



# ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE

---

## DOCUMENT DE SYNTHÈSE DE LA TOURNÉE DE DOLÉANCES

### **Recherche et rédaction**

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

## MISE EN CONTEXTE

Lors du Congrès de 2021, le Syndicat de la Fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) s'est doté du mandat d'enclencher des États généraux de la fonction publique. Ces États généraux ont pour objectif de se doter, sur la base de consultations élargies, d'une plateforme sur l'avenir de la fonction publique.

Un long processus de consultation et de création, les États généraux de la fonction publique sont l'occasion de définir collectivement les problèmes et les enjeux d'aujourd'hui et de demain pour les travailleur(se)s et la population, de plancher sur des avenues d'amélioration et de débattre de ces solutions.

Le processus de consultation a débuté en mai 2023 avec un sondage transmis à l'ensemble des personnes représentées par le SFPQ. Avec un échantillon statistiquement représentatif de plus de 2000 répondant(es), il a été possible de déterminer les grands axes de réflexion pour la suite des États généraux.

Des groupes de discussion (*focus groups*) ont également été tenus dans quelques régions. La consultation de différentes instances a permis de raffiner les analyses, et de mieux orienter la recherche de pistes porteuses.

Le présent document représente la synthèse de ces travaux, que nous nommerons « tournée de doléances ». Ils ne représentent pas la forme finale des États généraux, loin de là! Ils seront suivis sous peu d'autres activités et consultations portant sur ces fameuses pistes et solutions potentielles, afin de débattre et discuter de leur pertinence. La démarche culminera en novembre 2024, alors que le sommet sur les États généraux de la fonction publique se tiendra à Québec pour faire le point sur les travaux effectués.

Nous espérons que ce sommet ne représentera que le début d'un grand bouillonnement servant à remettre la fonction publique au centre des réflexions sur l'avenir du Québec.

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| Mise en contexte.....   | 2  |
| Table des matières .....  | 3  |
| Résultats du sondage.....   | 3  |
| 1. Portrait des répondant(e)s .....   | 3  |
| 2. SERVICES DES MINISTÈRES ET ORGANISMES .....  | 6  |
| ▪ LES SERVICES VUS PAR LES FONCTIONNAIRES .....                                       | 6  |
| ▪ MISSION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES .....  | 7  |
| 3. INTERSECTIONNALITÉ, TRANSPARENCE ET PARTICIPATION.....                             | 12 |
| ▪ INTERSECTIONNALITÉ .....  | 12 |
| ▪ TRANSPARENCE.....   | 13 |
| ▪ PARTICIPATION .....   | 15 |
| 4. DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS ET SOUS-TRAITANCE.....                      | 17 |
| ▪ DÉMATÉRIALISATION .....   | 17 |
| SOUS-TRAITANCE .....  | 21 |
| 5. REVENUS DE L'ÉTAT ET OBJECTIFS DES POUVOIRS PUBLICS .....                          | 25 |
| ▪ MESURES D'AUGMENTATION DES REVENUS.....   | 25 |
| ▪ MISSIONS ET RÔLE FONDAMENTAL DE L'ÉTAT.....   | 26 |
| ▪ MISSION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT .....  | 34 |
| 6. EXPANSION DES SERVICES PUBLICS ET FONCTION PUBLIQUE MOTRICE DE<br>CHANGEMENTS..... | 38 |
| ▪ NATIONALISATIONS .....  | 39 |
| ▪ RÉGIMES ASSURANTIELS ET FILET SOCIAL.....   | 44 |
| ▪ RÔLE ENVIRONNEMENTAL.....   | 46 |
| RÉSULTATS DES GROUPE DE DISCUSSION.....   | 47 |
| 7. QU'EST-CE QUE LA FONCTION PUBLIQUE?.....   | 48 |
| ▪ DÉFINITION .....  | 48 |
| ▪ RÔLE DE L'ÉTAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.....                                      | 49 |
| 8. ENJEUX SPÉCIFIQUES.....  | 50 |
| ▪ PROCESSUS AUTORÉFÉRENTIELS.....   | 50 |

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| ▪ | <i>SOUS-VALORISATION ET DÉVALORISATION</i> ..... | 52        |
| ▪ | <i>FINANCEMENT DES SERVICES</i> .....            | 52        |
| ▪ | <i>CONSTAT À CARACTÈRE GÉNÉRAL</i> .....         | 53        |
|   | <b>Axes préliminaires</b> .....                  | <b>54</b> |
|   | <b>SUITE DE LA DÉMARCHE</b> .....                | <b>54</b> |

## RÉSULTATS DU SONDAGE

Dans le cadre du processus menant au sommet des États généraux, le SFPQ a procédé à l'administration d'un sondage. Le questionnaire en ligne a été envoyé par infolettre à toutes les personnes cotisantes dont nous avons l'adresse courriel personnelle. Le questionnaire était ouvert du 10 mai au 13 juin 2023.

L'objectif de cette étape est double : tout d'abord, celui de brosser un portrait général du rapport entretenu avec la fonction publique. En effet, la diversité observée chez les travailleur(se)s représenté(e)s par le SFPQ nous permet d'anticiper des rapports divergents entre les rôles de la fonction publique et certaines aspirations. Il importe donc de tenter d'identifier ces différences, ainsi que de trouver des définitions et des aspirations plus consensuelles.

Le second objectif de ce sondage est de préciser les doléances. En effet, à travers les groupes de discussion également menés dans le cadre des États généraux, ainsi qu'à travers les travaux effectués par le service de la recherche et de la défense des services publics, des enjeux récurrents ont été compilés. Les questions posées permettent donc de mieux identifier les déterminants menant à certaines attitudes et de mieux comprendre les doléances des participant(e)s.

### 1. PORTRAIT DES RÉPONDANT(E)S

La taille de l'échantillon ayant répondu au sondage représente 2830 personnes. Néanmoins, celles-ci n'ont pas systématiquement répondu à toutes les questions de l'enquête. Ainsi, l'échantillon varie à chaque sous-question et il sera mentionné à chaque tableau présenté. À noter qu'un certain nombre de personnes se sont limitées à répondre aux questions sociodémographiques. Le portrait des répondant(e)s ne prendra donc en considération que les personnes ayant répondu aux questions d'ordre sociodémographiques ET à au moins une autre question. L'échantillon total considéré est donc de 2265 personnes, sur une population 43 844 (nombre de personnes représentées par le SFPQ).

Plus de 88 % travaillent dans la fonction publique, que ce soit dans les accréditations « Ouvriers » ou « Fonctionnaires »; il s'agit d'une surreprésentation par rapport aux personnes représentées par le SFPQ (74 %). Les répondant(e)s de Revenu Québec ont légèrement sous-répondu, comptant pour près de 14 % des membres du SFPQ. C'est donc au niveau des membres des autres accréditations parapubliques où il y a eu la plus grande sous-participation : alors que 2,34 % des répondant(e)s proviennent de ces accréditations, plus de 12 % des membres du SFPQ s'y retrouvent.

Tableau 1 : Répartition des répondant(e)s (par accréditation)

| Fonction publique<br>(Fonctionnaires et Ouvriers) | Revenu Québec | Autres |
|---|---------------|--------|
| 1995  | 217           | 53     |
| 88,08 %   | 9,58 %        | 2,34 % |

N : 2265

Il importe également de mentionner que les personnes répondant(e)s travaillant au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) (14,83 %) et au ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) (12,63 %) ont un taux de réponse d'au moins 1 % supérieur à leur représentation au sein du SFPQ (respectivement 11,07 % et 12,47 %).

En matière de représentation régionale, le portrait des répondant(e)s est très comparable à celui que l'on observe au SFPQ (Tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des répondant(e)s (par région syndicale)

| Région syndicale   | Proportion sondage | Proportion des personnes représentées |
|--|--------------------|---------------------------------------|
| R01 – Capitale-Nationale - Chaudière-Appalaches                              | 34,57 %            | 32,55 %                               |
| R02 - Montréal - Laval - Montérégie  | 30,29 %            | 33,05 %                               |
| R04 - Centre-du-Québec - Estrie - Mauricie                                   | 9,54 %             | 9,24 %                                |
| R05 - Laurentides - Lanaudière - Outaouais                                   | 9,71 %             | 9,13 %                                |
| R06 - Bas-St-Laurent - Côte-Nord - Gaspésie et les Îles                      | 8,83 %             | 8,49 %                                |
| R07 - Saguenay - Lac-Saint-Jean - Chibougamau - Charlevoix - Haute-Côte-Nord | 3,97 %             | 4,57 %                                |
| R08 - Abitibi-Témiscamingue-Nord-du-Québec                                   | 3,09 %             | 2,87 %                                |

N : 2265

Pour comparer le tableau suivant avec l'effectif représenté par le SFPQ, il importe de considérer que les données disponibles par rapport à la population totale ne sont disponibles que par sexe, et non par genre. Ainsi, 64,3 % des personnes représentées par le SFPQ sont de sexe féminin, proportion qui monte à 65,9 % lorsqu'on ne prend en compte que celles travaillant dans la fonction publique.

Il est donc possible d'inférer une surreprésentation des femmes au niveau de notre échantillon (68,57 %). Considérant la faible proportion de personnes ne s'identifiant pas aux deux genres prépondérants, les analyses par genre se limiteront ainsi aux catégories « Homme » et « Femme »<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Le sexe réfère aux caractéristiques biologiques et physiologiques qui différencient les hommes des femmes, comme les organes reproductifs, les chromosomes, les hormones, etc.; alors que le genre renvoie aux rôles, aux comportements, aux expressions et aux identités que la société construit pour les personnes. Ce dernier n'est ni statique ni binaire.

<sup>2</sup> Ce choix méthodologique relève d'un souci de significativité statistique.

Tableau 3 : Identité de genre des répondant(e)s

| Genre                                 | Proportion |
|---------------------------------------|------------|
| Femme                                 | 68,57 %    |
| Homme                                 | 29,58 %    |
| Trans, non-binaire ou bispirituel(le) | 0,44 %     |
| Ne souhaite pas répondre              | 1,41 %     |

N : 2265

L'élément qui est probablement le plus marquant au niveau de la représentativité de l'échantillon est l'âge des répondant(e)s. En effet, comme on peut l'observer dans le tableau 4, 12,86 % ont 35 ans et moins. Ce groupe représente néanmoins 25,15 % des personnes représentées par le SFPQ, proportion qui descend légèrement à 24,16 % lorsqu'on ne tient compte que de la fonction publique.

Tableau 4 : Âge des répondant(e)s

| Tranche d'âge            | Proportion |
|--------------------------|------------|
| 35 ans et moins          | 12,63 %    |
| 36 à 55 ans              | 60,71 %    |
| Plus de 55 ans           | 25,12 %    |
| Ne souhaite pas répondre | 1,55 %     |

N : 2265

Le dernier élément de ce portrait est la différence dans le rapport entretenu avec la population dans le cadre de leurs fonctions. On distingue généralement ces rapports en deux groupes, soit les personnes entretenant un rapport direct avec la population, que ce soit par téléphone, en personne ou par clavardage, et celles qui n'entretiennent pas ce type de rapport. Le tableau 5 démontre que plus des deux tiers des répondant(e)s entretiennent un rapport direct dans le cadre de leurs fonctions. Dans le tableau 6, on observe également que les femmes sont beaucoup plus à même d'entretenir un rapport direct que les hommes; on observe un écart de 7,6 % entre les deux genres.

Tableau 5 : Rapport avec la population

| Rapport avec la population | Proportion |
|----------------------------|------------|
| Contact direct             | 67,15 %    |
| Pas de contact direct      | 32,85 %    |

N : 2265

Tableau 6 : Rapport avec la population en fonction du genre

|                | Femmes  | Hommes  | Ensemble des répondant(e)s |
|----------------|---------|---------|----------------------------|
| Contact direct | 69,54 % | 61,94 % | 67,15 %                    |

N : 2265

On observe enfin, dans le tableau 7, que les membres du SFPQ hors de la Fonction publique sont plus nombreux(ses) en proportion à entretenir un rapport direct avec la population. Néanmoins, le nombre de répondant(e)s hors fonction publique étant relativement faible, cette différence ne s'avère pas statistiquement démontrée.

Tableau 7 : Rapport avec la population en fonction de l'accréditation

|                | Fonction publique | Fonction parapublique | Ensemble des répondant(e)s |
|----------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|
| Contact direct | 66,02 %           | 75,56 %               | 67,15 %                    |

N : 2265; N (fonction publique) : 1995; N (hors Fonction publique) : 270

## 2. SERVICES DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Les répondant(e)s se sont également fait sonder à propos de la qualité des services rendus par la Fonction publique. Ces services sont néanmoins interreliés avec la mission fondamentale des ministères et organismes. Il importe donc de diviser cette section en deux parties distinctes, soit premièrement la vision selon laquelle la Fonction publique est en mesure ou non d'offrir de meilleurs services, et deuxièmement la connaissance de la mission du ministère ou de l'organisme dans lequel elles ou ils travaillent.

### ▪ LES SERVICES VUS PAR LES FONCTIONNAIRES

Le tableau 8 fait part de l'opinion des fonctionnaires quant à la possibilité d'améliorer les services publics advenant des conditions optimales. Seul(e)s les répondant(e)s entretenant une relation directe avec la population ont été considéré(e)s, car la question portait sur la possibilité d'amélioration des services directs à la population.

Tableau 8 : Est-ce possible d'offrir un meilleur service, advenant des conditions optimales?

| Réponse     | Proportion |
|-------------|------------|
| Oui         | 49,51 %    |
| Non         | 31,14 %    |
| Ne sait pas | 19,35 %    |

N : 1519

Les résultats sont inquiétants : quoique près de 50 % considèrent qu'il serait possible d'améliorer le service advenant des conditions optimales, plus de 30 % répondent l'inverse à cette question.

Deux hypothèses, confirmées lors des groupes de discussion menés après le sondage, sont soulevées par cette proportion élevée de personnes ayant répondu « Non ». La première est celle de la dématérialisation des services publics. En effet, il s'avère que plusieurs personnes critiquent la distance qui s'est instaurée entre les fonctionnaires et la population à travers les fermetures de bureaux, la redirection vers les plateformes en ligne et automatisées, etc.

La deuxième hypothèse porte sur d'autres éléments structurants ne s'apparentant pas à des conditions de travail et à un effectif suffisant, mais plutôt aux directives des ministères. En effet, plusieurs mentionnent que, même si les conditions de travail devenaient optimales, la perte du sens du service de la part des directions limite les conditions de possibilité d'amélioration substantielle. Il importe néanmoins de mentionner que ce tableau varie d'un ministère à l'autre, certaines directions de ministères s'avérant parfois plus axées vers le service à la population que d'autres.

Le tableau 9, déclinant les réponses en fonction de l'âge, démontre par ailleurs que la cohorte la plus jeune, soit celle des 35 ans et moins, a tendance à être plus pessimiste en ce qui a trait à la possibilité d'améliorer le service à la population. Les groupes de discussion nous renseignent sur cet écart avec les autres groupes d'âge : il apparaît que l'austérité vécue au milieu des années 2010 a dégradé la qualité des services dans une telle mesure que les fonctionnaires ont perdu confiance en la volonté des gouvernements d'améliorer les services.

Tableau 9 : Espoir d'amélioration des services en fonction de l'âge

|             | 35 ans et moins | Plus de 35 ans et moins de 55 ans | Plus de 55 ans |
|-------------|-----------------|-----------------------------------|----------------|
| Oui         | 46,0 %          | 50,00 %                           | 50,52 %        |
| Non         | 32,98 %         | 31,24 %                           | 30,05 %        |
| Ne sait pas | 20,94 %         | 18,76 %                           | 19,43 %        |

N : 1499

#### ■ MISSION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

À cet effet, il semble nécessaire de rappeler que les ministères et organismes (MO) ont la fâcheuse tendance à organiser leurs actions en fonction d'objectifs autoréférentiels plutôt qu'en fonction de leurs missions de services publics, voire quitte à avoir des objectifs contradictoires avec ces missions. À titre d'exemple, le tableau de bord de performance de l'administration publique avait des cibles minimales de bois récolté sur le territoire forestier, malgré des cibles gouvernementales d'amélioration du bilan environnemental du Québec<sup>3</sup>.

De surcroît, les transformations néolibérales successives de l'appareil d'État, tant en ce qui a trait aux lois constitutives des MO qu'en ce qui a trait aux processus de gestion internes, ont poussé la fonction publique à s'éloigner de ses missions premières. En effet, certains ministères s'octroient des missions à caractère de moins en moins social, adhérant à une

<sup>3</sup> Tableau de bord de la performance de l'administration publique. 2023. « Forêts, Faune et Parcs ». Secrétariat du Conseil du Trésor. En ligne : <https://performance.gouv.qc.ca/tableau-de-bord/resultats-detailles/forets-faune-et-parcs>

vision des services publics correspondant plutôt à l'approche client (satisfaction par rapport à un service) qu'à l'approche citoyenne (capacité d'assurer à la population le respect et le maintien de ses droits fondamentaux). À titre d'exemple, le MESS mentionne sur son site web son énoncé de mission :

« Le Ministère soutient la participation de la population, des entreprises, des organismes et des communautés au développement et à la prospérité du Québec. Il accompagne ses clientèles et favorise leur autonomie. Il offre un accès simplifié aux services gouvernementaux ».

