

# Étude sur les impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres du SPGQ et sur la qualité des services offerts

## Résultats préliminaires Mai 2018

### MANDAT DE L'ÉTUDE

Depuis plus de 10 ans, diverses compressions et politiques d'austérité ont affecté l'administration gouvernementale québécoise. C'est dans ce contexte que le Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) a décidé de documenter les impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres et sur la qualité des services offerts.

### STRATÉGIE D'ENQUÊTE

La stratégie d'enquête pour répondre aux objectifs du mandat s'articule autour de 4 étapes.

- 1) Produire une revue documentaire sur les thèmes à l'étude;
- 2) Réaliser une enquête quantitative (sondage) auprès des membres du SPGQ;
- 3) Réaliser une première diffusion des résultats (synthèse préliminaire des résultats);
- 4) Produire un rapport final.

Le présent document se rapporte à l'étape 3 et constitue une synthèse préliminaire des résultats. Un rapport complet sera éventuellement disponible à l'automne 2018.

### RÉSULTATS D'ENQUÊTE

#### *Résultats névralgiques de la revue documentaire*

- Depuis plus de 10 ans, parmi les compressions ou politiques d'austérité, on note :
  - En 2003 : annonce de la réingénierie de l'État et de ses objectifs (compression d'effectifs, fusions de structure, remplacement d'un fonctionnaire qui part à la retraite sur deux, etc.);
  - En 2014 : annonce d'un gel des effectifs jusqu'en 2016 et de compressions diverses (coupes dans les frais de fonctionnement, etc.).

Ces compressions et politiques ont affecté la fonction publique québécoise, notamment au regard de :

- l'évolution de l'effectif de la fonction publique et de la sous-traitance;
- le travail des membres du SPGQ et la qualité des services offerts;
- l'évolution de la rémunération du personnel de l'administration québécoise.

#### *L'évolution de l'effectif de la fonction publique québécoise et de la sous-traitance*

- Conséquence des compressions et des politiques d'austérité, depuis plus de 10 ans, l'effectif de la fonction publique calculé sur 10 000 habitants est en baisse. En effet, au cours de 2 périodes d'observation, à savoir de 2003 à 2010 et de 2011 à 2015, on note une baisse de l'effectif de la fonction publique en équivalent temps complet (ETC) par 10 000 habitants (voir les figures 1 et 2 à l'annexe I). Plus précisément, de 2011 à 2015, une diminution de 1 300 ETC a été observée dans la fonction publique.
- À force de couper dans son expertise, le gouvernement doit nécessairement recourir de plus en plus à la sous-traitance. Les données statistiques disponibles à cet égard le confirment. De 2003 à 2015, la valeur des contrats de service octroyés par les ministères et les organismes (M/O) a presque doublé, passant d'environ 900 M\$ à près de 1,7 G\$. De 2010 à 2016, dans les ministères et organismes, le gouvernement a investi en moyenne chaque année davantage dans les contrats de service (1,92 milliard \$) que dans la masse salariale de ses expertes et experts (1,39 milliard \$).
- En sabrant les effectifs pour réduire le coût des dépenses, le gouvernement du Québec a atrophié l'expertise de la fonction publique, ce qui a constitué un terreau fertile pour la collusion et la corruption, et a provoqué une hausse de plus en plus importante des coûts des services sous-

traités et de sa dépendance au secteur privé. Cet aspect a été largement documenté par divers organismes jugés neutres, notamment par la Commission Charbonneau et par le Vérificateur général.

- Au cours des années 2000, la perte d'expertise au sein du seul ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) aurait fait perdre des milliards de dollars au gouvernement<sup>1</sup>. En juin 2017, le Vérificateur général faisait par ailleurs remarquer que le MTMDET demeure vulnérable sur le plan de l'expertise et que sa dépendance aux firmes externes est encore présente.
- On observe l'apparition d'une fonction publique parallèle souvent plus coûteuse et moins efficace, laquelle est appelée à se substituer au personnel de la fonction publique.
- L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), qui a étudié de nombreux cas de sous-traitance, constatait, dans un rapport publié en 2013, que « la sous-traitance n'est pas la garantie d'une meilleure qualité ou efficacité. Parfois, elle est plutôt un gage du contraire. Nombre de cas étudiés ici révèlent que souvent les sous-traitants ne connaissent pas bien la mission des organismes qui les embauchent et proposent des solutions inadaptées<sup>2</sup> ». L'IRIS ajoute que la sous-traitance coûte souvent plus cher que prévu.
- En 2012, la Commission de la fonction publique (CFP) révélait que sur 132 contrats de service vérifiés en informatique, 23 % de ceux-ci dans plusieurs M/O s'avéraient, dans les faits, des contrats de travail. La CFP en conclut que l'externalisation et le recours inapproprié aux contrats de service sont susceptibles de créer une dépendance par rapport aux ressources externes. Relativement aux services informatiques, ajoutons que les rétributions versées aux consultants atteignent souvent 2 à 3 fois le salaire octroyé à une ressource interne. À l'heure actuelle, à titre d'exemple, 45 % de la Direction des technologies de l'information du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) serait composée de ressources externes.

