

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RAPPORT DE STAGE AU SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET
PROFESSIONNELS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC — SPGQ

PRÉSENTE À L'ENAP
EN VUE DE L'OBTENTION DE LA MAITRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
OPTION POUR ANALYSTES
(PROFESSIONNELS)
CONSEILLÈRE ACADÉMIQUE : ÉLODIE MARION
MANDANT : PHILLIPE DANEAU, CONSEILLER EN RECHERCHE SPGQ

PAR
KAREN G. FURLAN BASSO

NOVEMBRE 2018

QUEBEC

REMERCIEMENTS

J'aimerais remercier l'ensemble de personnes qui m'ont aidée pour la réalisation de ce programme de maîtrise. Je remercie mes enseignants.es de l'ÉNAP et l'ensemble du personnel administratif, qui ont été toujours présents et disponibles à me donner des conseils dans mon cheminement d'apprentissage.

Un merci tout particulier à Sylvie Paquette, Geneviève Cantin-Chartré, Rémy Trudel, Dominique Morneau et Élodie Marion dans ce contexte, pour leurs riches conseils et leur disponibilité à clarifier mes doutes plus personnels.

Je remercie encore et toujours ma famille et mes amis.es pour le soutien et la patience tout au long de mon parcours comme étudiante à temps plein. Je tiens à remercier, principalement, à Guillaume Coulombe. Mon cher ami, sans ton encouragement initial, je n'y serais jamais arrivé ici.

Un gros merci aussi à mon mandant et à toute l'équipe pour l'accueil dans le SPGQ. La confiance que vous m'avez octroyée, votre dévouement et surtout votre professionnalisme m'ont beaucoup inspirée. Je remercie particulièrement Francine Belleau qui m'a accueilli chaleureusement, Mireille Bond qui a été à la source de conversations enrichissantes ; Marc Dean qui a été une ressource extraordinaire des connaissances et réflexions multiples (en soulignant la synthèse et la maîtrise parfaite de la langue française !); et Philippe Daneau, qui a été mon principal mentor et guide, clarifiant mes doutes et partageant de riches évaluations durant toute la réalisation de mon mandat. J'étais privilégié d'avoir un mandant avec une vaste expérience en recherche et avec une rigueur analytique admirable et solide. J'ai aussi beaucoup apprécié l'ouverture entre les membres de notre équipe, en bâtissant un environnement de partage des connaissances.

En effet, j'ai eu l'occasion de bénéficier d'un immense capital de compétence et connaissance. J'ai fait de mon mieux pour profiter de cette expérience et je sors avec la tête pleine de rêves et de plans pour contribuer à l'administration publique du Québec. Merci !

FICHE SYNTHÈSE DU RAPPORT DE STAGE

Titre du rapport : Les impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres du SPGQ et sur la qualité des services offerts — rapport d’analyse qualitative

Nom de l’étudiant : Karen G. Furlan Basso

Organisme d’accueil : Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

Date du stage : du 03 juillet au 05 octobre 2018

Résumé :

– Problématique : Identifier les effets perçus par les fonctionnaires des compressions gouvernementales sur les conditions de travail et sur les services rendus à la population. Le Conseil syndical a demandé l’étude afin de mettre en lumière les conséquences de ces compressions, le cas échéant.

– Méthodologie : Analyse qualitative du contenu des 2 557 réponses ouvertes collectées par moyen d’un sondage conduit par le SPGQ en décembre 2017.

Conclusion : L’analyse confirme les résultats de la recherche quantitative et les énoncés faits par le Vérificateur général du Québec, le Protecteur du citoyen et d’autres rapports rédigés au cours des dernières années par le SPGQ, en apportant des exemples concrets. Il y a lieu de constater les conséquences négatives des compressions sur la rétention des experts et sur la perte de crédibilité du gouvernement du Québec. Finalement, l’augmentation de l’insatisfaction, le travail en silo, la perte d’engagement et la résistance des professionnels aux décisions des gestionnaires ont été observés de façon significative dans les réponses ouvertes.

Mots-clefs (5) : compressions budgétaires, conditions de travail des professionnelles et professionnels du SPGQ, services rendus à la population du Québec.

LISTE DES ACRONYMES

ADN - Acide DésoxyriboNucléique

CV – *Curriculum Vitae*

ENAP – École nationale d'administration publique

ETC – Équivalents temps complets

IRIS – Institut de recherche et d'informations socioéconomiques

ISQ – Institut de statistiques du Québec

M/O – Ministères et organismes

MTMDET – Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

PDF – *Portable document format*

RI – Ressources Informationnelles

SCT – Secrétariat du Conseil du trésor

SPGQ – Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Figure 3.1 — composition de l'échantillon des réponses ouvertes.....	16
Tableau 3.2 — baisse de la qualité dans la réalisation des dossiers.....	17
Tableau 3.3 — conséquence de la baisse de la qualité sur la clientèle.....	18
Figure 4.1 — causes de la baisse de qualité dans la réalisation des dossiers.....	19
Figure 4.2 — carte mentale thème 2 : effets des compressions budgétaires.....	28
Figure 4.3 — le cas des professionnels de l'informatique.....	37

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
1. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU MANDAT	6
2. RECENSION DES ÉCRITS	10
3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	14
4. RÉSULTATS DE L'ANALYSE QUALITATIVE.....	18
4.1 Causes de la baisse de la qualité dans la réalisation des dossiers	19
4.1.1 L'évolution de l'effectif	19
4.1.1.1 Manque d'employés et manque d'experts.....	20
4.1.1.2 Manque de formation	21
4.1.2 La quantité <i>versus</i> la qualité.....	22
4.1.2.1 Manque de temps/surcharge et survol des dossiers	23
4.1.2.2 Moins de données à jour	23
4.1.2.3 Stress/pression/frustration	24
4.1.3 Sous-traitance.....	24
4.1.4 D'autres causes	25
4.2 Conséquences de la baisse de la qualité des services sur la clientèle	27
4.2.1 Négligence	28
4.2.1.1 Délais trop longs	28
4.2.1.2 Mépris des conventions sociales	29
4.2.1.3 Négligence d'attention, aliénation et incohérence du service	31
4.2.1.4 Moins de services directs/moins d'orientations à la population.....	32
4.2.2.1 La perception de gaspillage de fonds publics.....	33
4.2.2.2 Chronicité de lésion	34
4.2.3 Perte de crédibilité	34
4.2.3.1 Perte de confiance envers les services.....	34
4.2.3.2 Le manque de transparence	35
4.3 Le cas des ressources informationnelles.....	36
5. DISCUSSIONS ET/OU RECOMMANDATIONS	39
CONCLUSION	42
BIBLIOGRAPHIE	43

INTRODUCTION¹

¹

Dans le présent document, les termes employés pour désigner des personnes sont pris au sens générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte ; ils ont à la fois valeur d'un féminin et d'un masculin

Les politiques de compressions budgétaires des 12 dernières années ont changé la politique sociale et les conditions de travail et d'emploi dans les secteurs publics et parapublics québécois. Les actions de réingénierie de l'État, le gel d'embauche et des compressions budgétaires diverses ont affecté le travail des professionnels du gouvernement et les services rendus à la population. Le syndicalisme et la capacité d'organisation collective des travailleurs continue de laisser place à la sous-traitance et on croit que cet état des choses, ne représente que la pointe de l'iceberg.

En 2016, le conseil syndical du SPGQ a demandé des études approfondies pour bien connaître les effets de compressions sur le travail et les services rendus par ses membres. Le Conseil voulait se doter d'informations fiables pour dénoncer publiquement les effets, de sorte à augmenter la pression et à révéler les risques réels du démantèlement des services publics au Québec.

Pour répondre à ce besoin, en 2017, le SPGQ a réalisé un grand sondage auprès de ses membres. L'objectif était d'identifier les effets des compressions budgétaires dans la réalisation des dossiers et dans les services rendus à la population. Dans ce contexte, j'ai été ravie d'être la candidate retenue pour analyser les réponses ouvertes du sondage et rédiger un document synthèse capable d'alimenter les décisions autour des négociations futures.

Dans les pages qui suivent, je vous parlerai du SPGQ, de sa mission et de ses valeurs. Puis, je vous présenterai le contexte de mon intervention, les dispositions particulières de mon mandat, ainsi que les livrables. Après, je vous exposerai les résultats du travail de recherche, les enjeux et préoccupations vécus, ainsi que des conclusions et recommandations pour la suite. Enfin, je finirai ce rapport en vous donnant un aperçu des leçons que je retiens de cette inoubliable expérience.

1. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU MANDAT

Depuis 1968, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) a pour mission de « consacrer son action à l'étude, au développement et à la

défense des intérêts professionnels, sociaux et économiques d'environ 25 500 membres » (SPGQ, 2018, p. 6). Les membres du SPGQ sont des professionnelles et professionnels salariés œuvrant directement ou indirectement dans les secteurs public et parapublic de l'État québécois.

Présentement reconnu comme « le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels au Québec » (SPGQ, page consultée le 5 juillet 2018), il constitue un instrument important pour l'examen, l'application et la diffusion des décisions à l'ensemble de ses membres. Par ailleurs, le Syndicat s'efforce de promouvoir la solidarité sociale et la lutte contre les inégalités vécues par les travailleuses et travailleurs moins favorisés.

La taille et la diversité des domaines que le Syndicat représente, que ce soit dans la fonction publique, les sociétés d'État ou les réseaux de l'éducation et de la santé, font du SPGQ une organisation importante au Québec. Près de la moitié des membres occupent un emploi dans la région de Québec. Un quart se retrouve dans la grande région de Montréal. Finalement, les membres restants occupent un emploi au sein des autres régions du Québec.

Le mandat de ce stage s'inscrit par ailleurs dans le volet de recherche du SPGQ. L'équipe du service de la recherche est composée de 2 conseillers à la recherche qui travaillent à temps plein, ainsi que d'une responsable politique (cadre). Dans le contexte de sa mission, le service de la recherche occupe une place essentielle au sein du SPGQ, car il consacre ses actions à l'étude des intérêts des membres et professionnels.

Plus spécifiquement, ce mandat de stage s'inscrit dans le cadre d'une évaluation du SPGQ visant à documenter les répercussions des compressions et des politiques d'austérité du gouvernement québécois survenues au cours des 10 dernières années sur leurs membres et sur la qualité des services offerts.