Il apparaît ici intéressant de mentionner qu'il n'est nulle part indiqué que la mission du ministère est d'offrir un filet social minimal, de lutter contre la pauvreté ou d'assurer une sécurité de revenu pour la population. Pourtant, ces missions correspondent à l'éthos (à l'engagement et au sens lié à cet engagement) du travail de la majorité des agent(e)s d'aide socioéconomique (AASE) qui y travaillent, entre autres responsables des programmes d'aide sociale et du régime québécois d'assurance parentale<sup>4</sup>. Ces missions correspondent également à la loi constitutive du ministère même, qui stipule que le ministre doit élaborer et proposer au gouvernement des politiques et mesures en vue notamment « d'assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille »<sup>5</sup>.

La relation entretenue par les travailleur(se)s avec la mission du MO peut donc s'avérer révélatrice : la méconnaissance de la mission peut indiquer une tension entre la représentation que l'employé(e) se fait de sa fonction et les objectifs de l'organisation. Un écart entre les représentations de la mission de l'employeur et du personnel peut également illustrer ces tensions.

Le tableau 10 aborde cette connaissance de la mission. On observe que plus de 4 répondant(e)s sur cinq (5) disent connaître la mission de leur organisation, le reste se divisant à parts égales entre les personnes ne la connaissant pas et celles étant incertaines.

Tableau 10 : Niveau de connaissance de la mission des ministères et organismes

| Réponse                         | Proportion |
|---------------------------------|------------|
| Dit connaître la mission        | 82,87 %    |
| Dit ne pas connaître la mission | 8,41 %     |
| Ne sait pas                     | 8,72 %     |

N : 2247

Deux divisions principales segmentent l'échantillon en la matière, soit la relation avec la population et le territoire de travail. En effet, le tableau 11 fait part d'une plus grande déclaration de connaissance de la mission chez les personnes travaillant en contact direct avec la population (+3 %). Le tableau 12, quant à lui, indique que les personnes travaillant dans l'ensemble régional de Montréal, Laval et la Montérégie disent connaître la mission

<sup>4</sup> SFPQ. « Les services publics d'aide à l'emploi : une priorité négligée par le gouvernement ». Analyse, juillet 2021.

<sup>5</sup> Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des Partenaires du Marché du Travail, art 3.4

de leur organisation dans une proportion légèrement plus forte qu'ailleurs au Québec (+4 %).

Tableau 11 : Niveau de connaissance de la mission en fonction du contact avec la population

| Réponse                         | Proportion - Contacts directs avec la population | Proportion – Pas de contacts directs avec la population |
|---------------------------------|--|---|
| Dit connaître la mission        | 83,94 %  | 80,76 %   |
| Dit ne pas connaître la mission | 8,76 %   | 7,72 %  |
| Ne sait pas                     | 7,30 %   | 11,52 %   |

N : 2245

Tableau 12 : Niveau de connaissance de la mission en fonction du territoire de travail

| Réponse                         | Proportion – Capitale nationale et Chaudière-Appalaches | Proportion – Montréal, Laval et Montérégie | Proportion – Reste du Québec |
|---------------------------------|---|--|------------------------------|
| Dit connaître la mission        | 81,82 %   | 85,84 %                                    | 81,35 %                      |
| Dit ne pas connaître la mission | 9,60 %  | 5,90 %                                     | 9,39 %                       |
| Ne sait pas                     | 8,58 %  | 8,26 %                                     | 9,26 %                       |

N : 2247

Une question a également été posée aux répondant(e)s, leur demandant de définir la mission de leur MO employeur. L'analyse comparée des réponses à ces questions permet de dégager trois tendances principales :

- Spécialisation : Les réponses semblent régulièrement s'articuler en fonction des tâches de la personne répondante ou du département/de la direction spécifique où elle travaille. L'emploi des répondant(e)s semble ainsi contribuer à leur relation avec la mission de leur MO. La transformation des emplois pourrait donc contribuer à modifier ces représentations.
- Rapport à « l'optimisation » dans la spécialisation : Les personnes dont l'emploi n'implique pas de contacts directs avec la population ont plus souvent tendance à mentionner des enjeux d'optimisation dans le rôle du MO.
- Aide aux citoyen(ne)s: L'une des notions les plus souvent relayées est la question de l'aide à la population. Il importe de préciser que lorsque cette aide est mentionnée, elle est souvent abordée sous la forme de prise en charge d'une problématique ou plus. L'aide ne se limite donc pas à l'information, l'indemnisation, etc., mais représente plutôt un continuum qui doit être assuré par l'organisation.

Il importe également de mentionner que les trois éléments auxquels les répondant(e)s font le plus souvent appel dans leurs réponses en matière de valeurs animant la mission des MO sont l'équité, la neutralité et l'accessibilité. Si les deux premières sont à la base du rôle de la fonction publique moderne, la question de l'accessibilité témoigne d'un enjeu mis en exergue par les coupes budgétaires des 30 dernières années. En effet, l'accessibilité des services publics devient de plus en plus importante dans un contexte où la fracture numérique, la fermeture de bureaux en personne, l'automatisation de certaines tâches et la difficulté de joindre un(e) employé(e) de ministère font obstacle à la capacité de se prévaloir des services offerts par la fonction publique.

Il semble par ailleurs nécessaire de faire mention de deux employeurs spécifiques, soit le ministère de l'Environnement, de la Lutte aux Changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCC) et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF). Les réponses par rapport à la mission de ces ministères sont, pour certaines, accablantes. Un certain nombre de répondant(e)s mentionnent à même le questionnaire que leur employeur ne respecte pas sa propre mission en matière de développement durable et de protection de l'environnement.

Certains éléments critiques portent sur la reddition de comptes des ministères. La vision selon laquelle la fonction des ministères s'éloigne de leur mission à travers un processus de reddition de comptes autoréférentiel est également corroborée par les groupes de discussion. La question de la reddition de comptes ne pouvant ainsi être séparée de celle de la mission des MO, il importe enfin de qualifier les ambitions des répondant(e)s quant à cette reddition. Nous avons donc sondé l'échantillon afin de savoir comment il entrevoyait cet exercice utilisé afin de déterminer si l'organisation s'engage efficacement dans sa mission.

La question posée portait sur le type de reddition de comptes à prioriser, c'est-à-dire une reddition de comptes quantitative ou qualitative. Tandis que la reddition de comptes quantitative se base sur des indicateurs chiffrés (pourcentage, nombre, ratio); son pendant qualitatif porte sur l'expérience et sur le sens des interventions de l'organisation. À la lumière du tableau 13, il est possible de constater que les répondant(e)s ont une préférence nette (65,06 %) pour la reddition de comptes qualitative. Cette préférence s'est précisée en groupes de discussion, alors que plusieurs personnes mentionnaient le fait que la reddition de comptes interne des MO faisait plus référence à l'efficacité des processus qu'à la mission et aux services offerts.

Tableau 13 : Préférence en termes de reddition de comptes

| Préférence  | Proportion |
|---|------------|
| Une reddition de comptes basée sur des indicateurs qualitatifs  | 65,06 %    |
| Une reddition de comptes basée sur des indicateurs quantitatifs | 8,48 %     |
| Ne sait pas   | 26,46 %    |

N :2181

On constate que c'est une majorité nette qui préfère la reddition de comptes qualitative, peu importe les divisions en sous-groupes. Néanmoins, on observe deux facteurs de

différenciation qu'il importe de mentionner, soit le fait que l'emploi se trouve dans la fonction publique ou non, ainsi que le contact avec la population. Le tableau 14 fait ainsi part d'une plus grande proportion de personnes préférant l'utilisation d'indicateurs qualitatifs hors de la fonction publique, et le tableau 15 démontre que les personnes en contact direct avec la population sont plus à même de favoriser les indicateurs qualitatifs.

Tableau 14 : Préférence en termes de reddition de comptes en fonction du travail dans la fonction publique ou hors de la fonction publique

|                        | Reddition de comptes basée sur des indicateurs qualitatifs | Reddition des comptes basée sur des indicateurs quantitatifs | Ne sait pas |
|------------------------|--|--|-------------|
| Fonction publique      | 64,70 %  | 8,75 %   | 26,55 %     |
| Hors fonction publique | 67,69 %  | 6,54 %   | 25,77 %     |

N : 2181

Tableau 15 : Préférence en termes de reddition de comptes en fonction du niveau de contact avec la population

| Relation avec la population              | Reddition de comptes basée sur des indicateurs qualitatifs | Reddition des comptes basée sur des indicateurs quantitatifs | Ne sait pas |
|--|--|--|-------------|
| Rapport direct avec la population        | 66,80 %  | 8,42 %   | 24,78 %     |
| Pas de rapport direct avec la population | 61,42 %  | 8,64 %   | 29,94 %     |

N : 2179

Enfin, dans le tableau 16, on peut observer la relation entre le taux d'appui à une prévalence des indicateurs qualitatifs dans la reddition de comptes et l'âge. En effet, il semble que l'âge soit un facteur tendant à avoir un effet positif sur l'appui à ce type d'indicateurs.

Tableau 16 : Préférence en termes de reddition de comptes en fonction de l'âge

| Groupe d'âge    | Reddition de comptes basée sur des indicateurs qualitatifs | Reddition des comptes basée sur des indicateurs quantitatifs | Ne sait pas |
|-----------------|--|--|-------------|
| 35 ans et moins | 61,76 %  | 9,93 %   | 28,31 %     |
| 35 à 55 ans     | 64,57 %  | 9,54 %   | 25,89 %     |
| Plus de 55 ans  | 68,72 %  | 5,61 %   | 25,68 %     |

N : 2146

En somme, voici les éléments liés à la qualité des services, à la mission des ministères et organismes et à la reddition de compte qui ressortent du sondage :

- Près de la moitié de personnes entretenant un rapport direct avec la population croient à la capacité d'amélioration des services publics. L'âge est le seul facteur ayant un impact significatif sur la proportion de personnes étant optimiste à cet effet, les personnes de moins de 35 ans étant moins promptes à l'être. Nous expliquons la faible proportion de personnes optimistes par la distance opérée par la dématérialisation constante des services, ainsi que la perte de sens quant au travail (lié entre autres à une autonomisation des objectifs administratifs par rapport aux objectifs en termes de services publics).
- Une très forte majorité de personnes dit connaître la mission de leur MO. Lorsque ces personnes doivent qualifier cette mission, elles décrivent presque toutes les fonctions de leur employeur; néanmoins, certaines limitent la mission à des actions concrètes d'un MO. De manière plus spécifique, les répondant(e)s entretenant un rapport direct avec la population ont un éthos public évident; mentionnant des éléments rappelant les valeurs d'universalité, de droits sociaux et de prise en charge des citoyen(ne)s.
- Une majorité de répondant(e)s favorise une reddition de comptes basée sur des indicateurs qualitatifs, ce qui pourrait, de fait, limiter les processus administratifs autoréférentiels. Néanmoins, une forte minorité dit ne pas savoir quel type de reddition de comptes favoriser.

### 3. INTERSECTIONNALITÉ, TRANSPARENCE ET PARTICIPATION

#### ▪ INTERSECTIONNALITÉ

---

En offrant des services et en s'imposant comme une interface entre les décisions gouvernementales et la population, la fonction publique assume également une fonction démocratique. Non seulement elle doit traiter la population avec équité et impartialité, mais elle doit également s'assurer que les droits de tout(e)s soient connus accessibles et appliqués.

Si l'équité et l'impartialité sont au cœur de la conscience professionnelle du personnel de la fonction publique, les lois, règlements et directives qui leur sont imposés peuvent parfois miner la connaissance, l'accessibilité et l'applicabilité des services de manière à impacter négativement et de manière disproportionnée des groupes spécifiques (comme les femmes, les personnes immigrantes, les personnes handicapées, etc.).

Nous avons ainsi sondé l'échantillon sur la question de l'analyse différenciée selon les sexes intersectionnelle (ADS+) dans la création et l'application de politiques gouvernementales. L'ADS+ est un processus d'analyse visant la prise en compte des réalités diverses et multiples des individus. Cette analyse intègre les diverses discriminations visant les personnes en fonction de leur genre, de leur classe sociale, de leur origine ethnique, etc. Cela permet de définir les impacts de l'action publique de manière différenciée.

Deux questions étaient posées : dans l'une, on demandait si le gouvernement, lorsqu'il dépose des projets de loi, devrait obligatoirement procéder à une ADS+. Dans l'autre, on posait la même question à l'égard des règlements et politiques au sein des ministères.

Les résultats au tableau 17 sont surprenants. Les répondant(e)s donnent leur accord à 41,94 % au premier énoncé, tandis que le niveau d'accord avec le second monte à 52,54 %. L'hypothèse explicative ressortant des groupes de discussion relève du caractère universel des lois : tandis qu'une majorité considère que les lois doivent être générales et universelles, une majorité considère également que c'est dans l'application (donc dans les règlements) que le gouvernement doit trouver la flexibilité pour éviter les discriminations indues. Il importe de mentionner que les femmes, les personnes non binaires et les personnes s'identifiant comme non-blanches ont proportionnellement répondu plus souvent être en accord avec les deux énoncés. Il importe également de mentionner que les taux d'accord avec les énoncés chez les jeunes (35 ans et moins) sont de loin le plus important lorsque l'on analyse l'ensemble des découpages possible, soit respectivement 66,15 % et 81,54 %.

Tableau 17 : Accord avec des énoncés en lien avec l'ADS+

| Énoncé   | Proportion en accord avec l'énoncé |
|--|------------------------------------|
| Dans tous ses projets de loi, le gouvernement devrait procéder à une ADS+              | 41,94 %                            |
| Dans tous leurs règlements et politiques, les ministères devraient procéder à une ADS+ | 52,54 %                            |

N : 1576

## ▪ TRANSPARENCE

La fonction publique a également un rôle à jouer dans les principes de responsabilité et d'imputabilité gouvernementales. L'accès aux renseignements et la reddition de comptes représentent des facettes importantes de ces principes. Le tableau 18 montre dans quelle proportion les répondant(e)s sont en accord avec une augmentation de la transparence dans leur MO (61,87 %). Les groupes de discussion nous informent sur les facteurs menant à d'autres réponses : les efforts de transparence gouvernementale sont chronophages, et la culture de « silos » en matière de documentation au sein des MO rend parfois le travail extrêmement difficile.

**Tableau 18 : Opinion par rapport à la transparence gouvernementale**

| À quel point devrait-on assurer que les décisions, communications internes, avis et autres documents produits soient plus accessibles, compréhensibles et diffusés? |         |         |                  |
|---|---------|---------|------------------|
| Beaucoup moins  | 1,37 %  | 3,05 %  | Moins            |
| Un peu moins  | 1,68 %  |         |                  |
| Ni plus ni moins  | 20,73 % | 20,73 % | Ni plus ni moins |
| Un peu plus   | 24,18 % | 61,87 % | Plus             |
| Beaucoup plus   | 37,69 % |         |                  |
| Ne sait pas   | 14,35 % | 14,35 % | Ne sait pas      |

N : 2258

Trois éléments principaux ont un impact significatif sur l'opinion selon laquelle les décisions, communications, avis et autres documents produits devraient être plus accessibles (agrégation des réponses considérant qu'ils doivent l'être un peu plus et beaucoup plus). Ces facteurs étant corrélés positivement sont l'âge, le fait d'être en contact direct avec la population, ainsi que le fait d'être à l'emploi de la fonction publique (respectivement aux tableaux 19, 20 et 21).

**Tableau 19 : Opinion par rapport à la transparence gouvernementale en fonction de l'âge**

| À quel point devrait-on assurer que les décisions, communications internes, avis et autres documents produits soient plus accessibles, compréhensibles et diffusés? | 35 ans et moins | 36 à 55 ans | Plus de 55 ans |
|---|-----------------|-------------|----------------|
| Moins   | 2,81 %          | 2,91 %      | 3,19 %         |
| Ni plus ni moins  | 24,91 %         | 20,54 %     | 19,29 %        |
| Plus  | 60,70 %         | 61,98 %     | 62,30 %        |
| Ne sait pas   | 11,58 %         | 14,57 %     | 15,22 %        |

N : 2223

**Tableau 20 : Opinion par rapport à la transparence gouvernementale en fonction du niveau de contact avec la population**

| À quel point devrait-on assurer que les décisions, communications internes, avis et autres documents produits soient plus accessibles, compréhensibles et diffusés? | Contact direct avec la population | Pas de contact direct avec la population |
|---|-----------------------------------|--|
| Moins   | 3,11 %                            | 2,97 %                                   |
| Ni plus ni moins  | 21,12 %                           | 19,84 %                                  |
| Plus  | 63,16 %                           | 59,25 %                                  |
| Ne sait pas   | 12,61 %                           | 17,95 %                                  |

**Tableau 21 : Opinion par rapport à la transparence gouvernementale en fonction du travail dans la fonction publique ou hors de la fonction publique**

|                  | Fonction publique | Hors fonction publique | Total   |
|------------------|-------------------|------------------------|---------|
| Moins            | 3,22 %            | 1,85 %                 | 3,05 %  |
| Ni plus ni moins | 20,22 %           | 24,44 %                | 20,73 % |
| Plus             | 62,63 %           | 56,29 %                | 61,87 % |
| Ne sait pas      | 13,93 %           | 17,41 %                | 14,35 % |

Total : 2258

## ■ PARTICIPATION

Le dernier élément de cette section concerne la démocratie dite ouvrière dans un contexte d'organisme parapublic. En effet, lorsque l'on assiste à des sorties de fonction publique, et dans la mesure où les ministres perdent des prérogatives en matière de gestion au profit des conseils d'administration (CA) nommés, il importe de poser la question de la participation des travailleur(se)s auxdits CA. Cette participation soulève de nombreux questionnements en termes d'implication syndicale, de relais démocratiques et de positionnements des travailleur(se)s dans la production de services publics.