#### *Le travail des membres et la qualité des services offerts*

- Selon le Protecteur du citoyen (rapport annuel d'activités 2016<sup>3</sup>), le cumul des compressions au cours des dernières années a eu des impacts négatifs sur la qualité des services offerts à la population, notamment au regard des délais d'attente. Dans certains cas, les délais privent les personnes de services ou d'indemnités qui leur sont essentiels à court terme. Mentionnons, à titre d'exemple, certains dossiers de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST) qui doivent être traités rapidement. Or, des délais déraisonnables ont affecté des travailleuses ou des travailleurs accidentés pour l'obtention d'indemnités ou de services.
- Parmi les raisons évoquées par les organismes dispensateurs de services (M/O) concernant l'augmentation des délais, l'ampleur des travaux à réaliser et la surcharge de travail du personnel ont été souvent signalées.

#### *L'évolution de la rémunération du personnel de l'administration québécoise*

- La rémunération globale des professionnelles et des professionnels de l'administration québécoise est nettement inférieure à celle des professionnelles et des professionnels d'autres secteurs (par exemple : en 2016, il existe un retard de près de 23 % de la rémunération globale relativement aux autres secteurs publics (administration municipale, entreprises publiques, administration universitaire et administration fédérale) selon les données de l'Institut de la statistique du Québec.
- Depuis plus de 15 ans, les professionnelles et les professionnels de l'administration québécoise se sont appauvris : de 1999 à 2009, le salaire moyen réel<sup>4</sup> des professionnelles et des professionnels de l'administration québécoise a diminué de 3,0 % alors que celui de l'ensemble des employés de l'administration québécoise a augmenté de 4,4 %. Plus récemment, de 2008 à 2015, le salaire réel au maximum de l'échelle salariale du personnel professionnel de la fonction publique affilié au SPGQ a diminué de 0,7% alors qu'il est en hausse pour plusieurs autres catégories d'emplois de l'administration québécoise (voir les tableaux 1 et 2 à l'annexe II).

### **Résultats névralgiques du sondage**

#### *Quelques aspects méthodologiques du sondage*

- À l'automne 2017, pour répondre aux objectifs du mandat, un questionnaire d'enquête a été produit.

<sup>1</sup> LAMARI, Moktar (2012). Réingénierie et austérité, ou comment atrophier la fonction publique québécoise, *Vie économique*, vol. 4, n° 2, 26 p.

<sup>2</sup> HÉBERT, Guillaume, et Simon TREMBLAY-PEPIN (2013). *La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences*, rapport de recherche, Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 61 p.

<sup>3</sup> LE PROTECTEUR DU CITOYEN (2016). *Rapport annuel d'activités 2015-2016*, Québec, gouvernement du Québec, 167 p.

<sup>4</sup> Le salaire réel ou le salaire constant est ajusté en fonction de l'inflation, en prenant pour référence une année de base. Le facteur de l'inflation est éliminé pour vérifier si les travailleuses et les travailleurs ont gagné ou perdu du pouvoir d'achat au cours d'une période observée.

- En novembre 2017, la population totale des membres affiliés au SPGQ s'élevait à 24 818 personnes. Le SPGQ disposait du courriel personnel de 14 112 membres, à savoir près de 60% de la population totale.
- Un courriel invitant les personnes à participer au sondage a été acheminé à l'ensemble des membres pour lesquels le SPGQ disposait du courriel personnel (14 112 membres). De ce nombre, 3 631 personnes ont répondu au questionnaire d'enquête, portant le taux de réponse à 25,7%.
- L'enquête a été menée du 28 novembre au 18 décembre 2017.

