la régulation, la distribution, l'accessibilité et la sauvegarde des biens communs, mais ils doivent également, et de manière systématique, s'interroger sur les avantages potentiels de la démarchandisation de chacun de ces biens. Il importe que la démarchandisation ne soit pas une idée de réaction, mais dans les cas où elle advient, un projet structuré et porteur d'une pertinence environnementale, sociale, et/ou économique.



Au-delà de la question de la nationalisation, la démarchandisation peut être supportée par la fonction publique, tout en restant hors de portée de l'État en ce qui a trait à la production de biens et services. En effet, la fonction publique peut 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.

En somme, en ce qui a trait au rôle de la fonction publique par rapport au marché et à l'économie, un ensemble de recommandations doivent être prises en compte afin que celle-ci puisse assumer pleinement ses missions de valorisation des biens communs, de démarchandisation de certains services essentiels et d'encadrement du marché.

✓ Recommandation 1

Le gouvernement doit reconnaître et affirmer à travers ses actions que les missions de l'État sont créatrices de richesses.

✓ Recommandation 2

Le gouvernement doit mener des politiques de démarchandisation en déployant des infrastructures publiques de production et de distribution pour les biens et services correspondant à des besoins essentiels du quotidien, entre autres le logement et les médicaments.

✓ Recommandation 3

Le gouvernement doit investir massivement dans les infrastructures collectives en assurant la possession et l'exploitation par les pouvoirs publics, notamment en matière de transports interurbains, de réseaux énergétiques, de réseaux internet ou de réseaux cellulaires.

✓ Recommandation 4

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires afin que le monde du travail ne soit plus complètement soumis aux mécanismes du marché en favorisant le plein emploi, l'accessibilité et le respect des capacités de chacun.

✓ Recommandation 5

En faisant respecter les champs de compétence, le gouvernement doit rendre exclusivement public, gratuit et universel, par l'entremise de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'ensemble des systèmes d'assurances liés à la santé et aux services sociaux, comme l'assurance dentaire, l'assurance médicaments ou l'assurance lunettes.

✓ Recommandation 6

Le gouvernement doit rendre universel, accessible et public l'enseignement supérieur.

Le rôle de la fonction publique dans une transition écologique juste

Indépendamment des modalités d'encadrement du marché ou de démarchandisation, la fonction publique doit également s'assurer de jouer un rôle de planification économique et écologique plus fort. Cette planification doit reposer sur une intervention active des pouvoirs publics pour encadrer et orienter les investissements, ainsi que la production vers une transition écologique juste.

Cette approche ne se limite pas à une gestion conjoncturelle, mais cherche à transformer structurellement l'économie pour répondre aux défis sociaux et environnementaux. Face à la crise climatique et, plus largement, à la crise écologique, et en dépit du déni que certains peuvent exprimer à ce sujet, des transitions vont devoir s'opérer

partout dans le monde, quoiqu'à des échelles et des rythmes forcément variables suivant les conjonctures sociales et politiques des diverses sociétés. À cet effet, le Québec a la chance d'être dans une position particulièrement choyée pour réussir rapidement une transition juste et devenir exemplaire à l'échelle mondiale.

Or, les nécessaires changements à venir ne peuvent se limiter à quelques transformations technologiques. En effet, par-delà les mirages technologiques promus par des tenants du *statu quo*, les nécessaires transformations pour une transition juste doivent également être sociales. Elles doivent survenir spécifiquement dans la sphère économique, non seulement dans le versant de la consommation, mais aussi, et surtout, dans le versant de la production.

L'économie doit ainsi contribuer à prévenir l'aggravation des dérèglements du climat et de la crise écologique en se transformant pour devenir plus viable, et ce, en assurant à la population l'accès aux biens et services nécessaire à une vie digne.

Le secteur public, et au premier chef la fonction publique, a un rôle absolument décisif à jouer pour faire survenir une transition écologique juste de l'économie. Ce rôle de la fonction publique est triple : la fonction publique doit s'assurer de maintenir l'exemplarité environnementale de l'État ; doit mettre en œuvre des stratégies d'adaptation aux conséquences des crises climatique et écologique ; et doit prévenir ainsi qu'atténuer ces crises.

Il est donc tout d'abord important de souligner que la fonction publique doit se montrer exemplaire dans ses propres pratiques. En effet, elle emploie un nombre considérable de personnes, achète une quantité substantielle de biens et services, et se retrouve partout sur le territoire. Son impact est donc considérable.

Pour les bâtiments publics, les matières résiduelles ou les transports, par exemple, la fonction publique doit améliorer ses propres pratiques. À cet effet, il n'est pas seulement important que la fonction publique respecte les normes minimales en matière environnementale : elle doit également adopter des pratiques exemplaires afin d'être à l'avant-garde de ces enjeux sociaux. Pour ce faire, il apparaît nécessaire que les travailleuses et travailleurs de la fonction publique puissent être véritablement consultés et écoutés afin de proposer des pistes de solutions concrètes et d'améliorer les pratiques.

Cette exemplarité est également cruciale pour assurer la légitimité de l'action publique. La confiance de la population envers les institutions dépend de la capacité qu'a la fonction publique à agir en

cohérence avec les valeurs qui lui sont chères. En adoptant des standards qui dépassent les seuils minimaux requis, la fonction publique peut ainsi servir de moteur à la légitimité de l'action publique. En agissant de manière exemplaire, la fonction publique exerce également une influence structurante sur les choix d'autres acteurs. En plus de favoriser l'émulation de bonnes pratiques, son impact sur les marchés privés peut pousser des entreprises à adopter, elles aussi, des standards supérieurs à la norme prévue par la loi. Il importe ainsi de formuler une recommandation à cet égard.

Il importe également de questionner le rôle des services publics dans la transition écologique juste. Tout d'abord, les services offerts par la fonction publique sont essentiels pour pouvoir composer avec les conséquences des crises climatique et écologique. De l'autre, l'essor de ces mêmes services publics peut contribuer de façon décisive à une transformation structurelle de l'économie pour la rendre plus écologiquement et socialement viable. Comme le souligne à juste titre l'*Internationale des services publics* à l'égard du défi climatique : « C'est le secteur public qui doit prendre les devants et assurer une réduction des émissions de gaz à effet de serre à tous les niveaux de l'économie (dans les secteurs public et privé). C'est aussi le secteur public qui doit faire face aux conséquences de la crise climatique. »¹⁹

Au Québec, la fonction publique joue ainsi déjà un rôle de premier plan en matière d'adaptation en étant en première ligne pour parer aux impacts des crises climatique et écologique sur les milieux de vie ou les conditions de vie. C'est le cas, par exemple, avec la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) pour les feux de forêt, avec le ministère de la Sécurité publique pour les inondations, avec le Tribunal administratif du logement

19. Internationale des services publics. (2020). « Affronter la crise climatique : il est temps de passer à l'action ». *Manuel pour les syndicats des services publics*, p.11. En ligne : https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/fc4227b0-62ec-46dd-8e5c-4aba91f81f2f_2020_FR_Climate_Toolkit_01-56_updated.pdf

pour les incidences sur l'habitation, avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration pour les réfugiés climatiques, etc. Avec des moyens plus importants à ce titre, la fonction publique du Québec pourrait rendre la société et son économie plus résilientes face à ces crises.

Or, si les services de la fonction publique peuvent jouer un rôle absolument déterminant pour nous permettre de mieux nous adapter aux conséquences de ces crises, ils le peuvent aussi pour les atténuer et en réduire les causes. Dans une planification économique conséquente, miser sur la création importante de postes de qualité dans la fonction publique du Québec soutiendrait de la sorte l'atténuation des crises du climat et de l'écologie. D'emblée, ce sont généralement des emplois à faible empreinte carbone et écologique, alors une plus forte proportion de ces emplois serait bienvenue.

La création significative d'emplois de la fonction publique pourrait aussi permettre de pallier les pertes d'emplois dans les secteurs les plus polluants. En offrant davantage de bons emplois, bien répartis sur le territoire, la fonction publique soutiendrait la diversification et la résilience économique régionale, rendant alors des économies régionales moins dépendantes de logiques mono-industrielles, ce qui est essentiel en période de crise. Et ces postes de la fonction publique sont tous foncièrement des emplois d'utilité sociale ou environnementale – au service de l'intérêt public – qui contribuent à bâtir un Québec plus juste et plus viable.

Aussi, parce que les services publics sont un moyen démocratique de répondre aux besoins de la population, dans une perspective de transition juste, l'essor des services publics de la fonction publique peut avoir potentiel transformateur en nous aidant à sortir collectivement de nos dépendances aux logiques marchandes et financières de surproduction et surconsommation, dans une transition vers une économie et une société qui répondent mieux aux besoins sociaux, économiques et environnementaux.

Appel à l'action n° 5

L'action de la fonction publique à l'égard des enjeux environnementaux gravite encore pour l'essentiel autour de moyens – largement insuffisants – consacrés à faire respecter le cadre légal de protection de l'environnement, à établir des aires protégées et à favoriser la diminution des émissions de gaz à effet de serre hors du secteur public. Cette approche étroite et largement réactive ne confie pas à la fonction publique du Québec le rôle de transformer structurellement l'économie pour répondre aux défis sociaux et environnementaux.

Pour faire face aux crises climatique et écologique et se donner l'occasion d'une transformation structurelle de l'économie qui permette de mieux répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux, les pouvoirs publics doivent confier à la fonction publique un rôle central pour mener une transition écologique juste. Pour ce faire, il faut octroyer à la fonction publique des moyens conséquents pour que les pratiques environnementales des ministères et organismes deviennent exemplaires ; pour que la fonction publique permette à la société québécoise de s'adapter et de devenir résiliente face à ces crises ; et pour que l'essor des services publics soit assez important pour atténuer ces crises.

La fonction publique doit ainsi incarner une force décisionnelle par rapport aux institutions de production de biens et services (qu'elles soient privées ou publiques) en assurant une planification économique et écologique afin de garantir la compatibilité du système économique et des aspirations de la société. Quatre recommandations sont ainsi émises à cet effet.

Recommandation 7

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires afin que la régulation par les mécanismes de marché soit remplacée par une planification écologique, sociale et démocratique où la fonction publique jouera un rôle central afin d'encadrer toute action affectant l'accessibilité, la qualité et la sauvegarde des biens communs.

Recommandation 8

Le gouvernement doit mener des politiques mettant au centre des préoccupations le bien commun dans le développement des industries liées à l'exploitation des ressources naturelles comme les mines, les forêts, l'eau, la faune et la flore.

Recommandation 9

Le gouvernement doit s'assurer que tout financement octroyé à des acteurs privés soit assorti de critères d'écoconditionnalité et de conditions d'utilité sociale profitant à la population et dépassant la notion de création ou de maintien d'emplois.

Recommandation 10

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'exemplarité de l'État et de sa fonction publique, notamment en matière de lutte contre les changements climatiques, et en intégrant des principes tels que le respect des limites planétaires.

L'application du droit et les droits sociaux

Si le rôle économique de la fonction publique dans le mode de production, la gestion des ressources et la mise en valeur des biens communs est souvent mis en valeur, celle-ci doit également assumer une panoplie d'autres fonctions. La fonction publique a, par exemple, comme principe fondamental d'appliquer le droit. Il ne s'agit pas ici seulement du mandat des ministères et organismes à vocation judiciaire ou « quasi-judiciaire ». La surveillance de l'application du cadre légal et réglementaire est au cœur de l'action des ministères, qu'il s'agisse du contrôle des acteurs privés ayant un impact sur le bien-être de la population (comme les personnes inspectrices du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation) ou de la validation du respect des procédures administratives (comme s'en assurent le personnel paratechnicien judiciaire au ministère

de la Justice). Sous l'idéal démocratique, ces fonctions ne visent d'ailleurs pas au respect des prescriptions et interdictions légales par étroit acharnement legaliste, mais plutôt par respect des normes de vivre ensemble qui correspondent à la volonté populaire. C'est le caractère universel de l'application du droit par la fonction publique qui garantit ainsi l'application de l'État de droit, l'accessibilité des services publics et la légitimité des institutions publiques ; et donc, d'une certaine manière, l'application démocratique des décisions collectives.

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, normes du travail, etc. Cependant, le manque flagrant de moyens alloués à ces activités, de même que la rigidité de processus managériaux



de standardisation des pratiques d'inspection, ont à la fois conduit ces dernières années à une régression des actions persuasives axées sur la pédagogie, l'accompagnement et la négociation, et à une érosion de la diversité des actions dissuasives pour la sanction et la conformité des contrevenants.

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.

Au-delà du rôle d'inspection et d'enquête, la fonction publique joue également un rôle de « chien de garde » face aux dérives de l'action publique elle-même : la Commission d'accès à l'information, 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.

Ce rôle d'application du droit de la fonction publique est toutefois remis en question par les logiques d'efficacité à outrance mise en place par la NGP. En effet, les discours attaquant la fonction publique ont eu tendance à dévaloriser le travail, dont l'objectif n'est pas de « produire des résultats », mais plutôt de s'assurer du respect des procédures. S'il est indéniable que plusieurs processus pourraient être simplifiés dans la fonction publique, les attaques constantes et répétées contre « la paperasse » et « la bureaucratie » ont eu pour effet de modifier les objectifs de l'administration publique en troquant « faire bien » par « faire mieux », quitte à oublier la nécessité pour les pouvoirs publics d'assurer le respect de la règle administrative, et donc la nature même du « faire bien ». C'est ce genre de dérive qui met en place des conditions favorables au non-respect de la loi, à la fois par le secteur privé (notons par exemple que celui-ci fait l'objet d'un nombre décroissant d'inspections environnementales)²⁰ et par le secteur public (notons par exemple les effets

20. Gerbet, T. (30 octobre 2023). « Les projets à risque environnemental sont moins inspectés qu'avant ». *Radio-Canada*. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2022172/baisse-inspections-ministere-pollution-terrain>

du non-respect de la norme administrative sur les dépassements de coûts dans le contexte du scandale SAAQcllic)²¹. Il importe donc de repositionner la pratique bureaucratique de la fonction publique en rappelant la raison d'être de celle-ci et l'importance de cette pratique bureaucratique pour la collectivité.

Appel à l'action n° 6

L'application du droit par la fonction publique ne relève pas de la dérive managériale. Ce rôle de la fonction publique, souvent dévalorisé par les gouvernants eux-mêmes, est pourtant essentiel au vivre-ensemble. L'application des lois, règlements et procédures administratives permet ainsi de protéger les contribuables contre la mauvaise dépense publique, de protéger les biens communs, de protéger les droits des citoyens au travail, à l'hôpital, à l'école, etc.

Le rôle fondamental d'application du droit par la fonction publique doit donc cesser d'être considéré comme un système technocratique autoréférentiel entravant la liberté des individus et des organisations. L'application de la norme doit être reconnue comme un service public d'intérêt général, dont le mandat est de protéger la collectivité à la fois contre les dérives de l'action publique et celles de l'action privée.

La fonction publique offre également un service public à travers sa mission de mise en œuvre des droits sociaux. En effet, celle-ci occupe un rôle central dans l'administration du système québécois de sécurité sociale. Les droits sociaux sont souvent compris comme étant les droits liés à la sécurité du revenu (perte d'emploi, parentalité, aide de dernier recours, etc.). Néanmoins, il importe d'ouvrir cette définition afin de montrer comment la fonction publique joue un rôle social encore plus large que

l'administration d'un système complexe de prestations. Il s'agit alors de considérer les droits sociaux comme des droits permettant de « sécuriser les parcours de vie » – on ajoutera alors au droit au revenu le droit du travail, ainsi que les droits à l'éducation, à la santé, au logement, etc.

Les rôles de la fonction publique en tant que garante de ces droits sociaux sont multiples : elle s'assure de la délivrance des prestations sociales ; administrer les institutions de recours afin que la population puisse faire valoir ces droits ; assurer la réalisation de ces droits ; et accompagner la population dans leurs démarches en lien avec ces droits. Ainsi, les différents programmes de soutien au revenu ou d'indemnisation, les tribunaux administratifs du travail ou du logement, entre autres, en plus de l'ensemble des espaces où la fonction publique offre de l'information à la population sur ses droits, 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.