Néanmoins, le tableau 22 nous démontre que la question doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Nous avons soumis une série concernant la présence de travailleur(se)s dans les CA, et le taux de répondant(e)s considérant que leur présence doit être significative (plus de 33 % des membres d'un CA) totalise 43,19 %!

Ces réponses rappellent deux des doléances les plus souvent exprimées en matière de gestion publique, c'est-à-dire le manque de valorisation des connaissances acquises sur le terrain par le personnel des MO, ainsi que le manque de consultation de la direction à chaque prise de décision.

Tableau 22 : Présence de travailleur(se)s dans les conseils d'administration

| Énoncé   | Proportion |
|--|------------|
| Il ne devrait absolument pas y avoir de présence de travailleur-euse-s dans les conseils d'administration        | 4,88 %     |
| Il devrait y avoir une représentation symbolique des travailleur-euse-s dans les conseils d'administration       | 13,19 %    |
| De manière générale, entre 0 % et 33 % des membres d'un conseil d'administration devraient être des employé-e-s  | 20,50 %    |
| De manière générale, entre 33 % et 50 % des membres d'un conseil d'administration devraient être des employé-e-s | 20,25 %    |
| De manière générale, au moins 50 % des membres d'un conseil d'administration devraient être des employé-e-s      | 22,94 %    |
| Ne sait pas  | 18,25 %    |

N : 1600

En somme, en termes d'intersectionnalité, de transparence et de participation, voici ce qui se dégage des réponses :

- En termes d'analyse différenciée selon les sexes et intersectionnelle; les résultats sont très partagés. Malgré tout, lorsqu'on observe le sous-groupe composé de jeunes de 35 ans et moins, on remarque que l'appui à l'obligation gouvernementale de procéder à une ADS+ est substantiel (66,15 % pour les projets de loi et 81,54 % pour les règlements et politiques).
- Une légère majorité de personnes considère que le gouvernement doit faire plus d'efforts en matière de transparence gouvernementale (61,87 %). Elles sont plus souvent en accord lorsqu'elles sont en contact direct avec la population et qu'elles sont dans la fonction publique. La faiblesse de cette majorité n'est néanmoins pas le corollaire d'un faible appui à une moins grande transparence, alors que seuls 3,05 % des répondant(e)s répondent en ce sens. C'est ainsi un certain nombre de personnes qui déclarent ne pas savoir, ou considérer qu'il ne faut ni plus ni moins de transparence. Les opinions ambivalentes par rapport à cette transparence émanent souvent d'une frustration liée à l'impression que la reddition de comptes remplace de plus en plus le service.
- La plupart des répondant(e)s (63,69 %) considèrent qu'il faut une représentation plus que symbolique des fonctionnaires dans les conseils d'administration. Ces réponses font écho à ce qui a été mentionné dans les groupes de discussion, où les participant(e)s ont fait mention de leur intérêt à participer au moins aux décisions ayant un impact sur l'organisation du travail, les outils de travail et le service à la population.

#### 4. DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS ET SOUS-TRAITANCE

Dématérialisation et sous-traitance : Il apparaît important d'unir ces deux enjeux dans notre analyse. En effet, ces deux aspects se nourrissent l'un de l'autre : l'automatisation et la dématérialisation des services, doublée du manque d'investissement gouvernemental dans ses capacités informatiques, a mené à un recours accru à la sous-traitance, qui elle-même contribue à la perte de compétences internes. Ces deux tendances, aspects incontournables de l'intégration du néolibéralisme dans la fonction publique, semblent également s'accélérer depuis quelques années.

La dématérialisation des services correspond également aux dynamiques néolibérales de désagrégation de l'État : la diminution de la qualité, de la flexibilité et de l'accessibilité des services causées par la dématérialisation et le sous-investissement créent une insatisfaction populaire permettant ainsi au gouvernement de privatiser et de sous-traiter plus facilement, voire de simplement couper des services publics. Sous couvert de l'urgence d'informatiser et de virage numérique, les décideurs politiques ont également imposé des transformations massives en matière de dématérialisation dans les dernières années : multiples lois ayant pour objectif l'accélération du virage (par exemple, la Loi favorisant la transformation numérique de l'administration publique), stratégie de transformation numérique gouvernementale, stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique, etc.

Le gouvernement a également profité de la dernière crise sanitaire afin d'accélérer le processus de dématérialisation des services gouvernementaux: fermetures de nombreux bureaux de la CNESST, prise de rendez-vous obligatoires pour accéder aux services du Tribunal administratif du logement (TAT), implantation graduelle de l'automatisation du traitement de dossiers à l'aide sociale, etc.

##### ▪ DÉMATÉRIALISATION

---

Afin de dresser un portrait de la relation que les répondant(e)s entretiennent avec le virage numérique gouvernemental, nous avons donc posé une question sondant l'inquiétude par rapport à une potentielle surutilisation du numérique. Les résultats, au tableau 23, indiquent qu'une majorité de personnes n'ont pas d'inquiétudes par rapport à ce potentiel. Les groupes de discussion semblent indiquer que l'absence de crainte provient de la certitude d'avoir un travail irremplaçable. Les commentaires du sondage vont dans le même sens : les inquiétudes liées à la surutilisation du numérique portent surtout sur l'emploi, la classification, et dans une moindre mesure, la fracture numérique.

Tableau 23 : Inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique

|                  |         |
|------------------|---------|
| Pas d'inquiétude | 74,79 % |
| Inquiétude       | 25,21 % |

N : 2217

Des tableaux 24 à 27, il est possible d'observer une relation en ce qui a trait aux inquiétudes et en fonction des variables d'âge, de genre, de travail dans la fonction publique ou hors fonction publique et de contact direct avec la population dans le cadre du travail.

Tableau 24 : Inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique en fonction de l'âge

|                  | 35 ans et moins | 36 à 55 ans | Plus de 55 ans |
|------------------|-----------------|-------------|----------------|
| Pas d'inquiétude | 79,15 %         | 76,93 %     | 67,56 %        |
| Inquiétude       | 20,85 %         | 23,07 %     | 32,44 %        |

N :2217

Tableau 25 : Inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique en fonction du genre

|                  | Femme   | Homme   |
|------------------|---------|---------|
| Pas d'inquiétude | 74,41 % | 76,38 % |
| Inquiétude       | 25,59 % | 23,62 % |

N :2180

Tableau 26 : Inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique en fonction du travail dans la fonction publique ou hors fonction publique

| Présence d'IA    | Fonction publique | Hors de la fonction publique |
|------------------|-------------------|------------------------------|
| Pas d'inquiétude | 74,21 %           | 79,09 %                      |
| Inquiétude       | 25,79 %           | 20,91 %                      |

N : 2217

Tableau 27 : Inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique en fonction de l'existence d'un contact direct avec la population dans le cadre du travail

|                  | Contact direct avec la population | Pas de contact direct avec la population |
|------------------|-----------------------------------|--|
| Pas d'inquiétude | 72,56 %                           | 79,26 %                                  |
| Inquiétude       | 27,44 %                           | 20,74 %                                  |

N : 2215

Parmi les inquiétudes spécifiques mentionnées par les répondant(e)s, la perte d'emploi est la plus fréquente. Plusieurs personnes mentionnent également que le virage numérique est à l'origine de la dépersonnalisation des services, limitant ainsi la qualité du contact la population. En effet, le virage numérique gouvernemental est, selon plusieurs, le corollaire d'une trop grande généralisation et d'un manque de flexibilité dans le traitement de la population. Le fossé numérique, tant pour la population que pour les travailleur(se)s, est également une considération souvent mentionnée.

Une autre inquiétude est la disparition de l'accompagnement dans un continuum, rendant ainsi les citoyen(ne)s incapables d'interagir avec une personne réellement responsable de leur dossier. La dématérialisation a donc comme risque de déresponsabiliser la fonction publique. À cet effet, plusieurs personnes mentionnent que le virage numérique doit devenir un outil, et non pas un élément de gestion forçant la centralisation, l'intensification du travail ou le remplacement des tâches. Il doit en effet avoir comme but premier de valoriser les emplois et permettre d'assurer un service de qualité.

Les répondant(e)s mentionnent également régulièrement le risque d'erreur et de perte d'information à travers le virage numérique. À titre d'exemple, nous avons récemment pu observer l'implantation ratée de SAAQclic.

Enfin, certain(e)s répondant(e)s font état non seulement du risque d'augmentation de la dépendance aux sous-traitants; mais également du fait que le virage numérique peut représenter un voile permettant de justifier des manœuvres austéritaires. En effet, sous couvert de virage numérique, de prétendue accessibilité et d'optimisation des processus, les différents ministères et organismes peuvent implanter des systèmes automatisés afin de limiter les dépenses en ressources humaines et d'intensifier le travail des fonctionnaires.

Il apparaît important de mentionner qu'au sujet de l'inquiétude face à la surutilisation du numérique, les groupes de discussion ne concordent pas tous avec les résultats du sondage. En effet, ils mentionnaient tous une certaine inquiétude par rapport à la dématérialisation des emplois et des services. Cela est possiblement dû à un biais de sélection quant aux participant(e)s, qui pourraient être plus inquiet(e)s que la moyenne. Nous pouvons également soulever l'hypothèse selon laquelle le manque de connaissance des systèmes numériques utilisés est à la source d'une plus faible inquiétude. En effet, la fordisation du travail dans un grand nombre de MO publics crée des silos de connaissances, limitant ainsi le partage de savoirs sur l'utilisation de solutions numériques.

Cette hypothèse a été testée par rapport à l'utilisation de l'intelligence artificielle. Nous avons ainsi demandé aux répondant(e)s si leur MO avait implanté un système d'intelligence artificielle (SIA). Dans le cadre de cette question, l'intelligence artificielle était définie comme : « un ensemble de techniques mises en œuvre en vue de réaliser des programmes capables de simuler l'intelligence humaine »<sup>6</sup>. Elle peut se traduire par une exécution complète ou partielle des tâches qui pourraient être effectuées par des humains.

Nous pouvons constater, au tableau 28, que la proportion de personnes déclarant ne pas savoir si leur MO a implanté un SIA est particulièrement forte (44,96 %). En plus des silos en matière de partage d'informations, il importe également de rappeler le manque de connaissances de plusieurs participant(e)s en ce qui a trait aux transformations numériques. Cet état de fait reflète les réalités de la société québécoise, alors que les différences entre automatisation, dématérialisation et intelligence artificielle ne sont pas parfaitement maîtrisées.

Tableau 28 : Connaissance par rapport à l'utilisation d'un SIA dans le ministère ou l'organisme

| Utilisation d'un SIA dans le ministère ou l'organisme | Proportion |
|---|------------|
| Oui   | 7,65 %     |
| Non   | 47,39 %    |
| Ne sait pas   | 44,96 %    |

N : 2260

---

<sup>6</sup>Encyclopédie Larousse, s.d.

Par ailleurs, il importe de mentionner que pour un même ministère, il est arrivé à plusieurs reprises que les réponses « non », « oui » et « ne sait pas » ont été compilées. Dans le tableau 29, on observe ainsi la proportion de répondant(e)s par organisation déclarant une utilisation d'un SIA au sein de leur MO. À l'exception des répondant(e)s de Revenu Québec, aucun travailleur(se) hors de la fonction publique ne confirme l'utilisation d'un SIA par son employeur. L'utilisation de SIA semble être multiple; néanmoins, on observe que la fonction déclarée des SIA correspond le plus souvent à quatre (4) utilisations, soit la gestion automatisée de dépôts de documents, un processus de décision automatisée pour établir l'admissibilité à un programme, un processus automatisé pour orienter la population ses questions et démarches, ainsi que le classement automatisé de dossiers. Il semble également pertinent de mentionner que plus de 3 % déclarent que leur employeur utilise un système automatisé pour leur attribuer des tâches dans le cadre de leur travail.

Tableau 29 : Connaissance par rapport à l'utilisation d'un SIA dans le ministère ou l'organisme pour certains ministères et organismes choisis

| Ministère ou organisme   | Proportion de répondant(e)s par ministère et organisme déclarant l'utilisation d'un SIA |
|--|---|
| Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail | 20,30 %   |
| Revenu Québec  | 14,75 %   |
| Ministère des Ressources naturelles et des Forêts                            | 12,64 %   |
| Société d'assurance automobile du Québec                                     | 12,23 %   |
| Ministère de la Justice du Québec  | 8,23 %  |
| Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale                            | 5,97 %  |
| Ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques      | 5,13 %  |
| Ministère des Transports et de la Mobilité durable                           | 3,51 %  |
| Sûreté du Québec   | 0 %   |

N : 2260

Sur la base des informations présentées dans le tableau 30, on observe que les répondant(e)s ont plus tendance à avoir des craintes en lien avec la surutilisation du numérique par leur employeur lorsqu'elles et ils ont connaissance de l'implantation d'un SIA. Ces craintes sont également élevées pour le sous-groupe travaillant au MESS, 31,12 % se déclarant inquiet(e)s. Cela peut être expliqué entre autres par l'introduction récente de la gestion partagée de prestation de services (GPPS), désormais nommée UNIR, et ayant pour objectif avoué d'automatiser l'analyse et le traitement des dossiers,

limitant ainsi la dimension « intervention » dans le métier des agent(e)s d'aide socioéconomique du ministère<sup>7</sup>.

**Tableau 30 : Inquiétude en lien avec la surutilisation de solutions numériques en fonction de l'utilisation déclarée d'un SIA**

| Utilisation d'un SIA par le ministère ou l'organisme         | Oui     | Non     | Ne sait pas |
|--|---------|---------|-------------|
| Pas d'inquiétude en lien avec la surutilisation du numérique | 64,12 % | 80,43 % | 70,62 %     |
| Inquiétude en lien avec la surutilisation du numérique       | 35,88 % | 19,57 % | 29,38 %     |

N : 2215

### **SOUS-TRAITANCE**

Après avoir interrogé la relation à l'utilisation du numérique et à l'intelligence artificielle, nous avons également posé une question concernant la sous-traitance. Sans surprise, elle représente un cheval de bataille historique du SFPQ. Après des années de batailles, force est de constater que la sous-traitance n'a pas diminué, et que le gouvernement actuel utilise la pénurie de main-d'œuvre actuelle pour justifier un recours idéologique à des sous-traitants afin de remplacer à fort coût le travail des employé(e)s de la fonction publique.

Nous nous sommes interrogés sur la normalisation de cette sous-traitance : est-ce que la pratique répétée de recours à la sous-traitance a rendu nos membres plus enclins à l'accepter? Nous avons donc demandé quelle place devrait avoir la sous-traitance au Québec dans les champs des services à la population, des inspections et enquêtes, de l'informatique, de l'entretien des infrastructures routières et de l'élaboration d'une vision stratégique. Le tableau 31 fait état des réponses pour l'ensemble de l'échantillon. On observe ainsi que c'est en matière de services aux citoyen(ne)s et en matière d'inspections et d'enquêtes qu'une forte majorité est encore résolument opposée à la sous-traitance. Néanmoins, dans les champs pour lesquels la sous-traitance est plus implantée, et en compétition directe avec le travail de nos membres, soit l'informatique et l'entretien des infrastructures routières, plus de personnes font part d'une plus grande ouverture à l'augmentation de la sous-traitance (simultanément plus nombreux à proposer plus de sous-traitance et moins nombreux à s'opposer catégoriquement à la sous-traitance). Pour ces deux champs ainsi que pour l'élaboration d'une vision stratégique, plus du cinquième des répondant(e)s déclarent également préférer le statu quo (« Neutre / Ni plus ni moins »).

<sup>7</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, 2018. « Plan directeur en ressources informationnelles 2018-2023 ».