### Principaux résultats du sondage

#### La satisfaction au travail des membres et l'impact des compressions sur leur travail

- La satisfaction au travail des personnes est mitigée: une majorité de personnes (52,8%) se déclarent très insatisfaites, plutôt insatisfaites ou moyennement satisfaites au travail au cours des 12 derniers mois.
- Plus d'une personne sur 10 (13,2%) considère avoir été victime de harcèlement psychologique au travail au cours des 12 derniers mois.
- Au cours des 12 derniers mois, près de 9 % des personnes ont été en arrêt de travail en raison de leur insatisfaction au travail. La moyenne du nombre de jours de congés de maladie pris par les personnes est de 55,6 jours ouvrables.
- Concernant la charge de travail au cours des 12 derniers mois, une majorité de personnes ont signalé être « constamment » ou « fréquemment » en surcharge de travail.
- Concernant le stress au travail au cours des 12 derniers mois, une majorité de personnes ont mentionné vivre « constamment » ou « fréquemment » un stress élevé au travail.
- Relativement à l'impact des compressions sur le travail des personnes au cours des 10 dernières années, mentionnons que près de 8 personnes sur 10 estiment que les compressions budgétaires et les politiques d'austérité ont eu au moins un impact négatif sur leur travail. Les impacts les plus souvent signalés sont les suivants : *les compressions budgétaires ont, ultimement, eu pour impact :*
  - d'augmenter ma charge de travail (59,1%) ;
  - de diminuer ma satisfaction au travail (52,3%) ;
  - de diminuer ma motivation au travail (51,7%) ;
  - d'augmenter mon niveau de stress au travail (51,3%).

#### L'impact des compressions sur les services offerts

- Plus d'une personne sur deux (52,4%) estime que, au cours des 10 dernières années, les délais dans la réalisation ou le traitement des dossiers (livraison des services) ont augmenté. De cette proportion, près de 60 % mentionnent que les délais ont « énormément » ou « beaucoup » augmenté.
- Plus de 4 personnes sur 10 (39,2%) estiment que, au cours des 10 dernières années, la qualité dans la réalisation des dossiers a diminué (excluant les délais). De cette proportion, près de 50 % mentionnent que la qualité a « énormément » ou « beaucoup » diminué.

#### Les données sur la sous-traitance

- La sous-traitance est un phénomène répandu dans les organisations. En effet, 42,1 % des personnes qui ont collaboré à l'enquête signalent que leur unité de travail confie des travaux en sous-traitance.
- Une majorité de personnes considère qu'il serait plus efficace de réaliser certains travaux confiés en sous-traitance à l'interne plutôt qu'à l'externe.
- Les principales raisons évoquées par les personnes expliquant pour quelles raisons les travaux devraient être réalisés à l'interne se rapportent aux suivantes :
  - Le coût des travaux réalisés à l'externe est souvent plus élevé qu'à l'interne (79,1%) ;
  - Les consultants ne connaissent pas toujours bien la mission de l'organisation (70,1%).

## CONCLUSION

Au cours des dernières années, les compressions budgétaires et les politiques d'austérité ont notamment eu pour impact ou ont contribué à :

- la réduction de la taille de la fonction publique;
- une augmentation du stress et de la charge de travail du personnel;
- la surcharge de travail et au stress du personnel;
- une insatisfaction généralisée au travail du personnel;
- la baisse de la motivation au travail du personnel;
- la diminution de la qualité des services offerts par le gouvernement;
- la diminution du salaire réel des professionnelles et professionnels.

En contrepartie, on observe :

- une augmentation importante de la sous-traitance depuis le début des années 2000;
- une perte d'expertise du personnel qui a conduit notamment à une gestion inefficace de certains projets.

En somme:

- La situation des membres paraît critique au regard de la satisfaction au travail;
- La qualité des services offerts par le gouvernement a souffert des compressions et des politiques d'austérité.

