

## ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE – APPEL À CONTRIBUTIONS

---

La fonction publique a connu plusieurs bouleversements dans les dernières années : austérité, généralisation de la sous-traitance, marchandisation, dématérialisation des services, agencification, etc. Le visage des services publics a été fortement impacté par ces transformations, initiées par les politiques néolibérales que les divers gouvernements mènent depuis quelques décennies. Il apparaît aujourd’hui important non seulement de faire le point sur ces transformations, mais également de dégager des idées mobilisatrices pour le futur de la fonction publique.

Depuis près d’un an, le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) s’est engagé dans une démarche de réflexion et de consultation devant culminer par la tenue d’États généraux de la fonction publique. Ces États généraux, premiers au Québec à couvrir spécifiquement la fonction publique, sont l’occasion de définir collectivement les défis et revendications en la matière.

Alors que le premier volet de la consultation a principalement mobilisé des membres du SFPQ, nous cherchons maintenant à connaître les positions et les réflexions de diverses organisations quant à divers aspects de la fonction publique. Après la mise en commun de l’ensemble des contributions, les travaux et leurs conclusions seront présentés et débattus au sommet de la fonction publique en novembre 2024. Ce sommet permettra de faire valoir le projet collectif porté par le SFPQ et ses partenaires en ce qui a trait à la revalorisation du rôle de la fonction publique au Québec.

La fonction publique n’est pas qu’un employeur, c’est aussi à la fois un ensemble de pratiques de gestion, un champ de bataille idéologique, un fournisseur de services publics et une interface entre les citoyens et l’État. Il nous importe de bénéficier des analyses, des critiques et des attentes d’un ensemble d’acteurs divers : organismes communautaires, participants aux mouvements sociaux, chercheurs et bien d’autres pourront nous aider à broser un portrait des aspirations de la collectivité pour la fonction publique.

La démarche menée jusqu’à présent nous a permis d’identifier 5 axes principaux : le rôle de l’État et de la fonction publique; l’organisation et le fonctionnement de la fonction publique; la dématérialisation et la transformation numérique; le financement de l’État et de la fonction publique; la valorisation des travailleuses et des travailleurs de la fonction publique.

Les contributions peuvent s’arrimer à chacun des axes mentionnés. Elles peuvent également s’en éloigner afin de couvrir les angles morts de nos réflexions. Les questions indiquées après les paragraphes introductifs y sont à titre indicatif afin d’aider à la réflexion, et ne sont en aucun cas obligatoires.

Nous reconnaissons également les contraintes de temps et d’énergie propres aux organisations de la société civile. Aussi, nous tenons à souligner qu’il n’est absolument pas nécessaire de répondre

à l'ensemble des questions, et invitons les contributeurs à répondre à celles qui vous animent le plus en priorité.

Il est également possible de nous faire parvenir un simple cahier ou énoncé sommaire de positions, ou même un document de réflexion incomplet. Toutes les formes de contributions sont les bienvenues. Nous communiquerons par ailleurs avec les personnes ou organisations ayant fourni une contribution afin d'assurer que celle-ci soit intégrée avec justesse et cohérence dans le processus d'analyse et de recommandations.

La date limite pour faire parvenir vos contributions est le 1 août 2024.

Pour toute question, ou pour nous transmettre votre contribution, vous pouvez communiquer avec Isaïe-Nicolas Dubois-Sénéchal, conseiller à la recherche et à la planification socio-économique, à l'adresse suivante : isaie.dubois@sfpq.qc.ca

### Axe 1 : Rôles de l'État et de la fonction publique

Si la définition de la fonction publique peut parfois être complexe en ce qui a trait à sa définition<sup>1</sup>, il est également difficile de délimiter son champ d'action et ses rôles tant ils sont divers et peuvent évoluer<sup>2</sup>. Il importe donc premièrement de se questionner sur ces rôles, sur les champs d'action de la fonction publique, et sur nos aspirations en la matière.

- a) La fonction publique devrait-elle se voir confier d'autres rôles que ceux qu'elle a présentement? L'État occupe-t-il actuellement un rôle ou des rôles qu'il ne devrait pas jouer selon vous? Comment devraient donc se décliner les missions de l'État québécois (et plus spécifiquement de sa fonction publique) en matière de :
  - a. Fonctions régaliennes (justice, sécurité, etc.)?
  - b. Fonctions unificatrices (langue, culture, infrastructures collectives, etc.)?
  - c. Fonctions providence (sécurité du revenu et protection/valorisation des biens communs)?
  - d. Fonctions productrices de biens et services?
  - e. Fonctions régulatrices des marchés?