**Tableau 31 : Relation à la sous-traitance dans divers champs d'action de l'État**

|   | Absolument aucune sous-traitance | Pas de sous-traitance, sauf exception | Neutre / Ni plus ni moins | Plus de sous-traitance qu'en ce moment | Ne sait pas |
|---|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|-------------|
| Services aux citoyen(ne)s (N :1598)               | 33,29 %                          | 39,24 %                               | 16,02 %                   | 4,76 %                                 | 6,70 %      |
| Inspection et enquête (N :1581)                   | 35,29 %                          | 31,63 %                               | 16,51 %                   | 9,30 %                                 | 7,27 %      |
| Informatique (N :1586)                            | 24,46 %                          | 35,50 %                               | 21,94 %                   | 11,60 %                                | 6,49 %      |
| Entretien des infrastructures routières (N :1589) | 22,40 %                          | 33,29 %                               | 20,77 %                   | 15,73 %                                | 7,80 %      |
| Élaboration d'une vision stratégique (N :1585)    | 33,69 %                          | 25,87 %                               | 20,95 %                   | 8,01 %                                 | 11,48 %     |

Cette relation à la sous-traitance ne semble pas toujours idéologique; très peu de répondant(e)s ayant répondu « plus de sous-traitance qu'en ce moment » l'ont fait dans plus de trois champs d'action étatique. Certaines variables sont toutefois corrélées à une opinion plus positive à l'accroissement de la sous-traitance. Parmi eux, le facteur le plus déterminant est celui de l'âge. En effet, au tableau 32, on peut observer des taux d'opposition catégorique à la sous-traitance substantiellement plus bas chez les jeunes que pour la moyenne des répondant(e)s (en comparaison avec le tableau 31). Également, avoir une inquiétude par rapport à la surutilisation du numérique semble être liée à une plus forte opposition à la sous-traitance que la moyenne (tableau 33, en comparaison au tableau 31).

**Tableau 32 : Relation à la sous-traitance pour les 35 ans et moins**

|  | Absolument aucune sous-traitance | Pas de sous-traitance, sauf exception | Neutre / Ni plus ni moins | Plus de sous-traitance qu'en ce moment | Ne sait pas |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|-------------|
| Services aux citoyen(ne)s (N :198)               | 27,78 %                          | 34,85 %                               | 24,75 %                   | 6,06 %                                 | 6,57 %      |
| Inspection et enquête (N :198)                   | 27,27 %                          | 24,75 %                               | 25,76 %                   | 15,15 %                                | 7,07 %      |
| Informatique (N :198)                            | 15,66 %                          | 27,27 %                               | 34,34 %                   | 14,65 %                                | 8,08 %      |
| Entretien des infrastructures routières (N :198) | 18,69 %                          | 22,73 %                               | 30,30 %                   | 18,18 %                                | 10,10 %     |
| Élaboration d'une vision stratégique (N :197)    | 30,96 %                          | 16,75 %                               | 30,46 %                   | 8,63 %                                 | 13,20 %     |

**Tableau 33 : Relation à la sous-traitance pour les personnes inquiétées par la surutilisation du numérique**

|  | Absolument aucune sous-traitance | Pas de sous-traitance, sauf exception | Neutre / Ni plus ni moins | Plus de sous-traitance qu'en ce moment | Ne sait pas |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|-------------|
| Services aux citoyen(ne)s (N :443)               | 36,34 %                          | 41,76 %                               | 12,42 %                   | 3,39 %                                 | 6,09 %      |
| Inspection et enquête (N :437)                   | 41,65 %                          | 30,43 %                               | 13,50 %                   | 7,78 %                                 | 6,64 %      |
| Informatique (N :442)                            | 27,38 %                          | 34,62 %                               | 20,14 %                   | 11,31 %                                | 6,56 %      |
| Entretien des infrastructures routières (N :438) | 28,08 %                          | 32,88 %                               | 19,86 %                   | 12,56 %                                | 6,62 %      |
| Élaboration d'une vision stratégique (N :442)    | 37,33 %                          | 23,98 %                               | 20,81 %                   | 7,47 %                                 | 10,41 %     |

En somme, en matière de dématérialisation et de sous-traitance, voici les éléments qui ressortent du sondage :

- Près des trois quarts des répondant(e)s ne sont pas inquiet(e)s par rapport à la surutilisation du numérique; les jeunes, les gens hors de la fonction publique, les personnes sans contact direct avec la population et les hommes sont également plus nombreux à ne pas être inquiet(e)s.
- Les craintes exprimées par l'autre quart des répondant(e)s sont principalement liées à la perte ou à la dévalorisation de leur emploi, ainsi qu'à une diminution de la qualité des services.
- La connaissance de l'existence d'un SIA varie fortement en fonction des MO; et les réponses divergent pour la majorité des employeurs. Les personnes déclarant l'existence d'un SIA sont plus inquiètes que les autres par rapport à la surutilisation du numérique.
- Il existe une corrélation entre le fait d'être inquieté par la surutilisation du numérique et le fait d'être plus hostile à la sous-traitance.
- L'informatique, ainsi que l'entretien des infrastructures routières, sont les deux champs d'intervention de l'État où les répondant(e)s semblent les plus ouverts à la sous-traitance. On peut hypothétiser que la forte présence de sous-traitance dans

ces deux champs d'activités ont « habitué » les répondant(e)s à cette pratique, la rendant plus socialement acceptable à leurs yeux que là où elle n'a pas autant cours.

## 5. REVENUS DE L'ÉTAT ET OBJECTIFS DES POUVOIRS PUBLICS

### ■ MESURES D'AUGMENTATION DES REVENUS

---

Depuis 40 ans, la gestion néolibérale des divers gouvernements a fait écopier à la fonction publique de vagues successives d'austérité, la privant ainsi des moyens nécessaires pour favoriser un essor des services publics. En termes de financement, il importe également de mentionner que lorsqu'il est question du budget de l'État, c'est d'habitude sous l'angle des dépenses que l'œil public se penche. En effet, il est plus facile d'aborder des scandales sur des dépenses que le fait, non moins scandaleux, que des sommes disponibles et à la libre disposition des personnes et entreprises les plus riches de la société ne soient pas prélevées pour le bien commun.

Le cadre législatif restreignant les dépenses gouvernementales va également dans le sens de l'austérité institutionnalisée : la Loi sur l'équilibre budgétaire ainsi que la Loi sur la réduction de la dette ne mentionnent pas de dépenses plancher ni de revenus planchers. Ces deux lois ont plutôt comme objectif de plafonner les dépenses gouvernementales, alimentant ainsi les politiques structurellement austéritaires. Le sondage a ainsi abordé la question des revenus de l'État québécois, qui servent à financer le nombre de services, dont ceux qui sont offerts par la fonction publique.

Le tableau 34 nous fait ainsi part du degré d'accord avec certaines mesures qui pourraient permettre d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement québécois. Le choix des mesures proposées découlait d'une triple volonté : minimiser le nombre de mesures, proposer des solutions équitables pour la population et proposer des solutions ayant un impact non-marginal sur les finances publiques. C'est la raison pour laquelle certaines solutions se retrouvant parfois dans l'espace public ont été omises, comme l'augmentation des taxes à la consommation (inéquitable pour les personnes les plus défavorisées)<sup>8</sup> ou une taxe québécoise sur les biens de luxe (impact budgétaire insuffisant pour que la mesure soit structurante).

---

<sup>8</sup> Fortier, Francis et Simon Tremblay-Pepin. 2014. « Les taxes à la consommation et les inégalités au Québec ». Institut de recherche et d'informations socio-économiques. Montréal.

**Tableau 34 : Degré d'accord avec certaines mesures pour augmenter les revenus de l'État**

|   | Fortement en désaccord | En désaccord | Neutre  | En accord | Fortement d'accord | Ne sait pas |
|---|------------------------|--------------|---------|-----------|--------------------|-------------|
| Taxes sur le capital des ultrariches (N :2079)                                  | 3,09 %                 | 5,18 %       | 10,27 % | 27,25 %   | 51,50 %            | 2,71 %      |
|   | 8,27 %                 |              | 10,27 % | 78,75 %   |                    | 2,71 %      |
| Taxes sur le capital des entreprises (N :2102)                                  | 2,35 %                 | 6,85 %       | 21,36 % | 42,24 %   | 23,71 %            | 3,50 %      |
|   | 9,20 %                 |              | 21,36 % | 65,95 %   |                    | 3,50 %      |
| Augmentation du taux d'imposition des paliers (N :2087) d'imposition supérieurs | 4,29 %                 | 11,39 %      | 18,68 % | 35,78 %   | 25,58 %            | 4,29 %      |
|   | 15,68 %                |              | 18,68 % | 61,37 %   |                    | 4,29 %      |
| Augmentation de l'impôt des entreprises privées (N :2098)                       | 3,34 %                 | 11,39 %      | 31,79 % | 33,32 %   | 17,02 %            | 3,15 %      |
|   | 14,73 %                |              | 31,79 % | 50,34 %   |                    | 3,15 %      |

On peut observer que la taxe sur le capital des ultrariches représente de loin la mesure la plus favorisée parmi les quatre proposées (78,75 % en accord). Les taxes sur le capital des entreprises suivent à 65,95 %. Chose intéressante, l'augmentation du taux d'imposition des paliers supérieurs est moins favorisée que les deux premières options, alors que la presque totalité répondant(e)s, dans la mesure où leurs revenus ne proviennent que de leur emploi dans la fonction publique ou parapublique, n'ont pas accès à ces paliers supérieurs (les deux derniers paliers étant les gains entre 98 540\$ et 119 910\$ (24 %) ainsi que les gains supérieurs à 112 655\$ (25,75 %) pour l'année 2023). Enfin, il semble que l'augmentation de l'impôt des entreprises privées soit la mesure la moins populaire, à peine 50 % l'appuyant. La grande proportion de personnes se prononçant comme neutres par rapport à cette mesure (31,79 %, soit plus de 10 % de plus que pour la seconde mesure pour laquelle ce taux est le plus élevé) démontre cependant que les connaissances par rapport à la fiscalité des entreprises doivent être cultivées, à défaut de quoi la dépolitisation de la fiscalité des entreprises risque de se faire au profit de mesures fiscales pour les particuliers.

#### ▪ MISSIONS ET RÔLE FONDAMENTAL DE L'ÉTAT

Au-delà des avenues pour augmenter les revenus de l'État, il importe de déterminer ce qui doit être privilégié dans l'utilisation de ceux-ci. La priorisation nous renseigne sur la vision que les répondant(e)s ont des missions primordiales de l'État. Nous avons donc posé une question afin de déterminer quels sont les champs d'action économiques prioritaires de l'État. Nous avons identifié 4 champs, soit le soutien aux entreprises (option 1), la

diminution de la dette de l'État (option 2), la redistribution de la richesse (option 3) et le maintien et la bonification des services aux citoyen(ne)s (option 4).

Le tableau 35 fait état des réponses à cette question. Sans surprise, l'option 4 est la priorité chez une majorité de répondant(e)s (54,47 %). Elle est suivie de la redistribution de richesses, pour plus d'un quart des répondant(e)s (26,06 %).

Le cumulatif des personnes ayant inscrit ces deux options en priorité 1 ou 2 est respectivement de 83,32 % et 59,91 %. Néanmoins, ces fortes proportions doivent être nuancées.

Premièrement, la diminution de la dette de l'État est mise en priorité 1 par 15,14 % des répondant(e)s, et en priorité 2 pour 19,42 %, soit un cumulatif de 34,46 %. Cela représente plus du tiers de l'échantillon.

Par ailleurs, lorsqu'on cherche à isoler les personnes qui ont inscrit l'option 3 et l'option 4 dans leurs deux priorités, elles représentent 47,19 %. Inversement, lorsqu'on fait l'exercice pour les options 1 et 2, on obtient 3,90 % des répondant(e)s.

On peut donc déterminer que si l'importance accordée à la diminution de la dette reste présente dans l'esprit d'un certain nombre, ces personnes gardent une sensibilité pour une fiscalité redistributive (option 3 et 4). En effet, 88,72 % des personnes mentionnant la diminution de la dette en priorité 1 ou 2 avaient comme autre priorisation principale l'option 3 ou 4 (tableau 36).

En regardant le tableau 35, on peut observer les combinaisons d'options en ce qui a trait à leur priorisation. On observe ainsi que la combinaison comportant le maintien et la bonification des services aux citoyen(ne)s reste assez fréquente pour les personnes dont l'une des deux priorités est le soutien aux entreprises (65,29 %). Inversement, la combinaison pour laquelle le soutien aux entreprises est l'option la plus fréquente est celle comprenant le maintien et la bonification des services. Nous avons donc émis l'hypothèse selon laquelle les répondant(e)s considèrent que les services de la fonction publique doivent également servir le tissu économique québécois en offrant prioritairement non seulement des services aux citoyen(ne)s, mais également aux entreprises. Cette hypothèse a été confirmée en groupes de discussion, alors qu'un grand nombre de personnes considéraient prioritaire pour l'État de valoriser l'apport économique des entreprises.

**Tableau 35 : Priorisation en ce qui a trait à l'utilisation des revenus collectés par l'État québécois**

|   | Priorité 1 | Priorité 2 | Priorité 3 | Priorité 4 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Soutien aux entreprises (option 1)                                | 4,33 %     | 17,88 %    | 34,90 %    | 42,88 %    |
| Diminution de la dette de l'État (option 2)                       | 15,14 %    | 19,42 %    | 32,07 %    | 33,37 %    |
| Redistribution de la richesse (option 3)                          | 26,06 %    | 33,85 %    | 20,82 %    | 19,28 %    |
| Maintien et bonification des services aux citoyen(ne)s (option 4) | 54,47 %    | 28,85 %    | 12,21 %    | 4,47 %     |

N : 2079

**Tableau 36 : Combinaison des options en priorité 1 et 2**

|  | Soutien aux entreprises | Diminution de la dette de l'État | Redistribution de la richesse | Maintien et bonification des services offerts aux citoyen(ne)s |
|--|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--|
| Soutien aux entreprises  |                         | 11,28 %                          | 6,34 %                        | 17,37 %  |
| Diminution de la dette de l'État                               | 17,96 %                 |                                  | 14,93 %                       | 26,02 %  |
| Redistribution de la richesse                                  | 17,14 %                 | 25,91 %                          |                               | 56,61 %  |
| Maintien et bonification des services offerts aux citoyen(ne)s | 65,29 %                 | 62,81 %                          | 78,73 %                       |  |
| Total  | 100 % (N : 461)         | 100 % (N : 718)                  | 100 % (N : 1246)              | 100 % (N : 1733)   |

Le rapport entretenu avec les différentes mesures potentielles pour augmenter le revenu de l'État doit également être nuancé à cette étape-ci. À cet effet, le tableau 37 nous fait part du pourcentage de répondant(e)s ayant témoigné une attitude positive à ces mesures en fonction de l'option inscrite en priorité 1 dans les tableaux précédents.

Certains écarts étaient prévisibles : les personnes ayant inscrit en priorité 1 le soutien aux entreprises ou la diminution de la dette de l'État sont moins favorables que les autres à l'ensemble des mesures fiscales avancées. Néanmoins, il importe de mentionner qu'à part

l'augmentation des impôts des entreprises, au moins la moitié des répondant(e)s sont favorables à l'ensemble des mesures, indépendamment de l'option priorisée.

D'autres éléments d'analyse sont intéressants dans ce tableau. Premièrement, l'écart entre les proportions de répondant(e)s favorables à une mesure est le plus grand pour l'augmentation des taux d'impôts supérieurs des particuliers (15,43 %) et pour la taxation du capital des ultrariches (13,11 %). Fait important à noter : en ce qui a trait aux mesures liées à l'imposition, les personnes priorisant la redistribution de la richesse sont proportionnellement plus nombreuses que celles priorisant les services à la population à être en accord, alors que les proportions sont similaires pour les mesures liées à la taxation du capital.

Tableau 37 : Attitude positive envers certaines mesures pour augmenter les revenus de l'État en fonction de la priorisation pour l'utilisation des revenus de l'État (priorité 1)

|  | Taxes sur le capital des ultrariches | Taxes sur le capital des entreprises | Augmentation des taux d'impôts supérieurs des particuliers | Augmentation de l'impôt des entreprises |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| Soutien aux entreprises                                    | 68,18 %                              | 59,09 %                              | 50,00 %  | 47,73 %                                 |
| Diminution de la dette de l'État                           | 69,87 %                              | 58,06 %                              | 57,28 %  | 44,84 %                                 |
| Redistribution de la richesse                              | 81,04 %                              | 67,80 %                              | 65,43 %  | 55,58 %                                 |
| Maintien et bonification des services aux citoyens         | 81,29 %                              | 68,36 %                              | 61,85 %  | 50,22 %                                 |
| Écart entre la proportion la plus petite et la plus grande | 13,11 %                              | 10,30 %                              | 15,43 %  | 10,74 %                                 |

N : 2069

Si les tableaux précédents peuvent nous donner des indications sur les priorités en matière d'actions et de priorités fiscales, le suivant nous permet d'observer plus directement le rôle que les répondant(e)s attribuent à l'État (et par conséquent à la fonction publique).

