



Argumentaire de syndicats de la fonction publique dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025 du ministre des Finances du Québec

Document présenté par :

Syndicat de la Fonction publique et parapublique du Québec

Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

Syndicat des professeurs de l'État du Québec

Syndicat professionnel des médecins du gouvernement du Québec

Fraternité des constables du contrôle routier du Québec

Février 2025

Table des matières

Austérité et conditions de travail dans la fonction publique.....	1
Salaires et rémunération globale.....	1
Comparaison des salaires	1
Comparaison de la rémunération globale.....	2
Comparaison selon 74 emplois repères	2
Comparaison de la rémunération globale.....	3
Moderniser la classification des emplois au gouvernement	3
L'embauche de ressources internes.....	4
Pour une fiscalité plus progressive	5
Lutte à l'évasion et à l'évitement fiscal	5
Fiscalité progressive.....	6
Mieux dépenser : mettre fin aux stratégies d'externalisation dans la fonction publique	8
Diminuer la dépendance du gouvernement à la sous-traitance	10
Agencification	11
Recommandations	13

Austérité et conditions de travail dans la fonction publique

Salaires et rémunération globale

Le gouvernement du Québec fait face à des problèmes d'attraction et de rétention du personnel depuis plusieurs années. Certaines catégories d'emplois sont davantage touchées que d'autres, notamment les catégories des technologies de l'information et des communications (TIC) (emplois professionnels et techniques) et du personnel ouvrier.

En novembre de chaque année, l'Institut de la statistique du Québec publie une étude sur la *Rémunération des salariés : État et évolution comparés*¹. Cette étude porte sur la comparaison des salaires et de la rémunération globale des personnes salariées syndiquées de l'administration québécoise avec ceux des autres personnes salariées travaillant dans les organisations de plus de 200 employés. Rappelons que la rémunération globale est constituée des salaires, des avantages sociaux, des heures de présence au travail et des congés.

Comparaison des salaires

Dans le cadre de la comparaison, 74 emplois repères sont comparés. Les emplois repères sont répartis dans cinq catégories d'emplois : professionnels, techniques, de bureau, de service et ouvriers.

En 2024, le salaire moyen du personnel de l'administration québécoise pour ces emplois comparables est de 60 909 \$, ce qui est inférieur à celui de l'ensemble des autres salarié·es québécois·es (ASQ), à celui du secteur privé et à celui du regroupement « autre public » (administration fédérale, administration municipale, entreprise publique, secteur universitaire). Les retards sont respectivement de 11,4 %, de 8,0 % et de 16,6 % (voir tableau 1).

¹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2024). Faits saillants – Rémunération des salariés. État et évolution comparés 2024, Québec, L'Institut, 9 p. statistique.quebec.ca/fr/fichier/remuneration-salaries-etat-evolution-compares-2024-faits-saillants.pdf.

L'effectif de l'administration québécoise montre un retard salarial de plus de 14 % par rapport aux ASQ syndiqué·es, aux syndiqué·es du secteur privé et aux salarié·es de trois composantes du regroupement « autre public ». L'écart le plus marqué est celui observé par rapport à l'administration municipale (– 20,4 %). Les retards les moins prononcés sont ceux observés par rapport aux salarié·es non syndiqué·es (ASQ et privé), et à ceux et celles du secteur universitaire.

Comparaison de la rémunération globale

Sur le plan de la rémunération globale, les salarié·es de l'administration québécoise affichent un retard de 2,1 % par rapport à l'ensemble des ASQ.

L'effectif de l'administration québécoise présente un retard par rapport aux salarié·es du regroupement « autre public » (– 16,2 %) et à toutes ses composantes, ainsi que par rapport à l'ensemble des ASQ syndiqué·es et des syndiqué·es du secteur privé. L'effectif de l'administration québécoise montre une avance par rapport à celui du secteur privé, aux ASQ non syndiqué·es et aux non syndiqué·es du secteur privé (respectivement 5,8 %, 6,0 % et 7,6 %).

Comparaison selon 74 emplois repères

Comparativement à l'ensemble des ASQ, les salarié·es de l'administration québécoise affichent un retard salarial dans 49 emplois repères sur les 74 (77 % de l'effectif).

