



MÉMOIRE

Projet de loi n° 37 — Loi visant principalement à instituer le
Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures
technologiques Québec

Octobre 2019

Recherche et rédaction

Recherche et défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Présentation.....	1
Centre d'acquisitions gouvernementales	3
Infrastructures technologiques Québec	4
Agence du revenu du Québec	6
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	7
Conclusion.....	8
Liste des recommandations	9

PRÉSENTATION

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis comme suit : près de 26 000 employés de bureau et techniciens et environ 4 000 ouvriers travaillant au sein de divers ministères et organismes. Les 10 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

Au Centre des services partagés du Québec (CSPQ), le SFPQ représente plus de 500 personnes salariées qui occupent des postes aussi variés que celui de technicien (informatique, administration, documentation, etc.), bibliotechnicien, agent de bureau, agent de secrétariat, préposé aux renseignements, ouvriers, etc.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

S'inspirant de l'expérience d'autres juridictions et d'organismes des secteurs public et privé, le gouvernement québécois a mis en place le Centre des services partagés du Québec (CSPQ) en 2005. L'objectif de cette nouvelle entité gouvernementale était de rassembler l'acquisition de certains biens et les services administratifs, notamment dans le domaine des ressources humaines, financières, matérielles et informatiques, afin d'éliminer des fonctions dédoublées au sein des ministères et organismes publics. Cette réforme devait ainsi permettre de diminuer les coûts de l'administration de l'État québécois et l'atteinte d'une plus grande efficacité au niveau de l'appareil étatique. Malgré le travail quotidien de grande qualité des fonctionnaires du CSPQ, cet organisme a malheureusement été éclaboussé par de nombreux scandales et autres problèmes de gestion. On peut notamment penser aux différents rapports du Vérificateur général du Québec condamnant l'organisation du travail, des lacunes au sein de la planification, certaines stratégies floues pour l'acquisition de biens et services ainsi que la mauvaise gestion des projets informatiques.

Face à cette situation, le gouvernement a annoncé dans sa Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020 ses intentions quant à l'avenir de cet organisme public. C'est ainsi que nous apprenions l'abolition prochaine du CSPQ et la répartition de ses principales activités et ressources au sein de deux nouveaux organismes publics : le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) et Infrastructures technologiques Québec (ITQ). Le premier serait dédié à l'approvisionnement commun du secteur public tandis que l'autre sera plutôt responsable de la gestion des ressources et des infrastructures informationnelles de l'administration gouvernementale. Le mois dernier, le gouvernement est venu préciser ses intentions avec le projet de loi n° 37, *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*, lequel explique les modalités de l'abolition du CSPQ et l'attribution de ses activités aux deux nouvelles entités. Le projet de loi prévoit aussi que d'autres fonctions et ressources seront respectivement attribuées à l'Agence du revenu du Québec (ARQ), la Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) et le Conseil du trésor.

Bien que partageant les objectifs de l'amélioration des pratiques d'acquisition ainsi que l'accroissement de l'expertise gouvernementale en technologies de l'information, le SFPQ reste plus que dubitatif quant à la nécessité d'un changement aussi radical des structures en place. Des modifications de la *Loi sur le centre de services partagés du Québec* afin de revoir des éléments de sa mission, l'accroissement de ces pouvoirs et l'amélioration des pratiques de gestion à l'interne auraient été une solution tout aussi efficace sans occasionner les bouleversements liés à ce genre de transformation. Par ailleurs, le SFPQ doit constater que certains aspects de cette réforme ont été déterminés après la présentation du projet de loi, donnant un air d'improvisation à cette réforme devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain.