Le gouvernement a décidé de contrôler les dépenses de l'État dans le but, notamment, d'augmenter l'efficacité des administrations publiques et d'assainir les finances publiques. Cependant, les effets des décisions prises par le gouvernement dans les dernières années

semblent être négatifs. À ce propos, le SPGQ s'attarde au suivi des répercussions notamment en ce qui concerne la qualité de vie et de travail des professionnelles et professionnels salariés de l'État québécois et de la qualité des services offerts.

Depuis plus de 10 ans, le contrôle budgétaire et l'accroissement d'efficacité se démarquent par des compressions et des politiques d'austérité au Québec. Dans ce contexte, le Conseil syndical du SPGQ a demandé à son Comité exécutif :

[...] que le SPGQ fasse un appel aux membres pour identifier les effets des coupures gouvernementales sur les conditions de travail et les services à la population. Que le SPGQ établisse un plan pour dénoncer publiquement les politiques gouvernementales sur les services à la population et les conditions de travail des professionnels à partir des informations recueillies. (SPGQ, 2016, p. 9)

Pour répondre aux objectifs, le service de la recherche du SPGQ a réalisé une revue documentaire et un sondage visant à identifier les effets des compressions sur la qualité de réalisation des dossiers et les services rendus à la population. Au total, 3 631 personnes ont répondu aux questions fermées et ouvertes du sondage et une première diffusion des résultats (synthèse) a été publiée en février 2018 (questions fermées). Ce rapport a mené à la mise en place de communications en mai 2018.

Mon mandat de stage était lié, plus précisément, à la dernière étape de cette recherche et consistait à analyser les réponses des questions ouvertes et à produire un rapport synthèse à cet effet. L'offre de service du stage, donc, a été conçue en considérant l'atteinte des objectifs spécifiques suivants :

- Travailler sous l'égide du service de la Recherche du SPGQ ;
- Analyser les contenus des réponses ouvertes du sondage réalisé en 2017 ;
- Catégoriser les réponses dans les cas applicables ;
- Rédiger un rapport synthèse en identifiant les effets principaux des compressions budgétaires sur la qualité des services offerts ;

- Participer activement aux activités du Syndicat, en offrant du support aux conseillères et conseillers lorsque nécessaire.

Monsieur Philippe Daneau, conseiller à la recherche, a été le mandant puisqu'il est le responsable de cette étape finale. Il a veillé à ce que je réponde aux objectifs du mandat par le moyen d'un suivi périodique et par des évaluations de rendement (canevas fourni par l'ENAP). Finalement, il a été aussi le responsable d'encadrer mon parcours tout au long de mon stage en partageant ses attentes et en donnant du support et des directives.

L'appui pédagogique, par contre, a été rendu par la doctorante en administration publique et chargée de cours à l'ENAP, Élodie Marion. Elle a agi comme conseillère académique et m'a orienté lors de la rédaction des documents liés au mandat.

Des livrables ont découlé directement des objectifs du mandat, ce qui a permis aux parties prenantes de faire le suivi en temps raisonnable. Les produits livrables ont été les documents suivants :

- Un rapport synthèse présentant une proposition d'analyse par thèmes et catégories (8 à 15 pages – présenté au mandant le 27 juillet) ;
- Un rapport préliminaire synthétique des résultats d'analyse des données en fonction de la catégorisation des réponses choisie (15-30 pages – présenté le 12 septembre) ;
- Un rapport synthèse des résultats d'analyse des données incluant la présentation des effets principaux des compressions budgétaires sur la qualité des services offerts (35-60 pages – présenté le 03 octobre) ;
- Un document synthétique avec les principales informations du rapport final (2-3 pages – présenté le 10 octobre) ;
- Le rapport du stage (30-50 pages – présenté le 19 octobre).

La période du mandat s'est déroulée du 03 juillet au 21 septembre 2018 au siège social du

SPGQ situé sur la rue Vallières à Québec.

Le présent document contient mes apprentissages personnels, professionnels et les principaux résultats de l'étude liée au mandat. Les livrables et les contenus de la base de données du SPGQ ne seront pas divulgués dans ce document. Pour aider à garder la confidentialité des contenus importants aux négociations des conventions collectives, les cas traitant des M/O spécifiques ne seront pas exposés.

2. RECENSION DES ÉCRITS

Une revue documentaire a été faite dans la réalisation de l'étude des impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres et sur la qualité des services offerts. Divers documents et sites Internet ont été consultés et un rapport d'étape a été présenté par l'équipe de recherche du SPGQ en octobre 2017. Compte tenu du volume de lecture des réponses liées à la réalisation effective de mon mandat, j'ai travaillé en considérant la revue documentaire qui était rédigée avant mon arrivé au sein de l'équipe de

recherche. Dans ce chapitre, donc, on expose quelques informations pertinentes au regard de l'évolution de l'effectif et des départs à la retraite, le développement de la sous-traitance, l'évolution de la rémunération du personnel de l'Administration québécoise et la qualité des services offerts à la population.

Durant la réalisation de l'analyse des réponses ouvertes et principalement avant, dans le processus de définition des catégories d'analyse, je me suis beaucoup appuyé par les données du rapport d'étape (revue documentaire de l'étude). De plus, d'autres articles ont été consultés durant mon mandat dans l'objectif de vérifier la littérature existante, les études et publications académiques qui renforçaient la compréhension des discours observés dans les réponses ouvertes des membres. Cependant, les concepts et données plus importants exposés dans les prochains paragraphes sont extraits du rapport d'étape de la présente étude réalisée par l'équipe de recherche du SPGQ.

On constate que l'effectif de l'administration publique au Québec a été réduit de 2003 à 2010. Dans le rapport du SPGQ, l'Observatoire de l'administration publique (2012) a précisé que l'administration publique représentait 12 % de l'emploi public au Québec en 2000 et 9,9 % en 2010. Pour la même période, le Laboratoire d'études socioéconomiques de l'Université du Québec à Montréal (Rogenmoser, 2015) a aussi présenté des données démontrant la réduction de l'effectif par moyen d'une autre étude réalisée pour les années de 2002 à 2011. Quelques années après, dans les années 2015-2016, le Secrétariat du Conseil du trésor a analysé l'évolution de l'effectif de la fonction publique. Le SPGQ donc, a traité ces données pour révéler que, de 2011 à 2016, l'effectif de la fonction publique au Québec en équivalents temps complets (ETC) par 10 000 habitants a été réduit, passant de près de 94 à 69 ETC.

Les recherches révèlent que, en 2003 par exemple, presque un sur quatre de l'ensemble des ETC réguliers recensés dans la fonction publique québécoise sont partis. Concernant les motifs du départ, Lamari (2012, cité dans SPGQ, 2017, p.9) signale « la retraite, l'accès à de meilleurs emplois, la déception face aux nouvelles conditions de travail, de démission

face aux *improvisations de la réingénierie*, etc. ». Selon cette étude et les données exposées par le SPGQ, la diminution de l'effectif et les départs du personnel seront remplacés par la sous-traitance et par des professionnels plus jeunes et/ou sans expérience, qui accepteront les conditions ou un salaire au bas de l'échelle salariale (Lamari, 2012 et SPGQ, 2017, p.9).

Concernant la sous-traitance, le SPGQ a exposé des données statistiques au regard de son augmentation au cours des dernières années. De 2003 à 2016, la valeur des contrats de service en sous-traitance a presque doublé dans les M/O, passant « d'environ 900 M\$ à près de 1,7 G\$ » (SPGQ, p. 13). Un rapport sur la sous-traitance de l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), publié en 2013, renforce l'idée d'absence d'études concernant son efficacité au sein des M/O publics. Selon la revue documentaire réalisée par l'équipe de recherche du SPGQ, les justifications de la recommandation et du recours à la sous-traitance par le Conseil du trésor peuvent être résumés par deux raisons principales. La première est liée à « un meilleur rapport qualité-prix » de réalisation du projet ou du dossier. La deuxième est liée à la possibilité du « donneur d'ouvrage de se concentrer sur son activité économique principale » (SPGQ, 2017, p.14). L'existence d'effet négatif lié à la sous-traitance est mentionnée dans les études de l'IRIS, de Lamari (2012) et du SPGQ. Cependant, le SPGQ (2017, p. 14-15) aussi reconnaît les avantages des quelques contrats et souligne l'importance d'avoir « une expertise de pointe à l'interne pour définir et effectuer une gestion efficace des projets parfois complexes et coûteux ».

En utilisant des exemples et des contextes, tels que le ministère des Transports, de la Mobilité durable, et de l'Électrification des transports (MTMDET) et les Ressources informationnelles (RI) au sein du gouvernement, le SPGQ a exposé les effets négatifs à surveiller face aux choix de sous-traiter. Dans ces exemples, on signale l'écart entre la masse salariale associée au MTMDET de 2003-2004 (passant de 70 M\$ à 80 M\$), et la valeur des contrats des services professionnels en ingénierie de 2004-2005 à 2008-2009 (passant de 91 M\$ à 448 M\$). Pour le cas des RI, le SPGQ expose les données présentées par le rapport du Vérificateur général du Québec (2012) concernant la vérification de la

gestion des 38 contrats de service professionnels. Cette revue documentaire, qui inclut un autre rapport du Vérificateur général, réalisé en 2017, présente des exemples concrets liés à la perte d'expertise, aux dépassements de coûts importants dans les contrats et à la dépendance du secteur public envers le secteur privé.

Quand on vient au sujet de l'évolution de la rémunération du personnel de l'Administration québécoise, le rapport d'étape révèle que la masse salariale a peu augmenté au cours des dernières années. « Les données de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) confirment le retard de la rémunération globale des employés de l'Administration québécoise par rapport aux autres salariés québécois » (SPGQ, 2017, p.25). Le rapport « Rémunération des salariés : état et évolution comparés » de l'ISQ considère cinq catégories d'emplois : professionnels, techniciens, employés de bureau, employés de service et ouvriers. Selon l'ISQ, la rémunération globale de cet ensemble, en 2016, était de 9,3 % inférieure à celle de l'ensemble des autres salariés québécois et 27,4 % inférieur par rapport aux salariés des autres secteurs publics (municipale, fédérale, etc.) (SPGQ, 2017, p.25). De plus, l'analyse des données du ISQ, réalisé par le SPQG (2017, p.28), signale une diminution de 3,0 % du salaire réel des professionnels de l'Administration gouvernementale de 1999-2000 à 2009-2010, passant de 65 969 \$ à 63 987 \$.

