

CFP - 4M  
C. P. - P.L. 85  
Centre serv. adm.

# MÉMOIRE

## Intégration et rationalisation des services de soutien administratif

*Le projet de loi 85  
Loi sur le Centre de services administratifs*

Présenté aux consultations particulières  
de la Commission des finances publiques

*Syndicat de la fonction publique du Québec*

12 avril 2005



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>LES EFFETS SUR LE PERSONNEL DE SOUTIEN ADMINISTRATIF</b>	<b>4</b>
LES EFFETS À COURT TERME SUR LE PERSONNEL DE SOUTIEN ADMINISTRATIF	5
LES EFFETS DU PARTAGE DES SERVICES DE SOUTIEN ADMINISTRATIF	7
<b>LES NOUVELLES MANIÈRES DE FAIRE : DES PRIVILÈGES DE GESTION ?</b>	<b>9</b>
LA GESTION DU PERSONNEL	10
LA GESTION DES RESSOURCES	11
→ UNE MENACE À LA GRATUITÉ ET À L'UNIVERSALITÉ DES SERVICES PUBLICS	11
→ UNE MENACE À LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS	12
→ DES RISQUES DE PORTER ATTEINTE À LA VIE PRIVÉE DES CITOYEN(NES)	13
<b>CONCLUSION</b>	<b>15</b>
<b>TABLEAU 1</b>	
PERSONNEL TOUCHÉ PAR LE REGROUPEMENT DE SERVICES AU MSG	6
<b>ANNEXE 1</b>	
DEMANDES DU SFPQ	16

## INTRODUCTION

---

Notre syndicat représente plus de 40 000 personnes employées par le gouvernement du Québec qui travaillent principalement dans les catégories d'emploi de personnel de bureau, de techniciens et d'ouvriers.

A titre de syndicat représentant tous(tes) ces fonctionnaires couvert(e)s par la Loi de la fonction publique, nous tenons à faire connaître nos préoccupations concernant le projet de loi 85 Loi sur le Centre de services administratifs. Nous remercions les membres de la Commission de nous entendre à ce sujet.

\*\*\*

Tel que le soulignaient les co-présidents du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif en février 2005, le projet d'intégration des services administratifs est bel et bien sur les rails depuis le dépôt du projet de loi 85 devant l'Assemblée nationale en décembre 2004<sup>1</sup>.

En effet, ce projet a été amorcé le 1<sup>er</sup> avril 2005 avec le regroupement de services de soutien administratif chapeauté par le nouveau ministère des Services gouvernementaux. Il se poursuivra avec l'adoption du projet de loi 85 qui crée le Centre de services administratifs.

Mais ce projet comporte plusieurs risques qui sont abordés dans le présent mémoire.

- Des effets à court terme sur le personnel de soutien administratif ;
- Des problèmes liés au partage des services administratifs ;
- Des privilèges de gestion sur le personnel et sur les ressources ;
- Un accroissement de la tarification et de la sous-traitance ;
- Des menaces à l'exercice de droits démocratiques.

---

<sup>1</sup> Michèle V. Lortie et André Trudeau, Mot des coprésidents, Les services administratifs partagés, Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor, vol.1, no 1, février 2005, p.1.

## LES EFFETS SUR LE PERSONNEL DE SOUTIEN ADMINISTRATIF

La création du Centre de Services administratifs aura des effets à court, moyen et long termes sur le personnel des ministères et des organismes gouvernementaux.

Le Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif a d'ailleurs été mandaté en septembre 2004 afin d'analyser les impacts humains, financiers et technologiques du regroupement et de l'intégration des services de soutien administratif. Il devait déposer ces jours-ci son rapport et ses recommandations.

- √ *Le SFPQ demande à recevoir le rapport du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif et ses recommandations dès leur dépôt afin d'être informé des impacts humains, financiers et technologiques du regroupement des services de soutien administratif.*

## ***Les effets à court terme sur le personnel de soutien administratif***

En soi, la création du Centre de services administratifs ne présente pas de risques particuliers pour le personnel de la fonction publique, bien que le SFPQ veuille s'assurer que les modalités de transfert des employé(e)s des ministères et des organismes concernés soient appliquées dans le respect des conventions établies. C'est pourquoi :