Le SFPQ exprime toutefois sa satisfaction de voir que le personnel des deux nouvelles entités sera toujours nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Cette heureuse décision s'inscrit à contre-courant avec la tendance lourde à l'agentification de l'administration publique depuis les années 1980, c'est-à-dire la sortie de certaines missions de l'État des paramètres de la fonction publique pour des agences parapubliques, voire des organisations privées. Cela est des plus malheureux puisque la *Loi sur la fonction publique* est un des piliers de l'État québécois contemporain. En effet, cette loi assure le respect de principes de base de l'État de droit de même que l'intégrité de la fonction publique et de son personnel. Au niveau de l'organisation des ressources humaines, elle assure également l'égalité des chances à l'accès de toutes les citoyennes et citoyens aux postes de la fonction publique, l'impartialité et l'équité affectant les fonctionnaires, la contribution juste et équitable de la diversité de la société québécoise par les programmes d'accès d'égalité à l'emploi. C'est pour ces principes et d'autres raisons détaillées dans ce mémoire que le SFPQ doit s'opposer aux transferts prévus de personnel et d'activités vers deux organismes du secteur parapublic, c'est-à-dire l'ARQ et la BANQ.

Afin d'articuler les différents arguments du SFPQ, le mémoire qui suit est organisé autour des quatre principales entités où le projet de loi prévoit la répartition des activités et les ressources actuelles du CSPQ.

CENTRE D'ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES

L'article 1 du projet de loi édicte la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* (ci-après nommé la LCAG) qui attribue l'une des principales fonctions du CSPQ au CAG, c'est-à-dire les achats regroupés. Afin de mettre fin à la « sous-optimisation » dans ce domaine, le projet de loi apporte deux nouvelles modalités aux achats groupés gouvernementaux, c'est-à-dire l'intégration des réseaux publics afin d'augmenter le volume des achats de même que la systématisation du recours obligatoire aux services du CAG. En effet, afin d'accroître le volume d'achats du CAG, le projet de loi prévoit que certains biens et services déterminés par le Conseil du trésor devront être acquis exclusivement par l'intermédiaire du Centre (article 8 de la LCAG). Plus encore, les organismes publics auront aussi des cibles d'acquisition en achats regroupés à respecter. C'est en contraignant les organismes publics que le modèle du CAG tente de maximiser les occasions d'obtenir les meilleurs prix afin d'engendrer les économies mentionnées dans la Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020.

Actuellement, le CSPQ travaille presque exclusivement avec les ministères et organismes publics. Le SFPQ doit saluer la décision d'intégrer le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur (article 4 de

la LCAG). L'intégration des quatre autres organismes d'acquisitions du secteur public¹ est des plus logiques puisque l'ensemble des 288 organismes publics d'administration publique et des réseaux sont assujettis aux mêmes règles contractuelles. Cependant, la centralisation de l'acquisition de biens et services au sein du secteur public pourrait avoir des externalités négatives non négligeables, notamment la consolidation de certains oligopoles qui auraient les capacités de production nécessaires pour répondre aux volumineux appels d'offres de l'État québécois. On peut aisément imaginer un scénario où la concentration des fournisseurs gouvernementaux dans les régions métropolitaines se ferait détriment de l'approvisionnement local auprès des PME, minant ainsi le développement économique régional. Face à cette problématique, il faudrait que la mission du CAG prévoie des visées complémentaires à la recherche d'économie d'échelle, notamment d'assurer le développement des régions du Québec.

Finalement, le SFPQ constate que les deux principaux changements proposés entre le CAG et le CSPQ actuel ne nécessitaient pas la création d'une nouvelle entité gouvernementale. En effet, une simple réforme de la loi constitutive du CSPQ aurait permis d'inclure les réseaux au sein du CSPQ en plus de la systématisation du recours obligatoire à ses services d'achats groupés sans occasionner les bouleversements actuels.

