



L'ÉLÉPHANT DANS LA PIÈCE

Avis déposé à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 107, Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs



Octobre 2017

**Service de la recherche et de la
défense des services publics**

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION.....	1
INTRODUCTION	3
LES MESURES PROPOSÉES DANS LE PL 107.....	3
Bureau des enquêtes indépendantes	3
Unité permanente anticorruption	3
Directeur des poursuites criminelles et pénales.....	4
DANS LA QUÊTE DE PROBITÉ, UN PROJET DE LOI QUI PASSE À CÔTÉ DE L'ESSENTIEL. 4	
LE PRINCIPAL OBSTACLE À L'INTÉGRITÉ : LA SOUS-TRAITANCE ENDÉMIQUE	5
La racine des problèmes et les vertus de la répétition	5
L'ampleur du phénomène.....	6
Un feu roulant de controverses et de scandales	7
Vérification et contrôle plutôt que prévention.....	8
CONCLUSION.....	9

PRÉSENTATION

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 40 000 membres à travers le Québec, dont 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.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des 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.

INTRODUCTION

Le présent avis expose l'appréciation, par le SFPQ, du projet de loi n° 107, Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs (PL 107). Ce projet de loi sera ici évalué à l'aulne de sa contribution à la prévention de la collusion et de la corruption autour des contrats publics.

Aussi, comme nous serons en mesure de le constater, le PL 107 propose peut-être quelques mesures louables pour renforcer l'indépendance ou le mandat du Bureau des enquêtes indépendantes (BEI), de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) ou encore du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), mais ce projet de loi ne propose rien de bien déterminant pour prévenir les cas de corruption ou de collusion autour de l'octroi et de la gestion de contrats publics au Québec.

LES MESURES PROPOSÉES DANS LE PL 107

Dans un premier temps, voici comment le SFPQ accueille les principales mesures avancées dans le PL 107, pour chaque organisme visé.

Bureau des enquêtes indépendantes

Le SFPQ accueille favorablement la proposition d'accroître l'autonomie du Bureau des enquêtes indépendantes, de façon à ce qu'une enquête indépendante soit dorénavant déclenchée dès que le BEI est avisé par un corps de police qu'une personne, autre qu'un policier en devoir, a subi une blessure grave, une blessure par une arme à feu utilisée par un policier ou encore est décédée lors d'une intervention policière.

Le SFPQ accueille par ailleurs favorablement la proposition de confier au BEI les enquêtes portant sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier dans l'exercice de ses fonctions.

Unité permanente anticorruption

Le SFPQ accueille favorablement la proposition d'élargir le champ d'application de la Loi concernant la lutte contre la corruption et la mission du commissaire à la lutte contre la corruption, de façon à ce qu'ils visent aussi les cas de corruption dans l'administration de la justice ou dans l'octroi de droits et privilèges comme une nomination, une autorisation ou une subvention.

De même, le SFPQ accueille favorablement la proposition d'établir que le commissaire, les commissaires associés aux vérifications, le commissaire associé aux enquêtes, les enquêteurs

dont les services sont prêtés au commissaire ainsi que le personnel non policier du commissaire forment désormais un corps de police spécialisé constituant l'UPAC. Le SFPQ accueille tout aussi favorablement la proposition d'instituer que le commissaire à la lutte contre la corruption soit à l'avenir nommé pour un mandat non renouvelable de sept ans.

Directeur des poursuites criminelles et pénales

Le SFPQ accueille favorablement la proposition d'accroître les pouvoirs du DPCP afin de favoriser la collaboration de témoins clés, de sorte qu'il puisse mettre fin, à l'égard de tels témoins, à une instance civile introduite par un organisme public, à l'instruction d'une plainte devant un conseil de discipline d'un ordre professionnel ou à une mesure prise pour l'application d'une loi fiscale.

DANS LA QUÊTE DE PROBITÉ, UN PROJET DE LOI QUI PASSE À CÔTÉ DE L'ESSENTIEL

Les propositions avancées dans le PL 107 visent à renforcer le mandat ou l'indépendance du BEI, de l'UPAC et du DPCP, des organismes qui ont un rôle clé à jouer pour assurer le respect de lois en vigueur, notamment en matière d'octroi et de gestion des contrats publics.