Par rapport aux salarié·es du secteur privé, ceux et celles de l'administration québécoise présentent un retard salarial dans 40 des 72 emplois repères (70 % de l'effectif), alors que par rapport au regroupement « autre public », un retard est observé dans 70 des 73 emplois repères (98 % de l'effectif).

Comparaison de la rémunération globale

En comparaison avec l'ensemble des ASQ, les salarié·es de l'administration québécoise affichent un retard sur le plan de la rémunération globale dans plus du tiers des emplois (27 sur 74), soit pour 30 % de l'effectif. Par rapport au regroupement « autre public », comme pour les salaires, c'est la majorité des emplois (93 %) et de l'effectif (98 %) qui présentent un retard.

On observe une avance des salariés de l'administration québécoise par rapport à ceux du secteur privé pour 40 % des emplois, soit 57 % de l'effectif.

Moderniser la classification des emplois au gouvernement

Nous sommes d'avis que le gouvernement du Québec doit moderniser son système de classification des emplois pour faire face aux défis du marché de l'emploi d'aujourd'hui.

Pour le Secrétariat du Conseil du trésor, la classification des emplois est l'ensemble des règles qui régissent le classement des personnes selon une structure d'emplois déterminée. Ces règles se retrouvent dans le recueil des politiques de gestion (ex. directives de classification). La structure d'emplois est composée de catégories, de corps d'emplois, de classes d'emplois et de grades. Les classes d'emplois sont fondées sur la similitude des tâches exercées et des exigences (scolarité et expérience). Généralement, chacune des classes d'emplois et chacun des grades correspondent à une échelle de traitement.

Il est urgent d'offrir des conditions de salaire et de rémunération globale plus concurrentielles par rapport aux mêmes titres d'emploi dans les secteurs privé et « autre public », en commençant par ceux qui accusent un retard dans les 74 emplois repères de l'étude de l'ISQ. Cela a pour conséquence que le gouvernement n'arrive pas à doter certaines catégories d'emplois, ce qui le rend vulnérable et dépendant à la sous-traitance.

Certains emplois sont très prisés à la fois dans les secteurs public et privé. Le gouvernement peine à les attirer.

L'exigence du baccalauréat au gouvernement est un frein à l'avancement de carrière dans l'organisation. On oppose le mérite et l'expérience aux diplômes. Des personnes ne peuvent accéder à un poste professionnel ou sont mises à la porte parce qu'elles n'ont pas de baccalauréat et peuvent être réembauchées en sous-traitance quelques semaines plus tard parce qu'on assiste à un bar ouvert dans les contrats externes au gouvernement.

L'embauche de ressources internes

Les difficultés d'attraction et de rétention du personnel mettent énormément de pression sur les employés du gouvernement. Plusieurs personnes se retrouvent en situation de surcharge de travail, ce qui affecte leur santé physique et psychologique.

Si le gouvernement revoit sa classification des emplois, il deviendra plus concurrentiel par rapport aux autres employeurs et sera en meilleure posture pour embaucher de nouvelles ressources. Si le gouvernement devient attractif et cesse de recourir à la sous-traitance, les consultants actuellement à l'emploi de firmes privées accepteront des postes au sein du gouvernement.

Des équipes internes qualifiées et maîtrisant la mission gouvernementale pourront ainsi s'acquitter avec succès de leurs mandats et responsabilités.

Pour une fiscalité plus progressive

Au Québec, il est de bon ton d'affirmer que nous sommes la société la plus taxée en Amérique du Nord. Le niveau de taxation plus élevé que d'autres juridictions doit toujours être mis en relation avec des inégalités plus basses et un filet social permettant de soutenir les plus démunies. Ce filet social est le premier à souffrir des coupes dans les services publics et des choix politiques qui nous privent de revenus, que ce soit par des baisses d'impôts, d'envoi de chèques « électoralistes », ou encore par le report anticipé de l'augmentation de l'impôt sur le gain en capital.