Le tableau 38 indique en effet quel énoncé des quatre suivants est celui choisi afin de définir le rôle de l'État. Ci-dessous les énoncés proposés :

- Il faut augmenter le nombre d'emplois publics, et consacrer beaucoup plus d'argent aux services publics afin que chaque usager, quels que soient ses moyens, ait accès à des services publics de qualité; les services publics ont une mission d'intérêt général à une mission sociale, ils ne doivent pas chercher à être rentables.

- Tous les services publics ont une mission d'intérêt général et une mission sociale - ne laisser personne à l'écart - que des entreprises privées ne pourraient pas assumer; ils doivent disposer des moyens suffisants pour servir la collectivité, mais l'État doit aussi chercher à les rendre plus efficaces.
- Pour ne pas représenter une trop lourde charge pour l'État, les services publics doivent devenir à la fois plus efficaces et moins coûteux; quelques-uns peuvent être en partie privatisés - dès lors que l'État en garde le contrôle - ce qui l'incitera à s'améliorer.
- L'État doit concentrer ses efforts sur ses principales missions de service public que sont la santé, les services sociaux et l'éducation, et doit partager ses autres missions avec le privé afin de faire baisser ses coûts de fonctionnement et de gagner en efficacité.

Les concepts clefs de ces énoncés sont donc les suivants :

- Services universels, financement nécessaire à la mission.
- Services en tant que filet social, financement nécessaire à la mission, efficience.
- Services en tant que coûts, privatisation limitée.
- Services en tant que coût et limités aux réseaux, privatisation généralisée.

Il va sans dire que le monde syndical se bat depuis des décennies afin de rappeler la nécessité de financer les institutions suffisamment pour que les services soient efficaces, et pour préserver l'universalité de ces services. Les énoncés 1 et 2 sont donc historiquement deux qui sont défendus par le SFPQ. Ce sont, incidemment, les deux énoncés qui sont les plus favorisés (32,96 % et 27,25 %). Néanmoins, il faut s'interroger sur la forte minorité qui favorise l'énoncé 3 ou 4, dont la somme représente 39,78 %. Plus d'un(e) répondant(e) sur trois démontre ainsi une ouverture plus ou moins partielle à la cession d'activités au secteur privé.

Tableau 38 : Rôle de l'État

| Énoncé   | Proportion des répondants favorisant l'énoncé |
|----------|---|
| Énoncé 1 | 32,96 %                                       |
| Énoncé 2 | 27,25 %                                       |
| Énoncé 3 | 15,70 %                                       |
| Énoncé 4 | 24,08 %                                       |

N : 1611

Comme on peut le voir dans les tableaux 39 et 40, les personnes âgées de plus de 55 ans et les hommes sont les groupes favorisant le plus une privatisation le moins partielle de certains services. Le constat s'applique également pour les personnes n'entretenant pas de contact direct avec la population, quoique la surreprésentation des femmes dans ce sous-groupe affecte cette proportion (tableau 41). De la même manière, aux tableaux 42 et

43, on remarque que les répondant(e)s hors fonction publique, ainsi que celles et ceux de la Région syndicale 01 (Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches) sont proportionnellement plus nombreux(ses) à favoriser des énoncés incluant la privatisation de services. La différence entre la Région 01 et d'autres groupements régionaux est la plus forte de l'ensemble des sous-groupes étudiés. Les facteurs explicatifs quant à la composition du groupe sont au nombre de deux : en effet, la différence au niveau de l'âge n'est pas significative et les membres de la fonction publique y sont plus représentés qu'ailleurs. C'est au niveau du genre (+3 % d'hommes dans la Région 01 par rapport à la moyenne québécoise) et au type de contact avec la population (+15 % par rapport à la moyenne québécoise) que l'on trouve les différences les plus marquées. La centralisation de l'appareil d'État dans la Capitale-Nationale expliquant ce dernier facteur, l'appartenance à la région semble jouer un moins grand rôle que la composition de la population de fonctionnaires qui y est spécifique. Il est néanmoins important de noter que, dans toutes les questions où l'appartenance à la Région 01 est notée comme étant déterminante, l'analyse démontre que la dimension régionale reste significative.

Ce facteur régional de différenciation était également marquant lors des groupes de discussion : la perception du rôle de la fonction publique dans la région 1 s'apparentait parfois plus au travail invisible pour faire fonctionner « la machine » qu'à l'offre de services à la population.

Il faut toutefois le rappeler, dans chaque cas de figure, la majorité des répondant(e)s favorise des énoncés qui n'impliquent pas de privatisation du système public. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur le rapport différencié au rôle de l'État en fonction de la région, ainsi que sur les différences observées jusqu'à présent entre deux (2) types de personnes employées, soit celles qui entretiennent un rapport direct avec la population (« guichet avant ») et celles qui n'en ont pas (« arrière-guichet »). Nous aborderons cet enjeu plus en profondeur dans la section portant sur les constats à caractère général.

Tableau 39 : Rôle de l'État en fonction de l'âge

|          | 35 ans et moins | De 36 à 55 ans | Plus de 55 ans |
|----------|-----------------|----------------|----------------|
| Énoncé 1 | 35,50 %         | 33,44 %        | 30,79 %        |
| Énoncé 2 | 26,00 %         | 27,47 %        | 27,21 %        |
| Énoncé 3 | 14,00 %         | 15,74 %        | 16,71 %        |
| Énoncé 4 | 24,5 %          | 23,35 %        | 25,30 %        |

N : 1591

Tableau 40 : Rôle de l'État en fonction du genre

|          | Femme   | Homme   |
|----------|---------|---------|
| Énoncé 1 | 35,22 % | 29,17 % |
| Énoncé 2 | 26,27 % | 28,79 % |
| Énoncé 3 | 14,60 % | 17,85 % |
| Énoncé 4 | 23,92 % | 24,18 % |

N : 1583

Tableau 41 : Rôle de l'État en fonction du type de contact avec la population

|          | Contact direct | Pas de contact direct |
|----------|----------------|-----------------------|
| Énoncé 1 | 33,58 %        | 31,54 %               |
| Énoncé 2 | 27,43 %        | 26,92 %               |
| Énoncé 3 | 15,50 %        | 16,15 %               |
| Énoncé 4 | 23,49 %        | 25,38 %               |

N : 1610

Tableau 42 : Rôle de l'État en fonction de l'appartenance à la fonction publique

|          | Fonction publique | Pas dans la fonction publique |
|----------|-------------------|-------------------------------|
| Énoncé 1 | 33,94 %           | 25,77 %                       |
| Énoncé 2 | 26,68 %           | 31,44 %                       |
| Énoncé 3 | 15,81 %           | 14,95 %                       |
| Énoncé 4 | 23,57 %           | 27,84 %                       |

N : 1611

Tableau 43 : Rôle de l'État en fonction de la région de travail

|          | Capitale-Nationale –<br>Chaudière-Appalaches | Montréal – Laval -<br>Montérégie | Autres régions |
|----------|--|----------------------------------|----------------|
| Énoncé 1 | 25,99 %                                      | 36,64 %                          | 36,67 %        |
| Énoncé 2 | 27,60 %                                      | 27,53 %                          | 26,65 %        |
| Énoncé 3 | 19,18 %                                      | 12,35 %                          | 15,21 %        |
| Énoncé 4 | 27,24 %                                      | 23,48 %                          | 21,47 %        |

N : 1611

En jetant un regard au tableau 44, il est également possible de vérifier si des liens existent entre le rapport aux options identifiées comme les plus prioritaires pour l'État et les énoncés favorisés pour décrire le rôle souhaité de l'État. Comme anticipé, les personnes ayant favorisé un énoncé sur la gratuité ou l'universalité des services (énoncé 1 ou 2) ont priorisé dans une plus grande proportion le maintien et la bonification des services aux citoyen(ne)s que celles ayant favorisé un énoncé mentionnant la privatisation. Les personnes ayant choisi l'énoncé 1, portant sur le caractère essentiel et universel des services et sur la nécessité d'un financement adéquat, ont aussi été plus portées à choisir la redistribution de la richesse comme option d'utilisation des revenus la plus prioritaire pour l'État.

Un élément reste toutefois particulièrement surprenant dans le cadre de ce tableau. Les personnes ayant favorisé l'énoncé 4, qui est le plus en faveur de la privatisation et de la limitation du rôle de l'État, ont priorisé dans une moins grande proportion la diminution de la dette de l'État, et dans une plus grande proportion le maintien et la bonification des services aux citoyen(ne)s que les répondant(e)s ayant favorisé l'énoncé 3, mais

« agressif » en ce qui a trait à la privatisation et à la limitation des dépenses gouvernementales.

Tableau 44 : Rôle de l'État et option priorisée en matière d'utilisation de revenus supplémentaires par le gouvernement

|                    | Redistribution de la richesse | Maintien et bonification des services aux citoyen(ne)s | Diminution de la dette de l'État | Soutien aux entreprises |
|--------------------|-------------------------------|--|----------------------------------|-------------------------|
| Énoncé 1 (N : 521) | 28,02 %                       | 59,50 %  | 8,64 %                           | 3,84 %                  |
| Énoncé 2 (N : 428) | 24,77 %                       | 60,98 %  | 11,22 %                          | 3,04 %                  |
| Énoncé 3 (N : 251) | 22,31 %                       | 47,41 %  | 25,10 %                          | 5,18 %                  |
| Énoncé 4 (N : 383) | 24,80 %                       | 50,91 %  | 19,84 %                          | 4,44 %                  |

En ce qui a trait au rôle général de l'État, ainsi qu'à l'utilisation de ses revenus, voici ce qui ressort du sondage :

- La valorisation des services publics est au centre des considérations des répondant(e)s en ce qui a trait à l'utilisation des revenus de l'État. Plus de la moitié considère que c'est la priorité en matière d'attribution des sommes.
- Si plus de 80 % des répondant(e)s ont choisi comme option prioritaire la redistribution de la richesse et le maintien/bonification des services publics, le 20 % restant n'est pas pour le moins à l'opposé total de ces orientations socio-démocrates : plus des trois quarts de ces personnes ont placé l'une des deux en seconde priorité.
- Les répondant(e)s ayant priorisé des options plus traditionnellement associées à une vision néolibérale de l'État ne sont néanmoins pas majoritairement opposés à une plus grande récupération des revenus gouvernementaux via des taxes sur la richesse et des impositions supplémentaires, à l'exception de l'imposition sur les entreprises.
- Somme toute, malgré un grand penchant pour des orientations budgétaires socio-démocrates, à peine plus de 60 % des répondant(e)s choisissent un énoncé ne décrivant pas de privatisation ni de contrainte budgétaire. Cette proportion était plus basse pour le sous-groupe « hommes », « plus de 55 ans », « pas de contact direct avec la population », « pas dans la fonction publique ». Elle descendait même à 53,39 % pour le sous-groupe « Capitale-Nationale – Chaudière-Appalaches ».

- Trois hypothèses peuvent guider notre réflexion en la matière :
  - Le discours social néolibéral en matière de dépenses publiques pèse sur un certain nombre de répondant(e)s progressistes, qui donnent une orientation sociale-démocrate aux objectifs que devraient être ceux du gouvernement tout en mobilisant des éléments néolibéraux dans leurs réponses sur ce que devrait être l'État.
  - Des caractéristiques socioéconomiques, ainsi que celles liées à l'emploi, favorisent l'émergence de deux liens d'attachement parfois contradictoires, soit envers la mission de services publics ainsi qu'envers les objectifs autoréférentiels imposés par les directions et le leadership ministériel.
  - Les orientations socio-démocrates observées dans les réponses sur l'utilisation des revenus gouvernementaux sont surtout associées à l'emploi des répondant(e)s, qui opèrent une dissonance en préférant une définition néolibérale de l'État lorsque la question semble plus distante de leurs conditions de travail.

Il semble important de mentionner que, si la troisième hypothèse s'observe en groupes de discussion chez certains individus, les deux premières sont celles qui semblent les plus près de la réalité de la majorité des personnes rencontrées dans le cadre de la démarche des États généraux.

#### ■ MISSION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

---

Si nous avons jusqu'ici observé le rapport général qu'entretiennent les répondant(e)s avec l'État et ses missions, il est un rapport qui doit être observé plus spécifiquement dans les réflexions sur le rôle de la fonction publique : celui qui est entretenu par rapport au marché. En effet, la fonction publique est, par sa nature, à l'opposé du marché privé. Les logiques qui l'animent (gratuité, universalité, service aux citoyen(ne)s), le rôle de ses travailleur(euse)s (détenant un statut d'emploi) et le rôle politique (bras neutre et impartial des autorités publiques) de la fonction publique lui donnent la possibilité de jouer divers rôles par rapport au marché privé, l'accompagnant, l'encadrant, l'encourageant ou le remplaçant.

Nous avons ainsi demandé aux répondant(e)s de se prononcer sur ces divers rôles que l'État peut jouer par rapport au secteur économique privé, en les classant par ordre d'importance. Le tableau 45 décline ainsi les réponses obtenues, 1 étant le rôle le plus favorisé par les répondant(e)s. Rapidement, on observe que la réglementation et la régulation représentent le rôle de loin le plus favorisé par les répondant(e)s. Non seulement il est prioritaire pour 44,84 % des personnes, mais il représente également le rôle se retrouvant le moins souvent en priorité 4 (9,16 %). Le faible taux de répondant(e)s favorisant prioritairement les rôles de subvention et de nationalisation démontre par ailleurs un certain désir de distanciation par rapport à l'interventionnisme économique : les répondant(e)s semblent majoritairement ne souhaiter ni un financement ni un remplacement du secteur privé, mais permettre à l'État de jouer « de la carotte et du bâton » avec le marché privé.

Tableau 45 : Rôle de l'État par rapport au marché

| Ordre d'importance           | 1       | 2       | 3       | 4       |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Subvention                   | 12,65 % | 22,77 % | 37,03 % | 27,55 % |
| Accompagnement               | 29,10 % | 36,9 %  | 22,84 % | 11,16 % |
| Réglementation et régulation | 44,84 % | 26,39 % | 19,61 % | 9,16 %  |
| Nationalisation              | 13,42 % | 13,94 % | 20,52 % | 52,13 % |

N :1550

Afin de corroborer les résultats du tableau 45, le tableau 46 propose une analyse combinée des deux rôles les plus prioritaires selon les répondant(e)s. Un certain nombre de réponses apparaissent contradictoires : les personnes combinant la nationalisation et la subvention comme deux priorités, quoiqu'au faible nombre de 76, sont difficiles à cerner. Il importe également de mentionner que, pour les personnes ayant dans leurs deux priorités la subvention au marché, la réglementation et la régulation n'est plus l'autre option la plus favorisée. Elle est supplantée par l'accompagnement, choisie en autre priorité par 48,27 % de ces répondant(e)s.

Tableau 46 : Rôle de l'État par rapport au marché, combinaison des priorités 1 et 2

|                              | Subvention  | Accompagnement | Réglementation et régulation | Nationalisation |
|------------------------------|-------------|----------------|------------------------------|-----------------|
| Subvention                   |             | 25,90 %        | 18,84 %                      | 17,92 %         |
| Accompagnement               | 48,27 %     |                | 59,15 %                      | 24,76 %         |
| Réglementation et régulation | 37,89 %     | 63,83 %        |                              | 57,31 %         |
| Nationalisation              | 13,84 %     | 10,26 %        | 22,01 %                      |                 |
| Total                        | 100 % (549) | 100 % (1023)   | 100 % (1104)                 | 100 % (424)     |

On peut maintenir l'hypothèse selon laquelle l'attachement à l'État-providence est fort chez les répondant(e)s (se référer aux tableaux 35 à 38). Néanmoins, lorsqu'il est question de choisir entre l'État producteur et l'État régulateur<sup>9</sup>, les répondant(e)s semblent ici avoir une préférence nette pour le second. La piste explorée en groupes de discussion est liée à la méfiance par rapport au gouvernement. Les participant(e)s ont généralement fortement exprimé leur découragement par rapport aux ministres et membres du personnel de direction des organisations. Elles et ils mentionnaient les logiques autoréférentielles et le manque de vision entretenus par ces décideurs, limitant ainsi leur confiance en la capacité de l'État de mener à bien de nouvelles missions. Pour reprendre les mots d'une répondante, « Ils (ne) sont pas capables de gérer leur ministère comme du monde, ils ne connaissent

<sup>9</sup> Alors que l'État producteur fournit des services et intervient directement dans la vie économique et la production des biens, l'État régulateur tend, par des méthodes normatives plus souples que la prescription et la contrainte, à inciter et à canaliser les comportements.

même pas c'est quoi les services qu'on donne (...) j'aurais peur qu'ils traitent d'autres endroits même (sic). ». Le manque d'investissement et de vision des ministères, dont plusieurs personnes font l'expérience directe, semblait être le principal facteur limitant l'intérêt des participant(e)s envers l'élargissement du secteur public via la nationalisation, voire envers un renforcement des capacités régulatrices de la fonction publique.

Les tableaux 47 et 48 doivent par ailleurs soulever des questions dans notre analyse. En effet, certaines associations nous permettent de déterminer que le comportement et la subjectivité politique des répondant(e)s ne correspondent pas à des modèles classiques. Ces tableaux déclinent l'option la plus favorisée (notée « 1 ») en fonction de l'âge et du genre.