- √ *Le SFPQ demande à être informé rapidement des critères<sup>2</sup> en vertu desquels d'autres services de soutien administratif sont évalués par le Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif dans le but de les intégrer et de les rationaliser.*

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005, c'est un premier noyau d'environ 1 200 personnes dont plus de la moitié sont des membres syndiqué(e)s au SFPQ qui est touché par le regroupement de services de soutien administratif dont relèveront le Centre de services administratifs et Services-Québec. Ce personnel se compose principalement de personnes oeuvrant au sein des différents fonds du Secrétariat du Conseil du Trésor dont ceux qui oeuvrent dans les services de courrier, de reprographie, de fournitures et d'ameublement, les services aériens de même que dans des fonds qui concernent les technologies de l'information.

A titre indicatif, le Tableau 1 de la page suivante donne une idée de la répartition de nos membres dans les services gouvernementaux concernés par ce premier regroupement de services qui crée le ministère des Services gouvernementaux.

---

<sup>2</sup> Selon le Groupe de travail, des critères « sûrs » ont été développés afin d'évaluer les ministères et les organismes qui pourraient se joindre au Centre de services administratifs. (Ref : Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif, Les services administratifs partagés, Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor, vol.1, no 1, février 2005.)

**TABLEAU 1**  
**Personnel touché par le regroupement de services au MSG**

Services gouvernementaux	Nombre minimal de fonctionnaires <sup>1</sup>	
Courrier (CT)	107	
Reprographie (CT)	57	
Services aériens (CT)	159	
Fournitures et ameublements (CT)	33	
Autres (CT)	141	
Information gouvernementale	50	
Services d'entretien bureautique	20	
DGTIC	260	
Direction générale des achats	1	
Autres	1	
TOTAL :		729

<sup>1</sup> Selon les catégories de personnel cotisant actif au SFPQ en mars 2005.

Le regroupement des services de soutien administratif au sein du Centre de services administratifs touche quant à lui beaucoup de fonctionnaires représentés par le SFPQ, car l'adoption de projet de loi 85 permettra :

- ▶ De remplacer le Directeur des achats pour fournir les biens et les services administratifs aux ministères, aux organismes et aux organisations citées à l'annexe 1 de la Loi sur l'administration publique.
- ▶ De créer le Fonds du service aérien gouvernemental qui relèvera du Centre de services administratifs.
- ▶ D'affecter le personnel du Sous-secrétariat aux services administratifs au Centre de services administratifs et d'y assigner ultérieurement les autres employé(e)s du Secrétariat du Conseil du trésor par décision du Conseil du trésor.
- ▶ De transférer au Centre de services administratifs les actifs et les passifs du Fonds de l'information gouvernementale du ministère des Relations avec les Citoyen(ne)s et de l'Immigration, constitué par le décret de 1996.

Le regroupement de services ne présente pas de risques majeurs pour le personnel de la fonction publique, mis à part les modalités de transfert que le SFPQ surveillera de près. Mais, il s'agit de l'étape préliminaire d'un projet beaucoup plus inquiétant : le partage des services de soutien administratif.

## ***Les effets du partage des services de soutien administratif***

Selon le ministère des Services gouvernementaux, « Le Centre regroupera des fonctions de soutien administratif dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. Porte d'entrée des demandes des ministères, des organismes et des réseaux, il deviendra un centre d'excellence en matière de services partagés. »<sup>3</sup>

Le projet de loi 85 traduit donc la volonté gouvernementale de favoriser le partage des services de soutien administratif entre les ministères et les organismes gouvernementaux. Le Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif a même signifié que « Certains services de soutien administratif dans les ministères et organismes seront appelés à évoluer vers des services partagés dans les domaines des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. »<sup>4</sup>

A moyen et long termes, les services partagés nuiront au maintien de l'expertise du personnel et, par conséquent, à l'autonomie des ministères et des organismes gouvernementaux si ces services de soutien administratif sont centralisés au sein du Centre de services administratifs. En conséquence :

- √ *Le SFPQ veut être tenu informé des ministères, des organismes gouvernementaux et des autres organismes publics qui seront obligés de faire appel au modèle de services administratifs partagés développé par le Centre de services administratifs tel que le permet le projet de loi 85.*
- √ *Le SFPQ veut savoir en vertu de quels critères seront désignés ces organismes publics par le gouvernement.*
- √ *Le SFPQ croit essentiel que les modalités d'application du modèle de services partagés respectent les droits reconnus au personnel de la fonction publique en vertu des ententes et des conventions en vigueur.*

<sup>3</sup> [www.services.gouv.qc.ca/ministère.asp](http://www.services.gouv.qc.ca/ministère.asp) en date du 4 avril 2005.