Finalement, les rapports du Protecteur du citoyen (2016, 2017) révèlent l'effet des compressions au cours des dernières années. Au lieu des effets positifs attendus, le Protecteur du citoyen constate, à titre d'exemple : une augmentation de 6,1 % de l'ensemble des plaintes de 2014 à 2016 ; des réductions des ressources qui affectent différents services et, dans certaines mesures, l'allongement des délais d'attente aux citoyens (Le Protecteur du citoyen, 2016, p. 25 citée par SPGQ, 2017, p.9). Selon leur rapport, les délais, l'ampleur des travaux à réaliser et la surcharge de travail sont les principaux effets négatifs des compressions budgétaires dans ces dernières années. Des cas spécifiques ont été exposés et référencés synthétiquement dans la revue documentaire du SPGQ. Aussi, un extrait du rapport du Protecteur du citoyen (2016, p.9 *apud* SPGQ, 2017,

p.10) mentionne «que les administrateurs publics sont avant tout jugés sur leur performance de gestion, et non sur leur performance de services». Selon eux, cela pourrait affecter négativement la qualité des services offerts à la population en raison, par exemple, d'une interprétation stricte de la réglementation (SPGQ, p.10).

Les données et concepts théoriques retirés de la recension des écrits aident à comprendre l'existence des effets des compressions sur le travail des fonctionnaires et sur les services rendus à la population. Dans les dernières années, l'effectif a été réduit avec des départs en général et avec de départs à la retraite sans substitution. La sous-traitance a augmenté, sans nécessairement réduire les dépenses budgétaires du gouvernement. Le salaire réel du professionnel de l'Administration québécoise a diminué et la qualité des services offerts à la population reste méconnue, une fois que les rapports du gouvernement démontrent plus la performance des gestions. À la lumière des données existantes, comment les cotisants du SPGQ perçoivent-ils qualitativement les effets des compressions au quotidien et dans les services qu'ils réalisent?

3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Pour répondre aux objectifs de son mandat, le service de la recherche du SPGQ a réalisé, en septembre 2017, une revue documentaire sur les thèmes à l'étude (ce que nous avons déjà exposé dans la section précédente). Après cette réalisation, un sondage auprès d'environ 14 000 membres dont le SPGQ disposait du courriel personnel a été réalisé pour identifier les impacts des compressions sur la satisfaction et la qualité des services offerts à

la population.

Au total, 3 631 personnes ont répondu aux questions du questionnaire entre novembre et décembre 2017. Les questions fermées ont été analysées et une première diffusion des résultats (synthèse) a été publiée en février 2018. Ce rapport a mené à la mise en place de communications en mai 2018. Par ailleurs, le questionnaire comportait aussi quelques questions ouvertes, dont trois étaient directement liées aux thèmes généraux de la présente analyse. Les trois questions liées à la collecte des données qualitatives ont été les suivantes :

Question 21.2 — veuillez indiquer pour quelles raisons vous considérez que la qualité dans la réalisation des dossiers a diminué ?

Question 21.3 — veuillez indiquer quels sont les impacts sur la clientèle qui bénéficie ultimement de vos services (indiquez également quelle clientèle est visée ultimement) ?

Question 28 — avez-vous d'autres renseignements à signaler relativement aux impacts des compressions budgétaires sur votre travail ou sur la qualité des services offerts ?

De l'ensemble des 3 631 cotisants de différentes organisations du secteur public et parapublic (l'échantillon originel), 1 126 professionnels ont indiqué la ou les raisons pour lesquelles ils considèrent que la qualité dans la réalisation des dossiers a diminué et 978 professionnels ont spécifié les impacts de cette diminution de la qualité sur la clientèle qui bénéficie du service. De plus, 453 professionnels ont laissé d'autres commentaires concernant les impacts des compressions budgétaires sur leur travail ou sur la qualité des services offerts. Au total, donc, on disposait de 2 557 réponses ouvertes, ce qui a permis d'atteindre l'objectif de cette analyse qualitative (voir figure 3.1 – composition de l'échantillon des réponses ouvertes).

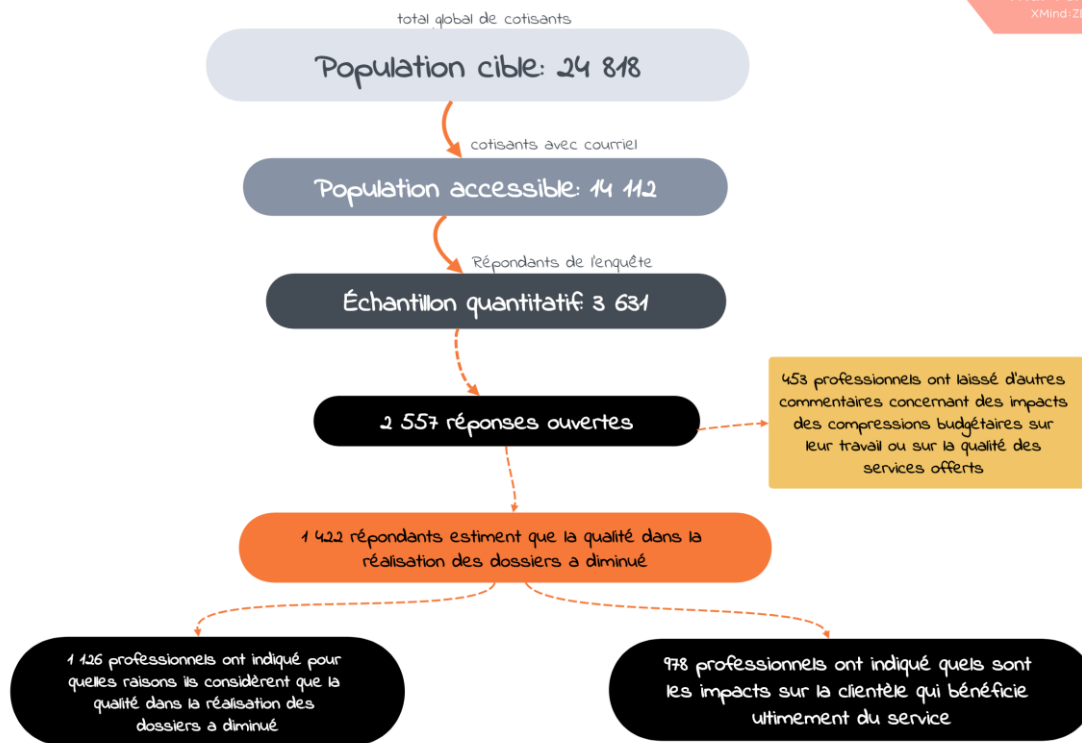


Figure 3.1 — composition de l'échantillon des réponses ouvertes

Dans la méthodologie de recherche qualitative, il y a une gamme de possibilités et de chemins analytiques qui sont possibles à suivre. Dans ce cas, on a choisi l'analyse de contenu parce qu'elle « permet de déceler les thèmes présents et, dans certains cas, d'en mesurer la teneur positive, négative ou neutre, ou même d'évaluer l'intensité des positions et les liens qui existent entre elles » (Gauthier et Bourgeois, 2016, p. 430). Donc, dans un premier temps, le contenu d'environ 10 % de la base de données obtenue aux questions 21.2, 21.3 et 28 a été lu pour vérifier et identifier différentes catégories d'analyse. Ensuite, environ 30 % de la base de données a été analysé. En effet, c'est à ce moment que l'on a observé une répétition des résultats, c'est-à-dire qu'aucune nouvelle information n'émergeait des réponses. Enfin, des allers-retours entre la rédaction du rapport et l'analyse des réponses de la base des données ont permis d'arriver à des résultats liés aux principaux objectifs du mandat original. Finalement, le document d'analyse a été rédigé en considérant

l'ensemble des réponses, qui ont été survolées afin de voir si d'autres impacts importants avaient été identifiés par les répondants.

Dans le rapport, nous observons la perception des membres quant à la qualité du travail rendu à la population du Québec. Les principaux résultats sont exposés selon deux thèmes majeurs : (1) « les raisons de la diminution de la qualité dans la réalisation des dossiers » et (2) « les impacts sur la clientèle qui bénéficie ultimement des services ».

En observant les étiquettes attribuées aux réponses, on a trouvé des catégories et sous-thèmes de plus en plus stables. La stabilité n'est pas liée au nombre de fois que le sous-thème apparaissait dans le discours, mais plutôt à sa valeur ou à sa pertinence, sa présence ou son absence. Ainsi, concernant la baisse de la qualité dans la réalisation des dossiers, les sous-thèmes et catégories identifiés sont présentés dans le **tableau 3.2**.

Tableau 3.2 - causes de la baisse de la qualité dans la réalisation des dossiers

SOUS-THÈME	CATÉGORIE
L'évolution de l'effectif	Manque d'employés Manque d'experts/départ sans transfert de l'expertise Manque de formation
La quantité versus la qualité	Manque de temps/surcharge et survol des dossiers Moins de données à jour Stress/pression/frustration Nouvelles pratiques de gestion
La sous-traitance	Plus de délais/manque d'expertise
Autres	Mauvaise gestion/raisons politiques ²

Quant à l'analyse des impacts sur la clientèle, le **tableau 3.3** présente les principaux sous-thèmes et catégories identifiés. Ce tableau synthétise en quelque sorte les principales conséquences des compressions budgétaires sur la qualité des services à la population perçue par les répondants.

²

La majorité des réponses classifiées avec cette catégorie ont été écartées compte tenu son contenu subjectif, personnel et confidentiel.

Tableau 3.3 - conséquence de la baisse de la qualité sur la clientèle

SOUS-THÈME	CATÉGORIE
Négligence	Délais trop longs Mépris des conventions sociales Négligence d'attention, aliénation et incohérence Moins de services directs/moins d'orientations Transfert des responsabilités vers la population
Préjudice	Gaspillage de fonds publics Chronicité de la lésion
Perte de crédibilité	Perte de confiance aux services Manque de transparence

Trois petites études de cas ont également été réalisées afin d'identifier les particularités propres à différents contextes. Pour ce faire, environ 60 % des réponses ont été analysées et filtrées en cherchant à identifier et à comparer la présence des catégories spécifiques à un M/O ou à un domaine des professionnels, par exemple. Il faut enfin mettre l'accent sur le fait que les résultats de cette analyse servent à comprendre le phénomène propre aux membres du SPGQ qui ont répondu au sondage. En tant qu'option méthodologique, des schémas présenteront plus en détail certaines contributions spécifiques qui éclairent des contextes d'action particuliers. Cela ne permet pas de généralisation du phénomène à l'effectif au complet du gouvernement du Québec.