Lutte à l'évasion et à l'évitement fiscal

Afin de donner au Québec les moyens de réinvestir dans la fonction publique et parapublique et de réduire les inégalités, il importe d'entamer une lutte plus féroce contre l'évasion et l'évitement fiscal. À l'heure actuelle, le Canada se classe au cinquième rang du classement des principaux pays responsables des paradis fiscaux. Chaque année, ce sont plus de 15 milliards de dollars canadiens, appartenant à de riches particuliers et des multinationales qui sont perdus.

De ce fait, nous exigeons une plus grande transparence de la part des grandes entreprises et de leurs dirigeants, pour lesquels il est « plus facile [...] de se soustraire à leurs responsabilités fiscales² ».

De plus, l'évitement et l'évasion fiscale doivent être pénalisés. Bien qu'il existe des lois contre ces phénomènes, force est d'admettre qu'elles ne suffisent pas. Nous demandons donc qu'il y ait des conséquences exemplaires à ces pratiques.

Nous demandons également que les ressources attribuées à Revenu Québec soient bonifiées afin que l'agence puisse assurer sa mission de surveillance et être davantage proactive. Les ressources investies dans la lutte à l'évasion fiscale sont payantes. Les mesures déjà en place ont permis au gouvernement de récupérer

² L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada. [s.d]. *Un sondage sur les paradis fiscaux, les échappatoires fiscales et la baisse des dépenses publiques — des tours de passe-passe qui ébranlent l'équité fiscale*. <https://pipsc.ca/fr/un-sondage-sur-les-paradis-fiscaux-les-echappatoires-fiscales-et-la-baisse-des-depenses-publiques>

plusieurs centaines de millions de dollars annuellement depuis plusieurs années, mais la capacité de récupération, avec les ressources nécessaires, serait beaucoup plus grande et permettrait de mieux redistribuer la responsabilité fiscale entre les entreprises et les particuliers. Le recours aux paradis fiscaux et aux autres mesures d'évitement fiscal est connu et documenté par le ministère des Finances. Nous estimons que dans un contexte d'incertitude économique, le gouvernement doit mettre en place les mesures fiscales nécessaires pour que les grandes entreprises contribuent à leur juste part au financement des services publics de la société québécoise.

Fiscalité progressive

81 % des fiscalistes de l'Agence du revenu du Canada sont d'accord avec l'affirmation suivante : « Les crédits d'impôt, les exonérations et les niches fiscales profitent démesurément aux entreprises et aux Canadiens riches comparativement aux Canadiens moyens³ ».

Il faut rappeler que les particuliers continuent de financer une part de plus en plus importante des services publics par rapport aux entreprises⁴, qui ne contribuent qu'à hauteur de 21,4 % à l'impôt sur le revenu⁵. Au Québec, le taux d'imposition des entreprises est de 11,5 %, mais ce taux peut être réduit (en particulier par les grandes entreprises) par diverses déductions fiscales.

En revanche, les particuliers font face à un taux d'imposition maximal de 25,75 %. Lorsque l'on prend en compte l'imposition fédérale canadienne, ces taux s'élèvent respectivement à 20,5 % pour les entreprises et à 53,31 % pour les particuliers.

De ce fait, nous demandons que le taux d'imposition des entreprises soit rehaussé, mais aussi que le gouvernement s'assure que tout dollar public investi dans des entreprises privées génère des retombées sociales et environnementales

³ *Ibid.*

⁴ Coalition Main rouge (2021). « Pour une société plus juste : Nous avons les moyens de faire autrement ». Document sur les solutions fiscales de la Coalition Main rouge. <https://www.nonauxhausses.org/wp-content/uploads/10milliardsdesolutions2021.pdf>

⁵ Calculs basés sur : Ministère des Finances (2024). Comptes publics 2023-2024, volume 1.

positives pour le Québec et que lors de transferts de fonds publics vers le privé, il évalue leur impact en le comparant à l'impact d'un investissement public.

Des mesures fiscales simples peuvent être mises en place afin de rendre plus équitable le régime fiscal. L'annonce récente du report de la hausse du taux d'inclusion sur le gain en capital prive le gouvernement du Québec de revenus qu'il avait prévus, alors que la taille du déficit demeure l'argument mis de l'avant par le gouvernement pour couper dans les services publics.