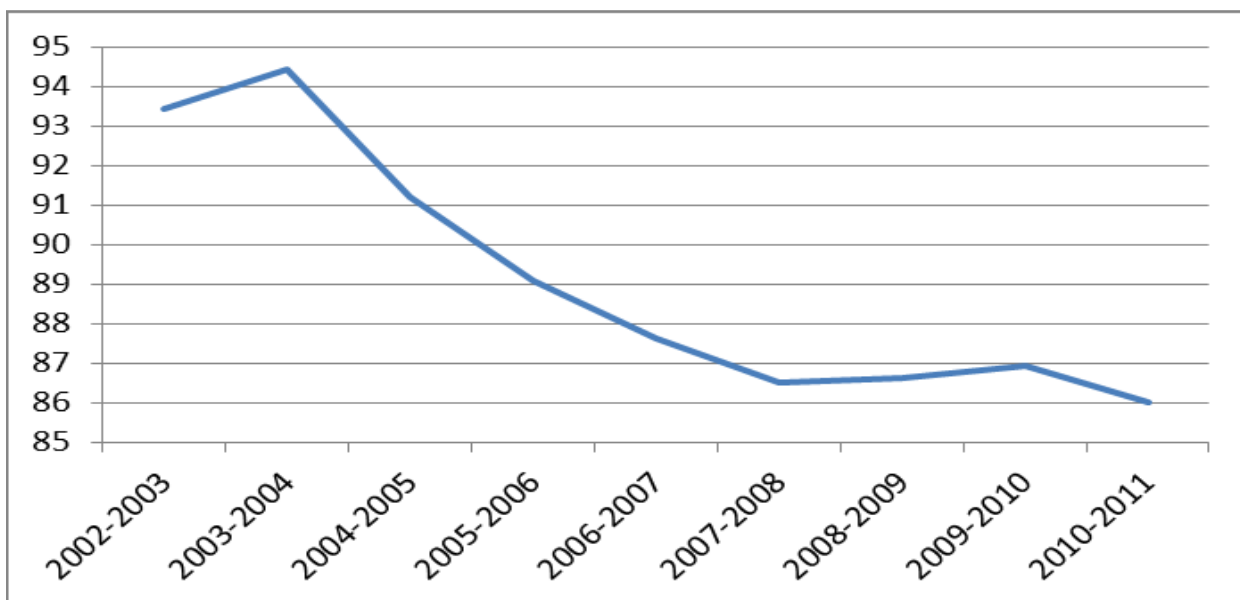
Concernant l'augmentation de la sous-traitance, la situation du Québec n'est pas banale. Après plus d'une décennie, il est difficile de ne pas conclure à un constat d'échec à cet effet : des milliards de dollars ont, en toute vraisemblance, été dilapidés, notamment en raison de la perte d'expertise interne gouvernementale. Le coût d'opportunité est énorme. Les sommes perdues auraient pu être investies dans des secteurs tels que l'éducation et la santé ainsi que dans l'administration gouvernementale qui a perdu de son lustre au cours des dernières années.

L'approche retenue par le gouvernement du Québec au cours des dernières années (compressions gouvernementales et politiques d'austérité) ne constituait pas la seule avenue possible pour résoudre le cumul des déficits et l'endettement du Québec. Diverses approches sont encore possibles : lutte à l'évasion fiscale, révision de la fiscalité visant à accroître les revenus de l'État, etc. À cet effet, le Québec pourrait s'inspirer des pays nordiques de l'Europe. Ces derniers ont fait la démonstration qu'il est possible d'avoir une taxation et des dépenses publiques élevées, une main-d'œuvre fortement syndiquée et une croissance économique élevée. Un accroissement des revenus de l'État pourrait conduire à un réinvestissement dans l'administration gouvernementale et dans des services publics de haute qualité.