Le contenu du présent rapport de stage respecte les exigences définies par le mandant et les enjeux de confidentialités des membres qui ont contribué avec cette étude. Par conséquent, aucun répondant ne sera identifié et seulement le cas spécifique des Ressources informationnelles sera présenté à la fin du chapitre « 4. Résultats ».

4. RÉSULTATS DE L'ANALYSE QUALITATIVE

C'est presque impossible d'aborder les thèmes de façon exhaustive face à un échantillon hétérogène et distribué dans différents M/O. Dans ce contexte, nous avons identifié certains

extraits des réponses au sondage qui exprimaient les propos de plusieurs membres du SPGQ durant l'analyse des contenus.

4.1 Causes de la baisse de la qualité dans la réalisation des dossiers

En ce qui concerne le premier thème, les idées centrales présentes sont identifiées dans la figure suivante :

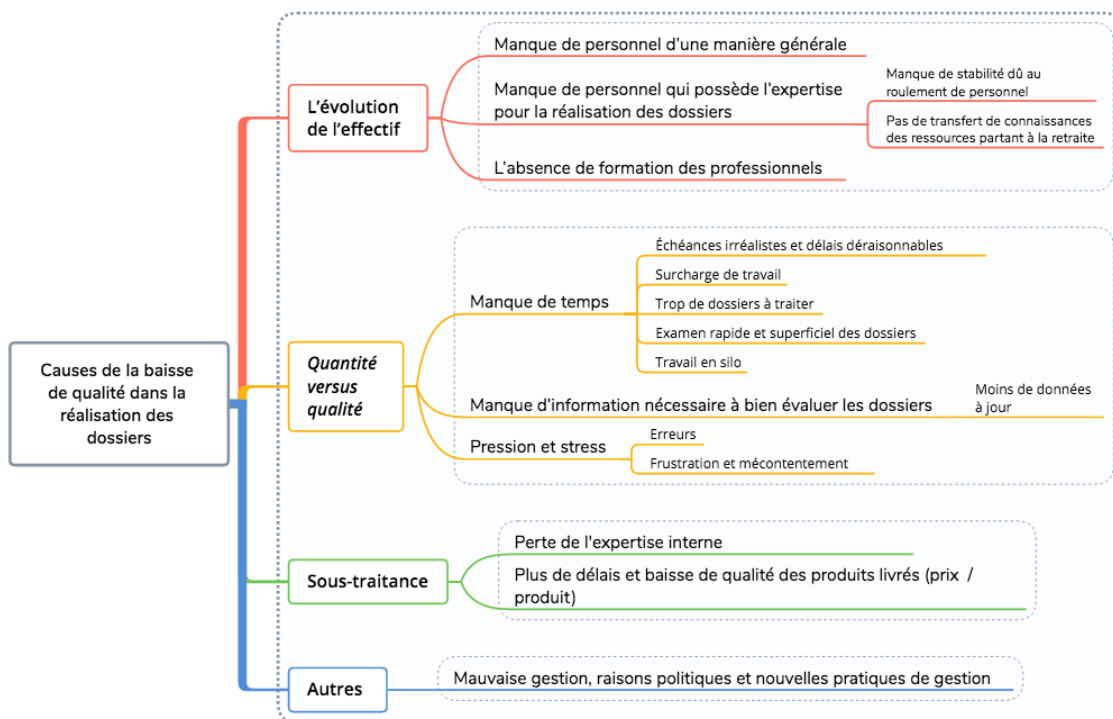


Figure 4.1 — causes de la baisse de qualité dans la réalisation des dossiers

4.1.1 L'évolution de l'effectif

Tout d'abord, on observe que les répondants établissent un lien très clair entre l'évolution de l'effectif dans les dix dernières années de compressions budgétaires au Québec (donc de façon plus ou moins directe avec les départs d'experts à la retraite sans transfert de

connaissances) et la baisse de la qualité d'exécution des dossiers. La diminution du nombre d'effectif de la fonction publique au Québec dans les dernières années, comme exposé dans la revue documentaire est noté par les membres du SPGQ et est signalé comme responsable directe de la baisse de la qualité de réalisation des dossiers, selon leurs perceptions.

4.1.1.1 Manque d'employés et manque d'experts

On remarque beaucoup de référence au manque d'effectif, dans le sens du manque de personnel d'une manière générale ou du besoin de personnel de support pour appuyer les professionnels. Cependant, ce qui ressort le plus des discours, c'est le manque de personnel qui possède l'expertise pour la réalisation des dossiers (professionnels expérimentés ou bien orientés).

Un répondant du domaine de la fiscalité, signale que dans les dernières années il y a « moins d'expertise pour faire des dossiers complexes ». Divers professionnels signalent le roulement de personnel comme étant une cause du problème. Deux scénarios donc sont évoqués : le départ volontaire des professionnels qui cherchent de meilleures conditions de travail ailleurs et le transfert des professionnels à un autre organisme du secteur public ou parapublic.

Selon un autre répondant, le « manque de stabilité dû au roulement de personnel réduit la qualité de la réalisation des dossiers et de plus, le stress des gens autour finit par nuire au climat ». En effet, on constate que le mouvement de personnel réduit la qualité du travail des professionnels. Cela ressort de diverses réponses tant des employés du secteur public que parapublics. Les membres parlent aussi du risque de perte d'expertise avec le roulement dont les causes se rapportent aux conditions de travail jugées mauvaises (stress, surcharge, ambiance, etc.) et aux salaires considérés peu élevés face aux conditions et face aux opportunités de travail ailleurs.

La perte d'expertise s'explique également par une préférence croissante de confier les

travaux aux sous-traitants : « Plus de consultants et moins d'internes donc l'expertise n'est pas transférée ». Ce qui démontre, encore une autre fois, que la perception des membres concernant les changements liés aux compressions concordent avec les chiffres et les données présentées par la revue documentaire.

On relève que les salaires non compétitifs dans le secteur public et parapublic du Québec expliquent en partie le manque d'expertise et les difficultés de recrutement et de rétention. Cette difficulté est observée pour plusieurs professions, selon les professionnels, eux-mêmes, ont mentionné dans leur réponse au sondage. À titre d'exemple, on cite les informaticiens, les agents de la sécurité civile, les administrateurs, les pédagogues, les chimistes, les comptables, les agents de développement industriels et du domaine du droit, entre autres. À cet égard, un autre répondant souligne son incapacité à « engager des ressources compétentes à cause du salaire. Les ressources en place manquent de connaissances. La qualité du résultat est amoindrie ».

Enfin, la rétention de personnel semble difficile en raison de l'embauche de sous-traitants mieux rémunérés que les employés qui peuvent alors se sentir comme n'étant pas rémunérés à leur juste valeur : « l'incompréhension et la frustration en lien avec l'embauche de sous-traitants qui augmente, mais des employés qu'on ne veut pas rémunérer pour leur juste valeur ».

4.1.1.2 Manque de formation

Les références à l'absence de formation des professionnels sont considérables. Par exemple, un répondant affirme que « les nouveaux professionnels sont plongés rapidement dans les projets avant de pouvoir prendre connaissance des pratiques à suivre pour assurer la qualité ».

Parfois, les réponses soulignent le manque de formation d'autres professionnels, parfois, le répondant admet avoir besoin de formation lui-même. À titre d'exemple, ce répondant a

écrit : « je ne suis pas formé pour mes mandats, j'aime ce que je fais parce que ça m'intéresse, mais je ne me sens pas légitimée intellectuellement, je n'ai pas la formation adéquate ».

Les difficultés sont liées à la rétention des effectifs qualifiés et à la formation des nouveaux experts embauchés. Les départs des effectifs qui ont mis du temps à assimiler les procédures et atteindre les standards requis sont signalés par les professionnels. Le manque de connaissances ou de compétences des remplaçants des professionnels à la retraite et la mauvaise planification de la relève sont cités par différents répondants. Un répondant remarque que « les conseillers en région doivent gérer de nouveaux programmes sans ajout de ressources et ils manquent de temps pour suivre les formations, car on a de jeunes conseillers ». Un autre professionnel déclare : « Trop de tâches très différentes à faire simultanément et des délais courts pour donner suite. Apprendre ses tâches sur le tas, c'est du gros système D ».

De façon générale, les nouveaux experts embauchés sont supposés développer les connaissances spécifiques liées à leur poste de travail par eux-mêmes. Les compressions budgétaires font en sorte qu'il n'y a pas de ressources pour offrir toutes les formations nécessaires.

4.1.2 La quantité *versus* la qualité

Ce sous-thème regroupe les catégories comme le « manque de temps » et par conséquent la surcharge de travail et le survol des dossiers. Plusieurs répondants illustrent ces éléments. Le manque de données à jour, le stress, la pression et la frustration de n'être pas capable de bien faire son travail sont aussi présentés dans les sections suivantes.

4.1.2.1 Manque de temps/surcharge et survol des dossiers

Beaucoup de professionnels font référence au fait de ne pas avoir suffisamment de temps pour bien évaluer les dossiers en raison des échéances irréalistes et des délais déraisonnables. En effet, cette catégorie se trouve dans la majorité des réponses de la base de données et elle vient toujours s'associer à une ou d'autres catégories en conséquence.

On observe une association du manque de temps avec le manque de formation, ou de concertation et de consultation d'autres professionnels. Le manque de temps entraîne visiblement le survol des dossiers et sa réalisation bâclée. Divers professionnels révèlent qu'ils doivent « toujours travailler vite et de plus en plus vite ». En essayant de comprendre cette perception, on remarque que l'examen rapide et superficiel des dossiers apparaît lié à d'autres facteurs et a pour conséquence de générer du stress et de la frustration — comme on en fera état plus loin. Un répondant, par exemple, mentionne : « les délais sont plus serrés, plus de dossiers, moins de personne alors le travail est souvent plus “botché” ». On note donc une perception d'avoir toujours le besoin de simplifier et de bâcler de plus en plus le travail journalier, car si le professionnel dédie une attention plus approfondie au dossier visant une meilleure qualité de traitement, il perd en productivité et il n'atteint pas les objectifs de performance de son département.