Dans les communications du ministre à l'égard du PL 107, ce projet de loi est d'ailleurs présenté comme une contribution substantielle à la mise en œuvre des recommandations de la Commission Charbonneau¹. Peut-être est-il judicieux de le rappeler, mais la Commission Charbonneau était officiellement désignée sous le nom de Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (notre soulignement).

Or, de l'avis du SFPQ, le PL 107 ne permettra pas de réduire significativement le risque de corruption, de collusion ou d'autres types de pratiques répréhensibles autour des contrats publics, pour la simple et bonne raison qu'il ne s'attaque pas du tout à la racine des problèmes, soit la prolifération de la sous-traitance dans le secteur public québécois.

En effet, la multiplication des organismes ou des mécanismes de vérification de la gestion contractuelle ne change rien à la règle implacable suivante : même avec les meilleures règles et les meilleures instances de contrôle en matière d'octroi et de gestion des contrats publics, **plus la valeur totale des contrats publics est élevée, plus il y a de risques de pratiques répréhensibles autour de ces contrats.**

¹ Cabinet du ministre de la Sécurité publique, « UPAC et Bureau des enquêtes indépendantes : le gouvernement présente un projet de loi pour accroître leur compétence et leur indépendance », communiqué de presse, 8 juin 2016, <<http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2406086453>>.

LE PRINCIPAL OBSTACLE À L'INTÉGRITÉ : LA SOUS-TRAITANCE ENDÉMIQUE

La racine des problèmes et les vertus de la répétition

En matière de contrats publics, en vue de diminuer les risques de magouilles, mieux vaut donc s'attarder à la cause des problèmes – le poids démesuré de la sous-traitance – plutôt qu'aux conséquences de ce déluge de contrats publics, soit les vaines tentatives de juguler toutes les pratiques répréhensibles par des mécanismes de contrôle et de répression.

Avec détermination, le SFPQ est probablement l'organisme québécois qui s'évertue le plus à rappeler ce principe tout évident, pourtant si lourd de sens et de conséquences. Voici quelques épisodes marquants de cette dénonciation publique sans relâche, par le SFPQ depuis plus d'une décennie, du phénomène de sous-traitance chronique au gouvernement du Québec.

- ◆ En 2006, les présidentes et présidents régionaux du SFPQ ont fait des démarches auprès de toute la députation provinciale pour demander des consultations publiques sur le projet de loi n° 17, Loi sur les contrats des organismes publics, afin d'obliger le gouvernement, d'une part, à vérifier si un mandat peut être accompli à l'interne avant de le confier en sous-traitance, d'autre part, à comparer les coûts;
- ◆ En 2010, le SFPQ a transmis au ministère des Transports du Québec (MTQ), au Vérificateur général du Québec et à l'Unité anticollusion une étude sur les surcoûts de la sous-traitance au MTQ;
- ◆ En 2012, le SFPQ a fait des représentations portant sur le projet de loi n° 1, Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, faisant valoir qu'il fallait non seulement revoir l'encadrement de tels contrats, mais aussi remettre en question l'utilisation abusive des ressources en sous-traitance. La même année, le SFPQ réclamait une commission d'enquête sur les contrats en informatique au gouvernement du Québec, une demande réitérée maintes fois depuis;
- ◆ En 2014, le SFPQ a participé aux consultations de la Commission Charbonneau, exposant les principaux facteurs de la prolifération de la sous-traitance au MTQ, proposant des pistes de solution pour rapatrier du travail en régie interne et réitérant le principe voulant que plus l'octroi de contrats publics par le MTQ est important, plus il y a de risques de collusion, de corruption et d'infiltration du crime organisé autour de ces contrats;
- ◆ En 2015, le SFPQ a lancé une campagne de communication intitulée « Payer le double », sur les surcoûts de la sous-traitance dans la fonction publique québécoise. Il y était notamment démontré que la sous-traitance peut coûter jusqu'au double du prix dans les secteurs de l'informatique, de l'entretien des routes, des travaux sylvicoles, de la préparation de repas dans les prisons et dans l'aide à l'emploi².