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] ou le Régime québécois d'assurance parentale [RQAP]), 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, des inégalités sociales déjà existantes dans le marché du travail.

D'autres prestations, comme celles de l'Indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC), celles pour invalidité de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ou celles de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) sont, même si elles ne sont pas basées sur des cotisations tirées du salaire, liées au niveau de revenu de la personne y ayant droit.

21. Thériault, J.F. (3 juin 2025). « Fiasco SAAQcllic : “Ce que Karl veut, Karl l’a” ». *Radio-Canada*. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2169990/saaqcllic-commission-gallant-alain-dube>

Cet arrimage de la sécurisation des parcours de vie au niveau de revenus nuit à la protection adéquate des personnes dont les revenus sont déjà insuffisants. Ainsi, il importe de se demander si ces programmes représentent réellement une protection contre la pauvreté ou s'ils s'organisent surtout autour d'une logique de protection du salaire. En l'occurrence, d'autres prestations (spécifiquement celles associées à l'aide de dernier recours, soit à l'aide sociale) peuvent nous donner de sérieux indices. Dans la mesure où leurs montants ne permettent pas d'atteindre la moitié de la mesure du panier de consommation (MPC) pour la majorité des prestataires, et dans la mesure où la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* prévoit des éléments punitifs pouvant diminuer les montants, il est difficile de prétendre que l'aide sociale protège vraiment contre la pauvreté. Tout au mieux, elle limite l'indigence.

Appel à l'action n° 7

Si la mission de la fonction publique quant aux droits sociaux est ainsi de sécuriser les parcours de vie, entre autres via des prestations financières, force est de constater que les programmes qu'elle est chargée d'administrer ne permettent pas de s'acquitter pleinement de cette mission.

Les programmes de prestation financière doivent ainsi être modifiés, et ce, afin de s'assurer non seulement qu'ils jouent le rôle d'assurance-revenu face aux aléas de la vie, mais qu'ils représentent également des outils de résilience sociale et de protection contre la pauvreté.

En ce qui a trait aux droits sociaux qui ne sont pas directement liés à des prestations, la fonction publique a, entre autres, comme mandat d'administrer les institutions de recours (comme le Tribunal administratif du logement ou la CNESST, par exemple). Si ce mandat est essentiel, il importe que ces institutions soient pensées et gérées dans une perspective de protection plus vulnérable,

c'est-à-dire en reconnaissant le caractère inégal qui structure les relations sociales que ces institutions doivent réguler (relations employeur/employé, propriétaire/locataire, vendeur/consommateur, etc.). Ainsi, ces institutions doivent être des réels leviers de justice sociale afin de pouvoir jouer leurs rôles efficacement.

Afin de jouer ce rôle adéquatement, il importe que les principes d'universalité et d'accessibilité des droits soient garantis. Ainsi, afin que ces droits puissent être pleinement exercés, il faut que les personnes qui pourraient s'en prévaloir en aient connaissance et puissent y accéder facilement. 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.

Le mandat d'information à la population est également fondamental afin d'assurer que les ayants droit exercent leurs recours. Dans les faits, ce mandat existe déjà dans la fonction publique. En plus de l'existence d'un grand nombre de centres d'appels et de personnel dédié à la transmission d'informations, certains ministères et organismes vont plus loin : 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. La fonction publique échoue donc encore aujourd'hui à transmettre suffisamment d'informations de qualité à la population afin qu'elle se prévale de ses droits.

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 devraient faire l'objet d'une analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle (ADS+)²². 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 des droits sociaux.

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 les personnes afin de les aider à naviguer dans les démarches administratives et de leur rappeler l'ensemble des droits dont elles peuvent se prévaloir. Ce rôle d'accompagnement est essentiel afin de permettre le plein accomplissement des



droits et la pleine confiance de la population envers la fonction publique et les services qu'elle assure. 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, par exemple.

En ce qui a trait à l'application de la norme, ainsi qu'au maintien et à l'élargissement des droits sociaux, certaines recommandations doivent être prises en compte afin que la fonction publique joue son rôle pleinement.

✓ **Recommandation 11**

Le gouvernement doit réinvestir massivement dans ses fonctions d'enquêtes et d'inspections afin d'assurer un encadrement fort, dénué d'ingérence politique et capable d'interventions diversifiées.

✓ **Recommandation 12**

Le gouvernement doit doter la fonction publique d'un mandat plus proactif dans ses relations avec les citoyennes et citoyens afin d'assurer l'accomplissement plein et entier de leurs droits.

✓ **Recommandation 13**

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

22. L'analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle vise à prendre en compte les réalités différentes des personnes dans la mise en place de projets, de programmes, de politiques, etc. Cette approche permet d'anticiper des effets différenciés sur certaines personnes en prenant en compte de diverses discriminations, fondées sur la classe sociale, le handicap, l'âge, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, etc.



Recommandation 14

Le gouvernement doit remettre au centre de l'action de la fonction publique le principe d'accompagnement des personnes, ainsi que les principes de simplicité, d'équité et d'universalité des programmes et des services, notamment, la prise en charge des services de première ligne afin de soutenir les plus vulnérables comme les personnes en situation d'itinérance, les personnes en situation de handicap ou les victimes de violences, en fournissant une aide psychologique et physique adéquate.

Le rôle d'expert-conseil

La réalité que la fonction publique est 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 peut également 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 comme il en existe en matière d'agriculture ou d'appui au rayonnement en matière de culture.

Le rôle d'expert-conseil dirigé vers le gouvernement, 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.

Le monopole de la fonction publique sur le rôle d'expert-conseil lui permet de protéger 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, Deloitte ou KPMG) 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.

La fonction publique dispose donc d'un rôle pivot dans la conception des politiques publiques via son expertise. Néanmoins, ce rôle est insuffisamment utilisé par les gouvernements, l'expertise n'étant pas mise à profit dans bien des situations. En plus de recourir de manière croissante à la sous-traitance dans les activités de planification et d'analyse, les ministères tendent à dévaloriser le rôle-conseil d'un grand nombre de professionnels en ne prenant pas compte des constats et recommandations fournis par ceux-ci dans un grand nombre de dossiers. Il importe ainsi que ce rôle soit considéré à sa juste valeur par les décideurs publics. Par conséquent :



Recommandation 15

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



A blue-tinted photograph of three people in an office. A man with glasses is seated at a desk, smiling and writing in a notebook. A man with a beard stands behind him, also smiling and holding a cup. A woman with glasses stands to the right, smiling and holding a pen. The background shows office shelves and a laptop.

VI. ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Retour historique

L'organisation de la fonction publique se rapporte aux modes de fonctionnement même de cet ensemble institutionnel. En effet, s'il importe de soulever la question des rôles et des champs d'action de la fonction publique, les logiques organisant la gestion qui y prévaut permettent de saisir un ensemble d'écueils limitant sa capacité à assurer ces missions adéquatement.

Il est d'usage de dater le début de l'organisation contemporaine de la fonction publique dans les années 1980, soit de manière simultanée à l'émergence du néolibéralisme en tant que pensée et pratique politique. La *doxa* selon laquelle l'entreprise privée représente un modèle à émuler fait ainsi son apparition, vidant ainsi la notion de service public de sa substance. C'est ainsi que la logique néolibérale a favorisé la mise en place graduelle dans l'état québécois de la nouvelle gestion publique. Cet ensemble hétéroclite d'idées et de méthodes met en place un ensemble de réformes visant à introduire des modèles de gestion de l'entreprise privée dans l'administration publique, en mettant notamment l'accent sur des résultats quantitatifs, une séparation des dimensions politiques et opérationnelles et une redéfinition du bénéficiaire ou de l'utilisateur comme client. Ainsi, 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 généralisée des mécanismes de gestion privée.

Dès les années 1980, alors que le modèle traditionnel de gestion de la fonction publique s'appuyait sur la primauté du droit, sur un principe de financement axé sur les besoins et sur la centralisation des décisions politiques, la NGP tendra à autonomiser les structures et à organiser le financement de la fonction publique sur la base de l'efficience. Les gouvernements de cette décennie mettent tour à tour

en place des politiques préjudiciables envers les conditions de travail des fonctionnaires (diminution des avantages de régimes de retraite, limites au droit de grève, réduction des salaires) et tentent de réorganiser l'action gouvernementale en privatisant, en déréglementant, en démantelant des organismes et en augmentant la sous-traitance²³. Ces réformes s'inspirent pour beaucoup du rapport Gobeil (paru en 1986), également appelé rapport Provigo (de l'origine professionnelle de son auteur Paul Gobeil, qui n'avait autrement jamais tenu de charge publique avant d'être nommé au Secrétariat du Conseil du trésor).

Cette tendance à l'imitation du secteur privé se poursuit dans les années 1990, avec une tendance de plus en plus lourde à l'application de méthodes *lean*. Visant à « éliminer » tout gaspillage, ces méthodes ont plutôt été un prétexte pour éliminer des dépenses et ont représenté l'outil principal de mise en place de politiques austéritaires.

L'adoption au tournant du ^{xxi}^e siècle de la *Loi sur l'administration publique* permettrait d'ancrer la NGP dans le cadre législatif. Cette loi consacre en effet l'utilisation de vocabulaire et de techniques managériales dans la fonction publique. Elle impose entre autres aux ministères d'intégrer dans leur déclaration de services des engagements chiffrés, comme les délais de réponse aux appels ou de traitement des plaintes. L'importance accordée à cette déclaration de services a pour 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. Cette loi consacre aussi l'approche client et établit la « suprématie de la rationalité managériale sur la rationalité juridique »²⁴.

23. Fortier, I. (2010). « La "réingénierie de l'État", réforme québécoise inspirée du managérialisme ». *Revue française d'administration publique*, 4(136), pp 803-820. DOI: 10.3917/rfap.136.0803.

24. *Ibid.*

La superposition de logiques austéritaires à l'imitation du fonctionnement du secteur privé s'est ainsi poursuivie dans les dernières années, changeant de nom à chaque changement de parti au pouvoir. La réingénierie de l'État a suivi le déficit zéro, pour être remplacée par une austérité radicale (« rigueur budgétaire ») sous le gouvernement Couillard. La NGP fait également son chemin sous le gouvernement Legault, entre autres par le biais d'une austérité paramétrique; d'une démultiplication des processus d'agencification; d'une imitation irrationnelle des dynamiques présentes dans le secteur privé (par exemple, par le biais de la gestion par statistiques, de l'intensification de l'approche client ou de l'obsession pour l'intégration de processus automatisés); et d'une intensification de l'application d'une rationalité managériale dans la fonction publique.

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 agences sont indépendantes, ce qui limite la capacité ministérielle de répondre aux critiques ou de rendre des comptes en cas de problèmes. L'agencification crée donc une zone grise en matière de gouvernance, où la responsabilité devient diffuse et moins transparente, affectant le contrôle démocratique sur l'action publique.

Les processus d'agencification auxquels nous assistons dans la fonction publique représentent donc une forme de démission de la responsabilité politique face aux enjeux à traiter. En cédant l'opérationnalisation des politiques publiques à des agences, les dirigeants des ministères se coupent des capacités de planifier adéquatement l'action publique. Il est en effet impossible de complètement segmenter le « volet opérationnel » et le « volet politique » de l'action publique. Ainsi, la multiplication des agences limite la capacité des gouvernements à être réellement porteurs de projets politiques mettant la fonction publique au centre de l'amélioration des conditions de vie de la population.

Cette logique de segmentation s'observe également au-delà du phénomène d'agencification. Le



managérialisme implanté par la NGP représente en effet un enjeu en ce qui a trait à la fragmentation des unités administratives. La construction de silos au sein même des ministères et des organismes donne plus d'autonomie managériale aux gestionnaires, favorisant la distanciation grandissante des unités et freinant la diffusion des connaissances. Cet éloignement entre les différentes composantes des ministères limite donc également la cohérence des actions publiques en morcelant les processus décisionnels.

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, soit 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, tout en multipliant les redditions de comptes afin de nourrir la gestion par statistiques²⁵.

Il y a par ailleurs lieu de se questionner sur l'exemplarité des agences en termes de transparence et de reddition de comptes. Non seulement leurs dirigeants n'ont pas à assumer de responsabilité ministérielle, ce qui nullifie l'imputabilité de l'action publique devant les parlementaires, mais la création d'agences introduit également une couche de complexité dans l'appareil administratif et fragmente les responsabilités, ce qui peut nuire à la transparence des processus décisionnels.

Les agences menacent également la cohérence et l'alignement de l'action publique avec l'intérêt général. En se basant sur les pratiques du secteur privé, celles-ci ont donc pour objectif de « produire » plutôt que de « servir » l'intérêt général. C'est pour cette raison, comme pour celles mentionnées précédemment, que la multiplication des agences représente une dérive antidémocratique qu'il importe de contenir. Une recommandation a donc lieu d'être en ce qui a trait à l'agencification.



Recommandation 16

Le gouvernement doit débiter une consultation publique et une consultation des employés des sociétés d'État et d'agences sur un possible rapatriement de celles-ci dans la fonction publique.

Managérialisation

Les approches et dérives de la nouvelle gestion publique ont été déployées dans l'administration publique en référence idéalisée avec les méthodes managériales de l'entreprise industrielle. Le contrôle et le commandement y sont moins assurés par des rapports hiérarchiques et plus par l'usage de normes et de formalités où l'évaluation des performances tient à des chiffres.

Cette bureaucratie néolibérale devient si abstraite, autoréférentielle et déconnectée des réalités complexes du travail qu'elle écrase les logiques de métier, leur autonomie professionnelle et le sens

du travail, tout en faisant fi des missions de service public. Ainsi, l'imitation du secteur privé représente une forme de bureaucratisation au détriment de l'efficacité de l'action publique, du service aux citoyens et du bien-être au travail. À titre d'exemple, alors que la part de l'effectif pour le personnel technique et de bureau tend à diminuer depuis des années, la part de cadres augmente²⁶, portant le ratio de cadres par employés à environ un cadre par 19 travailleurs en 2024. L'allocation croissante de ressources pour « optimiser » et « contrôler » le travail se fait donc au détriment des ressources qui pourraient être allouées pour offrir un service de qualité à la population.

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

26. Sur la base des chiffres fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette survalorisation des activités de gestion a de nombreux effets. Elle favorise 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 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 est ainsi possible d'affirmer que la managérialisation de la fonction publique remplace peu à peu la professionnalisation de celle-ci.

Cette tendance représente un problème majeur pour la reconnaissance de l'apport que les fonctionnaires peuvent avoir sur l'organisation des services. En renforçant la centralisation des processus décisionnels via la managérialisation, les décisions prises s'éloignent des considérations pratiques vécues par les fonctionnaires au quotidien. Ce sont pourtant les fonctionnaires qui détiennent l'expertise et la connaissance nécessaire pour identifier les défis et les enjeux auxquels font face leur ministère ou leur organisme. Face à ce constant, il apparaît nécessaire de valoriser la place des fonctionnaires dans les processus décisionnels. Une recommandation s'impose donc afin de revoir les logiques de gestion qui prévalent dans la fonction publique.



Recommandation 17

Le gouvernement doit intégrer des principes de gestion participative dans les ministères et organismes qui composent la fonction publique afin de démocratiser les milieux de travail et de mettre à profit les expertises de ses travailleuses et des travailleurs.

Gestion par statistiques

La taylorisation qu'apporte l'approche managériale dans la fonction publique met également en place les conditions nécessaires pour amplifier le phénomène de gestion par statistiques. Se fondant sur une évaluation quantitative des performances au détriment des considérations qualitatives, ce type de gestion permet d'imposer des objectifs de rendement souvent déconnectés de la mission initiale des fonctionnaires et des ministères et organismes pour lesquels ils travaillent. À titre d'exemple, une agente d'indemnisation est évaluée sur le nombre de dossiers qu'elle traite, plutôt que sur la qualité de son accompagnement. L'exemple des centres d'appels gouvernementaux permet lui aussi d'imager facilement cette gestion par statistiques : 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 fétiche 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. La multiplication des évaluations et des cibles de performance à atteindre, le développement de l'individualisation et, donc, de la compétition, exercent en outre une pression sur les fonctionnaires et contribuent à réduire leur capacité décisionnelle et la reconnaissance de leur expertise, amplifiant de ce fait les logiques managériales.