Encore pire, on observe que la surcharge de travail, le volume des dossiers et le manque de temps conduisent à la suspension de la réalisation de quelques dossiers. Un employé signale que « différentes interventions ne peuvent pas être faites faute de temps pour le faire ». Un autre cotisant déclare que les dossiers sont « laissés en suspend par manque de temps ». On souligne que ce sont des citoyens en besoin d'intervention qui restent en attente d'une réponse.

4.1.2.2 Moins de données à jour

Le manque de temps et le survol des dossiers produisent une absence d'information à jour

et de la documentation nécessaire à l'évaluation des dossiers. Un professionnel révèle qu'il obtient un « minimum d'information », qu'il « manque des informations importantes ». Un autre répondant souligne que des dossiers sont « non documentés entre autres par manque de temps et d'effectif ».

4.1.2.3 Stress/pression/frustration

Tous ces facteurs exercent un impact sur l'humeur des individus. Le climat de travail devient défavorable. La pression et le stress à livrer plus, à faire plus vite et à augmenter la performance semblent produire sur les professionnels l'effet contraire de celui désiré par leur employeur. De plus, les répondants observent avoir une « diminution de la qualité de vie au travail et une augmentation généralisée du stress sur les collègues, ce qui mine l'ambiance ». La frustration et le mécontentement apparaissent donc comme des conséquences. Divers professionnels parlent également de l'augmentation de l'absentéisme et de l'envie de quitter la fonction publique.

4.1.3 Sous-traitance

Dans le même ordre d'idées, les pratiques de sous-traitance apparaissent comme ayant un impact sur le travail des professionnels et éventuellement sur les services qu'ils rendent à la population. À ce propos, un répondant indique d'abord que « l'on favorise souvent des solutions toutes faites plutôt que d'envisager du développement maison ». Cet extrait révèle la perception des professionnels face à la situation de l'augmentation de la sous-traitance.

En effet, les nombres et les contrats de services concernant directement les membres du SPGQ attribués par les M/O a presque double entre 2003 et 2016, selon la revue documentaire réalisée par le SPGQ (2017, p.13). En utilisant les données statistiques fournies par la SCT, on observe que la valeur des contrats de services est passée d'environ 900 M\$, en 2003-2004, à près de 1,7 G\$ en 2015-2016. Quand les répondants utilisent la

sous-traitance dans leur discours, elle est maintes fois reprise de façon négative, pour expliquer leur perception par rapport à la baisse de la qualité des dossiers. Trois facteurs y sont fréquemment associés : la perte d'expertise interne, la baisse de la qualité des produits et l'augmentation du délai de réalisation du dossier.

Cependant, les opinions sont parfois plus nuancées. Nous notons également que l'externalisation est considérée comme fondamentale pour améliorer la qualité du service fourni selon la perception d'un professionnel du domaine de la communication :

Nous n'avons pas le droit d'aller en sous-traitance par manque de budget. C'est extrêmement long de recopier des messages de sympathie lors de décès [...] et nous passons beaucoup de temps à écrire au lieu de créer en graphisme.

Les commentaires concernant la sous-traitance par les membres du SPGQ qui ont participé au sondage laisse comprendre que la décision d'offrir des contrats à l'externe n'est pas étendus à tous les domaines dans tous les M/O. Les données statistiques démontrent que le gouvernement a privilégié la sous-traitance au détriment de l'embauche de personnel, mais cette volonté gouvernementale d'externaliser certaines activités au détriment d'autres a été peu justifiée ces dernières années (SPGQ, 2017, p. 13). Par conséquent, nous comprenons que la question de la sous-traitance mérite d'être plus approfondie afin de situer les contextes dans lesquelles elle peut ou non être bénéfique.

4.1.4 D'autres causes

D'autres causes ont été observées dans les réponses du sondage concernant la perception des professionnels sur les raisons du manque de qualité dans la réalisation des dossiers. Nous listons, par exemple, le manque de vision et d'orientation des gestionnaires, le manque de professionnalisme (du contenu qui dénonce le traitement de dossiers de façon biaisée ou de fausses urgences à gérer), le manque de ressources et les nouvelles pratiques de gestion.

Le sujet du maintien des postes de gestionnaires combiné avec des coupes de postes

d'autres employés revient souvent. En effet, des répondants soulignent la diminution du nombre de fonctionnaires et le maintien du même nombre de postes de cadres. Ce manque d'employés entraîne des conséquences, comme on démontre dans l'exemple de réponse suivant :

Moins de temps pouvant être accordé au service direct avec la clientèle à cause du temps dévolu au cadre administratif et à la surveillance par le gestionnaire. Peu de coupure de postes de gestionnaires même si le nombre d'employés sous leurs ordres a diminué.

La présente catégorie regroupe aussi des concepts liés à la compréhension des gens par rapport à de nouvelles pratiques de gestion publique. Le domaine de l'administration publique a vu une évolution accrue des paradigmes tentant d'apporter des solutions aux questions du fonctionnement des gouvernements. Des idées initiales concernant la dichotomie des pensées des élus et des gestionnaires (Wilson, 1887), à l'arrivée de la rationalité technique prêtée par le secteur privé à la gestion publique, dans les années 1980, le secteur public a toujours été animé par des valeurs organisationnelles et des théories en constante évolution.

Au Québec, on a vu l'établissement de changements plus radicaux dans la fonction publique avec la politique de déficit zéro de Lucien Bouchard, renforcé par la proposition d'une réingénierie de l'État de Jean Charest en 2003 (Fortier, 2010, p.36). Ce processus est toujours en implantation et va au-delà des indicateurs de performance multiples de partenariats public-privé et des initiatives de privatisation. Il apparaît dans le discours des professionnels, car il y a des conséquences sur leur travail ainsi que sur les services à la population.

Parfois, dans les réponses du sondage, on a observé que les professionnels font référence aux notions et concepts de gestion en vogue ces dernières années, comme la gestion du changement, les structures organisationnelles, la gestion des émotions, entre autres. Toutefois, en raison des réponses plus ou moins détaillées, nos interprétations sont limitées.

Des répondants évoquent que la diminution de la qualité dans le traitement des dossiers est

liée aux « nouvelles pratiques de gestion. On mise sur la quantité réalisée plutôt que la qualité, et ce, au détriment des contribuables ». Dans l'exemple donné, on comprend que les nouvelles pratiques, selon la perception du professionnel, sont en cause. Ces pratiques de gestion font en sorte que « le nombre de dossiers traités est plus important que la qualité du traitement rendu au client (citoyen) ». Mais on ne sait pas exactement à quelles nouvelles pratiques ils font référence.

Dans d'autres exemples, des répondants sont plus directs relativement à l'outil de gestion ou à la technique utilisée. L'approche Lean ainsi que la méthode agile sont, par exemple, évoquées. Concernant cette dernière et ses répercussions, un répondant mentionne : « la mise en place de méthode agile afin de faire au plus court dans le traitement des dossiers : par contre il reste un gros *backlog* sur lequel nous n'avons pas le temps de revenir et ces tâches s'accumulent ». En dernier ressort au sujet des pratiques de gestion, on souligne le commentaire d'un autre répondant : « des gestionnaires ne contrôlent pas la qualité, ils n'ont pas d'intérêt à nos dossiers. Ils contrôlent des comptes de dépenses, des feuilles de temps, c'est aberrant ».

Finalement, les répondants signalent l'absence ou la réduction des ressources pour expliquer la baisse de réalisation du travail journalier des professionnels. Ces ressources vont de l'essence pour rouler avec sa voiture au papier pour les imprimantes.

4.2 Conséquences de la baisse de la qualité des services sur la clientèle

La perspective négative sera au cœur de ce chapitre puisque les principales informations concernant les effets des compressions sur les services rendus à la clientèle intègrent ce point de vue. On commence par exposer la carte mentale qui traduit le contenu de l'analyse (**Figure 4.2**). Après, on expose dans les prochaines sections les catégories qui aident à bien cerner la perception des répondants à ce sujet.

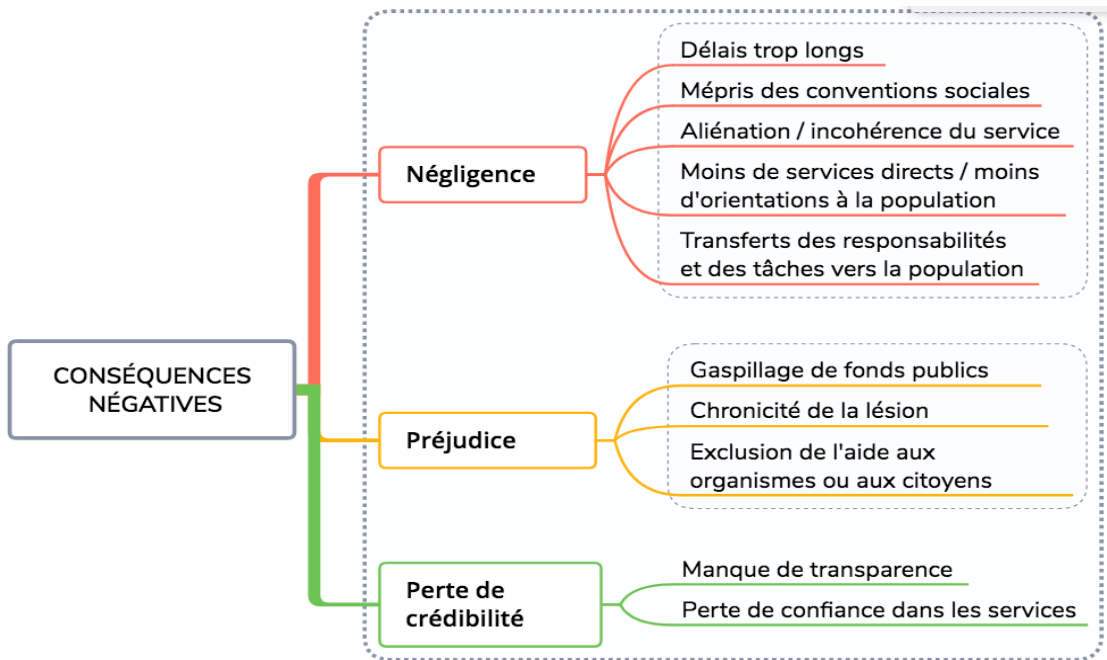


Figure 4.2 carte mentale thème 2 : effets des compressions budgétaires

4.2.1 Négligence

Ce sous-thème regroupe les perceptions des répondants concernant des actes qui témoignent du manque d'attention et d'intérêt normalement attendus par les professionnels auprès de la clientèle. Il regroupe les catégories suivantes : délais trop longs, mépris des conventions sociales, négligence d'attention, aliénation (incohérence du service) et moins de services directs.