<sup>1</sup> La fonction publique est généralement décrite comme l'ensemble des personnes occupant un poste dans l'appareil d'État. Elle comporte donc les personnes titulaires de postes au Parlement, dans les ministères, dans l'appareil judiciaire, les régies, les commissions et dans certains organismes désignés par la loi sur la fonction publique en font partie. On exclut donc trois ensembles souvent amalgamés à cette définition : premièrement, les réseaux de la santé et de l'éducation. Les agences, par exemple l'Agence santé Québec ou Revenu Québec, sont également exclus de cette définition. Enfin, les sociétés d'État (SAQ, SÉPAQ, SQDC, Hydro-Québec, etc.) en sont également exclues. La différence fonctionnelle principale entre ces trois ensembles et la fonction publique est le lien de subordination politique. Alors que la fonction publique est directement sous l'autorité d'un ministre, l'autonomie (quoique parfois relative) des autres ensembles les exclut de la définition. Tous ces ensembles ont néanmoins une mission d'intérêt public.

<sup>2</sup> La liste des ministères et organismes dont le personnel est nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique peut être trouvée en consultant l'hyperlien suivant : [Ministères et organismes | Gouvernement du Québec \(quebec.ca\)](https://www.gouvernement.qc.ca/ministres-et-organismes)

- b) Des champs de l'économie devraient-ils être nationalisés? Le cas échéant, quels principes devraient justifier une nationalisation?
- c) La plupart des sociétés d'État (SAQ, Hydro-Québec, SQDC, Loto-Québec, etc.) se sont vu confier des mandats commerciaux, en plus de leur mandat d'utilité publique. Serait-il avisé de rapatrier un (ou plusieurs) société(s) d'État dans la fonction publique? Pourquoi?
- d) Si vous aviez à décrire le rôle souhaité de la fonction publique dans le champ économique, comment l'articuleriez-vous?
- e) Si vous aviez à décrire le rôle souhaité de la fonction publique dans le champ social et/ou environnemental, comment l'articuleriez-vous?

## Axe 2 : Organisation et fonctionnement de la fonction publique

### 2.1. Organisation

C'est théoriquement par la fonction publique que les droits collectifs et individuels assurés par l'État sont maintenus. Ces droits, constitutifs d'une démocratie saine, constituent l'un des éléments orientant l'action gouvernementale en termes de services publics.

De l'autre côté de la médaille, la fonction publique se distingue par son lien de subordination aux orientations gouvernementales. Les actions entreprises par les membres de la fonction publique doivent donc être conformes aux lois et règlements, mais également aux directives en provenance du sommet des ministères.

La fonction publique se pose ainsi souvent comme un corps institutionnel à la limite entre le service aux citoyen(ne)s et les commandes politiques. Cette tension s'observe dans un sondage mené à l'interne : le groupe de travailleurs s'identifiant comme étant plutôt « guichet avant »<sup>3</sup> n'a pas exactement la même interprétation du rôle de la fonction publique que le groupe de travailleurs s'identifiant comme « l'arrière-guichet »<sup>4</sup>.

Pour inviter à la réflexion par rapport à l'organisation de la fonction publique et son caractère démocratique, quelques questions sont suggérées :

- a. Comment arbitrer les tensions entre service public et commandes politiques? Entre respect de la norme (loi, règlement, directives) et service de qualité? Comment assurer l'imputabilité et la responsabilité des politiques tout en assurant l'autonomie des fonctionnaires? Le double rôle de la fonction publique (lien de subordination aux commandes politiques et respect de la norme pour assurer un service public universel et impartial) est-il sain?

<sup>3</sup> Le « guichet avant » est une expression représentant les personnes travaillant généralement en contact direct avec les citoyens, que ce soit en personne ou à distance.

<sup>4</sup> L' « arrière-guichet » est une expression représentant les personnes travaillant à offrir des services administratifs ou techniques qui ne sont pas en contact direct avec des citoyens, des clients ou des usagers.

- b. En quoi les services publics assurés par la fonction publique contribuent-ils à la qualité démocratique du Québec? À quoi pourrait ressembler une fonction publique plus démocratique?
- c. Certains jugent que la fonction publique doit se désengager de l'opérationnel et se faire davantage stratège. C'est l'argument principal avancé derrière la majorité des processus d'agencification<sup>5</sup>, le dernier en date étant la création de Santé Québec. Ils considèrent ainsi que les opérations ne doivent plus être directement sous la responsabilité ministérielle et doivent être plutôt être déléguées, et gérées par des entités administratives séparées et autonomes de la gouverne des élus. L'État et sa fonction publique auraient, selon ces mêmes personnes, avantage à se concentrer sur l'anticipation, la vision et le leadership<sup>6</sup>. Que pensez-vous de cette vision?
- d. Il est communément admis que les directives, règlements et lois à l'origine de l'action publique peuvent avoir des effets délétères sur les groupes subissant des oppressions et des discriminations de manière systémique<sup>7</sup>. Comment les actions de la fonction publique peuvent-elle intégrer des notions d'intersectionnalité?
- e. Comment faut-il déterminer les droits individuels et collectifs auxquels la fonction publique se doit de répondre? Comment déterminer quels sont les besoins auxquels la fonction publique doit répondre?