<sup>4</sup> (Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif), Les services administratifs partagés, Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor, vol.1, no 1, février 2005.)

Le partage des services de soutien administratif aura des effets contraignants importants pour les employé(e)s du Centre de services administratifs si les modalités de gestion du personnel ne sont pas établies dans l'esprit des règles qui prévalent pour les employé(e)s couvert(e)s par la Loi sur la fonction publique. Dans un tel cas, une détérioration des conditions de travail du personnel est à prévoir car le Centre de services administratifs sera investi de privilèges de gestion sur les ressources et sur le personnel.

## LES NOUVELLES MANIÈRES DE FAIRE : DES PRIVILÈGES DE GESTION ?

Selon le projet de loi 85, le futur Centre de services administratifs fournira les biens et les services administratifs en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles aux ministères, aux organismes gouvernementaux et aux organisations citées à l'annexe 1 de la Loi sur l'administration publique. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor <sup>5</sup>, « Il permettra à l'État québécois de réduire ses coûts au moyen d'économies d'échelle et par la standardisation de ses façons de faire. »

Mais, ce sont les employé(e)s de la fonction publique et les citoyen(ne)s qui risquent d'en faire les frais.

---

<sup>5</sup> [www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/csa.asp](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/modernisation/csa.asp) en date du 8 avril 2005

## ***La gestion du personnel :***

Tout comme la récente Agence des partenariats public-privé, le Centre de services administratifs aura une structure hybride. Cela lui confèrera des privilèges de gestion sur le personnel.

Ainsi, tout en agissant à titre de mandataire de l'État, cette agence gouvernementale aura la capacité de créer et d'acquérir des filiales.<sup>6</sup> La Loi sur la fonction publique ne s'appliquera pas automatiquement aux filiales puisque celles-ci ne sont pas spécifiées à l'article 41 selon lequel « Le secrétaire et les autres membres du personnel du Centre sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique. » Si le personnel des filiales n'est pas couvert par la Loi sur la fonction publique, les modalités relatives à l'embauche, au transfert, aux droits de recours, à la rémunération et à toute autre condition de travail pourront être différentes de celles du personnel de l'organisation centrale.

√ *Le SFPQ recommande que le projet de loi 85 soit modifié afin que le personnel des filiales soit nommément couvert par la Loi sur la fonction publique.*

Si le projet de loi 85 est adopté tel quel, la création du Centre de services administratifs conduira tôt ou tard à des disparités dans les conditions de travail du personnel du Centre et de ses filiales. Dans des cas extrêmes, les employé(e)s de soutien administratif d'une même catégorie d'emploi qui travailleront pour le même organisme public en vertu d'une entente de gestion auront des conditions de travail différentes selon qu'il(elle)s sont rattaché(e)s à l'organisation centrale ou à l'une ou l'autre des filiales.

---

<sup>6</sup> En vertu du projet de loi 85, le Centre doit détenir au moins 50% des actions d'une société ou 50% des votes afférents d'une personne morale pour qu'elle soit une filiale: cela laisse une bonne place à la représentation d'intérêts particuliers au sein des filiales. L'apparence de conflits d'intérêt dans la gestion des affaires publiques est presque inévitable.

## **La gestion des ressources :**

Le projet de loi 85 risque de porter atteinte aux droits démocratiques en vertu desquels sont offerts les services publics.

### **→ Une menace à la gratuité et à l'universalité des services publics**

Le projet de loi 85 permet que les ententes de biens et de services imposées ou contractées par les organismes publics envers le Centre des services administratifs le soient à titre onéreux. La tarification existe déjà<sup>7</sup> mais elle pourrait s'étendre en raison des modalités prévues au projet de loi. En effet, selon le projet de loi 85:

- ▶ Le Centre de services administratifs doit trouver des moyens pour se financer en vertu du projet de loi 85. Contrairement à la pratique habituelle, il est même autorisé à conserver ses surplus à moins que le gouvernement en décide autrement .
- ▶ En plus de la vente autorisée de documents gouvernementaux, le Centre pourra offrir les services pour lesquels il aura développé une expertise tels que des consultations reliées à son savoir-faire.
- √ *Le SFPQ veut que des modalités d'application de la future loi 85 soient prévues afin d'empêcher que l'obligation de se financer ne se traduise par une augmentation de la facture pour les ministères et les organismes. Cela les priverait des ressources et du personnel dont ils ont besoin pour offrir des services de qualité à la population du Québec à moins de refiler cette facture aux citoyen(ne)s.*
- ▶ Le gouvernement pourra imposer le transfert vers le Centre de tout document ou de tout bien possédé par un organisme public en vue de l'application d'une entente ou d'un décret. Dans le contexte de la mise en ligne des services gouvernementaux :
- √ *Le SFPQ réclame le maintien de la gratuité des documents publics réalisés par les ministères, les organismes et leurs partenaires y compris ceux qui seront déposés au Centre des services administratifs à la*

<sup>7</sup> Par exemple, les Publications du Québec, qui seront reprises par le Centre de services administratifs en vertu du projet de loi 85, assurent la vente des lois du Québec, de la Gazette officielle, des documents, avis et annonces du gouvernement.

*demande du gouvernement afin que ces documents restent accessibles pour tous(tes) les citoyen(ne)s.*

→ **Une menace à la qualité des services publics**

Le personnel de la fonction publique est tenu de respecter des critères élevés de qualité dans la prestation des services publics en vertu des Déclarations aux citoyen(ne)s. Cette qualité est menacée par le recours à la sous-traitance.

Le projet de loi 85 permet au Centre de services administratifs de contracter des ententes avec d'autres gouvernements, un ministère, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement. Comme le type d'entente n'est pas précisé, force est de conclure que des ententes de services seront appliquées en vue d'assurer la prestation de services publics par des entreprises, des régions, des gouvernements et des municipalités.

Le projet de loi 85 donne des ouvertures en matière de sous-traitance en permettant au Centre de services administratifs de s'adjoindre un tiers pour l'application d'une entente ou d'un décret conclu en vertu de la future loi 85.

- √ *Le SFPQ réclame que le Centre de services administratifs soit tenu de recourir au personnel de la fonction publique pour l'application d'ententes et de décrets conclus en vertu de la future loi 85.*
- √ *Le SFPQ demande à ce que le Centre de services administratifs dispose de toutes les ressources et de tout le personnel nécessaires pour fournir aux ministères et aux organismes ce dont ils ont besoin pour assurer la prestation de services de qualité à la population du Québec.*
- √ *Le SFPQ veut savoir quelles mesures de maintien et de développement de l'expertise du personnel seront mises en place pour éviter le recours à la sous-traitance.*

Tout en ouvrant la porte à la sous-traitance, le recours aux ressources externes n'est spécifiquement autorisé par le projet de loi 85 qu'en ce qui concerne les Publications du Québec.<sup>8</sup>

→ **Des risques de porter atteinte à la vie privée des citoyen(ne)s**

Le Centre de services administratifs est appelé à assurer la gestion des « ressources informationnelles » qui incluent notamment les nouvelles technologies de l'information et des communications. En effet, dans sa forme actuelle, le projet de loi 85 autorise la centralisation de données virtuelles dans la mesure où le gouvernement peut imposer le transfert de tout document et de tout bien possédé par un organisme public vers le Centre.

L'échange et le traitement électroniques de données nominatives comporte toujours des risques de porter atteinte au droit à la vie privée et même, de favoriser l'utilisation de données confidentielles à des fins commerciales. Cette menace pèse non seulement sur les sites commerciaux, mais aussi sur les sites gouvernementaux dont ceux qui sont opérés dans le cadre de partenariats public-privé<sup>9</sup> lorsque des ressources externes se voient autoriser l'accès virtuel aux banques d'informations pour réaliser des opérations de sous-traitance comme ce fut le cas des projets pilotes du MRCI au début des années 2000.