La fixation de cibles de performance s'accompagne régulièrement d'une ignorance des limites desdites cibles. Elle évite également de soulever les enjeux du « comment » et du « pourquoi » qui accompagnent ces cibles. Enfin, il a été démontré à de maintes reprises que les gestionnaires utilisent souvent des objectifs faciles à atteindre, particulièrement dans des contextes austéritaires, dans le but d'obtenir de bons résultats et sans égard pour la qualité des services²⁷. Les chiffres deviendraient ainsi un élément de légitimation de politiques publiques et d'orientations de gestion plutôt qu'une réelle évaluation de la qualité des services.

Cette critique sur la gestion par statistiques peut également se transposer dans les activités de reddition de compte du gouvernement. En effet, si l'évaluation et la fixation d'objectifs pour les fonctionnaires correspondent aux logiques problématiques de la gestion par statistiques, les dérives de cette gestion s'observent également à l'échelle des institutions (ministères et organismes) qui composent la fonction publique. Les exercices de reddition de compte s'appuyant trop sur des questions de rendement et de productivité ne parviennent en effet pas à prendre en compte les considérations sociales plus larges, ainsi que les rôles et missions qui sont la raison même de l'existence des ministères et des organismes.

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.

La gestion par statistiques, en cherchant à maximiser des indicateurs spécifiques, devient de plus en plus autoréférentielle et délaisse des objectifs d'amélioration des services publics. À titre d'exemple, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est évalué sur le nombre de prestataires de l'aide sociale dirigés vers un service, mais pas sur la réduction du taux de pauvreté ou par la qualité de l'accompagnement fourni²⁸.

Cette gestion par statistiques conduit donc 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 au détriment d'autres principes. C'est cette survalorisation de l'efficacité qui cristallise les logiques autoréférentielles qui animent de plus en plus la gestion dans les ministères et qui aliène de plus en plus les fonctionnaires face à leurs gestionnaires. La fétichisation des objectifs chiffrés entraîne ainsi des dérives : la raison d'agir des gestionnaires tend à devenir l'atteinte d'objectifs statistiques au détriment de la poursuite de la mission de leur organisation.

Le Tableau de bord de la performance de l'administration publique regorge d'indicateurs statistiques participant à cette dynamique de déconnexion par rapport à la mission : 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 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 mois, sans toutefois viser une proportion de personnes gardant cet emploi à moyen terme²⁹.

27. Jeanneau, L., et de Ravignan, A. (2014). « Le fétichisme des chiffres ». *Alternatives économiques*, Hors-série(102).

28. Secrétariat du Conseil du trésor (2024). *Tableau de bord de la performance de l'administration publique : Emploi et Solidarité sociale*. En ligne : <https://performance.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/resultats-detailles/emploi-et-solidarite-sociale>

29. *Ibid*

La recherche d'objectifs quantitatifs autoréférentiels, tant pour les fonctionnaires que pour les unités administratives ou les ministères qui composent la fonction publique font ainsi peu de sens pour les citoyens qui se font dire que des efforts d'efficience sont faits, alors que les ministères et organismes ne peuvent s'acquitter adéquatement de leurs missions.

De manière évidente, les mécanismes quantitatifs de reddition de comptes ne favorisent pas de démarche réflexive d'amélioration des pratiques de la fonction publique. 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. L'usage de ces stratégies de gestion et de reddition de comptes nécessite toutefois, au préalable, l'abandon de la gestion par statistiques et des logiques managériales qui la sous-tendent.

Ainsi, les enjeux soulevés par la reddition de comptes actuelle, ainsi que par la gestion par statistiques, nous interrogent sur les moyens nécessaires pour garantir l'efficacité des services publics. Les logiques de performance inadaptées aux réalités de l'action publique doivent également être révisées. Somme toute, un bureau de Services 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. Quatre recommandations méritent d'être formulées à cette étape.

Recommandation 18

Le gouvernement doit mettre fin à la déshumanisation des services publics offerts par la fonction publique, engendrée par la division du travail, entre autres en s'assurant que chaque dossier des personnes soit attribué à un seul fonctionnaire responsable plutôt qu'à plusieurs.

Recommandation 19

Le gouvernement doit cesser d'appliquer une gestion par statistiques alimentant l'approche client. Il doit faire place à une approche qualitative de reddition de comptes qui soit au cœur des mécanismes assurant la responsabilité ministérielle à l'égard de la qualité des services publics.

Recommandation 20

Le gouvernement doit remplacer le principe d'efficience, corollaire de diminution des ressources, par le principe de « la mission avant tout », où les moyens doivent être mis à disposition des ministères et organismes afin que ceux-ci s'acquittent pleinement de leurs missions.

Recommandation 21

Le gouvernement doit s'assurer que la pleine réalisation de la mission fondamentale des ministères et des organismes de la fonction publique, telle qu'inscrite dans leur loi constitutive, joue un rôle central, prépondérant et prééminent dans leurs mécanismes de reddition de comptes et de planification stratégique.

Dérives de l'approche client

La nouvelle gestion publique favorise également la prégnance de l'approche client dans la fonction publique. Cette substitution du terme « citoyen »³⁰ par « client » réduit la relation entre l'État et la population à une logique essentiellement transactionnelle. L'approche client envisage le citoyen uniquement dans le rôle passif de récepteur de services. Elle se concentre sur la satisfaction des besoins individuels, lesquels doivent être satisfaits rapidement, amenant la fonction publique à privilégier des solutions au nom de la rapidité et de l'efficacité (services en ligne, guichet unique, etc.) au lieu de prioriser des solutions collectives motivées par la recherche du bien commun, de l'universalité du droit et de la justice sociale.

En réduisant ainsi 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 ou des organismes à

valoriser la satisfaction des usagers sans s'interroger sur les enjeux d'accessibilité ou sur les réalités des personnes ne répondant pas aux sondages « d'expérience-client ».

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. Elle 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.

L'évaluation de la satisfaction client constitue un outil de gestion très limité. Elle repose uniquement sur l'expérience des personnes qui recourent aux services publics, excluant donc celles qui n'y recourent pas et ne se prévalent pas de leurs droits. Cela a pour effet d'invisibiliser certains enjeux, dont ceux



30. Terme qu'il importe de comprendre non pas en vertu de sa définition se rapportant au statut légal au Canada, mais plutôt en tant que membre de la « cité », soit la communauté politique. Toute personne résidant sur le territoire québécois, indépendamment de son statut migratoire, est donc un citoyen au sens de cette définition.

liés à l'égalité d'accès, à l'égalité de traitement et à l'accomplissement effectif des droits sociaux de la population. Ainsi, la pleine réalisation des droits de la population se fait damer le pion par des indices de satisfaction sur les services reçus. Des considérations comme l'équité des modes d'accès aux services, l'équité régionale ou la proactivité gouvernementale afin de réaliser pleinement les droits sociaux de l'ensemble de la population sont ainsi mises de côté par cette approche.

Le recours au concept de « client » dans la fonction publique limite également le potentiel d'implication citoyenne dans la prise de décision publique. En cantonnant les individus au rang de clients, on évite de les reconnaître comme acteurs collectifs capables de participer activement aux politiques publiques. Cette implication citoyenne doit être revalorisée afin de faire de la démocratie dans la fonction publique un processus continu, plutôt que de la limiter seulement à l'exercice du droit de vote lors des échéances électorales.



! Appel à l'action n° 8

Il est nécessaire de faire preuve d'inventivité plutôt que de romantiser la période précédant l'arrivée de la nouvelle gestion publique. Le principe de l'approche client a, entre autres, émergé du constat selon lequel les services offerts par la fonction publique manquaient souvent de « personnalisation ». Il est vrai que le rapport impersonnel existant encore trop souvent entre la fonction publique et la population mérite d'être questionné. Il faut mobiliser les outils nécessaires afin de tenir un discours alternatif et progressiste sur les enjeux de gestion qui traversent la fonction publique.

Les perspectives de démocratisation de la fonction publique doivent ainsi prendre en compte des perspectives d'implication citoyenne. Celles-ci peuvent s'inspirer d'un ensemble de mécanismes existant déjà, comme les comités d'usagers présents dans le réseau de la santé (permettant de représenter les intérêts et les droits des patients) ou les audiences publiques en environnement (permettant d'assurer une transparence *ex ante* par rapport à des projets majeurs).

L'approche client doit ainsi être repensée afin de redonner du pouvoir aux citoyens dans leurs relations avec la fonction publique, mais également afin de remettre au centre des préoccupations la question de la pleine réalisation des droits de l'ensemble de la population, ainsi qu'une meilleure accessibilité aux services publics. Il importe également de s'assurer que la prise en compte des expériences des citoyens dans leurs trajectoires d'accès aux services publics reste au centre des considérations des ministères et des organismes. Trois recommandations méritent ainsi d'être formulées à propos de cet enjeu.

Recommandation 22

Dans une perspective où il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies favorisant l'équité d'accès aux services publics pour l'ensemble de la population, le gouvernement doit s'engager à davantage tenir compte des disparités régionales pour respecter les réalités des régions en s'opposant à une approche plus centralisée.

Recommandation 23

Le gouvernement doit éliminer l'approche client dans ses relations avec la population. Il doit la remplacer par une approche conforme au principe selon lequel la fonction publique doit veiller à la réalisation des droits de l'ensemble de la population.

Recommandation 24

Le gouvernement doit tenir, sur une base régulière, des audiences publiques de l'administration publique afin d'intégrer des principes de participation citoyenne dans le fonctionnement de la fonction publique.

Sous-traitance

La nouvelle gestion publique 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 stratégies d'impartition sont en croissance dans tous les champs d'action de la fonction publique : informatique, entretien des infrastructures, planification stratégique, etc³¹.

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.

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. L'imputabilité est également mise à mal par le recours massif à la sous-traitance. Le privé n'est

31. Direction de la vérification et direction des communications. (2024). 2023–2024 : Statistiques sur les contrats des organismes publics. Secrétariat du Conseil du trésor. En ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport_statistique_2324.pdf

pas assujetti aux mêmes mécanismes de reddition de compte que le public; les sous-traitants sont donc souvent moins surveillés que les fonctionnaires, facilitant potentiellement les pratiques malhonnêtes, et invisibilisant du même coup de mauvaises pratiques³². De plus, la protection de la concurrence et des intérêts commerciaux tend à prévaloir sur le droit du public à l'information. Ainsi, la transparence et l'accès à l'information sont réduits lorsque la sous-traitance est bien implantée dans la fonction publique³³.

Cette privatisation, partielle ou totale, du travail des fonctionnaires est souvent présentée comme un moyen d'en 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 onéreux³⁴, sans compter le fait que les services publics s'en retrouvent la plupart du temps dégradés. Il importe donc d'émettre une recommandation sur cet enjeu.



Recommandation 25

Le gouvernement doit développer et valoriser l'expertise interne de la fonction publique et mettre fin à la sous-traitance massive qui y prévaut.

Contrôle de l'action publique

Nous avons démontré comment les processus de gestion par statistiques transforment les activités de reddition de comptes en outils de légitimation du statu quo et en quoi ils ne permettent pas sous leur forme actuelle l'amélioration des services publics. Il importe néanmoins de rappeler que, si la reddition de comptes telle qu'elle est actuellement effectuée par la fonction publique est minée de problèmes, il reste nécessaire de trouver des mécanismes assurant 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 une forme de contrôle démocratique direct sur l'action gouvernementale. Néanmoins, le contrôle parlementaire se limite encore principalement au contrôle des dépenses. Par ailleurs, 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. À cet effet, nous sommes dans l'obligation de repenser les mécanismes servant de « chiens de garde » face aux dérives potentielles dans la fonction publique, et dont le mandat est spécifiquement le contrôle et la surveillance de l'action gouvernementale.

32. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. (2014). « Pour un ministère des Transports qui a les moyens de ses responsabilités ». *Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, p.6.

33. 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*.

34. 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*; Vérificateur général du Québec. (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 : projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental*, chapitre 8, tome II, Québec, Gouvernement du Québec.

Il existe déjà un ensemble d'institutions dédiées à ces missions : le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, la Commission de la fonction publique, etc. Néanmoins, le rôle de ces institutions est insuffisamment valorisé : celles-ci ne disposent presque jamais de capacités coercitives face à la fonction publique. Par ailleurs, leur mandat est souvent réactif. Ainsi, le contrôle préventif de l'action publique, visant à dénoncer des situations anticipées, ne fait pas suffisamment partie des pratiques de ces institutions.

Au-delà cependant de ces institutions, il importe également que l'ensemble de la population soit en mesure de jouer ce rôle de contrepoids démocratique. Pour ce faire, une plus grande transparence

doit être assurée. En effet, malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* permettant théoriquement d'accéder à un grand nombre d'informations, un grand nombre d'entraves à ce droit subsiste. Le lourd caviardage, le dépassement régulier des délais ou l'interprétation trop restrictive de la loi, par exemple, nuisent à la transparence de l'information publique et au rôle de contrepoids que peuvent jouer les citoyens et les corps intermédiaires³⁵.

En vertu de ces deux conditions (transparence et mécanismes de contrôle) nécessaires à une fonction publique pleinement démocratique, il importe donc de formuler deux recommandations.



Recommandation 26

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



Recommandation 27

Le gouvernement doit assurer une plus grande transparence de l'action publique en limitant le caviardage et en protégeant les employés, tout en améliorant l'accès à l'information.



35. Les corps intermédiaires sont les groupes représentant les intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels situés entre le pouvoir politique central et le corps électoral (Dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française).



VII. TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Retour historique

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 depuis longtemps des initiatives de numérisation et de dématérialisation des services publics, 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 dans les ministères et organismes ou par le recours croissant à l'interface informatique dans les relations avec les citoyennes et citoyens.

Cette transition numérique n'est cependant pas nouvelle dans la fonction publique. Elle s'inscrit plutôt dans un continuum depuis les années 1990. À ce moment, 85 % des employés de l'État disposent d'un micro-ordinateur ou d'un terminal, et peu sont en mesure de communiquer avec la population par le biais d'internet³⁶. Le premier virage numérique gouvernemental a donc pour objectif de mettre en place une « autoroute de l'information », c'est-à-dire une porte d'entrée pour l'information de première ligne transmise par la fonction publique, une harmonisation des sites Web gouvernementaux, et une connexion en réseau des différentes unités administratives. C'est le rapport Berlinguet, rédigé en 1995, qui lance cette démarche.

Depuis les débuts de l'autoroute de l'information gouvernementale, deux problèmes se maintiennent dans l'adoption gouvernementale des nouvelles technologies. Tout d'abord, le virage numérique a toujours eu comme objectif premier la quête d'efficacité, parfois au détriment d'un plus grand intérêt pour le renforcement de la qualité des services. Ensuite, le recours trop systématique à la sous-traitance en matière technologique est également acté dès les années 1990 : le gouvernement

Bouchard justifiait le recours au partenariat avec des entreprises privées dans le secteur informatique, dès 1998, en utilisant les prétextes du manque de compétences et des difficultés budgétaires. Force est de constater qu'aucun effort suffisant n'a été fait depuis afin de renflouer la fonction publique en moyens et en compétences nécessaires pour mener à bien les virages technologiques.

Au début des années 2000, les orientations gouvernementales en matière de transformation numérique se précisent : le gouvernement Charest cherche à mettre en place une prestation électronique de services (entre autres par le biais d'un portail unique de services gouvernementaux) ; une interface de transmission d'informations personnelles entre le citoyen et la fonction publique ; une généralisation du recours aux technologies de l'information dans les différents domaines d'activité de l'État ; et une possibilité de participation aux consultations citoyennes en ligne³⁷. Force est de constater que ces quatre grands axes au centre de la stratégie numérique du début des années 2000 sont encore au centre de l'action publique aujourd'hui.