## 2.2. Fonctionnement

Le fonctionnement de l'administration publique est dicté, depuis plusieurs années, par des principes issus de ladite « nouvelle gestion publique », inspirée des pratiques managériales du secteur privé. Certains de ces principes soulèvent des interrogations, mais ne trouvent pas toujours de réponses claires et succinctes. La gestion par statistiques, l'approche client, etc.

- a) La fonction publique se doit de disposer des fonds publics de manière responsable, de respecter les normes applicables, etc. La reddition de comptes actuelle, basée sur des mesures d'efficacité quantifiées, est théoriquement l'outil assurant le suivi du bon fonctionnement des activités des ministères et organismes. Cette reddition de comptes est néanmoins souvent critiquée pour de multiples raisons.
  - a. La reddition de comptes est-elle adéquate sous sa forme actuelle? Pourquoi?
  - b. À quoi ressemblerait concrètement une reddition de comptes idéale?
- b) Considérés pendant des siècles comme sujets de l'administration publique, les individus ont accédé lors de la Révolution Tranquille au statut de citoyens, pour aujourd'hui être

---

<sup>5</sup> L'agencification est le processus à travers lequel les ministères délèguent des pouvoirs et une autorité à des organismes publics semi-autonomes qui se retrouvent hors du champ de la Loi sur la fonction publique et qui sont généralement des organes d'exécution des politiques.

<sup>6</sup> Ce principe est parfois résumé par la maxime suivante : « le gouvernement gouverne, et les administrateurs administrent ».

<sup>7</sup> Rainville, P.-E. (2020). De l'égalité formelle à l'égalité réelle : l'approche systémique du racisme et les luttes pour les droits humains au Québec. *Nouvelles pratiques sociales*, 31(2), 228-240.

considérés comme de clients<sup>8</sup>. La dernière transition, celle créant l'approche client, est souvent critiquée pour sa réplique des modèles privés et sa concentration sur certains aspects quantifiables de la prestation de service pour l'utilisateur-client plutôt que sur des considérations plus larges d'accessibilité et la qualité des services publics pour la population.

Comment vous positionnez-vous par rapport à l'approche client? Quelle devrait être la place des citoyens par rapport à la fonction publique?

- c) Quelle devrait être la place de la sous-traitance dans l'action publique? Comment cette sous-traitance, qu'elle soit déléguée au secteur privé ou à des organismes sans buts lucratifs, devrait-elle être encadrée, le cas échéant?

### Axe 3 : Dématérialisation et transformation numérique

La fonction publique procède depuis quelques années à un virage numérique. Les services gouvernementaux sont de plus en plus numérisés, les demandes citoyennes sont de plus en plus traitées par des logiciels, et une diminution de l'offre de service en personne a été constatée dans divers ministères et organismes.

Ce virage numérique est considéré par plusieurs comme ayant un double tranchant : il améliorerait l'efficacité de l'action gouvernementale à certains égards, mais pourrait limiter l'accès à certains droits. Par exemple, l'engouement généré par le virage numérique à la CNESST a justifié de nouvelles barrières d'accès pour des services en personne dans les bureaux de l'organisation, et ce, pour des soucis d'économie. Le virage numérique opéré au sein de la fonction publique soulève donc de nombreuses questions économiques, éthiques et politiques.

Pour inviter à la réflexion par rapport à l'organisation de la fonction publique et son caractère démocratique, quelques questions sont suggérées :

- a) Quels sont les risques et avantages potentiels par rapport à la dématérialisation des services? Quels types d'encadrement doit voir le jour par rapport à cette dématérialisation?
- b) La dématérialisation de la fonction publique mène-t-elle à une amélioration ou à une détérioration de l'action gouvernementale? Pourquoi?

L'utilisation croissante de l'intelligence artificielle doit également s'insérer dans notre réflexion, car elle s'insère de plus en plus dans la planification gouvernementale.

- c) Comment assurer le meilleur accès possible aux services fournis par la fonction publique? Comment assurer que les services qui soient offerts en soient puissent être qualifiés de « services de proximité »?
- d) Comment assurer la responsabilité des autorités publiques lorsque les décisions concernant des citoyen-ne-s sont effectuées partiellement ou complètement de manière automatique?
- e) Quels autres enjeux sont soulevés par l'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de la fonction publique?

<sup>8</sup> Bouchard, G. (1996.). De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire. *Politique et Sociétés*, (29), 139-159.