² Voir à ce titre les fiches d'informations disponibles sur la page Web suivante : <<http://www.sfpq.qc.ca/payerledouble/>>.

- En 2017, le SFPQ est notamment intervenu dans le dossier de la sous-traitance en déplorant publiquement l'incapacité du ministère des Transports à honorer l'engagement de regarnir son effectif de 970 postes en cinq ans, tout comme le SFPQ a fait valoir publiquement l'importance de faire davantage de déneigement des routes en régie interne, dans la foulée du fiasco de l'autoroute 13.

L'ampleur du phénomène

Voici, au tableau 1, d'après les dernières données disponibles, l'évolution de la valeur totale des contrats publics octroyés par les cinq champions de la sous-traitance dans l'administration gouvernementale, seulement pour les contrats de 25 000 \$ et plus, en 2015-2016 et cinq ans auparavant.

Tableau 1. Valeur totale des contrats publics de 25 000 \$ et plus, par ministère ou organisme public, 2011-2012 et 2015-2016, en millions \$³

Ministère ou organisme	2011-2012	2015-2016
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	3 027	1 842
Centre de services partagés du Québec	644	636
Société québécoise des infrastructures	294	548
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	166	189
Régie de l'assurance maladie du Québec	64	167

À la lecture du tableau, parmi ces cinq organismes, on dénote une seule baisse substantielle de la valeur des contrats publics en cinq ans, soit aux Transports, ce qui découle simplement d'une diminution des investissements routiers. Du reste, on relève que les montants en jeu sont stables ou augmentent, mais surtout qu'ils sont considérables.

Sans surprise, donc, dans plusieurs ministères ou organismes de la fonction publique, plus du tiers des personnes qui travaillent dans le domaine des technologies de l'information sont au service de firmes externes. C'est le cas dans les ministères ou organismes suivants⁴ :

- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail;
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec;

³ Source des données : Secrétariat du Conseil du trésor, « Statistiques sur les contrats des organismes publics – 2015-2016 », 2017, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/statistiques/1516.pdf> , p. 34.

⁴ Secrétariat du Conseil du trésor, « Portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de la fonction publique du Québec – 2016 », 2017, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/portrait_main_doeuvre_ti_2016.pdf>.

- Ministère de la Culture et des Communications;
- Ministère de la Famille;
- Ministère de la Justice;
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
- Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports;
- Régie de l'assurance maladie du Québec.

Certes, le nombre d'employés de firmes externes présents au gouvernement du Québec a diminué de 588 personnes entre 2015 et 2016, mais seulement 84 nouveaux employés fonctionnaires sont entrés en poste pendant ce temps⁵. Où sont donc passés les 504 emplois qui existaient auparavant ? Dans le domaine informatique, ce n'est pas tant la dépendance de l'État envers les firmes privées qui a diminué que l'ampleur des projets du moment.

Dans le domaine des transports, maintenant, en raison notamment du fiasco de l'autoroute 13 dans la nuit du 14 au 15 mars dernier, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) avait annoncé vouloir embaucher cinquante nouveaux opérateurs de chasse-neige pour effectuer le déneigement du réseau autoroutier des régions de Montréal et de Québec à compter de l'hiver 2017-2018. Cependant, faute d'avoir reçu un nombre suffisant de candidatures, du fait de conditions d'embauche peu attractives, le MTMDET a dû repousser d'un an son objectif de réduire la sous-traitance dans ce secteur⁶.