Philippe Daneau  
Conseiller à la recherche  
SPGQ

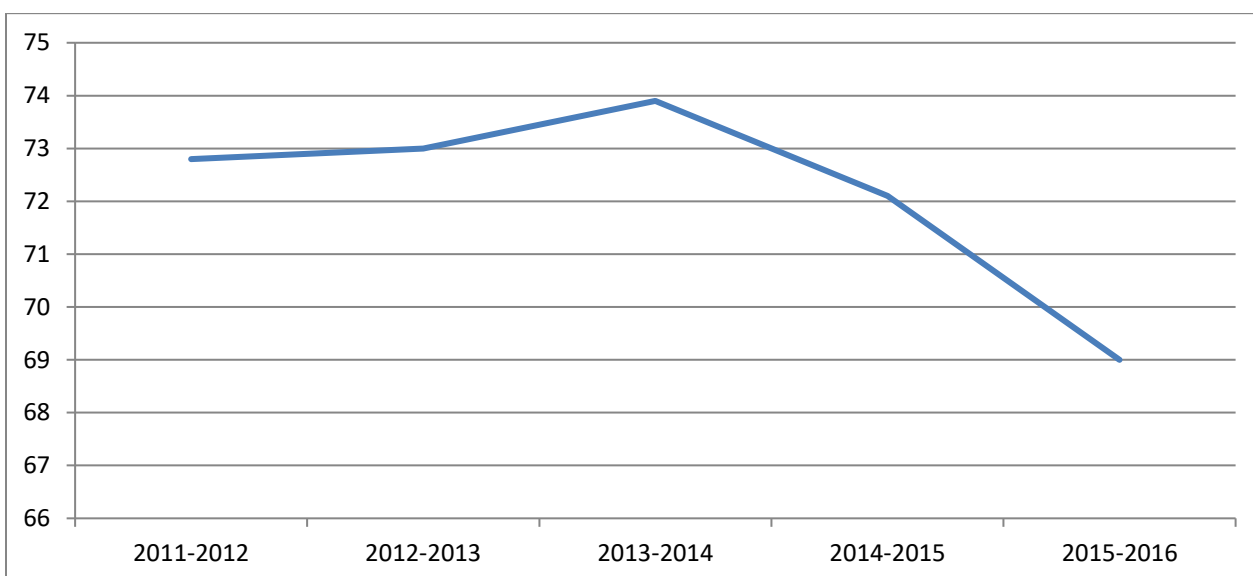
## Annexe I

**Figure 1 L'évolution du nombre d'ETC par 10 000 habitants de la fonction publique québécoise entre 2002 et 2011**



Source : Frédéric Rogenmoser, *La taille de l'effectif de la fonction publique québécoise : Est-il aussi important qu'on le prétend ?* 2015, Laboratoire d'études socio-économiques de l'Université du Québec à Montréal, p.5

**Figure 2 L'évolution du nombre d'ETC par 10 000 habitants de la fonction publique québécoise de 2011 à 2015<sup>5</sup>**



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'effectif de la fonction publique au Québec 2015-2016*, s.d., gouvernement du Québec et Statistique Canada, tableau CANSIM 051-0001. Traitement des données SPGQ.

<sup>5</sup> De la figure 1 à la figure 2, de 2010-2011 à 2011-2012, le nombre d'ETC par 10 000 habitants paraît diminuer grandement. Cela s'explique par la création de l'Agence du revenu du Québec – qui n'est pas assujettie à la *Loi sur la fonction publique* – et au départ en 2011-2012 de la fonction publique du personnel du ministère du Revenu et de trois organismes de son portefeuille.

## Annexe II

**Tableau 1 Salaires pour l'ensemble des employés et par catégorie d'emplois, administration québécoise, 1999-2000 à 2009-2010**

Catégorie d'emplois	1999-2000 Constants (1) \$	2009-2010 Constants \$	Croissance
Cadres (2)	80 631	85 655	6,2
Professionnels	65 969	63 987	-3,0
Enseignants	54 906	58 600	6,7
Infirmières bachelières	62 149	67 014	7,8
Infirmières	51 614	56 081	8,7
Infirmières auxiliaires	34 865	36 520	4,7
Techniciens	45 795	46 893	2,4
Employés de bureau (3)	34 264	35 672	4,1
Employés d'entretien et de service	34 696	34 460	-0,7
Ouvriers	39 729	38 994	-1,9
Agents de la paix	49 691	49 646	-0,1
<b>Ensemble des employés (4)</b>	<b>48 883</b>	<b>51 032</b>	<b>4,4</b>

1. Pour les données concernant l'administration québécoise, l'IPC a été calculé à partir des moyennes du mois de juillet au mois de juin (2009-2010=100). Ce choix a été déterminé par la période de référence des données sur la rémunération dans ce secteur.
  2. Cette catégorie inclut également les directeurs d'école. La haute direction et les sous-ministres sont exclus.
  3. Cette catégorie inclut également les aides-techniciens.
  4. L'ensemble tient compte de certaines catégories d'emplois non présentées. En 2009-2010, leur proportion était de 1,8 %.
- Source : Institut de la statistique du Québec. Travail et rémunération des salariés. *Étude sur l'évolution du pouvoir d'achat des salariés de l'administration québécoise durant la décennie 2000*, 2016, gouvernement du Québec, p. 31.

**Tableau 2 Évolution du salaire réel de différentes catégories d'emplois au maximum de l'échelle salariale (2015=100)**

	Croissance % (2008-2015)
<b>Principales catégories d'emplois liées au SPGQ (dans la fonction publique)</b>	
Agent de recherche et de planification socioéconomique*	-0,7%
Analyste de l'informatique et des procédés administratifs*	-0,7%
Attaché d'administration*	-0,7%
<b>Autres catégories (dans la fonction publique)</b>	
Personnel d'encadrement (cadre)	-0,7%
Avocat et notaire	14,2 %
Ingénieur	2,3 %
<b>Autres catégories (hors de la fonction publique)</b>	
Enseignant au collégial et dans les commissions scolaires	0,2 %
Infirmière clinicienne membre de la FIQ**	0,2 %

\* En 2016, ces 3 catégories d'emplois regroupent la majorité du personnel affilié au SPGQ dans la fonction publique.

\*\* Calculé sur la base de 35 heures par semaine à partir du taux horaire.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, Institut de la statistique du Québec, Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ). Traitement des données SPGQ.