- f) La fonction publique s'appuie entre autres sur la création de documents. Avec l'arrivée du numérique, beaucoup de processus sont court-circuités et moins bien documentés. Comment cela affectera-t-il le fonctionnement de l'État de droit à court et à long terme? La transparence? Les recours contre le gouvernement? Comment pallier les effets négatifs potentiels?

#### Axe 4 : Financement de l'État et de la fonction publique

Les dernières décennies de néolibéralisme et d'austérité ont laissé des traces profondes sur la fonction publique et la capacité de l'État à mener à bien ses missions. Il importe de s'interroger sur les revenus de l'État, ainsi que sur les logiques orientant ses politiques/processus budgétaires.

Pour inviter à la réflexion, les questions suivantes sont suggérées :

- a) Par quels moyens le gouvernement devrait-il passer afin de générer des revenus supplémentaires dédiés au financement des services publics? N'hésitez pas à être exhaustifs.
- b) Les débats sur l'allocation de fonds dédiés à la fonction publique sont multiples et mènent à de nombreuses questions sur les dépenses et les services publics :
- a. Devrait-il y avoir des limites (plafond ou plancher) aux dépenses gouvernementales? Aux dépenses par ministère? Si oui, quels principes devraient déterminer ces limites?
  - b. Quels principes devraient justifier l'allocation de budgets?
  - c. Quelle est la place de l'efficacité et de l'efficience dans les processus d'allocation des budgets?
- c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor a à sa charge certaines fonctions, dont entre autres :
- D'assister le gouvernement dans son rôle d'employeur du personnel de la fonction publique et d'agir à titre de coordonnateur des négociations de l'administration publique;
  - De préparer annuellement le budget de dépenses, de s'assurer de la cohérence de ce dernier avec la politique budgétaire du gouvernement et d'en réaliser le suivi;
  - De veiller à l'application du cadre de gestion axée sur les résultats par les ministères et les organismes.
- Malheureusement, la vision néolibérale portée par divers gouvernements peut nuire à un suivi des budgets des dépenses cohérent avec les besoins de la population et la valorisation du travail des fonctionnaires.
- À cet effet, le rôle du Conseil du Trésor devrait-il être repensé? Quels principes devraient guider l'action de cette institution?
- d) Quelle place la dette doit-elle prendre dans les réflexions sur les budgets gouvernementaux? Les outils de réduction du poids de la dette (fonds des générations, Loi sur l'équilibre budgétaire, Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, politiques d'embauches, politiques budgétaires générales, etc.) doivent-ils être révisés, et si oui, comment?

#### Axe 5 : Travailleuses et travailleurs de la fonction publique

La dévalorisation des fonctionnaires est un phénomène préoccupant méritant une réflexion sérieuse. Ceux-ci jouent un rôle essentiel pour la société québécoise, contribuant à fournir des services publics de qualité et à soutenir le fonctionnement d'institutions essentielles.

Pourtant, malgré leur importance cruciale, ils sont systématiquement confrontés à des défis quotidiens : salaires insuffisants, conditions difficiles, faible reconnaissance de leur contribution à la société et gestion dévalorisante de leur travail ne sont qu'une partie des écueils rencontrés par les fonctionnaires.

Il est plus que jamais impératif de reconnaître leur valeur inestimable et de leur accorder le respect et le soutien qu'ils méritent afin de préserver l'intégrité et l'efficacité de notre secteur public

- a) Comment assurer une meilleure valorisation des emplois et du travail des fonctionnaires?
- b) Les fonctionnaires devraient-ils être plus impliqués dans les processus décisionnels qui ont cours dans les ministères et organismes de la fonction publique? Devraient-ils prendre part à certaines tâches ou décisions qui relèvent à l'habitude de gestionnaires? Le cas échéant, de quelle manière cette gestion plus participative pourrait-elle se concrétiser? Pour quelles tâches ou types de décision?
- c) Comment assurer la plus grande autonomie professionnelle possible aux fonctionnaires?

### **Considérations stratégiques pour les organisations**

Les États généraux de la fonction publique représentent une occasion de faire le point sur nos analyses communes et de développer des revendications cohérentes entre les organisations défendant un projet de société démocratique et solidaire.

Il importe toutefois de rappeler que ces analyses et revendications ne trouveront pas de débouchés substantiels s'ils ne sont pas traduits par une stratégie de lutte et d'actions collectives concertées. Ainsi, considérant que la mission du SFPQ consiste, entre autres, à défendre et promouvoir des services publics démocratiques et accessibles, en plus de revendiquer un projet de société démocratique, équitable, durable et solidaire.

- a) De quelles manières et sous quelles formes souhaiteriez-vous que les luttes et revendications portées par votre organisation s'arriment aux revendications spécifiques du SFPQ par rapport à la fonction publique?