Un feu roulant de controverses et de scandales

Ces dernières années, la dépendance chronique de l'État québécois aux contrats publics a attisé nombre de controverses et de scandales. En voici quelques exemples :

- 2009-2010 – publication de multiples reportages d'enquête faisant état de discrimination, d'intimidation, de collusion, de corruption et de liens avec le crime organisé au sein de l'industrie de la construction au Québec;
- 2011 – le rapport Duchesneau est rendu public par la presse, lequel rapport soutien entre autres que le ministère des Transports prête le flanc aux manœuvres collusoires;
- 2011 – cédant à la pression populaire, le gouvernement de Jean Charest instaure la Commission Charbonneau, puis lui concède les pouvoirs conférés par la Loi sur les commissions d'enquête;
- 2012 – scandales de dépassements de coûts puis de complot, abus de confiance et fraude autour de la construction du mégahôpital du Centre universitaire de santé McGill;

⁵ Ibid., p. 3.

⁶ Alain Laforest, « Le MTQ peine à embaucher des déneigeurs », *TVA Nouvelles*, 20 septembre 2017, <<http://www.tvanouvelles.ca/2017/09/20/le-mtq-peine-a-embaucher-des-deneigeurs>>.

- 2016 – on apprend publiquement dans quelles circonstances Robert Poëti a été démis de ses fonctions de ministre des Transports, alors qu’il estimait avoir manqué de temps pour amorcer des changements dans la gestion contractuelle au MTMDET;
- 2016 – allégations d’importantes fraudes, au profit de collecteurs de fonds du Parti libéral du Québec, au sein de la Société immobilière du Québec autour de contrats de locations d’immeubles.

Vérification et contrôle plutôt que prévention

Ces scandales et ces controverses ont principalement donné lieu à un type de réaction de la part de la classe politique au pouvoir : pour calmer le jeu momentanément, instaurer une enquête, un mécanisme de vérification ou une nouvelle procédure de gestion contractuelle.

Dans le secteur des transports, autour du MTMDET, voici ce qu’on nous a collectivement servi ces dernières années comme multiplication des instances d’enquête, de vérification ou de contrôle :

- Unité anti-collusion, devenue UPAC;
- Commission Charbonneau;
- AMF – registre des entreprises autorisées à conclure des contrats et sous-contrats publics;
- Autorité des marchés publics;
- Bureau de l’inspecteur général au MTMDET;
- Rapports du Vérificateur général sur la gestion contractuelle au MTMDET, déplorant à son tour le foisonnement et l’inefficacité des mécanismes de gestion contractuelle, de même que la dépendance de ce ministère aux firmes privées.

En regard de ce qui est désormais connu comme le « bordel informatique », le gouvernement actuel adopte une approche équivalente avec son projet de loi n°135, Loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement. On y met l’accent sur la gestion contractuelle, plutôt que de s’attaquer directement à la dépendance aux contrats.

Soulignons-le encore une fois; améliorer la gestion contractuelle ou la surveillance des contrats est louable, mais ce ne pourra jamais être aussi efficace pour prévenir les actes répréhensibles que de diminuer à la source l’importance de l’offre contractuelle.

CONCLUSION

Prendre au sérieux la question de la probité et de l'intégrité de l'État québécois suppose d'aborder de front le problème de sa dépendance chronique, malsaine, à la sous-traitance. En ce sens, le PL 107 propose bien quelques mesures appréciables pour accroître l'indépendance et le mandat du BEI, de l'UPAC et du DPCP. Cependant, ce projet de loi ne propose rien pour juguler la principale source des périls à l'intégrité et à la probité de l'État.

La sous-traitance gouvernementale est pourtant généralement plus coûteuse, à plus forte raison pour les mandats récurrents au sein du secteur public. À titre d'exemple, lors du dévoilement des actions concertées du gouvernement pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption, en octobre 2011, la présidente du Conseil du trésor, Michelle Courchesne, avait indiqué que l'ajout de 970 postes et la réduction concomitante de la sous-traitance allaient permettre au MTQ de faire des économies récurrentes de près de 34 millions \$⁷.