4.2.1.1 Délais trop longs

La lenteur de la réponse ou du traitement de la demande du citoyen est l'un des principaux effets des compressions budgétaires selon la perception des répondants au sondage. On observe cet élément dans les réponses de cotisants de presque tous les domaines, les gens

des communications, les policiers, les agents de revenu, les analystes, les enseignants, entre autres, autant dans les secteurs public que parapublic. Différents impacts causant des préjudices aux citoyens sont également identifiés. D'abord, les professionnels sont conscients que les citoyens « sont déçus de devoir subir une telle attente. C'est dommage de priver nos citoyens de délais raisonnables », signale un professionnel.

On parle également d'une augmentation de l'anxiété pour les citoyens, d'une frustration qui vient de la sensation de n'être pas écoutés et d'une perte de confiance par rapport aux services publics en conséquence. Finalement, quelques répondants mentionnent que le délai est plus court pour le citoyen. On constate que cela, malheureusement, ne veut pas dire que les choses vont bien. Le même professionnel qui reconnaît l'amélioration du délai de son travail pour la clientèle reconnaît aussi qu'il se dépêche plus pour réaliser ses tâches en acceptant d'avoir « plus de risques d'erreurs ». En résumé, il s'agit « de délais plus courts, mais [des services de] qualité moindre... ».

4.2.1.2 Mépris des conventions sociales

Les délais plus serrés, le survol des dossiers, le stress et la frustration des professionnels ont des impacts : moins de concertation et de collaboration entre les employés et les partenaires/citoyens. Dans l'évaluation des causes de la baisse de la qualité de réalisation des dossiers, on a observé des références au travail en silo, à un changement de la culture organisationnelle vers plus d'individualité, de faire le travail sans consulter personne.

Un cotisant mentionne la « disparition des mécanismes (rencontres) permettant la concertation et la coordination des dossiers d'envergure ». Le sentiment est qu'il n'y a pas de temps pour valider le travail et aller consulter les gens. Divers professionnels parlent de la carence de concertation et en même temps, d'un possible impact sur les citoyens liés à la perte de crédibilité, car cela donne aux partenaires communautaires le sentiment que leurs avis sont négligés.

Dans cette catégorie, on expose une perception des répondants qui suggère que les compressions budgétaires ont l'effet d'un mépris des conventions sociales. Les décisions sont maintenant prises « sur le coin d'une table, sans argumentaire approfondi et valable », selon ce que révèle un autre fonctionnaire anonyme du secteur public. On constate donc que la conséquence de l'absence de consultation conduit à un détachement du sens du développement communautaire. On parle de la perte du sens des mots « partenariat », « concertation » et « convention collective ». On identifie dans les réponses que les compressions budgétaires et les réformes vécues dans les dernières années encouragent la notion du besoin de travailler en silo pour se protéger, pour atteindre de nouveaux objectifs et répondre à une pression de résultats quantitatifs, au lieu de qualitatifs.

Un cotisant souligne : « mon réseau de soutien s'est effondré avec la disparition des réunions, rencontres, forums, etc., » et il n'est pas la seule personne à démontrer la diminution des efforts et des initiatives pour aller à la rencontre des gens. On souligne qu'il y a toujours un coût lié à la concertation. Pour respecter les conventions sociales établies dans le passé, il faut avoir du temps et de l'argent. Ces deux sont des ressources clés de l'enjeu des compressions gouvernementales. Il faut « faire plus avec moins ».

On observe ainsi que les compressions ont un impact sur une caractéristique qui, selon Léger (2016, p. 76), « fait partie de l'ADN des Québécois et les distingue du reste du Canada » : la recherche de consensus. Si elle a une grande valeur pour l'être humain, elle est encore plus fondamentale pour les Québécois et au moment où on demande de faire plus avec moins, on risque de toucher les piliers de base d'une société. D'une part, cela peut créer des tensions et du stress dans les milieux de travail puisque les décisions ne sont pas concertées. D'autre part, le manque de concertation dans les dossiers d'envergure fait en sorte qu'il devient plus difficile de résoudre des problèmes et que les solutions envisagées ne sont pas nécessairement représentatives d'un consensus.

Pour finir ce chapitre, on ajoute deux derniers éléments concernant l'effet des compressions sur les services rendus à la population dont la : « baisse de qualité de l'information et la

perte de contacts avec les groupes populaires » ainsi que « l'effritement de la confiance du public qui en a de moins en moins pour son argent ». Le risque d'effritement est réel et « c'est l'avenir de la concertation qui est en jeu », soulignait Sonia Racine (Audy et al, 2017, p.15), conseillère en développement collectif chez Communagir, durant une table ronde sur les politiques d'austérité et transformations institutionnelles vues par les acteurs du terrain réalisée au Québec en 2016. Dans les discours des membres du SPGQ, on observe ce risque devenir réel.

Agranoff (2012), souligne que la concertation est importante, car elle permet le partage du savoir-faire, la mise en commun des ressources, le renforcement du pouvoir de négociation et d'influence des gens, la coordination des stratégies et l'augmentation de l'efficacité des actions individuelles. Les membres du SPGQ ont manifestement exprimé qu'il y a une diminution de la consultation, de la mobilisation et de la concertation dans ses différentes formes dans ces dernières années, après les compressions gouvernementales. Cela s'est fait notable dans les discours des quelques membres qui travaillent dans les organismes soit du secteur public, soit du secteur parapublic et on ne pourrait pas le considérer comme un effet négligeable.

4.2.1.3 Négligence d'attention, aliénation et incohérence du service

Cette section se concentre sur la relation individuelle entre le fonctionnaire et le citoyen. Ici, on observe des actes qui témoignent que le professionnel se rend compte d'un manque de soins et d'intérêt normalement attendus et existants dans le passé, avant les politiques d'austérité. On regroupe les réponses qui parlent de l'indifférence et du détachement quant au service rendu au citoyen.

Généralement, cet effet est lié à la réalisation bâclée des dossiers. De nombreuses réponses dans cette catégorie reviennent sur des causes comme le stress du professionnel, le manque de temps, le manque de personnel pour travailler dans les dossiers. Mais quelques-uns iront plus loin en partageant leurs perceptions par rapport aux conséquences sur la vie du

citoyen. La gravité des impacts des compressions se fait voir sur les services rendus à la clientèle et sur la vie personnelle des cotisants : « nos employés sont tellement professionnels qu'ils font beaucoup d'heures afin d'éviter que la clientèle en souffre, mais souvent au prix de leur propre santé ». Les impacts des compressions pour la population sont liés à une baisse dans la qualité du service de façon généralisée.

Une autre caractéristique des réponses qu'on a regroupées dans cette catégorie fait état des conséquences des erreurs dans la vie des citoyens. Généralement, cela revient à plus de temps d'attente, mais il y a aussi quelques impacts plus graves. La personne accidentée va avoir de la « difficulté à la réinsertion professionnelle chez le même employeur et de la difficulté à décrocher un nouvel emploi ailleurs sur le marché du travail ». On parle aussi de gens qui ne vont pas recevoir leur remboursement ou recevront un « mauvais montant », dans une autre situation donnée. Les principaux effets se traduisent ainsi par une clientèle qui ne « bénéficie pas de tout ce à quoi elle a droit » et des résultats moins fiables, ce qui augmente l'insatisfaction, les plaintes, les demandes de révision des dossiers et le gaspillage des ressources publiques.

Les impacts des compressions semblent aller encore plus loin, vers une action incohérente par rapport à la mission de l'organisme ou vers un soutien totalement inadéquat rendu au citoyen. Des répondants dénoncent de plus en plus l'aliénation du service quand on vise la quantité des dossiers au lieu du citoyen. Les impacts sont impressionnants. Parfois, « les employeurs sont accaparés par un échantillonnage alourdi et inefficace, ce qui peut constituer un abus de nos pouvoirs de vérification ». On parle donc d'une bureaucratie déraisonnable, fruit des nouvelles pratiques de gestion, qui peut occasionner des incohérences et conséquemment la perte de crédibilité face aux citoyens : « Ils nous prennent pour des pousseurs de crayon avec des rapports prémâchés !! Nous perdons en crédibilité !! », révèle un professionnel en répondant à la question sur les impacts sur la clientèle qui bénéficie ultimement de son service.

4.2.1.4 Moins de services directs/moins d'orientations à la population

On parle ici de réduction des visites, des contacts, du soutien, d'information et des services

en général. Malgré les discours des politiciens et gestionnaires, les effets vérifiés sur le terrain démontrent que les compressions réduisent la quantité de services offerts aux contribuables. On observe donc des effets qui touchent tant la qualité que la quantité des services publics. Les professionnels sont poussés à avoir moins de contacts avec les citoyens en raison de leurs conditions de travail. À titre d'exemple, un professionnel mentionne : « on veut le responsabiliser [les citoyens], mais on l'abandonne plutôt ».

Ce dernier extrait touche une conséquence qui mérite un regard plus approfondi : le transfert des responsabilités et des tâches à la population. La perception des répondants est claire à cet effet : « si la clientèle n'a pas d'ordinateur, tous les documents sont en PDF ou sur les médias sociaux ». On coupe le budget, on coupe les services et les citoyens sont laissés à eux-mêmes. On pourrait utiliser divers extraits pour confirmer ce point de vue. De façon générale, l'effet se traduit par « beaucoup de responsabilités sont maintenant transférées à la clientèle qui doit faire une partie de nos tâches à notre place ».

4.2.2 Préjudice

D'abord, on observe des conséquences qui vont au-delà de la négligence et deviennent une perte réelle dans la vie du citoyen ou dans les poches des contribuables. Deux catégories intègrent ces effets : le gaspillage de fonds publics et la chronicité de la lésion.