En 2023, une baisse d'impôt nous a privé de 1,7 G\$ de dollars par année, ce qui aurait pu résorber plus de 50% du déficit structurel de 3,2 G\$ estimé par le ministre des Finances. Qui plus est, cette baisse d'impôt a favorisé les personnes ayant un revenu élevé.

Dans un contexte d'inégalités croissantes, il convient également de taxer la richesse des particuliers en augmentant leur taux d'imposition, mais aussi en prélevant de l'impôt sur l'actif net. Cette logique de taxation du capital pourrait également s'appliquer à la valeur boursière, sur les biens immobiliers détenus au-delà d'une certaine valeur par les grandes entreprises de gestion immobilière, ou encore au capital détenu par les entreprises privées.

Mieux dépenser : mettre fin aux stratégies d'externalisation dans la fonction publique

Les stratégies d'externalisation qu'utilise le gouvernement du Québec – que ce soient les partenariats public-privé (PPP), la création d'agences, la sous-traitance, ou la privatisation – nuisent à la construction d'une réelle vision politique et ont également des effets délétères sur les finances publiques et donc sur la qualité des services publics.

Plusieurs études démontrent que ces stratégies ont le potentiel de réduire le rôle de l'État en « [morcelant] la force d'intervention du gouvernement en créant autant d'unités dédiées principalement à la poursuite d'intérêts très circonscrits à un projet ou un lieu⁶ ». En imitant les logiques du secteur privé, par exemple à travers la création d'agences, les décisions administratives sont rendues plus opaques en plus de créer une perte d'expertise au sein de la fonction publique.

Le but annoncé du recours à ces façons de faire est d'économiser, de favoriser une meilleure gestion et de créer des emplois⁷. Néanmoins, plusieurs études et rapports démontrent que l'utilisation de la sous-traitance est souvent beaucoup plus couteuse en plus de n'offrir aucune garantie quant aux dépassements de délais et de coûts⁸.

Au Québec, pour les années 2022 et 2023, ce sont 17 024 148 380 \$ qui ont été dépensés en contrats pour l'administration gouvernementale seulement⁹. De plus, on peut observer une dépendance croissante envers la sous-traitance, puisque le

⁶ De Serres, A. (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*. Cahier de recherche GRIEF. https://www.giref.uqam.ca/pdf/cahier/giref_01_2008.pdf

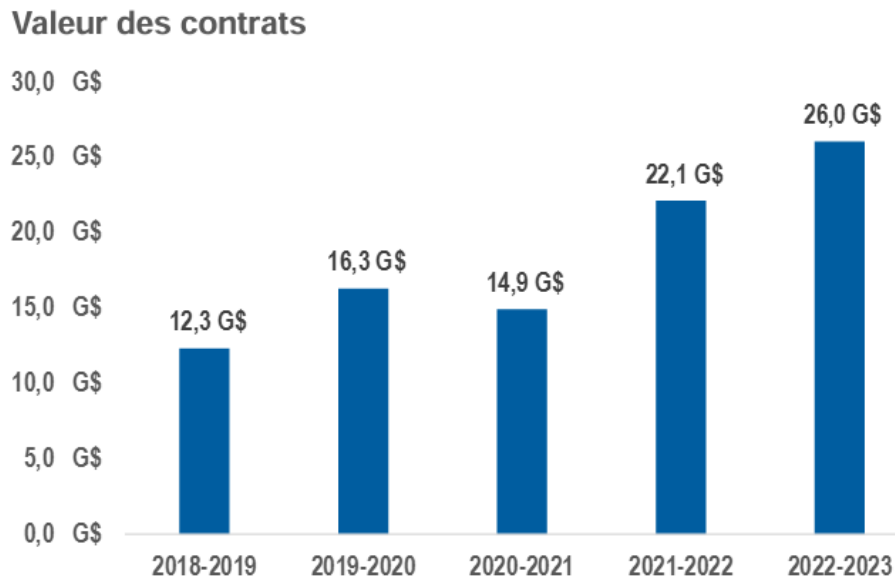
⁷ Hébert, G et Tremblay-Pépin, S. (2013). *La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences*. Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. <https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2021/03/Sous-traitance-WEB-03.pdf>

⁸ *Ibid.*

⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor. (2024). *Statistiques sur les contrats des organismes publics*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/Rapport_Statistiques_2223.pdf

nombre de contrats est en augmentation constante, tout comme les montants déboursés annuellement pour ceux-ci.