Dans les tableaux 39 et 40, les réponses correspondant à un rôle de l'État plus restreint étaient plus fréquentes chez les personnes plus âgées et chez les hommes. Dans les tableaux 47 et 48, ce sont pourtant ces mêmes groupes qui mettent plus souvent de l'avant une présence étatique plus forte dans le marché, étant proportionnellement plus à même de prioriser la nationalisation ou la réglementation et la régulation.

**Tableau 47 : Rôle de l'État par rapport au marché en fonction de l'âge et de l'option la plus favorisée**

|                    | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|--------------------|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| 35 ans et moins    | 39,69 %                      | 11,86 %         | 14,95 %    | 33,51 %        | 194                     |
| Entre 35 et 55 ans | 45,78 %                      | 12,38 %         | 12,49 %    | 29,35 %        | 937                     |
| Plus de 55 ans     | 44,25 %                      | 16,50 %         | 12,25 %    | 27,00 %        | 400                     |

N : 1531

**Tableau 48 : Rôle de l'État par rapport au marché en fonction du genre et de l'option la plus favorisée**

|        | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|--------|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| Hommes | 52,18 %                      | 14,88 %         | 9,33 %     | 23,61 %        | 504                     |
| Femmes | 41,04 %                      | 12,73 %         | 14,50 %    | 31,73 %        | 1021                    |

N : 1525

Les tableaux 49, 50 et 51 déclinent les mêmes réponses, cette fois-ci en fonction de la relation avec la population, de l'appartenance à la fonction publique et de la région de travail, respectivement. Dans les deux premiers cas de figure, on observe des écarts, qui

restent néanmoins dans les limites de la marge d'erreur. Hors des marges d'erreur cette fois-ci, lorsque l'on observe les écarts régionaux, les répondant(e)s de la Région 01 se distinguent des autres. Elles et ils favorisent plus fréquemment la réglementation et la régulation ainsi que l'accompagnement, défavorisant plus souvent la nationalisation et la subvention.

**Tableau 49 : Rôle de l'État par rapport au marché en fonction de la relation avec la population et de l'option la plus favorisée**

|  | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|--|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| Relations directes avec la population        | 43,05 %                      | 13,71 %         | 13,05 %    | 30,19 %        | 1050                    |
| Pas de relations directes avec la population | 48,60 %                      | 12,80 %         | 11,80 %    | 26,80 %        | 500                     |

N : 1550

**Tableau 50 : Rôle de l'État par rapport au marché en fonction de l'appartenance à la fonction publique et de l'option la plus favorisée**

|                        | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|------------------------|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| Fonction publique      | 44,69 %                      | 13,41 %         | 12,31 %    | 29,60 %        | 1365                    |
| Hors fonction publique | 45,95 %                      | 13,51 %         | 15,14 %    | 25,41 %        | 185                     |

N : 1550

**Tableau 51 : Rôle de l'État par rapport au marché en fonction de la région de travail et de l'option la plus favorisée**

|   | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|---|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| Capitale nationale et Chaudière-Appalaches (R1) | 47,24 %                      | 9,93 %          | 10,66 %    | 32,17 %        | 544                     |
| Montréal, Laval et Montérégie (R2)              | 44,97 %                      | 16,06 %         | 13,92 %    | 25,05 %        | 467                     |
| Autres régions                                  | 42,30 %                      | 14,66 %         | 13,54 %    | 29,50 %        | 539                     |

Considérant les résultats surprenants des tableaux 47 et 48, il est possible d'hypothétiser que la perception du rôle de l'État et des contraintes budgétaires qui l'encadrent ne sont pas systématiquement liées à celle du rôle de l'État dans le marché. Cette hypothèse pourrait avoir une incidence sur la conception du rôle de la fonction publique en tant qu'agent dans l'économie. Pour tenter d'éclaircir le tout, nous avons croisé au tableau 52 le rôle priorisé par rapport au marché et l'énoncé choisi pour définir le rôle de l'État (voir tableau 38).

Certains éléments du tableau sont sans surprise : les personnes ayant choisi l'énoncé 4 (le moins favorable à un rôle élargi de l'État en termes de services publics) ont moins souvent choisi la nationalisation comme rôle prioritaire que les autres. Néanmoins, il est intéressant de remarquer que celles ayant favorisé l'énoncé 4 sont substantiellement plus nombreuses à prioriser l'accompagnement, alors que l'on aurait pu s'attendre à une plus grande surreprésentation de la subvention comme mode d'action.

**Tableau 52 : Rôle priorisé pour l'État par rapport au marché en fonction de l'énoncé choisi pour décrire le rôle général de l'État**

|          | Réglementation et régulation | Nationalisation | Subvention | Accompagnement | Nombre de répondant(e)s |
|----------|------------------------------|-----------------|------------|----------------|-------------------------|
| Énoncé 1 | 42,35 %                      | 13,72 %         | 16,30 %    | 27,63 %        | 503                     |
| Énoncé 2 | 48,91 %                      | 15,50 %         | 8,47 %     | 27,12 %        | 413                     |
| Énoncé 3 | 48,15 %                      | 14,81 %         | 7,82 %     | 29,22 %        | 243                     |
| Énoncé 4 | 42,40 %                      | 9,87 %          | 14,40 %    | 33,33 %        | 375                     |

En ce qui a trait au rôle économique de l'État québécois, voici donc ce qui a été observé :

- Les rôles économiques les plus favorisés sont l'accompagnement, la réglementation et la régulation. Par le faible enthousiasme envers la nationalisation et la subvention, on peut déduire que les répondant(e)s voient l'État plutôt comme un gestionnaire des forces du marché (modérateur ou accélérateur en l'occurrence) que comme une force pouvant s'y substituer ou devant l'encourager.
- Les hommes et les personnes plus âgées sont plus favorables à un rôle de l'État plus limitant pour le marché privé (nationalisations; régulation et réglementation).
- La perception du rôle général de l'État, quoiqu'elle joue un rôle dans le rapport entretenu avec le marché, n'oriente pas systématiquement les réponses. On peut ainsi parfois observer des incohérences entre certaines réponses sur le rôle de l'État. Il apparaît donc impératif de mieux comprendre les logiques menant les répondant(e)s à articuler ainsi les différents rôles de l'État.

## **6. EXPANSION DES SERVICES PUBLICS ET FONCTION PUBLIQUE MOTRICE DE CHANGEMENTS**

Tandis que la section précédente portait principalement sur la vision que les répondant(e)s ont du rôle de l'État, entre autres en matière économique, la section présente interroge

l'intérêt par rapport à l'expansion possible du rôle de la fonction publique. Les questionnements apportés dans cette section sont relativement limités : il est difficile, dans le cadre d'un sondage, d'interroger les personnes sur des éléments prospectifs étant donné que les nuances apportées à ces éléments peuvent être déterminantes dans les réponses.

Nous les avons néanmoins interrogés sur trois éléments principaux. Premièrement, nous avons exploré l'intérêt envers la nationalisation non pas en tant que concept politique, mais sous la forme de propositions concrètes. Nous avons également posé une question sur les régimes dits assurantiels, encore une fois sous la forme de propositions concrètes, afin d'essayer de comprendre leur relation avec la forme d'État-providence qui correspond à leurs aspirations. Nous avons enfin soumis une question portant spécifiquement sur le rôle environnemental de l'État.

## ▪ NATIONALISATIONS

---

La question des nationalisations est probablement l'une des plus épineuses lorsqu'il est question du rôle de l'État. En effet, le principe de la nationalisation, constituant l'un des éléments fondateurs du modèle québécois, ne bénéficie pas d'une très grande cote de popularité depuis quelques années. Ce manque d'enthousiasme a également été observé dans le sondage, alors que plus de la moitié des répondant(e)s considéraient la nationalisation comme élément le moins prioritaire de tous en ce qui a trait au rôle économique de l'État.

Si nous nous attendions à ce genre de réponse, nous savions aussi que les dernières décennies de discours néolibéraux avaient peut-être entamé l'intérêt pour l'idée plus ou moins abstraite de la nationalisation. Nous avons donc émis l'hypothèse que, dans un contexte où des propositions concrètes sont avancées par rapport à des secteurs spécifiques, un certain intérêt envers la nationalisation pourrait être démontré.

Le tableau 53 nous indique ainsi l'intérêt des répondant(e)s envers la nationalisation de secteurs spécifiques. Parmi les choix de réponse, deux (2) types de nationalisation étaient possibles : la nationalisation partielle et la nationalisation totale. Pour bien comprendre la nuance, un énoncé avec exemple a été fourni. Alors que la nationalisation totale est le fait d'un monopole des moyens de production et/ou de distribution d'un champ économique, la nationalisation partielle représente un champ économique où l'État fait compétition au marché privé. Il s'agit en fait d'une expression pour aborder l'insertion de l'État en tant que producteur et/ou distributeur dans un champ économique habituellement ou historiquement réservé au marché privé uniquement.

Les résultats sont parlants : alors que dans la section précédente, l'intérêt envers le concept de nationalisation était très faible, on retrouve ici un intérêt pour la nationalisation totale supérieur à 25 % dans six (6) champs sur huit (8), et un intérêt combiné pour la nationalisation totale et partielle supérieure à 50 % dans sept (7) champs sur huit (8). L'intérêt combiné monte même à plus de 68 % pour la fabrication et la vente de médicaments et d'équipements médicaux, et dépasse également le seuil de 60 % pour l'exploitation forestière, l'exploitation minière et le transport interurbain.

Tableau 53 : Intérêt pour la nationalisation en fonction de certains secteurs économiques

|                           | Exploitation forestière | Fabrication et vente de médicaments et d'équipements médicaux | Réseau internet | Réseau cellulaire | Exploitation minière | Transport interurbain | Production et distribution alimentaire | Production de cannabis |
|---------------------------|-------------------------|---|-----------------|-------------------|----------------------|-----------------------|--|------------------------|
| Aucune nationalisation    | 16,76 %                 | 18,47 %   | 32,19 %         | 32,94 %           | 16,39 %              | 20,01 %               | 33,95 %                                | 33,31 %                |
| Nationalisation partielle | 38,63 %                 | 41,41 %   | 30,70 %         | 29,76 %           | 34,83 %              | 35,66 %               | 35,20 %                                | 17,60 %                |
| Nationalisation totale    | 25,98 %                 | 26,84 %   | 24,53 %         | 25,22 %           | 30,71 %              | 27,12 %               | 17,13 %                                | 25,36 %                |
| Ne sait pas               | 18,63 %                 | 13,27 %   | 12,58 %         | 12,08 %           | 18,07 %              | 17,21 %               | 13,72 %                                | 23,73 %                |
| Nombre de répondant(e)s   | 1605                    | 1613  | 1606            | 1606              | 1599                 | 1604                  | 1611                                   | 1597                   |

Nous avons ensuite tenté de déterminer la proportion des personnes étant a priori moins intéressées par la nationalisation qui avait témoigné un intérêt pour les secteurs spécifiques contenus dans le tableau 53. Nous avons donc, au tableau 54, identifié la proportion de répondant(e)s favorables à une nationalisation partielle et à une nationalisation totale chez les personnes qui avaient considéré que la nationalisation était en priorité 4 au tableau 50. Il s'agit donc des personnes qui considéraient que, parmi les rôles économiques de l'État proposés, la nationalisation arrivait dernière en ordre de priorité.

On peut observer que, dans tous les cas, l'intérêt pour la nationalisation y est significativement moins marqué que pour l'ensemble de l'échantillon. Néanmoins, il importe de mentionner que l'intérêt combiné pour la nationalisation totale et partielle dépasse 50 % dans quatre (4) champs sur huit (8). La non-priorisation de la nationalisation ne signifie donc pas nécessairement l'absence d'intérêt chez une partie non négligeable des répondant(e)s.

Tableau 54 : Intérêt pour la nationalisation partielle ou totale de secteurs particuliers pour le sous-groupe considérant la nationalisation comme étant le rôle le moins prioritaire de l'État par rapport au marché.

|  | Exploitation forestière | Fabrication et vente de médicaments et d'équipements médicaux | Réseau internet | Réseau cellulaire | Exploitation minière | Transport interurbain | Production et distribution alimentaire | Production de cannabis |
|--|-------------------------|---|-----------------|-------------------|----------------------|-----------------------|--|------------------------|
| Nationalisation partielle  | 39,11 %                 | 42,82 %   | 30,57 %         | 28,34 %           | 36,88 %              | 36,14 %               | 32,80 %                                | 16,34 %                |
| Nationalisation totale   | 18,69 %                 | 20,67 %   | 18,81 %         | 20,30 %           | 22,15 %              | 21,41 %               | 12,75 %                                | 20,92 %                |
| Somme des intérêts pour la nationalisation totale et partielle                     | 57,80 %                 | 63,49 %   | 49,38 %         | 48,64 %           | 59,03 %              | 57,55 %               | 45,54 %                                | 37,25 %                |
| Somme des intérêts pour la nationalisation totale et partielle - échantillon total | 64,61 %                 | 68,26 %   | 55,23 %         | 54,98 %           | 65,54 %              | 62,78 %               | 52,33 %                                | 42,96 %                |

N : 808

Au tableau 55, lorsqu'on fait le même exercice pour la population ayant choisi l'énoncé 3 et l'énoncé 4 par rapport au rôle de l'État (tableau 38), on obtient des taux de support pour la nationalisation encore plus faibles, à l'exception du taux pour l'exploitation forestière. Ce sous-groupe se distingue par ses réponses mentionnées au tableau 38, qui mentionnaient que l'État pouvait donner certaines responsabilités au privé (énoncé 3), voire donner la plupart de ses responsabilités au privé (énoncé 4). Dans ce cas, seuls trois (3) champs récoltent plus de 50 % de répondant(e)s favorables à une nationalisation à tout le moins partielle.

**Tableau 55 : Intérêt pour la nationalisation partielle ou totale de certains secteurs pour le sous-groupe ayant choisi l'énoncé 3 ou 4 pour la question liée au tableau 38 (rôle de l'État).**

|  | Exploitation forestière | Fabrication et vente de médicaments et d'équipements médicaux | Réseau internet | Réseau cellulaire | Exploitation minière | Transport interurbain | Production et distribution alimentaire | Production de cannabis |
|--|-------------------------|---|-----------------|-------------------|----------------------|-----------------------|--|------------------------|
| Nationalisation totale   | 37,91 %                 | 31,51 %   | 26,99 %         | 25,43 %           | 28,39 %              | 26,52 %               | 29,95 %                                | 12,95 %                |
| Nationalisation partielle  | 20,90 %                 | 21,53 %   | 20,44 %         | 20,90 %           | 24,80 %              | 19,81 %               | 15,13 %                                | 19,50 %                |
| Somme des intérêts pour la nationalisation totale et partielle                     | 58,81 %                 | 53,04 %   | 47,43 %         | 46,33 %           | 53,20 %              | 46,33 %               | 45,09 %                                | 32,45 %                |
| Somme des intérêts pour la nationalisation totale et partielle - échantillon total | 64,61 %                 | 68,26 %   | 55,23 %         | 54,98 %           | 65,54 %              | 62,78 %               | 52,33 %                                | 42,96 %                |

N : 641

Si le rapport au rôle de l'État influence logiquement l'intérêt envers la nationalisation, il reste intéressant de mentionner qu'une minorité substantielle de personnes ayant favorisé des énoncés portant à limiter l'intervention de l'État (devenant dans certains cas une majorité) ont néanmoins démontré un intérêt envers la nationalisation partielle ou totale de secteurs économiques.

Afin d'approfondir, une seconde question spécifique à l'enjeu des nationalisations a été posée. Nous demandons aux répondant(e)s quel(s) élément(s) justifiaient, selon eux, la nationalisation d'un secteur économique. Le tableau 56 fait état des réponses à cette question. Plus de la moitié considèrent que le caractère essentiel des biens et services peut justifier la nationalisation d'un secteur. Une faible proportion spécifie directement qu'aucune de ces options ne justifie la nationalisation, soit 7,91 %.

Tableau 56 : Éléments justifiant la nationalisation d'un secteur économique

| Éléments qui justifient la nationalisation   | Proportion |
|--|------------|
| Le caractère économique stratégique d'un secteur   | 39,41 %    |
| Le caractère essentiel des biens/services fournis par un secteur (transformer le caractère des biens et services vendus par le marché privé en service public) | 54,61 %    |
| Le caractère polluant d'un secteur   | 27,02 %    |
| Le potentiel économique de revenus pour le gouvernement  | 38,61 %    |
| Aucune de ces réponses   | 7,91 %     |
| Ne sait pas  | 12,52 %    |

N : 1606

La question des nationalisations peut être ainsi synthétisée en trois (3) points :

- La nationalisation, ou à tout du moins la présence de l'État comme producteur de biens et services, suscite un intérêt relativement fort dans l'ensemble des secteurs économiques proposés à l'exception de la production de cannabis;
- Le désintérêt envers la nationalisation comme fonction économique de l'État, ainsi que la favorisation d'énoncés valorisant la sous-traitance de services publics n'est pas systématiquement le corollaire d'un rejet systématique de cette vision de l'État producteur dans certains secteurs;
- Le caractère essentiel des biens et services publics fournis par un secteur peut, selon une majorité, justifier une nationalisation totale ou partielle.