4.2.2.1 La perception de gaspillage de fonds publics

Les effets des compressions augmentent les coûts du service rendu à la population au lieu de rendre le travail plus performant : « Cela coûte très cher et le produit final est de piètre qualité et livré en retard », révèle un professionnel.

On observe des dénonciations importantes quant au gaspillage, lié à des domaines spécifiques, notamment les ressources informationnelles des secteurs public et parapublic du Québec. Un professionnel dénonce un « coût exorbitant pour un service ordinaire ».

Finalement, la sous-traitance semble être aussi une source de gaspillage dans différents domaines des secteurs public et parapublic, comme on constate dans l'extrait suivant :

« l'embauche de sous-traitants qui coûtent une fortune à l'État et qui viennent nous gérer ».

4.2.2.2 Chronicité de lésion

Cependant, c'est dans les réponses des professionnels de la santé, de l'éducation, de la sécurité publique et de la réadaptation, par exemple, qu'on observe des effets plus nocifs pour la vie des citoyens. Divers cotisants parlent de la chronicisation des blessures compte tenu des délais déraisonnables d'attente pour voir le professionnel responsable.

Un cotisant mentionne que « les gens reçoivent des traitements plus tard, ce qui peut faire en sorte de cristalliser certaines blessures ». D'autres professionnels révèlent que les délais peuvent faire en sorte que les personnes n'obtiennent pas les indemnités à temps pour vivre (payer leur logement, etc.).

4.2.3 Perte de crédibilité

Ce sous-thème regroupe les perceptions des répondants concernant la perte de confiance envers les services et le manque de transparence. En effet, on regroupe les perceptions qui démontrent l'inquiétude des professionnels concernant des conséquences à moyen terme. Ce qui entraîne un manque de crédibilité général de la politique et de l'administration publique.

4.2.3.1 Perte de confiance envers les services

Les répondants signalent la dégradation de la réputation de l'organisation et la perte de confiance dans les services ou les informations. On cite, par exemple, la réponse d'un membre signalant avoir peur, car « la fiabilité de nos planifications annuelles risquent de baisser ». Un autre répondant va dans la même direction quand il ajoute à sa réponse : « (...) la confiance des banquiers pouvant être émoussée ».

On observe l'existence du mépris de la population par rapport aux fonctionnaires, un mécontentement et une insatisfaction générale de la population comme impact de la baisse

de la qualité de réalisation des dossiers, qui a des effets aussi dans la vie des professionnels : « La population nous prennent pour des incompetents, veulent aller à l'externe », révèle un professionnel.

Dans certains cas plus précis, l'effet est que des gens « se tourne vers le privé ». La mauvaise réputation de l'organisation fait en sorte, selon le discours des cotisants, que les liens avec les bénéficiaires deviennent presque impossibles à bâtir et les défis augmentent pour arriver au but des programmes établis. Un répondant signale son défi : « liens de confiance plus difficiles à établir (avec sa clientèle cible) .La perception d'avoir bâclé le dossier du citoyen aide à expliquer cette perte de crédibilité. L'effet des compressions s'y traduit ainsi par un certain cynisme et par la perte de confiance des citoyens. Un autre professionnel déclare que « la clientèle n'écrit plus, car les délais sont trop longs pour obtenir une réponse... Hausse des appels et mandataires furieux au téléphone ».

On dénote donc de l'insatisfaction généralisée et la baisse de réputation de l'organisation, soit, des professionnels par rapport à leur travail (à sa mission idéale), à leurs gestionnaires, à la gouvernance et au système.

4.2.3.2 Le manque de transparence

Un dernier effet des compressions qui ressort des discours des répondants est aussi une cause de la perte de confiance : le manque de transparence. À titre d'exemple, un répondant signale : « les gestionnaires compressent quand ils veulent et où ils veulent ». L'imprécision dans les décisions politiques et les décisions des gestionnaires apparaît dans diverses réponses. « Moins de projets nouveaux et porteurs d'avenir, manque de transparence entre le politique, l'administratif et les citoyens que l'on sert », signale un participant du sondage. La crédibilité, souligne Desharnais (2011), est une valeur subjective et conjoncturelle que l'on attribue à une personne ou à une organisation selon des critères explicites ou implicites et en fonction des perceptions des gens concernant ces critères. La perte de crédibilité est observée quand le comportement va à l'encontre des conventions valorisées. Elle est conjoncturelle, toujours liée à son contexte et à la temporalité des faits. La crédibilité est

donc culturelle et peut être révisée au fil du temps et face à un changement d'idéal ou à la fusion d'une entreprise, par exemple.

Pour décoder les critères de crédibilité des interlocuteurs, René Desharnais recommande d'écouter leurs paroles et d'identifier ce qu'ils valorisent et ce qu'ils ne tolèrent pas (2011). La transparence est un des critères qui définit les valeurs nécessaires aux professionnels du gouvernement du Québec. Si elle n'a pas sa place dans leur environnement, on aura une perte de crédibilité en réponse.

La notion de manque de direction claire de l'ensemble de la gouvernance, soit un manque de vision, de stabilité et de profondeur à moyen et long terme se révèle aussi lié à la notion de manque de transparence. Les effets des compressions deviennent clairement dangereux. La baisse de la qualité des services rendus touche la population en divers aspects et l'ensemble de ces effets, exposés dans ce chapitre, font état de la perte de crédibilité des services du gouvernement. Le résultat vécu diffère du résultat promis par les dirigeants. Ce qui résulte aussi en une perception de manque de transparence.

Pour finir ce chapitre, on ajoute un extrait qui souligne les effets des compressions du gouvernement du Québec au cours des dernières années sur la crédibilité des gestionnaires et des décideurs eux-mêmes face à l'équipe à l'interne. À titre d'exemple, on observe la frustration du professionnel et le constat qu'il y a des informations qu'on essaie de cacher en faisant semblant que les compressions n'y sont pour rien :

Très importantes frustrations de constater que : 1) les gestionnaires et autorités manquent de transparence envers la clientèle. Ils cachent les coupures et leurs impacts. 2) Les gestionnaires me censurent dans mes écrits pour s'assurer que des portions de vérités ne sortent pas et s'apprennent même auprès de partenaires. 3) Contradiction entre « transparence » vantée sur le web et les cachettes réelles. [...] Vraiment déplorable.

4.3 Le cas des ressources informationnelles

En suivant la même méthodologie que pour l'ensemble des réponses des cotisants, on présente la carte mentale qui traduit la perception spécifique des cotisants du domaine de l'informatique du gouvernement du Québec. Le contenu de la **Figure 4.3** sera présenté de

façon synthétique dans cette section.

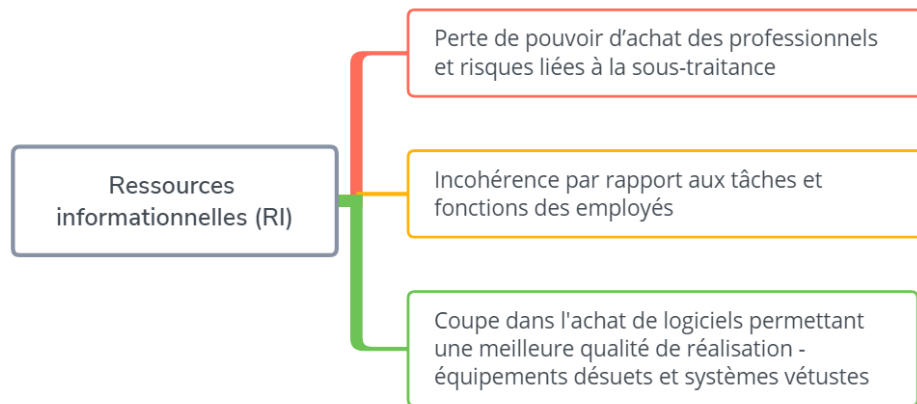


Figure 4.3 le cas des professionnels de l'informatique

Initialement, on souligne la baisse de reconnaissance de l'importance du travail des professionnels de l'informatique et des salaires de moins en moins compétitifs au sein du gouvernement du Québec. Les professionnels parlent d'un changement de perception des jeunes par rapport à l'intérêt de faire carrière dans le secteur public. Il devient, selon ce qu'on observe dans les réponses obtenues, de moins en moins facile de recruter des jeunes et des experts du domaine de l'informatique pour travailler dans un M/O. Il reste donc de recruter des professionnels peu expérimentés ou de confier des travaux en sous-traitance. Cela semble être des options qui aggravent encore plus les problèmes du domaine.

Deux constats différents sortent de l'utilisation de la sous-traitance. D'une part, pour économiser, on transfère les dossiers « à des sous-traitants qui n'ont pas l'expérience de leur CV ». D'autre part, le gouvernement confie aux firmes externes (souvent en dehors du Québec) des contrats importants sans vision à long terme.

Dans les dernières années, selon ce qu'on peut observer dans l'ensemble des réponses, il y a eu une « explosion du nombre de consultants » dans les organismes et cela représente un risque de perte d'expertise pour l'organisation. De plus, un cotisant dénonce une transformation dans la nature de son travail : « je suis un professionnel... mes tâches deviennent de plus en plus celles des techniciens. L'externalisation et l'utilisation des

services de consultations externes, selon moi... en est la cause ».

Divers professionnels exposent aussi l'incohérence de la sous-traitance. Les systèmes logiciels sont conçus sans tenir compte des réalités des clients et l'équipe à l'interne ne peut pas les corriger, de sorte qu'elle se retrouve en situation de dépendance aux firmes externes. Pour adapter le système, il faut consentir un nouveau contrat. Dans les cas où ce n'est pas possible, les professionnels du terrain sont laissés à eux-mêmes avec le problème.

De plus, les cotisants révèlent la pression pour livrer rapidement et sans soucis de qualité et de performance. Les réalisations sont faites à toute vitesse avec des tests insuffisants ou incomplets. Dans la majorité des cas, les délais sont respectés, mais les produits sont livrés à moitié et le client est laissé pour compte avec ses besoins. Les systèmes sont implantés sans rédaction de documents de soutien aux opérations.

Finalement, beaucoup de professionnels parlent des risques d'incidents, de pertes de données ou de fuites d'informations par manque d'achats d'équipements et d'investissements dans la modernisation des systèmes. L'instabilité des systèmes et la durée de vie qui diminue significativement, en raison d'un entretien et d'une amélioration nettement insuffisants.