Malgré les avantages apportés par les transitions numériques gouvernementales, un ensemble de problèmes liés aux stratégies adoptées depuis trois décennies émergent et deviennent de plus en plus saillants. La fracture numérique limite l'accessibilité aux services publics pour plusieurs. Le recours aux technologies pour « optimiser » le travail tend à déshumaniser et à surstandardiser les relations avec la population. Le techno-optimisme, voulant que les réformes technologiques soient la solution aux problèmes actuels de la fonction publique, fait l'impasse sur un ensemble de questions soulevées dans ce présent document.

Cette « trame de fond » techno-optimiste s'est emballée dans les dernières années. Malgré les avertissements d'experts internationalement reconnus, le ministère de la Cybersécurité s'engage dans des avenues centralisant la gestion des

36. Beaudoin, L. et Léonard, J. (1998). *Agir autrement : La politique québécoise de l'autoroute de l'information*. Gouvernement du Québec, p.70.

37. Gautrin, F.H. (2004). *Rapport sur le gouvernement en ligne : Vers un Québec branché sur ses citoyens*. Rapport. Gouvernement du Québec.

services publics par le biais du numérique, mettant à risque la sécurité des données de la population³⁸, intégrant l'intelligence artificielle dans la fonction publique sans balises suffisantes et manquant de transparence en ce qui a trait aux changements technologiques en cours³⁹.



Appel à l'action n° 9

Un projet de société démocratique et progressiste suppose que les technologies intégrées à la fonction publique servent la population, ainsi que ses travailleuses et travailleurs. Cependant, l'orientation techno-optimiste du gouvernement néglige des enjeux sociétaux tels que l'environnement, le monde du travail et l'accessibilité des services publics. En effet, l'expérience des dernières décennies de gestion néolibérale montre que les gouvernements privilégient trop souvent l'efficacité économique au détriment de la qualité du travail et des services publics.

Il est donc essentiel que les principes d'intégration de technologies dans les services publics respectent une vision de justice sociale et de solidarité. Il importe que toute démarche d'intégration de technologie dans les services publics, dont spécifiquement les technologies numériques, soit adossée de garanties légales et réglementaires priorisant l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services sur les principes néolibéraux d'économies à tout prix.

Déficit technologique et logiciel néolibéral

D'emblée, il est clair que 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 et au fax, 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 RI⁴⁰. 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 fait⁴¹.

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

38. Ligue des droits et libertés. (2025). *Projet de loi 82 : Loi concernant l'identité numérique nationale et modifiant d'autres dispositions*. Mémoire présenté à la commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec.

39. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. (2024). *Considérations sur l'arrêté 2024-01 du ministère de la Cybersécurité et du Numérique*. Avis. En ligne : <https://www.sfpq.qc.ca/media/5hfhfg1s/avis-mcn-consid%C3%A9rations-sur-l-arr%C3%AAt%C3%A9-2024-01-du-minist%C3%A8re-de-la-cybers%C3%A9curit%C3%A9-et-du-num%C3%A9rique.pdf>

40. Gouvernement du Québec. (2025) *Plan des investissements et des dépenses en ressources informationnelles*. Document du budget de dépenses 2025-2026.

41. 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*.

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.

En parallèle de ce déficit technologique, on peut observer que les efforts gouvernementaux afin de se doter de ressources informationnelles sont plutôt

orientés autour du principe d'efficience que d'efficacité. En effet, les investissements en la matière ont pour objectifs de réduire les coûts à moyen et à long terme⁴². Les décisions quant à la mise en place d'outils numériques considèrent donc, de manières secondaire et insuffisante, les notions d'amélioration des services et des conditions de travail. Il importe donc de doter la fonction publique de ressources informationnelles en vertu d'autres impératifs que celui de la réduction des dépenses. Deux recommandations s'imposent à ce sujet.



Recommandation 28

Le gouvernement doit doter la fonction publique de nouvelles ressources informationnelles sur la base de besoins exprimés par la population et par les fonctionnaires, plutôt que sur la base de logiques néolibérales et austéritaires, tout en préservant les compétences et les connaissances des employés et des employées dans le souci de ne pas les rendre dépendants des technologies.



Recommandation 29

Le gouvernement doit s'assurer que toute économie générée par l'introduction de nouvelles technologies dans la fonction publique soit réinvestie afin d'améliorer les services publics et les conditions de travail des fonctionnaires.

Dématérialisation et accès aux services

Depuis quelques années, la population subit de plein fouet la dématérialisation des services publics. Les points de service sont de plus en plus transférés sur le Web 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

42. Cadre gouvernemental de gestion des bénéfices des projets en ressources informationnelles, article 9, en vertu de l'arrêté numéro 2022-01 du ministre de la Cybersécurité et du Numérique du 27 mai 2022.

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.

L'analyse de la fracture numérique ne peut par ailleurs se limiter aux poncifs bien connus des difficultés d'accès à internet et à un ordinateur ou d'iniquités en matière de littéracie numérique. Si ces enjeux sont particulièrement présents dans la

reproduction des inégalités de classe dans les relations avec la fonction publique et l'accès aux services, d'autres facteurs doivent être pris en compte.

En matière d'accès, la dématérialisation favorise également une déshumanisation des relations entre les fonctionnaires et les citoyens, qui font trop souvent, malgré eux, affaire avec une interface numérique dépersonnalisée, voire automatisée. Cette mise à distance entre les fonctionnaires et la population par le biais du numérique limite les possibilités d'accompagnement. Les rôles sociaux proactifs que peut alors jouer la fonction publique ne peuvent être valorisés.

L'intégration de logiques néolibérales à cette transformation favorise également des fermetures de points de service en personne, justifiées par une diminution de leur fréquentation par la population. En plus de ces fermetures, on observe dans plusieurs régions des diminutions d'heures d'ouverture, des fermetures saisonnières, etc. Le virage numérique tel que mené par le gouvernement amplifie donc une autre fracture déjà présente en matière d'accès aux services, soit la fracture géographique.

La distance que met en place le virage numérique favorise également un phénomène sous-étudié au Québec, soit le non-recours aux droits. La proportion de non-recours aux aides, estimée de 20 % à 40 % dans les pays de l'OCDE⁴³, est à risque d'augmenter dans ces circonstances. L'inégalité d'accès aux technologies, doublée de la distance physique augmentant par rapport aux services publics, ainsi que le manque de soutien et d'accompagnement humain qui caractérise les solutions technologiques, favorise en effet le non-recours aux droits. Cette distance favorise également la perte de confiance envers la fonction publique, qui est invisibilisée par le mur numérique qui sert de plus en plus d'interface unique pour la population.

Les questions de l'accès aux services et de la fracture numérique ne peuvent ainsi pas être résolues exclusivement par des solutions techniques, comme



43. Warin, P. (2011). « Non-recours aux droits et inégalités sociales ». *Observatoire des inégalités*. En ligne : http://www.inegalites.fr/spip.php?article1496&id_mot=98#nb1

l'augmentation de la littératie numérique, l'atteinte d'un taux de branchement internet de 100 % ou une simplification des interfaces numériques. Afin que la fonction publique mène adéquatement sa

mission d'accompagnement, et afin de garantir un accès équitable et universel aux services publics, il importe donc de formuler trois recommandations en la matière.



Recommandation 30

Le gouvernement doit légiférer afin d'assurer à la population le droit de parler à un être humain dans ses relations avec la fonction publique; et plus spécifiquement lorsqu'il est question de prestations financières, d'assurer aux prestataires le droit de parler avec la personne responsable de son dossier.



Recommandation 31

Le gouvernement doit s'assurer de la disponibilité et de la complémentarité des modes d'accès aux services publics, en quantité suffisante, et ce aux heures d'ouverture prévues. Il doit offrir des services en ligne avec des formats ouverts et libres, par téléphone, et en personne, et ce, dans une perspective d'inclusion sociale et d'universalité d'accès aux services, en ouvrant, entre autres, des bureaux multiservices tout en respectant la liberté de choix de la population



Recommandation 32

Le gouvernement doit s'assurer du respect de l'équité régionale en matière d'accès aux bureaux de services gouvernementaux, entre autres en assurant non seulement une distance maximale entre ces bureaux et les différents centres de population, mais également une accessibilité à ces bureaux par le biais d'une offre de transports collectifs adéquate.

Intelligence artificielle

Le virage numérique opéré par le gouvernement ne correspond pas uniquement à la recrudescence des exemples de dématérialisation. Depuis quelques années, l'intelligence artificielle 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.

L'intelligence artificielle 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, cette technologie peut, par exemple, analyser des données complexes et prendre des décisions en fonction de ces analyses.

Dans la fonction publique, l'intelligence artificielle est utilisée depuis longtemps, parfois de manière si intégrée que les fonctionnaires ne réalisent même pas qu'ils et elles en font usage. 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.

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. Sept préoccupations consensuelles émergent de cet ensemble documentaire, soit l'intégrité et la sécurité des données ; le risque de biais algorithmique ; l'absence de consultations publiques ; le manque d'encadrement institutionnel ; les risques de dégradation des conditions de travail ; le risque d'utilisation de l'IA à des fins austéritaires plutôt qu'à des fins d'amélioration des services et de leur accessibilité ; et la nécessité d'assurer une transparence et une explicabilité des décisions prises par l'IA.

Appel à l'action n° 10

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.

Il importe que le gouvernement entame le plus rapidement possible des consultations publiques sur le recours à l'intelligence artificielle dans les services publics – et ce, dans l'objectif de légiférer sur cette technologie, entre autres en ce qui a trait au travail des fonctionnaires et à l'intégrité des services publics qu'ils mettent en œuvre.

La stratégie gouvernementale, en ce qui a trait au recours à l'intelligence artificielle⁴⁴, semble faire preuve de techno-optimisme. L'importance accordée à l'intégration de cette technologie dans l'administration publique porte le risque de « faire du changement technologique pour faire du changement technologique », 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.

Si l'intelligence artificielle représente un ensemble de possibilités d'amélioration des services publics, il importe en effet de rappeler que cette technologie a également pour corollaire un ensemble de dérives, sans même faire mention de ses impacts environnementaux et des enjeux de la sécurité des données et du respect des droits d'auteur qui sont soulevés par l'intelligence artificielle basée sur de grands modèles de langage⁴⁵.

L'une des dérives principales de l'intelligence artificielle dans la fonction publique s'arrime à la notion de gestion algorithmique. Celle-ci peut s'appliquer sur le travail des fonctionnaires via l'attribution de tâches de gestion à des outils d'intelligence artificielle, ainsi que sur la population en tant que telle via des outils algorithmiques de contrôle et de surveillance.

En ce qui a trait à la gestion algorithmique du travail, celle-ci peut s'articuler par une automatisation des tâches de 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

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

45. En anglais, LLM (*Large language model*). Il s'agit des modèles d'intelligence artificielle utilisés par les technologies génératives, comme ChatGPT.

de gestion sont en effet ultra-quantifiés, axés sur la réduction des coûts et orientés vers une interchangeabilité des travailleurs et travailleuses. Le recours à la gestion algorithmique représente donc un risque de « taylorisation 2.0 » de la fonction publique. Au-delà des risques que cela représente en matière de bien-être au travail, le recours à la gestion algorithmique dans ces cas doit être interrogé : les tendances tayloristes poussées par le managérialisme sont à risque d'être amplifiées par un processus d'automatisation des décisions de gestion, menant à la désagrégation de la qualité et de l'intégrité des services publics. En effet, en automatisant les actes de gestion, l'autonomie professionnelle, le jugement humain, ainsi que toute tâche demandant une forme de réflexivité, sont mis en danger par une plus grande parcellisation des tâches.

En matière de gestion de la population, un ensemble d'expériences à l'international doivent guider les gouvernants comme autant de lignes à ne pas franchir. Le rapporteur spécial de l'ONU contre l'extrême pauvreté démontrait ainsi, en 2019, que l'utilisation de technologies numériques pour déterminer l'admissibilité à des programmes, 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 privée⁴⁶. 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, scandale Chinook à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada)⁴⁷ 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 ces technologies. L'intégration de technologies mettant en place les conditions de mise en œuvre de ce type gestion algorithmique existe par ailleurs bel et bien déjà dans la fonction publique.

L'utilisation grandissante de systèmes d'aide à la décision (SDA), champ spécifique de l'intelligence artificielle, soulève également 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 intelligence artificielle. Il importe par ailleurs de soulever les enjeux de biais algorithmiques qui subsistent dans ce genre de technologie : à titre d'exemple, il a été démontré que les algorithmes de détection de fraude mis en place aux Pays-Bas, en 2011, et en France, en 2022, avaient respectivement des biais xénophobes et anti-pauvres⁴⁸.

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.

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

47. Holmes, C. (2023). « Royal commission into the Robodebt Scheme: Volume 1 ». Rapport. En ligne : <https://robodebt.royalcommission.gov.au/publications/report>; Quadrature du Net (2024). « CAF ». En ligne : <https://www.laquadrature.net/caf/>; Presse Canadienne. (1^{er} avril 2015). « Social Assistance Management System memos causing problems ». CBC. En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/social-assistance-management-system-memos-causing-problems-1.3017826>; Champagne, S. R., (26 novembre 2021) « Un outil informatique mis en cause dans la hausse des refus de permis d'études », *Le Devoir*, en ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/650031/immigration-un-outil-informatique-mis-en-cause-dans-la-hausse-des-refus-de-permis-d-etudes>.

48. Jacob., S. et Brousseau, S. (2025). *Quand l'algorithme décide : l'État, l'IA et nous*. Presses de l'Université Laval; La Quadrature du Net (19 octobre 2022). « CAF : le numérique au service de l'exclusion et du harcèlement des plus précaires ». En ligne : <https://www.laquadrature.net/2022/10/19/caf-le-numerique-au-service-de-l'exclusion-et-du-harcèlement-des-plus-precaires/>



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 ? À ces questions, le gouvernement n'a pas encore été en mesure de fournir des réponses satisfaisantes, et même les fonctionnaires ne sont pas en mesure de connaître le fonctionnement des algorithmes qui accompagnent leur travail.

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.

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. En ce qui a trait à ces différentes applications de l'intelligence artificielle et des autres technologies permettant l'automatisation dans la fonction publique, il importe ainsi de soumettre quatre recommandations.



Recommandation 33

Le gouvernement doit procéder à une analyse de risque à chaque introduction de nouvelles ressources informationnelles dans la fonction publique. Celle-ci doit porter sur les risques environnementaux, sociaux, professionnels et technologiques en matière d'emploi et de conditions de travail, ainsi que sur les risques pesant sur la qualité, l'intégrité et l'accessibilité des services publics, et ce, dans une perspective intersectionnelle. De plus, le gouvernement doit s'assurer que ces institutions rendent disponible le rapport de ces analyses aux autorités syndicales qui représentent les accréditations qui les composent.

✓ Recommandation 34

Le gouvernement doit s'assurer que l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la fonction publique s'accompagne de la possibilité d'auditer son fonctionnement, incluant les données stockées et le code source.

✓ Recommandation 35

Le gouvernement doit légiférer afin d'assurer un droit d'opposition à la décision automatisée avec explication, et ce, antérieurement à la décision, ainsi qu'*a posteriori* en favorisant l'accès à des recours en révision.

✓ Recommandation 36

Le gouvernement doit légiférer afin de garantir qu'aucun système de décision automatisé ne remplace le jugement humain et l'autonomie professionnelle des fonctionnaires, notamment en interdisant l'utilisation d'intelligence artificielle à des fins de gestion algorithmique de la population ou du travail des fonctionnaires, tout en reconnaissant que l'intelligence artificielle peut être utilisée comme outil de travail par les fonctionnaires.



A woman with long dark hair is sitting at a desk, smiling and looking towards the camera. She is wearing a light-colored blazer over a white top and a necklace with a circular pendant. In front of her is an open laptop, a pair of glasses, and some papers. The background shows a window with a view of trees. The entire image has a blue tint.