Tableau 1. Évolution de la valeur des contrats de 2018-2019 à 2022-2023 au Québec¹⁰



En 2021, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) estimait pourtant que le gouvernement aurait pu économiser entre 570 et 950 M\$ par an si ces travaux avaient été confiés à du personnel professionnel de l'État. Ces montants ne prennent en compte que la sous-traitance qui pourrait être effectuée par la catégorie de fonctionnaire « professionnelle ». Il convient donc de s'imaginer l'ampleur des économies potentielles dans l'ensemble de la fonction publique.

Selon nous, la poursuite de la construction d'une expertise interne est non seulement possible, mais souhaitable. En finançant adéquatement la fonction publique et en éliminant le recours à la sous-traitance, le gouvernement pourrait générer d'importantes économies et bâtir une base solide de compétences

¹⁰ *Ibid.*

spécialisées à long terme. Cela permettrait de garantir une meilleure qualité et continuité des services publics. En investissant dans le développement et la formation des employés internes, le gouvernement peut créer un environnement de travail plus stable et motivant, ce qui pourrait attirer et retenir les talents. Finalement, renforcer l'expertise interne favoriserait une plus grande autonomie et une capacité accrue à innover et à s'adapter aux défis futurs.

Diminuer la dépendance du gouvernement à la sous-traitance

Le SPGQ a par ailleurs sondé ses membres sur la sous-traitance en 2023¹¹. En voici les principales conclusions:

- Elle est couteuse: les taux journaliers moyens demandés par les consultants peuvent s'élever à près du double ou plus que celui d'une ressource interne;
- Des étapes névralgiques qui devraient toujours être réalisées à l'interne, pour des raisons d'efficacité et afin d'éviter des conflits d'intérêts selon le Vérificateur général du Québec sont toutefois souvent effectuées par des consultants;
- Le transfert d'expertise est souvent inadéquat et favorise la dépendance envers les consultants;
- La dépendance envers les consultants est encore bien réelle et fortement présente;
- L'efficacité des travaux réalisés en sous-traitance pose souvent un problème, en comparaison avec ceux réalisés à l'interne;
- Dans plusieurs contextes, les difficultés de recrutement incitent le gouvernement à faire appel à des consultants.

¹¹ Sous-traitance au sein de l'appareil gouvernemental - Rapport sur les résultats du sondage - 2022-2023 - SPGQ, avril 2023. À noter que ce rapport avait été cité par la députée de l'opposition officielle, Mme Marwah Rizqy, lors de l'étude des crédits 2023-2024 devant la présidente du Conseil du trésor, Mme Sonia Lebel.

Agencification

La création d'agences parapubliques a pour objectif annoncé de mettre en œuvre un mandat sous responsabilité publique de façon plus autonome à l'égard des personnes dirigeantes politiques. De ce fait, elle contribue toutefois à une déresponsabilisation politique : recréant des logiques du secteur privé et bénéficiant d'une certaine autonomie, il est plus difficile de faire porter le tort sur la classe politique lors d'échecs¹².

En effet, l'agencification crée une zone grise en matière de gouvernance – une fragmentation - où la responsabilité devient diffuse et moins transparente, affectant le contrôle démocratique sur l'action publique : « Les mécanismes de nouvelle gestion publique, dont celui de l'agencification, se concentrent sur la production et l'atteinte de résultats, se distinguant de l'anticipation de conséquences sur les services publics¹³. »

L'efficacité des agences reste à prouver, mais elles tendent aussi à reproduire certaines dynamiques propres au secteur privé, souvent au détriment de leur mission première. Cela crée un risque réel pour les services publics : les agences menacent la cohérence et l'alignement de l'action publique avec l'intérêt général. De ce fait, l'atteinte de certaines cibles, calculées par le truchement de statistiques de performance a tendance à prévaloir sur la réelle mission politique.