Il serait d'ailleurs fort candide de s'attendre à ce que les sous-traitants s'autodisciplinent en matière de surcoûts : « En fait, les contrats en sous-traitance coûtent souvent plus cher que prévu. Cette situation est d'autant plus troublante que les sous-traitants ne souffrent d'aucune conséquence des dépassements de coûts, ils en tirent plutôt profit.⁸ »

En vue de diminuer la dépendance du secteur public à la sous-traitance, une approche différente, voire audacieuse, est nécessaire. Au Royaume-Uni, le Trade Union Congress et la New Economics Foundation proposent, à cette fin, un ensemble de recommandations pour améliorer les pratiques⁹. En voici quelques-unes :

- ♦ L'universalité des services, une offre de services en fonction des besoins et une prestation de services dans l'intérêt public et non aux fins de profit devraient être cœur de tout modèle de services publics. Le secteur public est le plus à même de satisfaire ces critères et devrait être le modèle habituel de prestation des services publics.
- ♦ Il devrait y voir une consultation des acteurs concernés et du public, de même qu'une évaluation basée sur les coûts et la qualité des services offerts, avant d'offrir toute activité en sous-traitance.
- ♦ Dans un secteur où la concurrence privée a été reconnue comme étant d'intérêt public, les résultats des appels d'offres devraient faire l'objet de comparaison avec la prestation en régie interne.

⁷ Mélissa Guillemette, « Lutte contre la corruption: Québec dévoile son plan », *Le Devoir*, vendredi 21 octobre 2011, p. A3.

⁸ Institut de recherche et d'informations socio-économiques, « La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences », <<http://www.iris-recherche.gc.ca/wp-content/uploads/2013/06/Sous-traitance-WEB-03.pdf>>, juin 2013, p. 5.

⁹ Trade Union Congress et New Economics Foundation, « Outsourcing Public Services », 2014, <<https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>>.

- Les mêmes critères de transparence devraient prévaloir pour tous les prestataires de services publics, notamment quant à l'identité des propriétaires, la structure de rémunération et les pratiques fiscales.
- Il devrait y avoir un registre où seraient divulguées les relations entre les fournisseurs et les personnes en posture d'influence au sein de l'administration publique.
- Le public devrait avoir le droit de demander le retrait d'un sous-traitant en raison de la piètre qualité de son service.
- Les sous-traitants qui ont failli à leurs exigences contractuelles ou qui ont offert une piètre qualité de prestation devraient être hypothéqués en conséquence dans leurs démarches pour l'obtention de nouveaux contrats publics¹⁰.

Dans le même esprit, un projet de loi actuellement à l'étape de l'étude par le Sénat californien exigerait que les comtés de l'État fassent la démonstration que tout sous-traitant engagé sur une base personnelle n'entraîne pas de surcoûts pour le comté et n'entraînent pas le déplacement de travailleurs¹¹.

Avec 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, le gouvernement actuel s'est doté de moyens accrus pour contrôler les effectifs internes du secteur public. Fort de cette loi, le Conseil du trésor (CT) a pu piloter des coupes paramétriques dans plusieurs ministères et organismes, qui se voient dès lors imposer un plafond de postes à pourvoir à l'interne.

Or, un tel mécanisme très strict pour contrôler et réduire le nombre de postes en sous-traitance n'a jamais été mis en place par ce gouvernement. Des intentions de réduire la sous-traitance sont annoncées, mais les moyens pour y parvenir n'y sont pas. Pour les dirigeants des ministères et organismes publics, il y a au contraire actuellement un incitatif à pourvoir à l'externe certains postes qu'il n'est plus possible de pourvoir à l'interne, faute d'autorisation du CT...

Aussi, la réduction de la sous-traitance dans l'État québécois redevient, plus que jamais, un enjeu politique. Lors des dernières négociations dans le secteur public, en 2015, à la table de négociation de l'accréditation Ouvriers de la fonction publique, les porte-parole de la partie patronale ont dit que la question des surcoûts de la sous-traitance n'était pas un enjeu de négociation, que c'était une question politique. Encore une fois, avec détermination et sens du bien commun, le SFPQ remet sur le tapis cet enjeu dérangeant qu'on fait mine, trop souvent, de ne pas voir.

¹⁰ Ibid., p. 94 et 95.

¹¹ Voir à cet égard : California Legislative Information, « AB-1250 Counties: contracts for personal services », <https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1250>.