VIII. FISCALITÉ ET FINANCEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Retour historique

Le financement de la fonction publique est à mettre en relation directe avec sa capacité à assumer de nouveaux rôles, ainsi qu'à s'acquitter pleinement de ses missions. La nouvelle gestion publique et les principes qui y sont rattachés proviennent également de l'idée selon laquelle le gouvernement doit limiter ses dépenses puisqu'il a des revenus limités. Somme toute, sans parler d'argent et de financement, il est impossible de développer une vision cohérente de la fonction publique.

Pendant la première partie de son histoire, le gouvernement du Québec dispose de ressources financières limitées, ses revenus fiscaux ne comprenant pas d'impôt sur le revenu et se basant principalement sur les droits de douane et les taxes d'accise. C'est en 1940 que la *Loi de l'impôt de Québec sur le revenu* est adoptée, représentant 15 % de l'impôt sur le revenu fédéral et mettant en place les premières conditions d'essor de la fonction publique.

Quatorze ans plus tard, sous le gouvernement Duplessis, le Québec se dote à nouveau d'un champ fiscal autonome en réintroduisant l'impôt sur le revenu des particuliers, après avoir réintroduit l'impôt sur le profit des sociétés en 1947⁴⁹. Dès lors, la part de l'impôt sur le revenu dans l'assiette fiscale québécoise commence à jouer un rôle prépondérant. De nos jours, l'impôt des particuliers rapporte 42 G\$ au gouvernement québécois, soit 36,5 % des revenus autonomes du gouvernement.

Si nous nous concentrons ici sur l'impôt sur le revenu, c'est qu'il s'agit d'un outil adaptable et progressif, permettant ainsi de moduler la contribution fiscale en fonction des revenus. Celui-ci atteignait, en prenant en compte le taux marginal supérieur combiné du Québec et du Canada, 82,4 % des revenus dépassant 400 000 \$ en 1971 (équivalent à environ 3,2 M\$ en 2025)⁵⁰.

Si la tendance est à l'expansion de l'État et de la fonction publique dans les années 1960 et 1970, et donc à l'expansion nécessaire des revenus du Québec, les deux décennies suivantes voient se mettre en place un discours de plus en plus austéritaire. La répétition de crises financières et la recherche de compétitivité accompagnant la mondialisation ont à ce moment eu raison des politiques gouvernementales cherchant à augmenter les revenus de l'État. Dès lors, la réflexion s'articule plutôt autour de la colonne des dépenses.

Le mantra des baisses d'impôts fait également son apparition plus systématique dans les discours publics à partir des années 1990. Le taux moyen d'imposition a ainsi diminué entre 1990 et 2025. À partir des années 2010, on assiste également à un changement de paradigme dans les discours, qui s'observe de manière claire dans le rapport Godbout⁵¹. En effet, non content de marteler les éléments de langage courant réclamant des baisses d'impôts en invoquant la « théorie du ruissellement », ce rapport propose également en contrepartie une augmentation de la valeur des taxes à la consommation.

Dans ce contexte de discours néolibéraux dominants, il devient de plus en plus difficile d'aborder la question des finances publiques sans s'attaquer à des tabous économiques. En effet, on entend trop souvent que 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 économique⁵² vient contredire ce discours néolibéral et austéritaire.

49. Godbout, L. (2017). « Regard sur les 100 ans de l'impôt sur le revenu ». *Regard*, Chaire en fiscalités et en finances publiques (05).

50. *Ibid.*

51. Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. (2015). *Se tourner vers l'avenir du Québec : Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*. Volume 1 : Une réforme de la fiscalité québécoise.

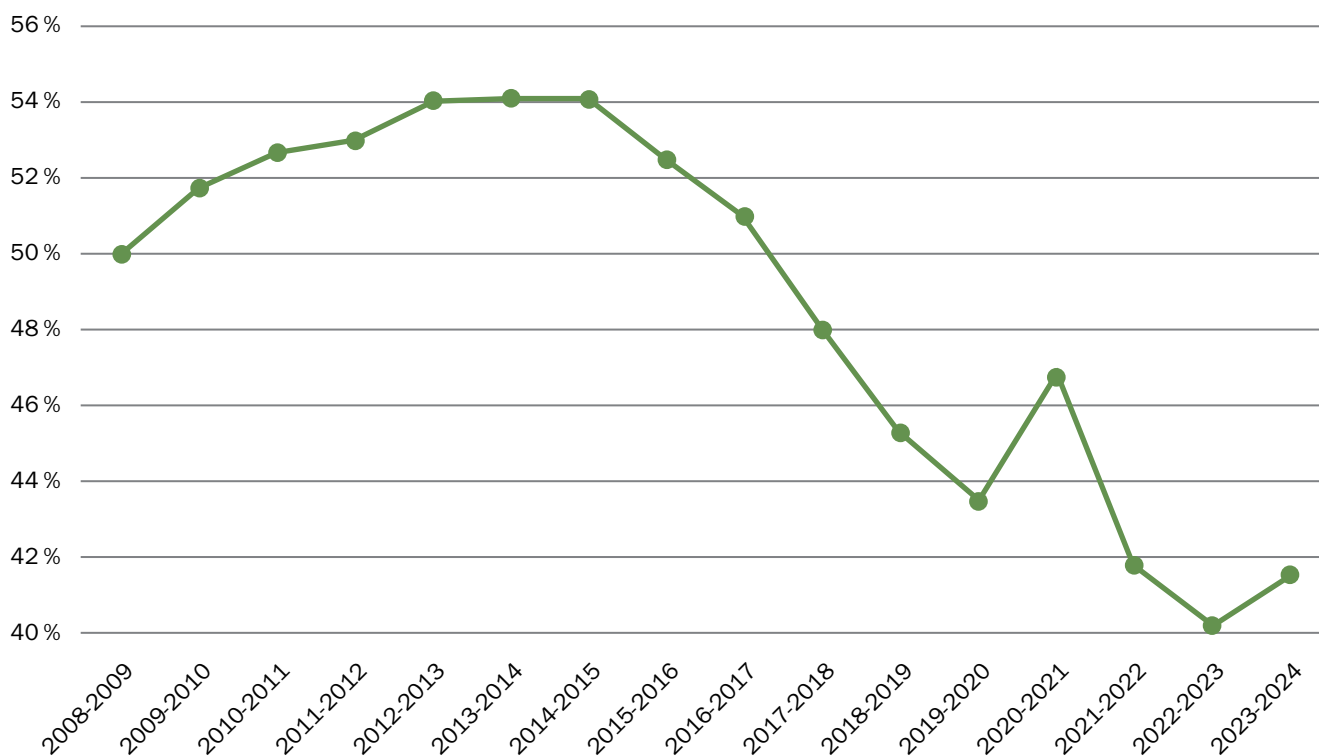
52. Blanchard, O.J., et D. Leigh (2013). « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers ». *International Monetary Fund Working Papers*. En ligne : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growth-Forecast-Errors-and-Fiscal-Multipliers-40200>

Dettes et austérité

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 dette⁵³. 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 2024⁵⁴, elle montait à plus de 100 % du PIB en France et aux États-Unis. Il importe également de rappeler qu'au Québec on observe une tendance à la baisse de ce ratio depuis plusieurs années. Par ailleurs, 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 (CDPQ).

Pour contrer l'injonction austéritaire, il est ainsi 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 population⁵⁵. 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.

Dettes brutes du Québec, en % du PIB



53. À titre d'exemple, voir : Grammond, S. (15 février 2025). « Avons-nous encore les moyens de notre État-providence ? ». *La Presse*. En ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/editoriaux/2025-02-15/le-quebec-a-l-heure-des-choix/avons-nous-encore-les-moyens-de-notre-etat-providence.php>, ou Richer, J. (4 février 2015). « Compressions, taxes et austérité budgétaire : le pire est à venir en 2015 ». *La Presse*. En ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/quebec/201412/22/01-4830368-compressions-taxes-et-austerite-budgetaire-le-pire-est-a-venir-en-2015.php>

54. Données Québec (2023). *Dettes brutes (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)

55. 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*.

croissantes. De plus, des infrastructures publiques en bon état constituent, pour des entreprises, un incitatif à s'établir au Québec.

Il importe donc de 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 forcément un fardeau, mais plutôt un outil de gestion économique. Il importe également de rappeler que ces investissements publics sont particulièrement importants en période de crise ou d'incertitude économique : en effet, en procédant à des investissements dans ces périodes, les gouvernements améliorent la résilience économique des particuliers, stimulent la demande économique, et limitent les impacts et la durée des crises. Le recours à l'argument du marasme économique pour justifier l'austérité depuis les années 1980 n'est ainsi pas fondé.

Lorsque les dépenses publiques sont restreintes, la capacité de la fonction publique de mener ses missions à bien est mise à mal, 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 étant réduits. Le sous-financement des services publics a également 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.

Afin de mettre fin à ce sous-financement chronique des services publics, il importe entre autres de mettre en place de vraies politiques favorisant les investissements publics. En la matière, 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*. À travers cette loi, ainsi que par le biais de 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 sur les dépenses publiques.

Afin de financer la fonction publique à son juste niveau, il importe donc premièrement de mettre fin à l'austérité et aux instruments qui la supportent. Trois recommandations sont formulées en ce sens.



Recommandation 37

Le gouvernement doit procéder à des réinvestissements massifs dans la fonction publique afin de lutter contre l'affaiblissement des services publics et d'en favoriser l'essor.



Recommandation 38

Le gouvernement doit renoncer définitivement à toute politique budgétaire d'austérité en reconnaissant le rôle essentiel de la fonction publique dans la vitalité économique du Québec et de ses finances publiques.



Recommandation 39

Le gouvernement doit légiférer afin d'abroger, dans un premier temps, toutes les dispositions législatives favorisant les logiques austéritaires encadrant les processus budgétaires québécois et, dans un second temps, afin d'assurer les financements nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique.



Processus budgétaire

Si la fin des politiques austéritaires est une chose, les modes de financement de la fonction publique en sont une autre. Si le gouvernement est actuellement limité dans sa capacité à faire des déficits et à dépenser, aucun mécanisme n'existe afin d'assurer un niveau plancher d'investissements. En effet, dans un contexte actuel, les revenus sont la « variable indépendante » du processus budgétaire. La répartition des dépenses est faite en fonction des revenus fiscaux du gouvernement. Pourtant, il est possible d'imaginer un mode de financement où les besoins des ministères et des organismes dicteraient des objectifs de financement, inversant alors la dynamique budgétaire (qui tend à dicter une modification du niveau de dépenses en fonction des revenus).

Cette réflexion sur le financement se heurte toutefois au mur de la politisation. En effet, ce sont le bureau du premier ministre ainsi que le ministre des Finances qui adoptent les grandes orientations budgétaires. C'est également le ministre des Finances qui décide, 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 Secrétariat du Conseil du trésor de répartir les sommes sous forme de crédits budgétaires alloués aux différents ministères et organismes. Cette séparation des rôles

peut être drôlement avantageuse afin de dégager les élu·es de leurs responsabilités en la matière. En effet, ce n'est pas le ministère des Finances qui reçoit les doléances des ministères et organismes quant à leur manque de ressources : c'est plutôt le Secrétariat du Conseil du trésor 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.

! Appel à l'action n° 11

Le processus budgétaire actuel ne peut être réformé pour répondre aux besoins de la fonction publique si le fonctionnement des institutions responsables de ce processus n'est pas fondamentalement remis en question.

Il importe donc de mener une réflexion en profondeur afin de questionner les relations entre le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances dans le processus budgétaire, ainsi que de repenser les rôles et les limites de ces deux institutions dans le financement de la fonction publique et l'allocation de crédits budgétaires.

Il convient par ailleurs de questionner un ensemble de réflexes institutionnels présents dans la fonction publique. À titre d'exemple, le Vérificateur général du Québec 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 réfléchir à un élargissement du rôle du Vérificateur général du Québec. Celui-ci pourrait, par exemple, avoir pour mandat la vérification des 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 au Québec. Celui-ci pourrait jouer un rôle d'analyste non partisan des finances publiques, des prévisions budgétaires et des coûts des mesures proposées dans les budgets.

Ainsi, nonobstant les obstacles institutionnels, il semble possible d'imaginer un processus budgétaire s'articulant autour des prélèvements nécessaires afin d'assurer un service public de qualité. Ce genre de processus pourrait, par ailleurs, permettre une utilisation des fonds publics plus impartiale et dépolitisée. Deux recommandations émergent à ce moment-ci quant aux modes de financement de la fonction publique.



Recommandation 40

Le gouvernement doit financer les ministères et organismes qui composent la fonction publique en fonction de leurs besoins plutôt qu'en fonction d'enveloppes budgétaires préétablies et d'une hiérarchisation des missions de l'État, et ce, afin de garantir l'autonomie et la responsabilité ministérielle.



Recommandation 41

Les dépenses faites avec les fonds publics doivent être reliées aux besoins de la fonction publique et aux besoins des citoyens avant toute partisanerie.

Fiscalité et revenus

En plus de la question des dépenses et du financement, il importe de s'interroger sur les revenus du gouvernement afin de garantir une saine gestion de l'argent public. À cet effet, le gouvernement doit récolter de revenus dans une perspective d'équité et de justice fiscale. Il importe également que la fiscalité soit progressive, c'est-à-dire que la contribution financière des personnes augmente en proportion de leur revenu ou de leur richesse afin que les mieux nantis participent davantage au financement des services publics.

Les taxes (souvent régressives) et la fiscalité par l'impôt (qui est progressive au Québec) diffèrent : les taxes de vente 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 proportion 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 fiscalité plus progressive soit 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 entreprises⁵⁶, qui ne contribuent qu'à hauteur de 21,4 % à l'impôt sur le revenu⁵⁷. Au Québec, le taux d'imposition des entreprises est de 11,5 %, mais ce taux peut être effectivement 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.

L'imposition des entreprises aurait donc avantage à être plus 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.

Au-delà de la question de la génération de revenus, la fiscalité doit également être considérée spécifiquement en ce qui a trait aux exemptions fiscales. Celles-ci 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 entreprises⁵⁸. Il importe donc 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.

La question d'une fiscalité équitable doit aussi être abordée pour les entreprises privées. 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.

L'autre option fiscale est celle visant à taxer la richesse (soit le patrimoine) en plus du revenu. En effet, lorsqu'il est question de réduction des inégalités, la disparité en matière de répartition du patrimoine est incontournable. Au Québec, 20 % des familles les plus riches détiennent 68 % de la richesse accumulée⁵⁹.

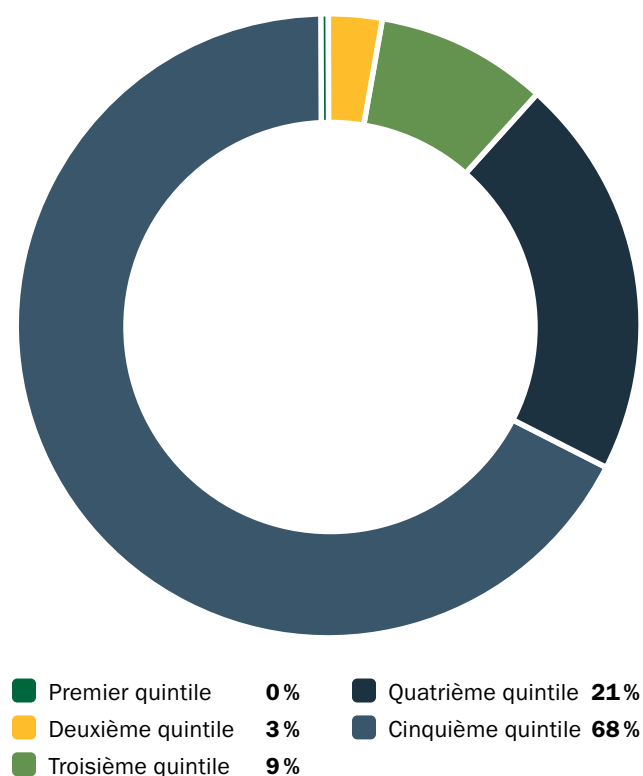
56. Coalition Main rouge (2021). « Pour une société plus juste : Nous avons les moyens de faire autrement ». *Document sur les solutions fiscales de la Coalition Main rouge*. En ligne : <https://www.nonauxhausses.org/wp-content/uploads/10milliardsdesolutions2021.pdf>

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

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

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

Part de la valeur nette selon le quintile d'avoir net, Québec, 2019⁶⁰



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 chronicisée 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 publics⁶¹. 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.