Recommandation

1. Modifier l'article 4 de la LCAG afin d'y inclure l'objectif d'assurer le développement régional.

INFRASTRUCTURES TECHNOLOGIQUES QUÉBEC

L'autre loi édictée par ce projet de loi est la *Loi sur Infrastructures technologiques Québec* (ci-après nommé LITQ) qui attribue à ITQ la mission de fournir aux ministères et organismes « les services en infrastructures technologiques et en systèmes de soutien communs permettant notamment de soutenir de tels organismes dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur prestation de services afin de favoriser leur transformation numérique » (article 3 LITQ). Relevant du Conseil du trésor, cet organisme sera donc dédié entièrement à la soutenance, le maintien et le développement des infrastructures technologiques et des systèmes informatiques du gouvernement du Québec. L'ITQ intégrera ainsi les ressources redéployées en provenance du CSPQ (article 35 de la LITQ)

¹ À savoir Collecto, les Groupes d'approvisionnement en commun de l'Ouest et de l'Est du Québec ainsi que SigmaSanté.

afin d'accomplir les responsabilités du développement et de l'exploitation de certaines structures tels que :

- Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR) ;
- Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR) ;
- Système automatisé de la gestion des informations sur le personnel (SAGIP) ;
- Etc.

Le SFPQ partage la volonté du gouvernement d'accroître son expertise en informatique et en nouvelles technologies. Depuis des années, notre organisation condamne la dépendance de l'État québécois envers la sous-traitance dans ce domaine. En effet, en plus d'entraîner un gaspillage de deniers publics, cette dépendance est à la source de ce que l'on appelle communément le « bordel » informatique : échéanciers retardés, projets annulés, factures gonflantes au cours de la réalisation, multiplication des frais juridiques pour régler des litiges avec les sous-traitants, explosion des frais administratifs pour la gestion de la sous-traitance, etc.

Le SFPQ attend toutefois la preuve que la création de l'ITQ permettra de renforcer réellement les capacités gouvernementales dans ce domaine. Le SFPQ est d'avis que le seul moyen de consolider et d'accroître l'expertise technique de l'État québécois est un réinvestissement dans son personnel informatique. À l'heure actuelle, les conditions de travail dans la fonction publique ne sont pas concurrentielles sur le marché du travail. Cette situation est exacerbée par la rareté de la main-d'œuvre, notamment dans le domaine de l'informatique. Le SFPQ espère donc que la création de cet organisme s'accompagnera d'une amélioration tangible et notable des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs de ce secteur clef.

Un des domaines où l'État québécois devrait notamment accroître son expertise au cours des prochaines années est l'infonuagique. Le SFPQ souligne ainsi que la LITQ prévoit aussi qu'ITQ agira à titre de courtier en infonuagique pour les ministères et organismes publics (article 5 de LITQ). Dans le cadre de cette fonction, l'ITQ devra ainsi élaborer un catalogue des offres d'infonuagiques pouvant répondre aux besoins des ministères et des organismes. On doit interpréter cet article à la lumière de l'annonce faite plus tôt cette année de confier 80 % des données numériques de l'administration publique à des services d'hébergement en ligne privés tels que Amazon Web Services ou Microsoft. Bien que cette idée soit problématique uniquement parce qu'elle perpétue la dépendance structurelle de l'État québécois envers des sous-traitants, elle est encore plus problématique par le simple fait qu'il serait alors possible qu'un organisme privé puisse transférer des données ou des renseignements personnels à une personne se trouvant dans une autre juridiction. Avec l'accroissement majeur du recours à l'infonuagique et la délocalisation des capacités de calcul, la question de la situation géographique des serveurs devient une question primordiale pour la protection des renseignements

personnels, mais aussi pour la sécurité intérieure de l'État québécois. La création de l'ITQ doit donc être l'occasion de renforcer les capacités et de l'expertise gouvernementale dans ce domaine et c'est pourquoi le SFPQ est d'avis que l'ITQ devrait développer à l'interne l'offre de services infonuagiques pour les autres organisations publiques et parapubliques. Toutefois, si cela n'était pas envisageable, il faudrait minimalement que le projet de loi prévoie que le catalogue d'offres infonuagiques ne contienne que des fournisseurs possédant des serveurs sur le territoire québécois.