Les groupes de discussion permettent d'inférer une explication en la matière : Il faut comprendre que, pour un grand nombre de participant(e)s, la nationalisation est perçue non comme un mode de fonctionnement gouvernemental qu'il est fondamentalement bon d'atteindre, mais plutôt comme une action qu'il est possible d'entreprendre quand une fenêtre d'opportunité se présente. De manière inverse, l'attachement de certain(e)s envers le système économique actuel et envers la doxa de l'efficacité néolibérale ne les empêche pas non plus de supporter la nationalisation de certains secteurs. Nous pouvons supposer que cette relation au concept de nationalisation s'applique à l'échantillon, et expliquerait en partie les attitudes parfois contradictoires en la matière.

Il émane ainsi du sondage, ainsi que des groupes de discussion, que les discussions sur la nationalisation ne doivent pas être tenues sur la base d'une valeur ajoutée conceptuelle, mais plutôt en réponse à un vide ou à un problème concret observé dans le fonctionnement du marché.

## ▪ RÉGIMES ASSURANTIELS ET FILET SOCIAL

L'un des principaux rôles assumés par la fonction publique québécoise est de faire fonctionner la diversité de programmes et d'institutions composant l'État-providence québécois. Avant de continuer, il apparaît nécessaire de définir cet État-providence, et la forme qu'il prend au Québec.

L'État-providence se définit comme la fonction de l'État ayant comme objectif de limiter ou pallier les risques sociaux et économiques. Les dispositifs de protection sociale mis en place dans le cadre de cette fonction diffèrent néanmoins en fonction des traditions politiques : les régimes sociaux-démocrates, résiduels et corporatistes se différencient ainsi « en fonction des objectifs qu'ils cherchent à atteindre (respectivement : l'égalité des citoyens, la seule couverture sociale des plus pauvres et le maintien (des conditions matérielles) des travailleurs) »<sup>10</sup>. Le Québec entretient ainsi un système de sécurité collective mixte, mêlant le modèle corporatiste (ex. Régime des rentes du Québec) au résiduel (ex. aide sociale de dernier recours et remboursements associés) et au socio-démocrate (ex. Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ)). Le tableau 57 permet un visionnement rapide des caractéristiques de ces trois modèles :

Tableau 57 : Caractéristiques des trois modèles principaux d'État providence

|   | Corporatiste (assurantiel)          | Résiduel (libéral)          | Social-démocrate          |
|---|-------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| But   | Maintien des conditions matérielles | Appui pour les plus pauvres | Égalité des citoyen(ne)s  |
| Qui est couvert?                                | Individus ou ménages ayant cotisé   | Les plus pauvres            | Tou(te)s les citoyen(ne)s |
| Comment détermine-t-on le niveau de couverture? | En fonction de la cotisation        | Critères de pauvreté        | Universalité et gratuité  |
| Principe  | Redistribution horizontale          | Filet social minimal        | Redistribution verticale  |
| Mode de financement                             | Cotisations sociales                | Impôts                      | Impôts                    |

Les études en la matière démontrent que la sécurité sociale prenant une forme sociale-démocrate, c'est-à-dire universelle, financée par l'impôt et suffisamment généreuse, est le modèle le plus efficace non seulement pour lutter contre la pauvreté, mais également contre les inégalités<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Esping-Andersen, Gosta et Bruno Pallier. 2008. « Trois leçons sur l'État-Providence ». Paris : Seuil, p6.

<sup>11</sup> Whiteside, Noel. 2014. « The Beveridge Report and Its Implementation: A Revolutionary Project? », Histoire@Politique, 3, 24, p24-37.; Silver, Jim. 2023. « Scoundrels and Shirkers: Capitalism and Poverty in

La difficulté de différenciation des modèles dans le cadre du sondage limitait notre capacité à interroger les répondant(e)s sur le modèle favorisé par rapport aux risques économiques. Néanmoins, considérant la complexité des outils de sécurisation du revenu au Québec (dont certains sont gérés par le gouvernement canadien), il apparaissait plutôt pertinent d'inscrire au sondage des risques sociaux qui ne relèvent pas directement de l'absence de revenus, mais plutôt des dépenses. Les dépenses identifiées que nous avons retenues sont l'optométrie, les médicaments, les soins de santé psychologique et la dentisterie<sup>12</sup>. Nous avons également ajouté l'assurance-habitation, étant donné le caractère essentiel de l'accès à l'habitation. La logique supportant cet ajout est la nécessité de ce service, le caractère privé de ce type d'assurance, ainsi que le risque financier majeur associé à la découverte.

Le tableau 58 fait ainsi état des réponses fournies. On observe que le taux d'accord général dépasse 50 % dans tous les cas, à l'exception de l'assurance-habitation. Fait nécessaire à mentionner : le taux d'appui en soutien à une intégration des soins de santé mentale à la couverture offerte par la RAMQ dépasse 90 % d'appuis généraux, et totalise 60,30 % de répondant(e)s totalement en accord.

**Tableau 58 : Niveau d'accord avec l'implantation de régimes assurantiels de type social-démocrate dans différents champs de protection sociale.**

|  | Services de régime assurantiels dont l'énoncé suggérait la couverture entièrement publique (gratuite et universelle) |             |                                  |            |                      |
|--|--|-------------|----------------------------------|------------|----------------------|
|  | Soins de santé mentale   | Médicaments | Services dentaires <sup>13</sup> | Optométrie | Assurance-habitation |
| Totalement en accord                         | 60,30 %  | 35,24 %     | 46,24 %                          | 43,81 %    | 15,80 %              |
| En accord sous certaines conditions          | 31,90 %  | 24,85 %     | 31,08 %                          | 30,79 %    | 13,62 %              |
| Neutre                                       | 3,44 %   | 12,89 %     | 6,51 %                           | 9,13 %     | 22,13 %              |
| En désaccord, sauf pour certaines exceptions | 2,47 %   | 15,40 %     | 9,28 %                           | 9,66 %     | 16,05 %              |
| Totalement en désaccord                      | 1,89 %   | 11,61 %     | 6,90 %                           | 6,61 %     | 32,41 %              |
| Nombre total de répondant(e)s                | 2063   | 2032        | 2059                             | 2059       | 1975                 |

---

Britain » Halifax: Fernwood publishing; Merkel, Wolfgang, Alexander Petring, Christian Henkes et Christoph Egle. 2008. « Social Democracy in Power: The Capacity to Reform ». Londres: Routledge.

<sup>12</sup> Ces dépenses devaient être nécessaires pour remplir des conditions de bien-être (en l'occurrence, en matière de santé) et devaient être, pour une grande partie des québécois(e)s, couvertes soit par une assurance privée (liée ou non à l'emploi) soit par le débours direct.

<sup>13</sup> Il apparaît nécessaire de mentionner que, pour les enfants de moins de 10 ans, la RAMQ couvre plusieurs services dentaires en clinique ou en milieu hospitalier.

En ce qui a trait à la couverture en matière de médicaments, un groupe de discussion a permis de constater qu'il est possible qu'un certain nombre de personnes aient compris que la fin des régimes privés d'assurance-médicaments mènerait l'ensemble de la population à être couverte par l'assurance actuelle de la RAMQ, qui leur semblait nettement insuffisante, ce qui les aurait poussés à manifester un désaccord. Cela pourrait expliquer le taux relativement bas de personnes en accord avec un régime assurantiel universel.

Quoique les taux de personnes se déclarant totalement en accord ou en accord sous conditions soit assez élevé, il importe de considérer ces résultats avec prudence. En effet, la conditionnalité peut représenter un frein à l'universalité; et le sondage ne permettait pas de décliner les exigences liées à un accord sous conditions. Les groupes de discussion dans lesquels la question a été abordée semblaient justifier cette conditionnalité par trois (3) principes essentiels, soit :

- Principe de couverture adéquate : les programmes doivent être généreux, et ne pas couvrir en dessous d'un « seuil acceptable ». Ainsi, certaines personnes ont inscrit la conditionnalité par anticipation de programmes gouvernementaux insuffisants en termes de couverture.
- Principe de précision du programme : les programmes ne doivent pas plus bénéficier aux riches qu'aux pauvres; ils doivent être opérés sur une base régressive. On peut ainsi inférer qu'ils doivent être financés par l'impôt.
- Principe de modération : la mauvaise utilisation des programmes par une minorité citoyenne est anticipée. Le principe de modération est avancé, cherchant ainsi à assurer que le régime couvre les dépenses dans la mesure où celles-ci sont justifiées.

Un enjeu majeur, soit celui de la sécurité du revenu, n'a pas été abordé dans la section sur les régimes assurantielles. La diversité des régimes existants (prestations de la CNESST, assurance-chômage, Régie des rentes du Québec, sécurité du revenu du Canada, aide sociale de dernier recours, RQAP, etc.) et la diversité des situations individuelles pouvant requérir un soutien et un remplacement de revenu ne permettaient pas de poser des questions suffisamment ciblées.

## ▪ RÔLE ENVIRONNEMENTAL

---

Un rôle de la fonction publique n'ayant pas encore été abordé est celui de la lutte aux changements climatiques et de la préservation de l'environnement. En effet, étant donné la responsabilité étatique dans ce domaine, la fonction publique représente l'outil le plus à même de jouer un rôle proactif en matière de lutte aux changements climatiques. Outre le MELCC, le MRNF, le MTMD et le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), l'ensemble de la fonction publique du Québec peut également jouer un rôle d'importance dans la résilience écologique du Québec.

Au tableau 59, il est donc possible d'observer la priorisation effectuée en matière de rôle environnemental de l'État. Sept (7) options étaient données, et devaient être classées en fonction de leur niveau de priorité, 1 étant l'option la plus prioritaire. Deux options récoltent ainsi une priorisation particulièrement forte : l'exemplarité environnementale de l'État et la sanction agressive des contrevenants aux normes récoltent un cumulatif de 61,49 % et 58,28 % en priorité 1 et 2. Les deux options suivantes récoltant le plus d'appuis en priorité

1 et 2 sont une plus grande taxation et/ou imposition des pollueurs et la subvention aux projets économiques à faible impact ou impact positif en matière environnementale (respectivement 26,59 % et 23,51 %). Néanmoins, il apparaît important de mentionner que la plus grande taxation et/ou imposition des pollueurs fait l'objet d'une certaine polarisation, 42,24 % des répondant(e)s ayant inscrit priorité 6 ou 7 à cette option<sup>14</sup>. Ainsi, quoique la transformation profonde de l'État (Renforcement et essor des services publics (...)) et Implication proactive de l'État dans la sphère économique (...) ne soit pas favorisée quant au rôle environnemental de l'État, les rôles les plus favorisés traitent néanmoins d'une action étatique soutenue (efforts soutenus en matière d'exemplarité environnementale, inspections et enquêtes pour mieux sanctionner, etc.).

**Tableau 59 : Priorisation des rôles de l'État en matière d'environnement**

| Priorité   | 1       | 2       | 3       | 4       | 5       | 6       | 7       |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Exemplarité environnementale de l'État   | 45,19 % | 16,31 % | 17,16 % | 9,17 %  | 5,63 %  | 3,67 %  | 2,88 %  |
|  | 61,49 % |         | 31,96 % |         |         | 6,55 %  |         |
| Sanction agressive des contrevenants aux normes  | 25,67 % | 32,61 % | 14,47 % | 7,92 %  | 5,96 %  | 7,99 %  | 5,37 %  |
|  | 58,28 % |         | 28,36 % |         |         | 13,36 % |         |
| Plus grande taxation/imposition des pollueurs  | 10,35 % | 16,24 % | 11,79 % | 10,09 % | 9,30 %  | 24,62 % | 17,62 % |
|  | 26,59 % |         | 31,17 % |         |         | 42,24 % |         |
| Subvention aux projets économiques à faible impact environnemental ou à impact positif             | 7,47 %  | 16,04 % | 27,05 % | 20,63 % | 13,82 % | 8,06 %  | 6,94 %  |
|  | 23,51 % |         | 61,49 % |         |         | 15,00 % |         |
| Accompagnement des acteurs pour favoriser une diminution de leur impact environnemental            | 5,17 %  | 11,59 % | 18,07 % | 28,81 % | 20,30 % | 12,05 % | 3,99 %  |
|  | 16,76 % |         | 67,19 % |         |         | 16,04 % |         |
| Implication proactive de l'État dans la sphère économique pour se substituer aux acteurs polluants | 2,36 %  | 4,45 %  | 6,09 %  | 13,69 % | 31,57 % | 26,06 % | 15,78 % |
|  | 6,81 %  |         | 51,34 % |         |         | 41,85 % |         |
| Renforcement et essor des services publics pour soutenir la résilience écologique et économique    | 3,80 %  | 2,75 %  | 5,37 %  | 9,69 %  | 13,43 % | 17,55 % | 47,41 % |
|  | 6,55 %  |         | 28,49 % |         |         | 64,96 % |         |

N : 1527

## RÉSULTATS DES GROUPES DE DISCUSSION

Un deuxième exercice effectué, et qui sera poursuivi dans les prochains mois est la tenue de groupes de discussion. Ces exercices ont été menés avec des membres des Régions 01 et 02, ainsi qu'avec les membres de l'Exécutif national, les personnes élues régionale, le Comité national des jeunes (CNJ) et le Comité national des femmes (CNF).

D'autres groupes de discussion seront mis sur pied dans les Régions 04 à 08 d'ici l'été 2024. Enfin, d'autres méthodes de recherche qualitative (entrevue individuelle, entrevues

<sup>14</sup> La politisation de la « taxe carbone » sur la scène fédérale pourrait avoir eu un impact sur la polarisation.

de groupes avec d'autres personnes, etc.) seront menées d'ici l'été 2024 également, sans compter l'apport de participant(e)s externes au SFPQ dans la démarche.

Les groupes de discussion menés jusqu'à présent ont permis de préciser certaines hypothèses soulevées par les résultats du sondage, ainsi que des doléances de nature politique.

Quatre sous-parties émergent ainsi des groupes de discussion : la définition du concept même de fonction publique, le rôle de celle-ci, les doléances exprimées et les propositions politiques de transformation du rôle et du champ d'action de la fonction publique.

## 7. QU'EST-CE QUE LA FONCTION PUBLIQUE?

### ▪ DÉFINITION

---

Un premier enjeu s'imposant lorsqu'il est question de la fonction publique est d'être en mesure de la définir. Il apparaît ainsi difficile, pour plusieurs personnes et institutions, de différencier « Service public » et « Fonction publique ». Les nuances entre les réseaux publics (santé et éducation), les organisations parapubliques, les sociétés d'État, etc., ne sont ainsi pas toujours claires pour tout(e)s. Le caractère flou de la définition semble également être partagé par une majorité de participant(e)s.

L'une des hypothèses émises par rapport à cette confusion provient des conséquences de la gouvernance néolibérale des dernières décennies : la multiplication d'institutions parapubliques, la « clientélisation » de la population mettant l'accent sur les réseaux, le recours massif à la sous-traitance pour les activités typiques des ouvrier(e)s, fonctionnaires et professionnel(le)s, etc. La clarté conceptuelle de la fonction publique est donc ainsi battue en brèche, les discours médiatiques et politiques entretenant même parfois cette confusion en utilisant le terme à tort.

La définition fournie par le Thésaurus de l'activité gouvernementale ne permet également pas de dresser clairement les contours de la fonction publique. Celui-ci la décrit comme « l'ensemble des personnes occupant un poste dans l'appareil d'État », et comme « l'ensemble des ministères et organismes visés par la Loi sur la fonction publique »<sup>15</sup>.

Cette définition renvoie ce qui est le plus souvent évoqué par les participant(e)s : « **Tout ce qui est provincial et qui n'est pas un réseau** (santé et éducation) ». Somme toute intéressante, cette approche implique néanmoins les sociétés d'État, les agences et certains autres organismes qui ne font pas partie intégrante de la fonction publique.

Une autre approche utilisée par les participant(e)s est **le caractère invisible des services rendus par la fonction publique** par opposition au contact direct rendus par les réseaux. Néanmoins, en plus d'offrir une définition encore une fois négative (ce qui n'est pas), on y omet la quantité de services invisibles rendus par les réseaux, le secteur parapublic, etc.; et on oublie de mentionner que des services très concrets et directs sont rendus par le personnel de la fonction publique dans une diversité de ministères et organismes dont la

---

<sup>15</sup> Thésaurus de l'activité gouvernementale. « Fonction publique ». Consulté le 18 septembre 2023. En ligne : [www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=5622](http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=5622)

Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ), la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST), du MESS, etc.