Dans un autre ordre d'idées, au-delà du financement de la fonction publique, il importe de se questionner sur le financement autonome d'un ensemble de programmes qu'elle administre. En effet, plusieurs programmes sont financés par des cotisations à même le coût du travail (cotisations salariales ou patronales) : indemnités à la suite à un accident du travail ou maladie professionnelle, régime québécois d'assurance parentale, régime des rentes du Québec, etc. Alors que les salaires sont régulièrement trop bas pour faire de ces programmes de réels mécanismes de sécurité du revenu, il est possible d'imaginer des mécanismes où des « surcharges » sont imposées 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.

Afin de réformer l'approche gouvernementale de la fiscalité dans le sens des analyses présentées, il importe de questionner l'agencification du ministère du Revenu, devenu désormais Revenu Québec. Il importe de mentionner que le rapatriement de cette agence 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 dollars⁶².

Il est également essentiel de s'interroger sur l'impact financier des subventions et prêts destinés au privé. Simplement par le biais d'Investissement

60. *Ibid.*

61. Zucman, G. (2024). *A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals*. Rapport présenté à la présidence brésilienne du G20. En ligne : <https://gabriel-zucman.eu/files/report-g20.pdf>

62. Pratte, C., et Elias-Pinsonnault, S. (2023). L'évitement fiscal depuis le Luxembourg : La filière canadienne. Rapport. *Institut de recherches et d'informations socioéconomiques*. En ligne : <https://iris-recherche.qc.ca/publications/evitement-fiscal-luxembourg/>

Québec, ce financement total atteignait 3,8 % de la valeur du budget de l'État québécois en 2023⁶³. 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 »⁶⁴.

Le financement aux entreprises privées n'est pas toujours frivole. Néanmoins, comme il s'agit de sorties financières qui ne sont pas destinées aux services publics, ces financements doivent permettre de servir le bien commun, et non pas de simplement de stimuler la croissance économique et l'accumulation de capital. 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. Ces financements devraient également être conditionnés à une démocratisation

des milieux de travail, ce qui peut se traduire, entre autres, par une syndicalisation obligatoire des personnes salariées ou, à tout le moins, à la représentation de ces personnes au sein des conseils d'administration.

Les financements doivent 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, ces financements devraient de manière évidente 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.

Sur la base de l'ensemble de ces constats sur la fiscalité et les revenus de l'État, cinq recommandations méritent d'être formulées.

Recommandation 42

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

Recommandation 43

Le gouvernement doit s'assurer que tout dollar public investi dans des entreprises privées génère des retombées sociales et environnementales positives pour le Québec. Lors de transferts de fonds publics vers le privé, il doit évaluer leur impact en le comparant à l'impact d'un investissement public.

Recommandation 44

Le gouvernement doit s'assurer de mettre en place un taux d'imposition minimal des bénéfices, comme recommandé par l'OCDE, qui permettra une réduction du poids relatif de la taxe à la consommation pour les ménages à revenu médian et faible.

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

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

✓ Recommandation 45

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

✓ Recommandation 46

Le gouvernement doit modifier le régime fiscal en obligeant toute entreprise ayant des activités ou des obligations au Québec à payer leur juste part, notamment via des dispositions législatives instaurant des taxes dissuasives.





IX. TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Retour historique

Les cent premières années d'existence de la fonction publique québécoise sont marquées par le favoritisme politique et le patronage, malgré l'existence de dispositions légales interdisant ces pratiques en ce qui a trait à l'accès à l'emploi. C'est également en matière de promotion, de salaire, et même d'avantages sociaux, que le patronage sévit⁶⁵. Les notions de mérite et d'évaluation en ce qui a trait aux conditions de carrière des fonctionnaires sont renforcées dans les années 1940 : la Commission du service civil, ancêtre de la Commission de la fonction publique, se fait alors donner le mandat de faire passer des examens et de tenir des listes d'aptitudes pour le recrutement aux postes de fonctionnaires⁶⁶; et la *Loi du service civil* de 1943 met en place une sécurité d'emploi pour un certain nombre de fonctionnaires⁶⁷. Malgré ces avancées significatives, la nomination reste souvent l'apanage des décideurs politiques. Il faudra attendre la *Loi de la fonction publique*, en 1965, pour d'observer une réelle rupture avec les pratiques passées.

L'adoption de cette loi met également en place un régime syndical dans la fonction publique, ce qui signifie que les conditions de travail sont désormais dictées par l'issue de négociations collectives et sont moins soumises à l'arbitraire (à tout le moins pour les personnes non-cadres). La mise en place d'un

régime syndical, après des années de lutte contre l'arbitraire gouvernemental, se traduit également par une augmentation substantielle des conditions de travail⁶⁸, arrachées de chaudes luttes. Toutefois, lorsque le personnel de la fonction publique québécoise était interrogé quant à ses motifs d'entrée dans la fonction publique en 1965, la réponse « traitement avantageux » arrivait en 6^e place des motifs invoqués, représentant le motif principal d'entrée pour seulement 1,6 % des répondants⁶⁹. Par ailleurs, il importe d'indiquer plusieurs limites à cette première mouture de la loi : on peut citer, à titre d'exemple, le peu de recours existants en matière de discipline et congédiements, limitation du champ de la négociation ou caractère unilatéral des activités de classification⁷⁰. Outre la question des droits et conditions des fonctionnaires, cette loi établit aussi la spécificité du statut de fonctionnaire et les obligations qui s'y rattachent (par exemple, devoir de loyauté et de neutralité).

Les années suivantes voient quelques réformes d'importance survenir pour cette loi. Le renforcement de la règle du mérite par le biais de la mouture de 1978 de la *Loi sur la fonction publique*, ces règles étant rapidement contestées dans l'esprit d'une gestion plus flexible des effectifs⁷¹. En 1983, une réforme majeure de la loi met en place un nouveau corps d'administrateurs d'État, les sous-ministres adjoints ou associés, réintroduisant des nominations politiques dans la fonction publique.

65. Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise : 1867-1970*. Presses de l'Université de Montréal, pp. 70-71, pp 163-164.

66. Commission de la fonction publique. (2022). « Historique de la Commission ». En ligne : <https://www.cfp.gouv.qc.ca/fr/a-propos/historique-de-la-commision.html>

67. Bisaillon, G., Assad, M., Bacon, L., Gagnon, M., Gauthier, M., Lachapelle, H., et Rivest, J.C. (1982) *Rapport de la commission Bisaillon : Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*. Rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique.

68. Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise : 1867-1970*. Presses de l'Université de Montréal, pp. 70-71, pp341.

69. Ibid, pp.340.

70. Cardin, J.R. (1966). « La nouvelle loi de la Fonction Publique du Québec ». *Relations industrielles/Industrial Relations*, 21(2), 251-257. DOI: 10.7202/027678ar

71. Bisaillon, G., et al. (1982) *Rapport de la commission Bisaillon : Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*. Rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique, pp.19.

Les modifications législatives des années font également écho à des velléités gouvernementales de renforcement du droit de gestion : mise en place d'un devoir de discrétion supplantant l'obligation de servir l'intérêt public, absence de modification du régime syndical, mise en place d'une définition « tautologique » de la fonction publique (c'est-à-dire, la loi s'applique au personnel... nommé par la loi!), diminution du principe de mérite remplacé par un bassin de personnel ayant réussi un concours, etc.

La mise en place de règles strictes favorisant la neutralité, la loyauté ou le principe de fonction publique de carrière – ainsi que la syndicalisation des fonctionnaires – représentent autant de raisons pour le gouvernement employeur de chercher à élargir ses droits de gestion. Le gouvernement, dès 1975, se met à rêver ouvertement d'une gestion publique imitant le secteur privé non syndiqué. Ainsi, René Lévesque lui-même dit en 1975, en parlant des travailleurs du secteur public, « collectivement, c'est très simple, nous ne travaillons pas assez, nous Québécois », en ajoutant que les fonctionnaires sont devenus à la fois des locomotives et « le wagon de toute la société »⁷². Le discours anti-fonctionnaires tel que nous le connaissons aujourd'hui devient désormais une marotte politique répétée *ad nauseam*.

Il importe de souligner cette tension entre l'encadrement du travail des fonctionnaires et la recherche d'un droit de gestion accrue pour le gouvernement employeur. Il est de notre avis que les discours anti-fonctionnaires des divers gouvernements des dernières décennies ont été alimentés non seulement par l'avènement de l'idéologie néolibérale, mais également par le maintien d'une position gouvernementale se résumant aux mots prononcés par Jean Lesage en 1962 à propos de la relation entre le gouvernement et ses fonctionnaires : « La reine ne négocie pas avec ses sujets »⁷³. Nous suggérons ici que le gouvernement, disposant

d'une immense marge de manœuvre quant à sa capacité d'intervenir dans les champs sociaux, ne supporte pas d'être limité en tant qu'employeur, ce qui le mène à adopter des discours très hostiles à l'égard des personnes qu'il emploie.

La dernière réforme de la *Loi sur la fonction publique*, datant de 2021, vise à rapprocher le recrutement dans le secteur public aux méthodes du secteur privé. En effet, elle a mis en place une flexibilisation du recrutement par l'abolition du processus de qualification. À la place de ce processus reposant sur des examens centralisés et des banques de candidatures, une méthode de recrutement au sein de laquelle les personnes intéressées pourront postuler directement pour une offre d'emploi précise au sein d'un ministère et d'un organisme a été mise en place. La loi a également décentralisé la dotation, transférant les responsabilités de recrutement et de promotion directement aux ministères et organismes⁷⁴.

En observant l'historique de la façon dont le gouvernement entretient ses relations avec ses fonctionnaires, force est de constater que celui-ci ne s'est jamais pleinement engagé dans la pleine reconnaissance de l'importance du travail des fonctionnaires et de leur statut. Le recours à un ensemble de lois spéciales jusqu'à l'arrêt Saskatchewan, en 2015, démontre en effet que les gouvernements n'ont jamais vraiment compris la notion de dialogue social lorsqu'il est question des relations avec les fonctionnaires et les syndicats qui les représentent. Le contournement régulier des syndicats, lorsqu'il est question de consultations ou de mise en place de nouvelles orientations ministérielles, de même que la difficulté pour les syndicats de simplement rencontrer les ministres, ne date ainsi pas d'hier. Ce manque d'égard pour les syndicats de la fonction publique va à l'encontre des objectifs historiques de désindividualisation des rapports entre le gouvernement employeur et ses fonctionnaires.

72. Gow, J.I. (1984). « La réforme institutionnelle de la fonction publique : contexte, contenu et enjeux ». *Politique, automne* (6), 51-101, DOI: 10.7202/040461ar. p.67

73. Cournoyer, J. (1980). « La négociation collective dans les secteurs gouvernemental et paragouvernemental reconsidérée ». *Relations industrielles/Industrial Relations*, 35 (3), 528-533. DOI: doi.org/10.7202/029095ar.

74. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. (2021). *Mémoire sur le projet de loi no 60 : Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions*. Mémoire déposé à la Commission de l'administration publique.

! Appel à l'action n° 12

Les gouvernements ont historiquement négligé le dialogue social avec leurs employés et continuent à contourner et à ignorer les syndicats en tant qu'institutions de représentation collective dans de nombreux contextes. Il importe de modifier ces pratiques.

Il importe ainsi que les gouvernements s'engagent dans une démarche de recherche de consensus avec les travailleuses et les travailleurs qui font vivre la fonction publique en adoptant des postures plus ouvertes et basées sur la mise en valeur du dialogue, ainsi qu'en reconnaissant pleinement le rôle des syndicats dans cette démarche.

Il importe également d'améliorer les droits syndicaux des fonctionnaires. Déjà, dans les années 1980, des ministres et des experts appelaient à une meilleure harmonisation du régime syndical prévu par la *Loi sur la fonction publique* avec le *Code du travail*⁷⁵. Il apparaît ainsi, depuis la première mouture de la loi en 1965 et la reconnaissance des syndicats de la fonction publique, que les fonctionnaires souffrent parfois d'un régime d'exception qui n'est pas toujours justifié en matière de relations de travail. De plus, l'octroi de droits syndicaux supplémentaires, dans la fonction publique comme ailleurs, doit être au centre des considérations gouvernementales. En effet, la tendance récente à la restriction des droits syndicaux⁷⁶ doit être renversée afin de favoriser un fonctionnement démocratique dans les milieux de travail. Une recommandation a donc lieu d'être à cet effet.

✓ Recommandation 47

Le gouvernement doit réviser le cadre législatif du travail afin de faciliter l'exercice des droits syndicaux, notamment en matière de services essentiels, de droit de grève et d'accès à l'arbitrage.

Les conditions de travail

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. À cet effet, il est nécessaire de rappeler qu'au niveau

salarial, l'administration publique québécoise traîne de la patte par rapport aux autres secteurs⁷⁷. Ce retard de rémunération est structurel : comme l'exemplifie le graphique ci-dessous portant sur la rémunération des ouvriers de la fonction publique, l'inflation dépasse leurs augmentations de salaire depuis les années 1990. Il faut donc assurer un rattrapage salarial non seulement historique, mais aussi par rapport aux salaires offerts ailleurs dans l'économie québécoise⁷⁸.

75. Gow, J.I. (1984). « La réforme institutionnelle de la fonction publique : contexte, contenu et enjeux ». *Politique, automne* (6), 51-101, DOI: 10.7202/040461ar. p. 93-94.

76. Nous pensons entre autres à l'adoption récente de la *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* doit.

77. Institut de la statistique du Québec. (2024). *Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2024*. Rapport. En ligne : statistique.quebec.ca/fr/fichier/remuneration-salaries-etat-evolution-compares-2024.pdf

78. L'Institut de la statistique du Québec indiquait, en 2024, que la rémunération des employés de l'administration québécoise était de 11,4 % inférieure à celle des autres salariés, et restait 2,1 % inférieure lorsque la rémunération globale était prise en compte.