Recommandation

2. Modifier l'article 5 de la LITQ afin que l'ITQ développe à l'interne l'offre d'infonuagique pour les ministères et les organismes publics ;
 - 2.1 Sinon, modifier l'article 5 afin qu'il prévoie que le catalogue d'offres d'infonuagique de l'ITQ ne contienne que des fournisseurs ayant des serveurs sous juridiction québécoise.

AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

Le projet de loi prévoit que l'offre des services de numérisation, de messagerie, d'entreposage et de courrier, d'impression, de gestion et de conservation des documents aux autres ministères et organismes publics seront désormais l'apanage de Revenu Québec (article 11). Bien qu'un tel choix puisse sembler surprenant de prime abord, il faut comprendre que l'ARQ a mis en place depuis 2016 un centre de traitement massif qui lui permet de traiter les déclarations de revenus de format papier à l'aide des appareils technologiques les plus récents, que ce soit pour la numérisation ou l'impression.

Bien que nous reconnaissons l'excellent travail accompli tous les jours par les travailleuses et les travailleurs de l'ARQ, le SFPQ doit s'opposer au transfert de ces tâches à l'extérieur de la fonction publique. Comme il a été mentionné en introduction, la *Loi sur la fonction publique* est selon nous garante de la responsabilité ministérielle de même que de l'impartialité des fonctionnaires. Du côté des travailleuses et des travailleurs, cette loi donne aux nombreuses personnes ayant dédié leurs compétences et leur travail au service de la collectivité la possibilité de faire leur carrière auprès de nombreux ministères. Afin de mitiger les effets de l'incertitude occasionnée par ce transfert et maintenir l'expertise du CSPQ au sein du secteur public, le projet de loi devrait étendre aux employés temporaires la protection accordée aux employés ayant le statut de fonctionnaire permanent à l'article 95 du projet de loi².

² Ces personnes effectuent une période de probation de 24 mois : six à douze mois à titre d'employé temporaire, puis le reste de leur probation à titre d'employé permanent sans sécurité d'emploi. À la fin de cette période, les personnes employées en poste acquièrent automatiquement leur sécurité d'emploi.

Recommandation

3. Modifier l'article 95 du projet de loi pour y inclure les personnes employées temporaires ;

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC

Dans sa version actuelle, le projet de loi ne contient aucune disposition spécifique concernant le transfert des activités relevant de la Direction générale des services de communication. Au CSPQ, cette Direction est responsable des Publications du Québec, de même que les services bibliothécaires gouvernementaux. Cependant, le SFPQ a été informé par le biais de ses membres que le Conseil du trésor prévoyait le dépôt d'amendements visant à confier ces responsabilités à la BAnQ. Sur la forme, le SFPQ se doit de condamner le caractère improvisé de cette décision. En effet, l'absence de dispositions législatives, la création tardive de comités de travail afin de faire l'arrimage entre le CSPQ et la BAnQ et l'incapacité des gestionnaires de répondre aux questions légitimes des fonctionnaires transférés ont soulevé de nombreuses inquiétudes. À cela s'ajoute une impression de bouleversements hâtifs visant uniquement à respecter l'échéancier arbitraire mentionné dans la Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020, c'est-à-dire le 1^{er} janvier prochain.

Sur le fonds, le SFPQ doit aussi s'opposer sur le choix de la BAnQ pour le transfert de ces responsabilités. Du côté des Publications du Québec, il faut savoir que cette maison d'édition du gouvernement du Québec travaille en étroite collaboration avec les ministères et organismes pour la distribution de différentes publications gouvernementales tels que des guides, des monographies, des périodiques, etc. Plus encore, cette maison agit aussi à titre d'Éditeur officiel du Québec dont la mission est d'informer les citoyennes et les citoyens des décisions et des orientations du gouvernement. Il est donc responsable, entre autres, de la publication des lois du Québec, de la Gazette officielle du Québec, du Recueil des lois et règlements du Québec, divers documents produits par l'Assemblée nationale, etc. Il est de notre avis que cette tâche stratégique et essentielle au bon fonctionnement démocratique de l'État québécois devrait être maintenue au sein de l'appareil gouvernemental et non pas délégué à un organisme du secteur parapublic. En ce sens, le SFPQ pense que cette fonction devrait relever du Conseil du trésor comme cela était prévu initialement dans le projet de loi.

