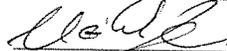


COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 10/05/2017

N° : CFP-117

Secrétaire : 

AVIS

**de la Fédération des commissions scolaires du Québec
présenté dans le cadre des consultations particulières sur
le projet de loi n° 108 intitulé**

*« Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et
instituant l'Autorité des marchés publics »*

17 novembre 2016

**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Québec (Québec) G1X 3M4
Téléphone : 418 651-3220
Télécopieur : 418 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

AVANT-PROPOS

La Fédération des commissions scolaires du Québec a été créée en 1947. Elle représente 57 commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets qui concernent le système public d'éducation.

Cet avis présente les commentaires de la Fédération concernant le projet de loi n° 108 intitulé : « *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* ».

D'entrée de jeu, la Fédération remercie la Commission des finances publiques pour l'attention qu'elle portera à cet avis et demeure disponible pour apporter toute précision jugée nécessaire par la Commission.

Afin d'alléger le présent texte, la Fédération des commissions scolaires du Québec sera nommée la Fédération.

Dans le présent avis, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La gestion contractuelle dans le réseau des commissions scolaires

Depuis plusieurs années, la saine gestion contractuelle constitue une priorité pour les élus scolaires auxquels la *Loi sur les contrats des organismes publics* confie le statut de dirigeants d'organismes publics. À ce titre, les élus scolaires sont responsables de la gouvernance des contrats dans les commissions scolaires afin de répondre aux besoins de plus d'un million d'élèves et d'entretenir plus de 4 000 établissements (écoles, centres de formation, centres administratifs, etc.) qui représentent un parc immobilier d'une valeur de plus de 36 milliards de dollars.

Afin de s'assurer d'une gestion efficiente des ressources mises à leur disposition, les commissions scolaires ont su implanter au fil du temps des pratiques contractuelles transparentes et favorisant la concurrence tout en respectant leur mission première, celle d'offrir des services éducatifs de qualité à tous les élèves de leurs territoires. Dans ce contexte, la Fédération appuie les efforts de ses membres en leur fournissant les outils et l'accompagnement nécessaires à l'atteinte des objectifs d'intégrité et d'efficience de leurs marchés publics, notamment :

- **Des outils de gestion contractuelle standardisés**

La Fédération a élaboré des politiques locales types d'approvisionnement et des documents d'appels d'offres standardisés. Ces outils contribuent à harmoniser les pratiques contractuelles dans le réseau, ce qui permet aux entreprises de diminuer les coûts reliés aux soumissions et ainsi de favoriser la concurrence dans les différentes régions du Québec.

- **Une formation continue des élus et des gestionnaires**

La Fédération joue un rôle important en matière de formation continue des élus scolaires et des gestionnaires du réseau afin que ceux-ci puissent suivre l'évolution de l'encadrement légal régissant l'octroi des contrats publics dans le réseau (lois, règlements et directives). Ces formations sont aussi l'occasion de leur présenter les meilleures pratiques de gestion contractuelles dans d'autres organismes et réseaux publics.

- **Des regroupements d'achats et de services efficients**

En plus des regroupements d'achats régionaux des commissions scolaires, la Fédération a mis en place de nombreux regroupements d'achats et de services qui permettent de réaliser des économies d'échelles importantes et ainsi d'améliorer l'efficience du réseau, le tout dans le respect du cadre réglementaire applicable au réseau.

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 108

La création de l'Autorité des marchés publics

La Fédération est en accord avec l'institution de l'Autorité des marchés publics (AMP) qui assurera une surveillance transparente et indépendante de la gestion des contrats publics. Toutefois, nous tenons à rappeler que l'application des mécanismes de surveillance de l'AMP doit tenir compte de la structure de gouvernance du réseau des commissions scolaires. En effet, contrairement aux autres organismes visés par le projet de loi n° 108, les commissions scolaires sont des gouvernements locaux dirigés par des élus. Ceux-ci sont imputables à la population notamment en ce qui a trait à leur gestion des contrats de biens, de services et de travaux de construction. Cette particularité nécessite que l'AMP exerce ses pouvoirs en matière de surveillance, de vérification et d'enquête dans le respect des compétences et du rôle des élus scolaires.

Recommandation 1

La Fédération recommande que l'AMP exerce ses pouvoirs en matière de surveillance, de vérification et d'enquête dans le respect des compétences et du rôle des élus scolaires.

La mission de l'AMP

Le projet de loi stipule que l'AMP a pour mission de surveiller l'ensemble des contrats publics et d'appliquer diverses dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Bien qu'en accord avec cette mission, la Fédération souhaite que l'AMP joue également un rôle d'accompagnement, de soutien et de prévention auprès des organismes publics visés. Selon nous, ce rôle pourrait permettre à l'AMP de mieux connaître les enjeux dans les différents milieux et ainsi faciliter la mise en œuvre des mécanismes prévus par le projet de loi.

Recommandation 2

La Fédération recommande que l'AMP joue un rôle d'accompagnement, de soutien et de prévention auprès des organismes publics visés.

Les pouvoirs de l'AMP

La Fédération constate qu'en plus des nouveaux pouvoirs en matière de vérification et d'enquête, le projet de loi confie à l'AMP des pouvoirs actuellement exercés par le Conseil du trésor. Dans ce contexte, la Fédération insiste pour que les deux organismes exercent leurs pouvoirs respectifs dans un esprit de complémentarité afin d'éviter le dédoublement qui risque d'alourdir la bureaucratie dans les commissions scolaires. À titre d'exemple, l'article 120 du projet de loi stipule que : « *Afin de favoriser l'amélioration continue de la gestion contractuelle des organismes publics, le président du Conseil du trésor a compétence pour vérifier l'adjudication et l'attribution des contrats d'un organisme ou d'un groupe d'organismes visés par la présente loi ainsi que l'application qu'ils font des autres mesures de gestion contractuelle touchant ces contrats.* »

La Fédération demande de préciser les compétences du Conseil du trésor dans la vérification de l'adjudication et l'attribution des contrats afin de les distinguer clairement des pouvoirs de l'AMP en cette matière.