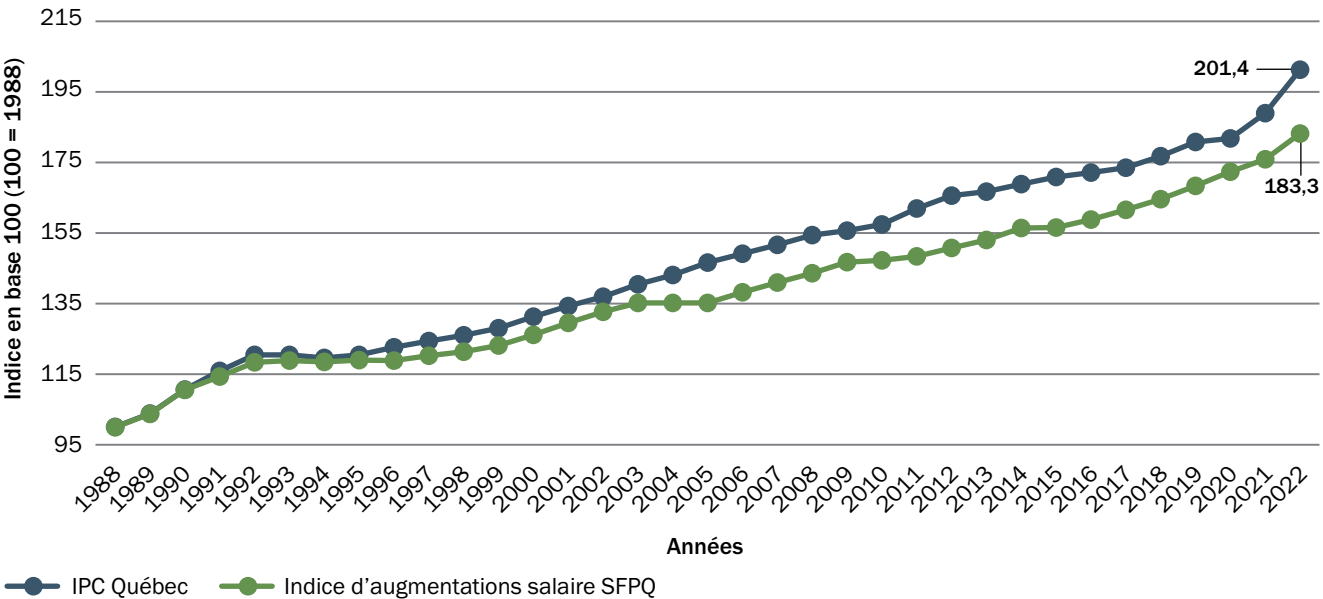
Il importe également de rappeler les revendications en matière d'assurances et de régimes de retraite : ceux-ci devraient être minimalement indexés à l'inflation, et doivent assurer des protections adéquates garantissant la sécurité financière des fonctionnaires, tant durant leur carrière qu'après leur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

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, doivent faire l'objet des ambitions des gestionnaires en ressources humaines de la fonction publique 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 font également partie des éléments qu'il importe de prendre en compte lorsqu'il s'agit de parler des conditions de travail des fonctionnaires.

Spécifiquement, la santé mentale des fonctionnaires doit faire l'objet d'une plus grande attention : l'intensification du travail des dernières années en a favorisé la dégradation. Une étude parue à l'automne 2024, et menée conjointement par le SFPQ et le département de relations industrielles de l'Université Laval, démontrait une prévention défailante en matière de risques psychosociaux dans une grande majorité de ministères et organismes composant la fonction publique. En effet, les données existantes à ce sujet font preuve d'une présence inquiétante de certains risques psychosociaux dans la fonction publique : le manque de reconnaissance au travail et d'autonomie professionnelle, la tension au travail et le faible soutien du supérieur ont de quoi inquiéter⁷⁹. La présence très forte de ces risques n'a pas pour seule incidence de nuire à la santé psychologique des fonctionnaires : elle fait augmenter les taux d'absentéisme et de présentéisme des fonctionnaires. 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

Évolution de l'IPC au Québec et augmentation salariale des ouvrier·ères de la fonction publique entre 1988 et 2022



79. Kirouac, L., Coulombe, S., Bolduc, F., Gagnon, J., Mailloux, B. et Grenier, J.N. (2024). «Portrait de la santé psychologique et de l'environnement de travail des membres du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ)». *Chaire de recherche Relief en santé mentale, autogestion et travail*, p. 67-68.

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.

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

Enfin, des revendications issues des luttes féministes doivent être prises en compte afin de brosser un portrait des améliorations qu'il y a lieu de mettre en place dans les conditions de travail des fonctionnaires. 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.

Un ensemble de nouvelles considérations en matière de travail a également fait son apparition récemment, ou s'est intensifié 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 mieux encadrer cette pratique.

Il importe donc que le gouvernement améliore les conditions de travail des fonctionnaires afin de s'assurer de la rétention de ceux-ci, et donc de maintenir une fonction publique de carrière. Il importe également que celui-ci fasse preuve d'exemplarité dans la gestion de ses relations avec ses travailleuses et ses travailleurs. Il importe enfin que le gouvernement investisse les ressources nécessaires afin de permettre aux fonctionnaires de s'acquitter de leur travail adéquatement. Trois recommandations sont donc soumises au sujet des conditions de travail.



Recommandation 48

Le gouvernement doit valoriser le travail des travailleuses et travailleurs de la fonction publique en reconnaissant le caractère essentiel de leur apport à la société québécoise et leur rôle de serviteurs publics, en améliorant substantiellement l'ensemble de leurs conditions de travail et en s'assurant d'offrir des possibilités d'avancement à toutes et à tous, tout en garantissant la mobilité à travers l'ensemble de la fonction publique.

✓ Recommandation 49

Le gouvernement doit assurer l'équité de traitement entre les fonctionnaires occupant des fonctions et/ou des postes semblables, en vue d'encadrer le droit au télétravail.

✓ Recommandation 50

En collaboration avec les travailleuses et travailleurs, le gouvernement doit garantir des planchers d'emploi relatifs dans chaque ministère et organisme et doter adéquatement les nouvelles missions de l'État.

Égalité et équité dans la fonction publique

La fonction publique doit être exemplaire en matière d'égalité et d'équité. C'est une modification à la *Loi sur la fonction publique* en 1981⁸⁰, suivie de modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸¹, qui met en place l'obligation pour le gouvernement du Québec de doter la fonction publique 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 emploi. Cette obligation émane du constat que la sous-représentation de ces groupes dans la fonction publique limite son caractère démocratique et universel.

Les programmes d'accès à l'égalité en emploi ont eu des impacts positifs en la matière : alors que la fonction publique ne comptait presque aucune femme parmi ses 6645 fonctionnaires permanents en 1934, elles représentent 33 % de l'effectif en

1980 et 61,2 % en 2021⁸². De la même manière, cette réforme a permis une augmentation graduelle (quoiqu'encore insuffisante) d'un ensemble de groupes sous-représentés, comme les personnes autochtones, les personnes handicapées, ainsi que les personnes issues de minorités visibles ou ethniques⁸³.

Si des progrès ont été réalisés, il importe toutefois de questionner ces cibles de représentation plus en détail. À titre d'exemple, lorsqu'on observe le taux de présence de membres de minorités visibles dans les différentes accréditations qui composent la fonction publique, on peut remarquer que leur présence est beaucoup plus forte chez le personnel de bureau et le personnel technique que chez les cadres ou les professionnels, dont la rémunération est supérieure⁸⁴.

À cet effet, rappelons également que certains postes particulièrement difficiles et insuffisamment rémunérés voient une surreprésentation des groupes visés

80. Bisailon, G., et al. (1982) *Rapport de la commission Bisailon : Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*. Rapport de la Commission spéciale sur la fonction publique.

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

82. Gow, J.I. (1984). « La réforme institutionnelle de la fonction publique : contexte, contenu et enjeux ». *Politique, automne* (6), 51-101, DOI: 10.7202/040461ar. p.80, et Secrétariat du Conseil du trésor. (2023) « Programme d'accès à l'égalité en emploi 2023-2028 : Pour une fonction publique à l'image de notre société ». *Gouvernement du Québec*. En ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/SCT/carriere/acces_egalite_emploi/paee_23-28.pdf

83. *Ibid.*

84. Direction de la diversité, de l'inclusion et de la mobilité. (2023). « Extraction de données sur la présence des groupes visés au PAÉE ». *Secrétariat du Conseil du trésor*. Document transmis au Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec le 28 août 2023.

par les PAÉE par rapport au reste de la fonction publique. À titre d'exemple, une étude menée en 2016 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'emploi⁸⁵. 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. Il importe, par conséquent, de formuler une recommandation à cet effet.



Recommandation 51

Le gouvernement doit légiférer sur l'égalité en emploi dans la fonction publique afin de lutter contre tous les types de ségrégation professionnelle.

Fonctionnaires et démocratie

Le lien entre les fonctionnaires et le pouvoir ministériel, éminemment politique, mérite d'être abordé. En effet, en tant que bras agissant de l'appareil gouvernemental, la fonction publique doit disposer de certains garde-fous afin d'assurer qu'elle soit pleinement au service de l'intérêt collectif. Il importe à cet effet que la loi prévoie une certaine distance entre le pouvoir politique et les fonctionnaires.

Il n'importe par ailleurs pas seulement de protéger les fonctionnaires de l'ingérence politique : ceux-ci doivent également être protégés de l'influence du secteur privé, dont les objectifs sont incompatibles avec la fonction publique. Un premier principe devant garantir l'indépendance des fonctionnaires par rapport à ces pressions est le système de carrière.

Il importe de s'interroger sur trois grands enjeux qui compromettent actuellement ce principe. Premièrement, 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.

L'enjeu de l'**avancement au mérite** doit également 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, et les poussant vers la sortie.

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 : l'embauche de cadres supérieurs issus du privé est 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. Elles favorisent également l'importation de méthodes managériales dans la fonction publique, dégradant de ce fait la qualité des services publics.

85. 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*.

Appel à l'action n° 13

Considérant le danger que représente le phénomène de portes tournantes entre le secteur privé et la fonction publique, il importe de doter celle-ci des outils nécessaires afin de favoriser réellement la mise en place effective d'un système de carrière pour les personnes appelées à occuper un rôle de direction dans la fonction publique. Spécifiquement pour les cadres et les hauts fonctionnaires, les gouvernements doivent s'attaquer concrètement aux phénomènes d'allers-retours entre le service public et le secteur privé.

Afin de rebâtir la « muraille de Chine » entre l'intérêt et l'éthos publics et le secteur privé, des mesures doivent être prises notamment en ce qui a trait aux programmes d'enseignements à l'École nationale d'administration publique, à la réécriture du code d'éthique s'appliquant aux hauts fonctionnaires, aux modes de nomination à des emplois supérieurs et à l'accession à ces postes par l'expérience acquise dans les services publics. Par ailleurs, des limites plus strictes doivent être imposées afin de limiter la capacité des cadres et des hauts fonctionnaires à occuper des emplois dans le secteur privé ayant une incidence sur la conduite des affaires publiques.

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.

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 du travail en tant que tel.

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, il importe d'avoir un excellent cadre légal pour les lanceurs d'alerte. Ce cadre doit viser deux choses : faciliter la divulgation des actes répréhensibles et établir un régime de protection contre les représailles. Pour faciliter la divulgation, encore faut-il cependant que la définition des actes répréhensibles couverts par le régime ne soit pas trop restrictive au point de ne pas inclure plusieurs types d'éconduites possibles.

Il faut également que la divulgation publique demeure une possibilité concrète de signalement, quoique plus restreinte. En effet, la possibilité de faire ce type de divulgation ne doit pas non plus être factice et concrètement inapplicable, car en « démocratie, la possibilité de faire des révélations publiques d'informations [...] est une garantie essentielle de la protection de l'intérêt général »⁸⁶.

Or les canaux de divulgation sont inopérants s'ils sont méconnus des travailleuses et travailleurs qui ont connaissance d'actes répréhensibles, mais n'en font pas le signalement parce qu'ils ne savent pas comment procéder pour faire une divulgation ou parce qu'ils craignent des représailles. Une recommandation s'impose donc à ce titre.

86. Conseil de l'Europe (2014) « Protection des lanceurs d'alerte – Recommandation CM/Rec (2014)7 et exposé des motifs ». En ligne : <https://rm.coe.int/16807096c8>, p. 35.

Recommandation 52

Le gouvernement doit améliorer le processus de protection des lanceurs d'alerte en faisant connaître les dispositions légales qui encadrent la divulgation d'actes répréhensibles et en améliorant le régime de protection contre les représailles.

La démocratie dans les milieux de travail

Une question centrale quant au rôle des travailleuses et des travailleurs reste encore inabordée : 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, il semble possible d'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.

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. Par ailleurs, la forte verticalité hiérarchique 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.

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. À cet effet, trois recommandations méritent d'être formulées.

Recommandation 53

Le gouvernement doit prioriser des modes d'organisation faisant place à des rôles de coordination plutôt qu'à des rôles de gestion dans les équipes de travail au sein des ministères et organismes.

Recommandation 54

Le gouvernement doit consulter les fonctionnaires, ainsi que leurs représentants, pour chaque projet ayant un impact significatif sur l'organisation du travail ou la qualité des services.

Recommandation 55

Le gouvernement doit s'assurer d'une gestion plus horizontale et moins autoritaire du travail dans la fonction publique, entre autres en consultant les fonctionnaires dans les tâches de gestion du quotidien.

A blurred background image of a person working at a desk. In the foreground, a person's hands are visible typing on a laptop keyboard. The laptop is open, and its screen is visible. In the background, there is a large monitor, a cup, and other desk items, all out of focus. The overall scene is dimly lit, with a soft, muted color palette.

CONCLUSION

Le caractère éminemment politique des enjeux abordés dans ce document 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 effet, l'essor de la fonction publique demande de faire preuve de réflexivité afin de sortir des sentiers tracés par plus de quarante ans de néolibéralisme. Il est illusoire de croire qu'un quelconque gouvernement se mettra sérieusement à la tâche sans qu'il ressente une forme de pression provenant de la population, de la société civile et des autres partis politiques. Les recommandations de ce livre blanc, si elles sont dirigées vers le gouvernement, le sont donc également vers l'ensemble des acteurs du monde social. À cet effet, il faut rappeler que la majeure partie des avancées qui ont caractérisé la Révolution tranquille au Québec ont été le fruit

de longues et âpres luttes, et que la mise en place de politiques publiques progressistes par les gouvernements a été l'aboutissement de démarches entamées par la société civile.

L'essor de la fonction publique doit également être le fruit d'un projet politique, d'une certaine ambition et d'une vision pour le Québec. Les discours austéritaires des dernières décennies ont eu pour impact de stériliser les imaginaires politiques permettant de concevoir des services publics plus forts et diversifiés. Le vocabulaire du rêve, de l'avenir et du progrès doit être réintroduit afin que nous puissions nous doter des conditions de réalisation d'une fonction publique plus démocratique, dont les services sont plus près des gens et plus universels.

Nous sommes ainsi convaincus que ce livre blanc représente la base d'une réflexion que nous croyons nécessaire afin d'imaginer la fonction publique telle que nous la voulons. Les analyses, recommandations et appels à l'action de ce document ne doivent ainsi pas être considérés comme un produit fini, mais plutôt comme un socle sur lequel appuyer des combats et des réformes faisant de la fonction publique une institution porteuse de plus de démocratie, de justice et de solidarité.



A background image showing three women in a collaborative work environment. One woman is seated on the left, looking at a document. Another woman stands in the center, smiling and pointing at a document. A third woman is seated on the right, looking down at a document. They are surrounded by papers, a laptop, and coffee cups.

ANNEXE 1: APPELS À L'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Questions d'ordre général

! Appel à l'action n° 1

Les gouvernements doivent opérer une bifurcation par rapport aux pratiques néolibérales actuelles et reconnaître la fonction publique comme moteur essentiel du progrès social.

! Appel à l'action n° 2

Les services publics doivent être reconnus comme étant au centre de la raison d'être de la fonction publique. La fonction publique doit, d'abord et avant tout, être considérée comme une institution ayant pour mandat d'offrir des services à la population, que ce soit via des services administratifs directement donnés aux personnes ou des services à l'égard du bien-être collectif.

! Appel à l'action n° 3

Les décideurs politiques doivent mener une réflexion de fond afin de porter un discours et des idées qui font de la fonction publique un moteur de changement social, d'amélioration des conditions matérielles de la population et d'essor démocratique.

Rôles de la fonction publique

! Appel à l'action n° 4

Les pouvoirs publics doivent faire l'examen non pas seulement des dérives potentielles du marché dans la régulation, la distribution, l'accessibilité et la sauvegarde des biens communs, mais ils doivent également, et de manière systématique, s'interroger sur les avantages potentiels de la démarchandisation de chacun de ces biens. Il importe que la démarchandisation ne soit pas une idée de réaction, mais dans les cas où elle advient, un projet structuré et porteur d'une pertinence environnementale, sociale, et/ou économique.

! Appel à l'action n° 5

Pour faire face aux crises climatique et écologique et se donner l'occasion d'une transformation structurelle de l'économie qui permette de mieux répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux, les pouvoirs publics doivent confier à la fonction publique un rôle central pour mener une transition écologique juste. Pour ce faire, il faut octroyer à la fonction publique des moyens conséquents pour que les pratiques environnementales des ministères et organismes deviennent exemplaires; pour que la fonction publique permette à la société québécoise de s'adapter et de devenir résiliente face à ces crises; et pour que l'essor des services publics soit assez important pour atténuer ces crises.