Nous suggérons que le gouvernement, plutôt que de créer de nouvelles agences qui fonctionnent avec les logiques du privé au détriment du bien commun, réinvestisse dans la fonction publique. Nous demandons également au gouvernement qu'il remplace le principe d'efficacité, corolaire de diminution des ressources, par le principe de « la mission avant tout », où les moyens doivent être

¹² Mortensen, P. B. (2016). Agencification and Blame Shifting: Evaluating a Neglected Side of Public Sector Reforms. *Public Administration*, 94(3), 630-646. 10.1111/padm.12243

¹³ Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. (2023). *Mémoire déposé aux fins du projet de loi 15 Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*. https://www.sfpq.qc.ca/media/wwhpqftt/m%C3%A9moire_sfpq_pl_15_agence_sant%C3%A9_qu%C3%A9bec.pdf

mis à disposition des ministères et organismes afin que ceux-ci s'acquittent pleinement de leurs missions. Nous demandons également qu'un exercice de calcul des besoins des ministères et organismes soit entamé par chacun d'entre eux par et pour eux, afin de déterminer leur enveloppe budgétaire plutôt que de distribuer des budgets préétablis.

Recommandations

Nous réclamons du gouvernement du Québec :

1. Qu'il renonce définitivement à toute politique budgétaire d'austérité en reconnaissant le rôle essentiel de la fonction publique dans la vitalité économique du Québec et de ses finances publiques;
2. Qu'il légifère afin d'abroger, dans un premier temps, toutes les dispositions législatives favorisant les logiques austéritaires encadrant les processus budgétaires québécois, et dans un second temps, afin d'assurer les financements nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique et que le gouvernement applique les méthodes comptables internationales reconnues lors de l'établissement des budgets et de sa reddition;
3. Qu'il procède à des réinvestissements massifs dans la fonction publique afin de lutter contre l'affaiblissement des services publics et d'en favoriser l'essor;
4. Qu'il finance les ministères et organismes qui composent la fonction publique en fonction de leurs besoins plutôt qu'en fonction d'enveloppes budgétaires préétablies et d'une hiérarchisation des missions de l'État, et ce, afin de garantir l'autonomie et la responsabilité ministérielle;
5. Que les dépenses faites avec les fonds publics soient reliées aux besoins de la fonction publique et aux besoins des citoyens avant toute partisanerie; que toute dépense qui n'est pas justifiée dont le bénéfice est unique à un élu ou à un groupe d'élus, soit dénoncée et que le gouvernement prenne les mesures appropriées pour récupérer ces fonds;
6. Qu'il rehausse les niveaux de financement de la fonction publique, entre autres via l'établissement d'un régime fiscal plus progressif, par la réduction du poids relatif des taxes à la consommation dans l'assiette fiscale du Québec, par l'instauration de taxes sur le capital des ultrariches et par une imposition des superprofits;
7. Qu'il s'assure que tout dollar public investi dans des entreprises privées génère des retombées sociales et environnementales positives pour le

- Québec. Lors de transferts de fonds publics vers le privé, qu'il évalue leur impact en le comparant à l'impact d'un investissement public;
8. Qu'il s'assure un taux d'imposition minimal des bénéfices, comme recommandé par l'OCDE, qui permettra une réduction du poids relatif de la taxe à la consommation pour les ménages à revenus médian et faible;
 9. Qu'il mette les moyens nécessaires pour mieux lutter contre l'évasion et l'évitement fiscal, entre autres par le biais d'embauches supplémentaires de fonctionnaires dédiés à cette mission, d'efforts de collaboration supplémentaires avec les administrations fiscales hors Québec et d'efforts diplomatiques afin d'établir un impôt unitaire des sociétés multinationales de concert avec tous les pays;
 10. Qu'il modifie le régime fiscal en obligeant toute entreprise ayant des activités ou des obligations au Québec à payer leur juste part, notamment via des dispositions législatives instaurant des taxes dissuasives;

Afin de soutenir la capacité budgétaire de l'État pour qu'il puisse offrir des services publics de qualité, nous recommandons que le gouvernement du Québec :

11. Diminue sa dépendance à la sous-traitance;
12. Modernise la classification des emplois et les conditions de salaire et de travail de ses employés pour tenir compte des réalités du marché de l'emploi;
13. Procède à l'embauche de ressources internes et pourvois les postes vacants le plus rapidement possible afin d'assurer des services publics de qualité aux Québécoises et aux Québécois.