5. DISCUSSIONS ET/OU RECOMMANDATIONS

De faibles améliorations aux services rendus à la population sont observées après plus de dix ans de politiques de compressions budgétaires au Québec. En effet, les discours des professionnels du gouvernement confirment les données présentées par les étapes antérieures à cette analyse (revue documentaire et recherche quantitative), en apportant quelques exemples concrets.

Les recherches quantitatives révèlent que les compressions ont réduit, de façon directe et indirecte, l'effectif de l'administration publique au Québec dans les dernières années (2002 à 2016). Les membres du SPGQ confirment cette donnée, en signalant les raisons et les conséquences des départs de leurs collègues sur leur travail journalier. Concernant les raisons, on constate l'insatisfaction vis-à-vis des conditions de travail et la recherche des meilleures opportunités d'emploi (secteur privé ou gouvernement municipal, fédéral et d'autres provinces). Le manque du temps et la surcharge de travail sont les conséquences principales de la diminution de l'effectif et ces effets sont la négligence des services, le préjudice et la perte de crédibilité.

La diminution de l'effectif a augmenté la sous-traitance. La perception des membres du SPGQ s'accorde avec les recherches réalisées par Lamari (2012, cité dans SPGQ, 2017, p. 9), en démontrant l'augmentation de la substitution des professionnels par des sous-traitants jeunes ou moins expérimentés qui acceptent les conditions du mandat. La valeur des contrats a presque doublé dans les M/O. de 2003 à 2016 (SPGQ, 2017), pendant que l'efficacité des réalisations des services ne semble pas améliorée, selon les répondants du sondage. Les professionnels soulignent la perte d'expertise interne et le besoin, parfois, de régler les problèmes de livrables résultants de sous-traitances coûteuses.

Dans ce sens, il nous semble fondamental à approfondir les recherches comparatives de sous-traitance des services auparavant rendus par les professionnels du gouvernement. Il sera pertinent d'évaluer l'efficacité de cette substitution. Ce suivi est important pour

vérifier si les décisions des dernières années produisent les résultats attendus. De plus, cela augmentera la transparence et la crédibilité des gens relativement aux choix de l'employeur.

Des écarts salariaux doivent être fortement évités au sein du gouvernement, comme dans l'exemple référencé du MTMDET (SPGQ, 2017), entre les sous-traitances de service en ingénierie et les salaires des professionnels syndiqués. Les données qualitatives signalent les conséquences (perte d'expertise, dépassements de coûts, etc.). De plus, on constate la perte de confiance des professionnels envers leur propre organisme. Dans les discours, on a observé l'augmentation de l'insatisfaction et du travail en silo, la perte d'engagement et de consultations des pairs et la résistance des professionnels aux décisions et recommandations des gestionnaires. Les réponses parlent de l'existence de la pression sur le travail hebdomadaire des professionnels pour soutenir, selon quelques membres, les salaires et les fonctions de la haute direction. L'insatisfaction est liée à l'augmentation de la pression, de la responsabilité (complexité des dossiers) et de la surcharge de travail sans aucun changement aux salaires.

Le mécontentement se fait sentir encore plus dans le secteur parapublic, mais il a été observé de façon généralisée. Il nous semble évident que les salaires doivent être révisés en visant un équilibre entre les salaires des professionnels du gouvernement municipal et fédéral, si le gouvernement du Québec veut maintenir la qualité et l'expertise des services professionnels. Selon l'ISQ, la rémunération globale de l'ensemble de professionnels, technicien, employé de bureau, employé de service et ouvrier, en 2016, était 9,3 % inférieure à celle de l'ensemble des autres salariés québécois et 27,4 % inférieure par rapport aux salariés des autres secteurs publics (municipale, fédérale, etc.) (SPGQ, 2017, p.25). Les réponses obtenues dans le sondage démontrent que les professionnels sont conscients et mécontents de cette réalité. Face à la surcharge de travail, ils recherchent de meilleures conditions. Plus étonnant a été le constat des conséquences du haut indice de roulement de personnel. Le manque de stabilité réduit la qualité de la réalisation des dossiers, il augmente le stress, détériore le climat de travail et est transmis à toute l'équipe.

D'autres facteurs comme l'absence d'investissement en formation des nouveaux professionnels et l'absence de stratégie pour le transfert d'expertise entre ceux qui sortent à la retraite et ceux qui sont des nouveaux embauchés requièrent un traitement plus approfondi pour le bon fonctionnement de l'administration publique.

En guise de conclusion, on a présenté les perceptions des professionnels du gouvernement du Québec concernant les compressions budgétaires. Maintenant, on croit fort intéressant d'aller à la rencontre de la population pour savoir quelles sont leurs impressions par rapport à cette problématique. Est-ce qu'elle sent une baisse de qualité dans les services publics ? Le cas échéant, peut-on attribuer cela aux coupes vécues dans les dernières années ou à d'autres facteurs ? Comment la population voit-elle les conditions de travail et les travaux rendus par les professionnels du gouvernement du Québec ? Comment les citoyens comprennent-ils les compressions budgétaires ? On croit que les réponses à ces questions permettront une étude comparative des perceptions, en apportant des explications aux effets qui concernent les parties touchées par les décisions des employeurs du secteur public et parapublic.

CONCLUSION

Les livrables présentés durant la réalisation de mon mandat au sein du SPGQ se joignent à l'ensemble de « *l'étude sur les impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres du SPGQ et sur la qualité des services offerts* ». Ils représentent les données retirées des réponses ouvertes des membres qui ont participé au sondage réalisé à la fin de 2017. Ils exposent les perceptions des professionnels concernant les enjeux proprement dits des effets des compressions. De plus, ils illustrent quelques cas spécifiques pour soutenir les travaux de différents comités et tables de négociations du SPGQ.

Dans le cadre de mes fonctions, je devais analyser et catégoriser 2 557 réponses ouvertes d'une base de données élaborées avant mon arrivée au sein de l'équipe de recherche. On reconnaît les limitations et les défis d'aller plus loin dans les informations collectées par le moyen des questions ouvertes dans ce sondage. Dans cette situation, on a seulement les écrits pour analyser l'ensemble des perceptions des cotisants. À certaines occasions, j'ai eu des doutes par rapport à la méthodologie choisie, dans d'autres occasions, j'ai eu des doutes concernant la catégorisation et l'interprétation des réponses fournies. Dans toutes ces occasions, j'ai compté sur l'orientation de la part du mandant et de ma conseillère académique, qui m'ont guidé dans la rédaction des rapports.

Enfin, je finirai ce rapport en vous donnant un aperçu des leçons que je retiens de cette inoubliable expérience. Je finis mon mandat avec beaucoup de gratitude pour avoir eu l'opportunité de mettre en pratique les connaissances de mon parcours universitaire au sein d'un syndicat qui représente plus de 25 000 personnes. Depuis le début de mon mandat, je savais qu'il représentait une importante étape de mon parcours. Ce que je n'avais pas réalisé c'était de l'importance stratégique des résultats attendus. Dans ma première semaine d'accueil, mon rôle et ma mission là-bas sont devenus clairs et je suis très reconnaissante de la confiance que le SPGQ m'a démontrée pour les remplir.

Durant les réalisations de l'analyse de contenus des réponses des professionnels du gouvernement du Québec, j'ai eu l'occasion d'identifier les différentes cultures

organisationnelles. J'ai eu des moments où j'étais fière d'avoir investi, quelques mois avant, mes jours et nuits, en lisant de textes complexes pour y comprendre les « Principes et enjeux de l'administration publique » du Canada et du Québec.

J'ai trouvé formidable l'occasion de vérifier, par le moyen de ce stage, des aspects théoriques appréhendés pendant les cours de « Principes, processus et méthodes d'évaluation des programmes publics » et « Méthodes de recherche et d'intervention en milieu organisationnel », par exemple. De façon indirecte, j'ai eu de riches occasions d'observer sur le terrain des connaissances obtenues durant les cours de « Communications publiques, interactions médias et prise de décision » et de « Relations du travail » aussi.

Ces mois ont été particulièrement enrichissants et m'ont permis de me familiariser avec le métier de la recherche au milieu syndical. J'ai pu développer de nouvelles compétences et tout ce que j'ai appris me sera nécessairement utile dans ma future orientation professionnelle. C'est une expérience qui a été très valorisante pour moi, et cela va certainement m'aider à exceller dans ma carrière professionnelle. Dans ce contexte, mon stage n'a fait que conforter mon souhait de m'orienter dans le domaine de recherche, de conception et d'évaluation de programmes publics.

BIBLIOGRAPHIE

AUDY, E. et all. (2017) *Austérité ou virage de l'État ? Réseaux locaux d'action collective face aux transformations institutionnelles : actes du colloque (409) tenu le 13 mai 2016 dans le cadre du 84^e congrès de l'association francophone pour le savoir (ACFAS)*. CRPSI, CIUSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, Québec, 33p.

DESHARNAIS, René (2011). *Tout est une question de crédibilité*. Résumé par Danyelle Gagné, CRHA, PPCC Coach professionnelles de gestion et consultante RH, PDF, 12 pages. Consulté le 28 août 2018. Disponible dans : <http://www.gagnerh.com/uploads/Credibilite-resume-livre.pdf>

FORTIER, Isabelle (2010). «La modernisation de l'État québécois : La gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme1.» *Nouvelles pratiques sociales* 222 (2010) : 35–50.

GAUTHIER, Benoît, et Isabelle BOURGEOIS (2016). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 6^e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, 429 p.

LÉGER, Jean-Marc, 2016. «Le Code Québec : les sept différences qui font de nous un peuple unique au monde». Montréal (Québec) : Les éditions de l'homme. 237 p.

LINDQUIST, Evert A. 1996. *L'information, le parlement et la « nouvelle gestion publique »*. Revue Parlementaire canadienne, v.12, printemps. P.12-15

PAILLÉ, P. et Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (4^e éd.). Paris, France : Armand Colin.

SPGQ (2017). *Étude sur les impacts des compressions gouvernementales sur le travail des membres du SPGQ et sur la qualité des services offerts*, Rapport d'étape, Revue documentaire, Québec, 38 p.

WILSON, Woodrow (1887). «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2 (June), p. 197-222.