Appel à l'action n° 6

Le rôle fondamental d'application du droit par la fonction publique doit cesser d'être considéré comme un système technocratique autoréférentiel entravant la liberté des individus et des organisations. L'application de la norme doit être reconnue comme un service public d'intérêt général dont le mandat est de protéger la collectivité à la fois contre les dérives de l'action publique et celles de l'action privée.

Appel à l'action n° 7

Les programmes de prestation financière doivent être modifiés, et ce, afin de s'assurer non seulement qu'ils jouent le rôle d'assurance-revenu face aux aléas de la vie, mais qu'ils représentent également des outils de résilience sociale et de protection contre la pauvreté.

Recommandation 1

Le gouvernement doit reconnaître et affirmer à travers ses actions que les missions de l'État sont créatrices de richesses.

Recommandation 2

Le gouvernement doit mener des politiques de démarchandisation en déployant des infrastructures publiques de production et de distribution pour les biens et services correspondant à des besoins essentiels du quotidien, entre autres le logement et les médicaments.

Recommandation 3

Le gouvernement doit investir massivement dans les infrastructures collectives en assurant la possession et l'exploitation par les pouvoirs publics, notamment en matière de transports interurbains, de réseaux énergétiques, de réseaux internet ou de réseaux cellulaires.

Recommandation 4

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires afin que le monde du travail ne soit plus complètement soumis aux mécanismes du marché en favorisant le plein emploi, l'accessibilité et le respect des capacités de chacun.

Recommandation 5

En faisant respecter les champs de compétence, le gouvernement doit rendre exclusivement public, gratuit et universel, par l'entremise de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'ensemble des systèmes d'assurances liés à la santé et aux services sociaux, comme l'assurance dentaire, l'assurance médicaments ou l'assurance lunettes.

Recommandation 6

Le gouvernement doit rendre universel, accessible et public l'enseignement supérieur.

Recommandation 7

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires afin que la régulation par les mécanismes de marché soit remplacée par une planification écologique, sociale et démocratique où la fonction publique jouera un rôle central afin d'encadrer toute action affectant l'accessibilité, la qualité et la sauvegarde des biens communs.

Recommandation 8

Le gouvernement doit mener des politiques mettant au centre des préoccupations le bien commun dans le développement des industries liées à l'exploitation des ressources naturelles comme les mines, les forêts, l'eau, la faune et la flore.

Recommandation 9

Le gouvernement doit s'assurer que tout financement octroyé à des acteurs privés soit assorti de critères d'écoconditionnalité et de conditions d'utilité sociale profitant à la population et dépassant la notion de création ou de maintien d'emplois.

Recommandation 10

Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'exemplarité de l'État et de sa fonction publique, notamment en matière de lutte contre les changements climatiques, et en intégrant des principes tels que le respect des limites planétaires.

Recommandation 11

Le gouvernement doit réinvestir massivement dans ses fonctions d'enquêtes et d'inspections afin d'assurer un encadrement fort, dénué d'ingérence politique et capable d'interventions diversifiées.

Recommandation 12

Le gouvernement doit doter la fonction publique d'un mandat plus proactif dans ses relations avec les citoyennes et citoyens afin d'assurer l'accomplissement plein et entier de leurs droits.

✓ Recommandation 13

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

✓ Recommandation 14

Le gouvernement doit remettre au centre de l'action de la fonction publique le principe d'accompagnement des personnes, ainsi que les principes de simplicité, d'équité et d'universalité des programmes et des services, notamment, la prise en charge des services de première ligne afin de soutenir les plus vulnérables comme les personnes en situation d'itinérance, les personnes en situation de handicap ou les victimes de violences, en fournissant une aide psychologique et physique adéquate.

✓ Recommandation 15

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



Organisation de la fonction publique

Appel à l'action n° 8

Les perspectives de démocratisation de la fonction publique doivent prendre en compte des perspectives d'implication citoyenne. Celles-ci peuvent s'inspirer d'un ensemble de mécanismes existant déjà, comme les comités d'usagers présents dans le réseau de la santé (permettant de représenter les intérêts et les droits des patients) ou les audiences publiques en environnement (permettant d'assurer une transparence *ex ante* par rapport à des projets majeurs).

Recommandation 16

Le gouvernement doit débiter une consultation publique et une consultation des employés des sociétés d'État et d'agences sur un possible rapatriement de celles-ci dans la fonction publique.

Recommandation 17

Le gouvernement doit intégrer des principes de gestion participative dans les ministères et organismes qui composent la fonction publique afin de démocratiser les milieux de travail et de mettre à profit les expertises de ses travailleuses et des travailleurs.

Recommandation 18

Le gouvernement doit mettre fin à la déshumanisation des services publics offerts par la fonction publique, engendrée par la division du travail, entre autres en s'assurant que chaque dossier des personnes soit attribué à un seul fonctionnaire responsable plutôt qu'à plusieurs.

Recommandation 19

Le gouvernement doit cesser d'appliquer une gestion par statistiques alimentant l'approche client. Il doit faire place à une approche qualitative de reddition de comptes qui soit au cœur des mécanismes assurant la responsabilité ministérielle à l'égard de la qualité des services publics.

Recommandation 20

Le gouvernement doit remplacer le principe d'efficience, corollaire de diminution des ressources, par le principe de « la mission avant tout », où les moyens doivent être mis à disposition des ministères et organismes afin que ceux-ci s'acquittent pleinement de leurs missions.

Recommandation 21

Le gouvernement doit s'assurer que la pleine réalisation de la mission fondamentale des ministères et des organismes de la fonction publique, telle qu'inscrite dans leur loi constitutive, joue un rôle central, prépondérant et prééminent dans leurs mécanismes de reddition de comptes et de planification stratégique.

Recommandation 22

Dans une perspective où il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies favorisant l'équité d'accès aux services publics pour l'ensemble de la population, le gouvernement doit s'engager à davantage tenir compte des disparités régionales pour respecter les réalités des régions en s'opposant à une approche plus centralisée.

Recommandation 23

Le gouvernement doit éliminer l'approche client dans ses relations avec la population. Il doit la remplacer par une approche conforme au principe selon lequel la fonction publique doit veiller à la réalisation des droits de l'ensemble de la population.

Recommandation 24

Le gouvernement doit tenir, sur une base régulière, des audiences publiques de l'administration publique afin d'intégrer des principes de participation citoyenne dans le fonctionnement de la fonction publique.

Recommandation 25

Le gouvernement doit développer et valoriser l'expertise interne de la fonction publique et mettre fin à la sous-traitance massive qui y prévaut.

Recommandation 26

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

Recommandation 27

Le gouvernement doit assurer une plus grande transparence de l'action publique en limitant le caviardage et en protégeant les employés, tout en améliorant l'accès à l'information.

Transformation numérique de la fonction publique

Appel à l'action n° 9

Il est essentiel que les principes d'intégration de technologies dans les services publics respectent une vision de justice sociale et de solidarité. Il importe que toute démarche d'intégration de technologie dans les services publics, dont spécifiquement les technologies numériques, soit adjointe de garanties légales et réglementaires priorisant l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services sur les principes néolibéraux d'économies à tout prix.

Appel à l'action n° 10

Il importe que le gouvernement entame le plus rapidement possible des consultations publiques sur le recours à l'intelligence artificielle dans les services publics – et ce, dans l'objectif de légiférer sur cette technologie, entre autres en ce qui a trait au travail des fonctionnaires et à l'intégrité des services publics qu'ils mettent en œuvre.

Recommandation 28

Le gouvernement doit doter la fonction publique de nouvelles ressources informationnelles sur la base de besoins exprimés par la population et par les fonctionnaires, plutôt que sur la base de logiques néolibérales et austéritaires, tout en préservant les compétences et les connaissances des employés et des employées dans le souci de ne pas les rendre dépendants des technologies.

Recommandation 29

Le gouvernement doit s'assurer que toute économie générée par l'introduction de nouvelles technologies dans la fonction publique soit réinvestie afin d'améliorer les services publics et les conditions de travail des fonctionnaires.

Recommandation 30

Le gouvernement doit légiférer afin d'assurer à la population le droit de parler à un être humain dans ses relations avec la fonction publique; et plus spécifiquement lorsqu'il est question de prestations financières, d'assurer aux prestataires le droit de parler avec la personne responsable de son dossier.

Recommandation 31

Le gouvernement doit s'assurer de la disponibilité et de la complémentarité des modes d'accès aux services publics, en quantité suffisante, et ce aux heures d'ouverture prévues. Il doit offrir des services en ligne avec des formats ouverts et libres, par téléphone, et en personne, et ce, dans une perspective d'inclusion sociale et d'universalité d'accès aux services, en ouvrant, entre autres, des bureaux multiservices tout en respectant la liberté de choix de la population.

Recommandation 32

Le gouvernement doit s'assurer du respect de l'équité régionale en matière d'accès aux bureaux de services gouvernementaux, entre autres en assurant non seulement une distance maximale entre ces bureaux et les différents centres de population, mais également une accessibilité à ces bureaux par le biais d'une offre de transports collectifs adéquate.

Recommandation 33

Le gouvernement doit procéder à une analyse de risque à chaque introduction de nouvelles ressources informationnelles dans la fonction publique. Celle-ci doit porter sur les risques environnementaux, sociaux, professionnels et technologiques en matière d'emploi et de conditions de travail, ainsi que sur les risques pesant sur la qualité, l'intégrité et l'accessibilité des services publics, et ce, dans une perspective intersectionnelle. De plus, le gouvernement doit s'assurer que ces institutions rendent disponible le rapport de ces analyses aux autorités syndicales qui représentent les accréditations qui les composent.

Recommandation 34

Le gouvernement doit s'assurer que l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la fonction publique s'accompagne de la possibilité d'auditer son fonctionnement, incluant les données stockées et le code source.

Recommandation 35

Le gouvernement doit légiférer afin d'assurer un droit d'opposition à la décision automatisée avec explication, et ce, antérieurement à la décision, ainsi qu'*a posteriori* en favorisant l'accès à des recours en révision.

Recommandation 36

Le gouvernement doit légiférer afin de garantir qu'aucun système de décision automatisé ne remplace le jugement humain et l'autonomie professionnelle des fonctionnaires, notamment en interdisant l'utilisation d'intelligence artificielle à des fins de gestion algorithmique de la population ou du travail des fonctionnaires, tout en reconnaissant que l'intelligence artificielle peut être utilisée comme outil de travail par les fonctionnaires.

Fiscalité et financement de la fonction publique

Appel à l'action n° 11

Il importe de mener une réflexion en profondeur afin de questionner les relations entre le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances dans le processus budgétaire, ainsi que de repenser les rôles et les limites de ces deux institutions dans le financement de la fonction publique et l'allocation de crédits budgétaires.

Recommandation 37

Le gouvernement doit procéder à des réinvestissements massifs dans la fonction publique afin de lutter contre l'affaiblissement des services publics et d'en favoriser l'essor.

Recommandation 38

Le gouvernement doit renoncer définitivement à toute politique budgétaire d'austérité en reconnaissant le rôle essentiel de la fonction publique dans la vitalité économique du Québec et de ses finances publiques.

Recommandation 39

Le gouvernement doit légiférer afin d'abroger, dans un premier temps, toutes les dispositions législatives favorisant les logiques austéritaires encadrant les processus budgétaires québécois et, dans un second temps, afin d'assurer les financements nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique.

Recommandation 40

Le gouvernement doit financer les ministères et organismes qui composent la fonction publique en fonction de leurs besoins plutôt qu'en fonction d'enveloppes budgétaires préétablies et d'une hiérarchisation des missions de l'État, et ce, afin de garantir l'autonomie et la responsabilité ministérielle.

Recommandation 41

Les dépenses faites avec les fonds publics doivent être reliées aux besoins de la fonction publique et aux besoins des citoyens avant toute partisanerie.

Recommandation 42

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

Recommandation 43

Le gouvernement doit s'assurer que tout dollar public investi dans des entreprises privées génère des retombées sociales et environnementales positives pour le Québec. Lors de transferts de fonds publics vers le privé, il doit évaluer leur impact en le comparant à l'impact d'un investissement public.

Recommandation 44

Le gouvernement doit s'assurer de mettre en place un taux d'imposition minimal des bénéfices, comme recommandé par l'OCDE, qui permettra une réduction du poids relatif de la taxe à la consommation pour les ménages à revenu médian et faible.

Recommandation 45

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

Recommandation 46

Le gouvernement doit modifier le régime fiscal en obligeant toute entreprise ayant des activités ou des obligations au Québec à payer leur juste part, notamment via des dispositions législatives instaurant des taxes dissuasives.

Travailleuses et travailleurs de la fonction publique

Appel à l'action n° 12

Il importe que les gouvernements s'engagent dans une démarche de recherche de consensus avec les travailleuses et les travailleurs qui font vivre la fonction publique, en adoptant des postures plus ouvertes et basées sur la mise en valeur du dialogue, ainsi qu'en reconnaissant pleinement le rôle des syndicats dans cette démarche.

Appel à l'action n° 13

Afin de rebâtir la « muraille de Chine » entre l'intérêt et l'éthos publics et le secteur privé, des mesures doivent être prises, notamment en ce qui a trait aux programmes d'enseignements à l'École nationale d'administration publique, à la réécriture du code d'éthique s'appliquant aux hauts fonctionnaires, aux modes de nomination à des emplois supérieurs et à l'accession à ces postes par l'expérience acquise dans les services publics. Par ailleurs, des limites plus strictes doivent être imposées afin de limiter la capacité des cadres et des hauts fonctionnaires à occuper des emplois dans le secteur privé ayant une incidence sur la conduite des affaires publiques.

Recommandation 47

Le gouvernement doit réviser le cadre législatif du travail afin de faciliter l'exercice des droits syndicaux, notamment en matière de services essentiels, de droit de grève et d'accès à l'arbitrage.

Recommandation 48

Le gouvernement doit valoriser le travail des travailleuses et travailleurs de la fonction publique en reconnaissant le caractère essentiel de leur apport à la société québécoise et leur rôle de serviteurs publics, en améliorant substantiellement l'ensemble de leurs conditions de travail et en s'assurant d'offrir des possibilités d'avancement à toutes et à tous, tout en garantissant la mobilité à travers l'ensemble de la fonction publique.

Recommandation 49

Le gouvernement doit assurer l'équité de traitement entre les fonctionnaires occupant des fonctions et/ou des postes semblables, en vue d'encadrer le droit au télétravail.

Recommandation 50

En collaboration avec les travailleuses et travailleurs, le gouvernement doit garantir des planchers d'emploi relatifs dans chaque ministère et organisme et doter adéquatement les nouvelles missions de l'État.

Recommandation 51

Le gouvernement doit légiférer sur l'égalité en emploi dans la fonction publique afin de lutter contre tous les types de ségrégation professionnelle.

Recommandation 52

Le gouvernement doit améliorer le processus de protection des lanceurs d'alerte en faisant connaître les dispositions légales qui encadrent la divulgation d'actes répréhensibles et en améliorant le régime de protection contre les représailles.

Recommandation 53

Le gouvernement doit prioriser des modes d'organisation faisant place à des rôles de coordination plutôt qu'à des rôles de gestion dans les équipes de travail au sein des ministères et organismes.

Recommandation 54

Le gouvernement doit consulter les fonctionnaires, ainsi que leurs représentants, pour chaque projet ayant un impact significatif sur l'organisation du travail ou la qualité des services.

Recommandation 55

Le gouvernement doit s'assurer d'une gestion plus horizontale et moins autoritaire du travail dans la fonction publique, entre autres en consultant les fonctionnaires dans les tâches de gestion du quotidien.

**Coordonnées**

418 623-2424
1 855 623-2424

5100,
boul. des Gradins
Québec G2J 1N4

**Relations
médias :**

eric.levesque
@sfpq.qc.ca

communication
@sfpq.qc.ca

Photos :

freepik.com