Sur la question des bibliothèques gouvernementales, le SFPQ croit aussi que ce transfert vers la BAnQ repose sur une mauvaise analogie entre les deux institutions. Ainsi, la BAnQ a pour mission d'acquérir et de diffuser le patrimoine documentaire québécois, une

mission dédiée essentiellement au grand public. De son côté, les bibliothèques gouvernementales, notamment la Bibliothèque Cécile-Rouleau (BCR), offrent des services à 21 ministères et organismes publics. Ceux-ci paient pour les services de la BCR à la pièce ou bien par crédit comme c'est le cas dans l'ensemble du CSPQ. Considérant ces deux vocations relativement distinctes, nos membres s'inquiètent que le service transféré soit dilué au sein de la BANQ et que ce transfert signifie, à terme, l'abolition des bibliothèques gouvernementales³. C'est pourquoi le SFPQ croit que les bibliothèques gouvernementales devraient aussi relever du Conseil du trésor.

Par ailleurs, en l'absence des amendements concernant les deux transferts précédemment cités, certains membres s'inquiètent toujours de ses modalités, notamment sur leur droit de refus d'être cédés à la BANQ ainsi que leur droit de retour dans la fonction publique. Tout comme c'est le cas pour le transfert vers l'ARQ, il serait donc important d'inclure les personnes employées temporaires dans les articles sur le droit de refus et le droit de retour.

Recommandation

4. Rejeter les amendements proposés et transférer plutôt les Publications du Québec et les services bibliothécaires gouvernementaux au Conseil du trésor ;
 - 4.1 Sinon, inclure les personnes employées temporaires dans l'article donnant un droit de refus de cession ainsi qu'un droit de retour et dans la fonction publique.

CONCLUSION

Sur le fond de cette réforme, le SFPQ est donc en accord avec la volonté affichée par le gouvernement d'améliorer les pratiques d'acquisition du secteur public de même que d'accroître de l'expertise gouvernementale en technologies de l'information. Cependant, nous ne croyons pas que ces deux objectifs nécessitent la création de nouvelles structures puisque de simples modifications à la *Loi sur le centre de services partagés du Québec* pourraient avoir essentiellement les mêmes effets sans occasionner la suite de désagréments et de problèmes liés à la mise en place de nouvelles entités. Le SFPQ doit aussi s'opposer fermement à la proposition d'une sortie de la fonction publique des responsabilités, des ressources et du personnel CSPQ vers l'ARQ et la BANQ.

³ D'un point de vue technique, une autre problématique soulevée par notre membre concerne le système informatique du Réseau intégré des bibliothèques gouvernementales (RIBG). Nos membres nous ont informés que le système informatique du RIBG était incompatible avec celui de la BANQ à cause d'une disparité technologique entre les deux systèmes et de la présence de systèmes développés à l'interne.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le SFPQ recommande à la Commission des finances publiques de :

1. Modifier l'article 4 de la LCAG afin d'y inclure l'objectif d'assurer le développement régional ;
2. Modifier l'article 5 de la LITQ afin que l'ITQ développe à l'interne l'offre d'infonuagique pour les ministères et les organismes publics ;
 - 2.1 Sinon, modifier l'article 5 afin qu'il prévoie que le catalogue d'offres d'infonuagique de l'ITQ ne contienne que des fournisseurs ayant des serveurs sous juridiction québécoise ;
3. Modifier l'article 95 de la loi pour y inclure les personnes employées temporaires ;
4. Rejeter les amendements proposés et transférer plutôt les Publications du Québec et les services bibliothécaires gouvernementaux au Conseil du trésor ;
 - 4.1 Sinon, inclure les personnes employées temporaires dans l'article donnant un droit de refus de cession ainsi qu'un droit de retour et dans la fonction publique.