L'invisibilité de bon nombre de services fournis par la fonction publique mentionnée par plusieurs participant(e)s nous permet néanmoins de se rapprocher d'un élément clef : la perception des fonctionnaires. En effet, il appert qu'un élément déterminant du discours social définissant les fonctionnaires par rapport aux travailleur(euse)s des réseaux est l'ensemble de stigmates liés à l'invisibilité de leur travail. La nature généraliste de la fonction publique (lutte à la pauvreté, inspections, informations au public, entretien des routes, etc.) rend ses objectifs plus nombreux, et donc plus confus aux yeux des citoyen(ne)s que les objectifs des réseaux ou des organismes parapublics. **La multiplicité des objectifs** de la fonction publique est donc l'un des éléments caractéristiques de celle-ci en tant qu'ensemble d'institutions publiques.

L'élément de la fonction publique le plus déterminant qui ait émergé des groupes de discussion rapporte un flou qui la caractérise. Celle-ci représente en effet **une interface entre le politique et l'administratif** qui n'existe ni dans le secteur parapublic ni dans les réseaux de la santé et de l'éducation.

La fonction publique est **en tension perpétuelle entre les décisions politiques**, qui modifient lois et règlements, **et la nécessité de répondre aux besoins de la population** en offrant des services de qualité. Elle est donc un ensemble d'institutions favorisant l'imputabilité gouvernementale et la responsabilité ministérielle. La conversion croissante de la fonction publique en agences représente ainsi une brèche dangereuse à ce principe.

Cette définition relate également une difficulté mentionnée par grand nombre de fonctionnaires : les décisions politiques imparfaites ne leur permettent pas d'offrir les meilleurs services possibles et les forcent régulièrement à trouver des moyens de résistance afin de mieux aider la population.

Il appert donc que la fonction publique offre des services, parfois invisibles, servant des objectifs multiples. L'autorité ministérielle, permettant à la décision politique de peser sur le travail des fonctionnaires, permet aussi aux gouvernants de garder une certaine imputabilité par rapport à l'action publique. Cette autorité représente néanmoins un risque lorsqu'elle perd de vue les objectifs liés à la mission des MO pour atteindre des buts autoréférentiels (optimisation des processus, diminution des coûts, etc.), car elle contrôle le travail des fonctionnaires en les éloignant d'un service optimal pour la population.

Une dernière manière d'aborder la fonction publique la décrit plutôt comme **un espace de confrontation, de lutte politique**. En rappelant la tension mentionnée précédemment, et en observant la diversité des approches de gestion dans la fonction publique, on peut l'approcher comme **un champ de bataille opposant plusieurs visions** de ce que devrait être l'action publique au Québec.

## ▪ RÔLE DE L'ÉTAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

---

Une fois la fonction publique définie, il importe de caractériser ses missions. En effet, un élément important émanant de la démarche de consultation est la multiplicité des missions de la fonction publique. Néanmoins, un certain nombre de personnes semblent se

reconnaitre uniquement dans l'une de ces missions. Cela semble s'expliquer par la division des types de tâches (et d'objectifs) au sein des MO, et même entre ceux-ci.

On observe trois (3) visions principales de la fonction publique :

- La première s'apparente à l'**aide aux citoyen(ne)s** : au-delà des prestations ou de l'information de qualité, cette vision considère que le rôle de la fonction publique est la **prise en charge des citoyen(ne)s** afin de leur fournir l'appui nécessaire;
- De manière souvent non contradictoire, le second rôle reconnu de la fonction publique est celui de l'**application des lois et règlements**;

C'est souvent justement ces deux premiers rôles qui semblent néanmoins s'opposer pour certaines personnes offrant des services pour lesquels le caractère restrictif du cadre légal et réglementaire peut nuire à la prise en charge. L'application de ces normes est toutefois généralement vue de manière très positive par les répondant(e)s; c'est plutôt les normes elles-mêmes qui dérangent.

- Enfin, la troisième vision, souvent émise par des personnes ne travaillant pas directement avec le public, est celle qui octroie à la fonction publique le rôle de **faire fonctionner l'État**. Les répondant(e)s qui y adhèrent reconnaissent le géant institutionnel qu'est l'État, et se perçoivent comme autant de supports qui permettent de « garder la machine à flot ». À noter que cette dernière vision, plus technicisant, sépare plus clairement la fonction publique de l'État. Néanmoins, l'ensemble des rôles attribués à la fonction publique convergeaient vers le fait que c'est cette dernière qui est et doit rester au centre de l'amélioration des conditions sociales au Québec.

## 8. ENJEUX SPÉCIFIQUES

Les groupes de discussion ont également permis de soulever plusieurs doléances par rapport à l'organisation de la fonction publique. Il semble ici nécessaire de rappeler que certains points évidents et historiquement soulevés par le SFPQ ne se retrouveront pas dans les doléances (par exemple le salaire ou la surcharge de travail). L'idée ici n'est pas d'invisibiliser ces problématiques structurantes, mais plutôt de faire émerger des propos politiques ou organisationnels sous-abordés dans le discours public.

### ▪ PROCESSUS AUTORÉFÉRENTIELS

---

L'élément le plus souvent mentionné par les participant(e)s pose la question des réflexes autoréférentiels des ministres et gestionnaires en poste. En effet, il apparaît que plusieurs décisions politiques et administratives sont prises afin de répondre aux besoins de l'organisation plutôt qu'aux besoins des citoyen(ne)s.

Un exemple type de ce genre de dynamique peut être retrouvé dans les directives données dans les centres d'appels gouvernementaux : les cadences d'appels extrêmement restrictives, imposées par les gestionnaires afin « d'optimiser le service », oblige les préposé(e)s aux renseignements à limiter la prise en charge des citoyen(ne)s. L'objectif de

leur travail, qui est de fournir une information de qualité au public, est donc dévié par des obligations de rendement<sup>16</sup>.

La persistance des dirigeants de MO à concentrer leurs actions sur le rendement budgétaire a pour effet de déconnecter de plus en plus les institutions publiques de leur mission et de leur rôle démocratique. Il apparaît donc problématique que la fonction publique actuelle soit, du fait des décideurs politiques, centrée sur des objectifs de performance au détriment de sa mission.

Cette gestion dite « par statistiques », où l'accent est mis sur la quantité plutôt que la qualité des interventions, s'impose également sur le travail des personnes qui ne sont pas en contact direct avec la population : la presque totalité des activités de la fonction publique est contrôlée par des objectifs à atteindre, calculés sur la base d'indicateurs référant souvent à une quantité de dossiers traités, à une vitesse d'exécution et à un respect de procédures strictes. Ce modèle, appliquant l'évaluation individuelle de performance en vigueur dans le secteur privé, impose une pression aux fonctionnaires pour agir parfois de manière contraire à leur intégrité professionnelle. Le SFPQ avait déjà remarqué cette tendance dans une étude sur l'inspection : en 2019, 67 % des inspectrices et inspecteurs considéraient que les consignes de leur MO en matière de génération de statistiques positives nuisaient à l'efficacité du contrôle du cadre légal<sup>17</sup>.

Un sous-élément se rapporte à cette problématique, soit la dématérialisation à outrance et la gestion par statistiques. La dématérialisation est habituellement défendue par les décideurs comme étant une manière d'améliorer l'efficacité des services publics. On comprend également qu'elle est avancée par ces mêmes décideurs dans des objectifs de performance budgétaire (entendre des coupures au niveau des dépenses en salaires).

En matière de dématérialisation, si l'amélioration des outils technologiques utilisés peut être utile, la forte majorité des participant(e)s considèrent que le virage technologique, ajouté à la diminution de services en personne ou par téléphone, limite la capacité des fonctionnaires à aider les citoyen(ne)s. En effet, en rompant le contact direct, en taylorisant le travail et en automatisant des processus d'interaction et des processus décisionnels, les projets de dématérialisation limitent la qualité des services, en plus d'ajouter une charge de travail supplémentaire aux travailleuses et travailleurs.

Il importe également de mentionner que plusieurs participant(e)s partagent l'impression que les projets de dématérialisation sont issus d'objectifs qui sont déconnectés des besoins techniques des fonctionnaires et des besoins des citoyen(ne)s en matière d'accessibilité. À titre d'exemple, la Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021-2026 demande à chaque ministère et organisme de choisir au moins un processus à automatiser. Néanmoins, aucune ligne directrice quant à ce choix d'intégration de l'intelligence artificielle ne s'attache aux besoins susmentionnés. Il semble donc que la dématérialisation poursuit des objectifs propres aux décideurs, et qui ne sont pas dans l'intérêt (voir souvent contre l'intérêt) des fonctionnaires et de la population.

---

<sup>16</sup> Charron, Catherine. 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 ». *Rapport de recherche, Service de la recherche et de la défense des services publics du SFPQ*.

<sup>17</sup> Saucier, Louis-Joseph. 2019. « Les enjeux de l'inspection dans la fonction publique du Québec ». Rapport d'étude. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec.

## ▪ SOUS-VALORISATION ET DÉVALORISATION

---

La deuxième doléance récurrente et structurante provenant des groupes de discussion concerne la valorisation de l'expertise des personnes travaillant dans la fonction publique. En effet, on y fait mention du manque systématique de consultations de qualité des fonctionnaires dans l'implantation des changements de directives et de technologies au sein des organisations. L'exemple type de SAAQclic a été soulevé à plus d'une reprise : les participant(e)s provenant de cette organisation considéraient que la direction avait manqué à son devoir de bien préparer le virage numérique en ne consultant pas suffisamment les fonctionnaires. Ce constat a été vérifié dans un sondage administré à l'ensemble des personnes à l'emploi de la SAAQ, alors que 62,08 % des répondant(e)s présent(e)s avant le virage considèrent ne pas avoir été suffisamment consultés (seul(e)s 9,53 % estiment avoir été assez consulté(e)s). Le même genre de constat est également partagé par les participant(e)s provenant d'autres MO.

La sous-valorisation de l'expérience et de l'expertise des membres de la fonction publique ne se restreint malheureusement pas au caractère insatisfaisant de la consultation lors de modifications au travail. En effet, plusieurs répondant(e)s dénoncent le contrôle croissant de leur travail, limitant leur capacité d'initiative et leur autonomie. On indique ainsi que la forte limitation de la latitude décisionnelle limite non seulement la capacité d'offrir un service de meilleure qualité, mais augmente également le travail « en silo » en poussant les fonctionnaires à restreindre leur travail à l'exécution de commandes limitantes.

La dévalorisation des fonctionnaires n'est pas seulement le fait d'attitudes provenant de leurs gestionnaires : les décisions et discours politiques représentent également une grande source d'insatisfaction. À titre d'exemple, la Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et d'autres dispositions, adoptée au printemps 2021, a eu pour effet de fortement limiter la progression de carrière des fonctionnaires en imposant un diplôme pour accéder à certaines fonctions, et en ne reconnaissant plus l'expérience accumulée pour l'accès à des postes de professionnels (voir certains postes de l'accréditation fonctionnaires). La critique de cette loi est unanime pour l'ensemble des groupes consultés à ce sujet.

De plus, la dévalorisation du travail de la fonction publique se ressent à travers les conditions de travail, l'offre salariale, l'invisibilisation du travail des fonctionnaires et le traitement politique et médiatique négatif de cet ensemble essentiel au fonctionnement des services publics. Cette dévalorisation, associée à une pénurie de main-d'œuvre et au refus du gouvernement employeur d'octroyer plus facilement une permanence, pousse plusieurs personnes hors de la fonction publique, augmentant ainsi la charge de travail des personnes restantes. L'identification de ces facteurs ainsi que l'augmentation substantielle de la charge de travail sont également des constats partagés par tous les groupes de discussion.

## ▪ FINANCEMENT DES SERVICES

---

Une dernière doléance principale, liée aux deux éléments mentionnés précédemment, est le sous-financement des services publics. En effet, il apparaît clair aux yeux d'une majorité de participant(e)s que la gestion par statistiques, la dématérialisation et la dévalorisation de la fonction publique sont au moins en partie issues d'une obsession néolibérale ayant pour objectif de diminuer les dépenses publiques.

Le constat partagé par la majorité des participant(e)s en la matière est double. Premièrement, l'État doit s'assurer de financer adéquatement sa fonction publique afin qu'elle puisse rendre les meilleurs services possibles à la population. Deuxièmement, afin d'assurer ce financement, le gouvernement doit s'assurer de prélever les revenus nécessaires pour éviter de justifier un désinvestissement par manque de fonds. Ainsi, on considère que le gouvernement doit assurer à l'État une captation adéquate de revenus.

Les impôts associés à ces revenus doivent cependant être appliqués dans une perspective de justice fiscale et de capacité de payer des individus, et de manière régressive. À cet effet, plusieurs participant(e)s insistent sur le fait que la charge fiscale des individus et des entreprises les plus riches ne semble pas être suffisante étant donné leur capacité de payer. On insiste ainsi sur le fait que le gouvernement aurait les moyens d'augmenter sa capacité budgétaire afin de financer adéquatement la fonction publique.

### ■ CONSTAT À CARACTÈRE GÉNÉRAL

---

Un constat portant sur la démarche menée jusqu'à présent doit également être présenté, soit les différences d'attitude entre les personnes entretenant un contact avec la population et les autres. Comme il a été mentionné à maintes reprises dans l'analyse du sondage, des différences significatives surviennent dans les réponses des groupes en fonction de l'existence de relations directes avec la population. Ces différences peuvent être en partie expliquées par certaines caractéristiques sociodémographiques, comme la plus grande représentation de femmes dans le groupe en relation avec la population (69,54 % sont des femmes dans ce groupe, contre 61,94 % dans l'autre groupe). Néanmoins, il semble que ces caractéristiques ne peuvent pas expliquer l'ensemble de l'écart. L'existence d'un contact et la fonction associée semblent ainsi avoir une influence sur certaines attitudes quant à la fonction publique.

Une hypothèse, soulevée par l'analyse des répondant(e)s ayant inscrit « ne sait pas » en réponse aux questions, semble être validée par diverses interactions ainsi que par des groupes de discussion. En effet, les personnes n'entretenant pas de contact direct avec la population dans le cadre de leurs fonctions répondent « ne sait pas » dans une plus grande proportion que les autres. L'hypothèse émise est triple : le manque de contacts avec la population éloigne certaines personnes d'une vision globale de la mission de leur ministère ou organisme, le manque de latitude décisionnelle pousse certaines personnes à dépolitiser leurs tâches professionnelles, et les silos imposés par l'organisation stricte du travail limitent les possibilités d'analyse de la machine gouvernementale. Ces trois éléments mèneraient ainsi à un autre type de subjectivation politique dans le cadre du travail.

La subjectivation politique est définie comme un « processus de reconfiguration du rapport à soi qui engage une liberté ou une autonomie vis-à-vis des normes, des assignations, des ancrages sociaux, et qui suppose la genèse d'un collectif porteur d'un conflit »<sup>18</sup>. En d'autres mots et appliqué à la situation des fonctionnaires, c'est un processus par elles et ils développent une perception de leur fonction comme étant un espace de friction entre

---

<sup>18</sup> Tarragoni, Federico. 2016. « Du rapport de la subjectivation politique au monde social : Les raisons d'une mésentente entre sociologie et philosophie politique » *Raisons politiques*, 2 : 62, p115-130.

des objectifs différents, en l'occurrence souvent entre la mission sociale et les contraintes néolibérales imposées par les ministères et organismes<sup>19</sup>.

L'hypothèse émise ici est que le contact avec la population, donc avec la raison d'être de la fonction publique, génère une plus grande perception de la friction entre les objectifs de l'organisation (contraintes néolibérales) et les objectifs du travail (mission). Il apparaît donc important de creuser la question un peu plus dans les prochaines étapes, afin non seulement de vérifier l'hypothèse, mais également, le cas échéant, de trouver des pistes de subjectivation supplémentaires.

## AXES PRÉLIMINAIRES

Les démarches et les recherches effectuées dans le cadre de la démarche ont également permis d'identifier des axes structurants, qui feront l'objet d'analyses, d'ateliers et de débats jusqu'au sommet des États généraux se tenant en novembre 2024.

Ci-dessous, la liste de ces axes thématiques :

1. Rôle de l'État et de la fonction publique
2. Organisation et fonctionnement de la fonction publique
3. Dématérialisation et transformation numérique
4. Financement de l'État et de la fonction publique
5. Travailleuses et travailleurs de la fonction publique

Les suites de la démarche, mentionnées dans la dernière partie de ce document, permettront d'affiner ces axes thématiques.

## SUITE DE LA DÉMARCHE

La démarche des États généraux de la fonction publique se poursuivra tout au long de l'année 2024. En février 2024, des invitations ont été transmises à des organisations externes afin de solliciter leur participation non seulement au sommet de novembre, mais également à l'analyse et à la rédaction de propositions concrètes qui y seront soumises. À cet effet, des experts, des organisations communautaires, des mouvements sociaux et d'autres syndicats continueront à être sollicités.

Au sein du SFPQ, d'autres consultations seront menées afin de discuter de propositions potentielles. Des ateliers de discussion au niveau régional et/ou local ainsi qu'un second sondage portant sur des propositions structurantes pourraient être proposés aux membres d'ici l'été 2024.

---

<sup>19</sup> Yon, Karel. 2022. « Politiser le travail ou l'entreprise? Trois registres de citoyenneté industrielle » *Sociologie du travail* 64 : 4.