Recommandation 3

La Fédération recommande que l'AMP et le Conseil du trésor exercent leurs pouvoirs dans une perspective de complémentarité.

Évaluation du rendement

La Fédération n'est pas en désaccord avec le système de rendement proposé. Cependant, il serait souhaitable que les organismes publics soient accompagnés lors de la mise en œuvre de ce processus. Il est également impératif que les organismes scolaires disposent des ressources nécessaires et que celles-ci soient formées adéquatement afin de mettre en place une approche juste et équitable pour les entreprises.

Le processus lié aux plaintes

La Fédération s'inquiète de la lourdeur et de la complexité du processus de traitement des plaintes prévu par le projet de loi. Ce nouveau processus comprend plusieurs dispositions qui diffèrent selon l'étape visée (adjudication ou attribution des contrats).

Tout en reconnaissant la pertinence d'instaurer des recours pour les entreprises pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits, la Fédération rappelle que le réseau des commissions scolaires fait face à des délais très courts pour réaliser la majorité des travaux de construction et de réfection majeure dans les écoles. En général, les commissions scolaires disposent d'environ 6 à 8 semaines durant la période estivale pour l'exécution de ces travaux. Par conséquent, la mise en œuvre des nouvelles mesures concernant les plaintes pourrait avoir pour effet de retarder l'adjudication de certains contrats ce qui risque de perturber la rentrée scolaire dans certains cas.

Afin de tenir compte des particularités du réseau et de l'impact sur la réussite des élèves, la Fédération propose d'alléger le processus de plaintes. En ce sens, un processus spécifique devrait être prévu dans les cas où les contrats sont soumis à des délais serrés.

Recommandation 4

La Fédération recommande que le processus de plainte soit allégé pour tenir compte des particularités du réseau scolaire notamment au regard des délais d'exécution des travaux de construction et de rénovation des écoles.

Regroupements d'achats

Le projet de loi prévoit de modifier l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin d'ajouter à la liste des organismes publics reconnus par cette loi « *toute autre entité désignée par le gouvernement* ».

La Fédération note avec intérêt cette modification qui pourrait permettre à des regroupements d'achats du réseau scolaire d'agir à titre d'organismes publics reconnus à l'image de ceux du réseau de la santé.

Commentaire général : alourdissement des processus administratifs

Comme mentionné précédemment, la Fédération est en accord avec les principes et les objectifs du projet de loi. Cependant, force est de constater que les mesures proposées pour sa mise en œuvre, particulièrement celles reliées aux plaintes, imposent un fardeau administratif supplémentaire aux commissions scolaires. Or, le réseau a subi au cours des dernières années des compressions majeures qui se sont traduites par une réduction importante des ressources administratives. Celles qui sont actuellement en place doivent répondre aux diverses obligations et redditions de comptes touchant les ressources financières, matérielles, humaines, etc. L'ajout des nouvelles obligations contraignantes du projet de loi n° 108 devra se traduire par des ajustements aux règles budgétaires des commissions scolaires afin de leur permettre de se doter des ressources humaines nécessaires et compétentes pour respecter les objectifs du projet de loi. Ces ajustements sont d'autant plus importants que de nouveaux investissements de plus de 600 M\$ ont été accordés au réseau dans le budget 2016-2017 pour le maintien de son parc immobilier, ce qui génère une multitude de contrats dans plusieurs domaines. Selon nous, il est impératif que des ajustements soient apportés particulièrement à la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*. Les commissions scolaires pourraient ainsi bien mener ces projets majeurs au bénéfice de tous les élèves du Québec.

Recommandation 5

La Fédération recommande d'apporter des ajustements à la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* ainsi qu'aux règles budgétaires des commissions scolaires afin qu'elles puissent disposer des ressources nécessaires pour répondre aux nouvelles obligations dans un contexte d'investissements importants consacrés au parc immobilier du réseau.

CONCLUSION

Le réseau scolaire public fait preuve de responsabilité et de rigueur dans la gestion de ses contrats publics. Il partage entièrement les préoccupations du gouvernement et de la société civile concernant l'intégrité des marchés publics et la saine gestion. Toutefois, le contexte politique et administratif particulier des commissions scolaires et la culture organisationnelle qui leur est propre en matière de gestion contractuelle doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre des dispositions du projet de loi. Celles-ci doivent être adaptées à la réalité du réseau afin de ne pas compromettre sa mission première, soit d'offrir des services éducatifs de qualité et équitables pour tous les élèves du Québec.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Fédération recommande que l'AMP exerce ses pouvoirs en matière de surveillance, de vérification et d'enquête dans le respect des compétences et du rôle des élus scolaires.

Recommandation 2

La Fédération recommande que l'AMP joue un rôle d'accompagnement, de soutien et de prévention auprès des organismes publics visés.

Recommandation 3

La Fédération recommande que l'AMP et le Conseil du trésor exercent leurs pouvoirs dans une perspective de complémentarité.

Recommandation 4

La Fédération recommande que le processus de plainte soit allégé pour tenir compte des particularités du réseau scolaire notamment au regard des délais d'exécution des travaux de construction et de rénovation des écoles.

Recommandation 5

La Fédération recommande d'apporter des ajustements à la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* ainsi qu'aux règles budgétaires des commissions scolaires afin qu'elles puissent disposer des ressources nécessaires pour répondre aux nouvelles obligations dans un contexte d'investissements importants consacrés au parc immobilier du réseau.