√ *Le SFPQ demande à ce que les utilisateurs(trices) d'Internet soient informés des risques qu'ils encourent lorsqu'ils transigent des données dans le cadre des services gouvernementaux en ligne même s'ils détiennent des clés d'authentification personnelle.*

A cet égard, la Commission d'accès à l'information explique que tout projet d'authentification personnelle, qui vise à protéger des informations confidentielles, comporte des risques de porter atteinte à la vie privée dont doivent être avisés les utilisateurs(trices).<sup>10</sup> Ces risques incluent entre

<sup>8</sup> Selon le projet de loi 85, l'Éditeur officiel du gouvernement du Québec, dont le Centre de services administratifs s'approprie l'appellation, éditera et distribuera les publications gouvernementales. Mais, son travail de « distribution » n'est mentionné nulle part dans le projet de loi 85. Envisage-t-on déjà la vente en ligne de documents produits par des ministères, des organismes ou leurs partenaires?

<sup>9</sup> Le nombre de consultants des firmes technologiques qui occupent actuellement les bureaux de la DGTIC est impressionnant. Entre autres, ils participent à la mise en ligne des services gouvernementaux et au maintien du réseau. Le développement de l'expertise publique en ce domaine est-il garanti ?

<sup>10</sup> CAI, Avis de la Commission d'accès à l'information sur le projet d'authentification des citoyens et des entreprises dans le cadre du gouvernement électronique pour le Conseil du trésor, Dossier 04 00 51, janvier 2004.

autres : le traçage en vertu duquel toute communication peut être automatiquement retracée, l'analyse de trafic qui permet de connaître toutes les communications établies par un même utilisateur et le couplage qui permet de recouper les informations détenues par plusieurs intervenants sur un même utilisateur.

L'absence de suivi des demandes de services formulées par Internet, les doutes concernant la fiabilité des informations reçues et les difficultés à vérifier leur provenance représentent d'autres risques encourus par la transaction d'informations entre les citoyen(ne)s et le gouvernement dans le cadre de partenariat public-privé.

## CONCLUSION

La perte d'expertise, la dégradation des conditions de travail et les disparités entre les conditions appliquées au Centre de services administratifs et dans ses filiales, les pertes d'emplois occasionnés par la cession d'unités administratives au moment du regroupement de services, l'accroissement de la sous-traitance, l'application à grande échelle de la tarification, les atteintes à la vie privée et aux droits démocratiques des citoyen(ne)s représentent les risques du partage des services de soutien administratifs à court, moyen et long termes.

L'application de la future loi 85 représente la première étape de ce projet gouvernemental dont sera responsable le futur Centre de services administratifs. Au nom des employé(e)s de la fonction publique et de la population qu'ils desservent, le SFPQ entend rester très vigilant. C'est pourquoi, en plus des demandes que nous avons formulées dans le cadre de ce mémoire (annexe 1, p. 16), le SFPQ réclame du gouvernement qu'il informe clairement la population du Québec sur ses intentions en répondant aux questions suivantes :

*Le libellé de l'article 41, selon lequel le secrétaire et les autres membres du personnel du Centre sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique, autorise les filiales à embaucher leur personnel à d'autres conditions. Pourquoi le gouvernement n'inclut-il pas les filiales dans le libellé de l'article 41 afin de garantir des conditions de travail décentes au personnel des filiales ?*

*L'objectif visé par le gouvernement en accordant la gestion des « ressources informationnelles » au Centre de services administratifs est-il le partage des banques de données gouvernementales entre les ministères, les organismes et les « tiers » visés par l'article 12 du projet de loi 85 ? Qui sont ces « tiers » ? Les municipalités ? Le gouvernement fédéral ? Les sous-traitants ? Les partenaires d'affaires ?*

*Le gouvernement a-t-il évalué les risques de porter atteinte aux droits des citoyen(ne)s en mettant de l'avant son projet en ce qui concerne, entre autres, la divulgation d'informations confidentielles ? Entend-t-il en informer les utilisateur(trice)s d'Internet ?*

*Dans quel but le gouvernement crée-t-il des filiales qui sont mandataires de l'État et d'autres qui ne le sont pas étant donné que l'article 17 prévoit que les filiales mandataires sont celles dont le Centre détient la totalité des actions ?*

*Pourquoi le gouvernement ne précise-t-il pas les conditions selon lesquelles il pourrait autoriser le Centre de services administratifs à recevoir des dons ou des legs auxquels sont assorties des conditions ?*

## *Annexe 1 : Demandes du SFPQ*

*Le SFPQ demande à recevoir le rapport du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif et ses recommandations dès leur dépôt afin d'être informé des impacts humains, financiers et technologiques du regroupement des services de soutien administratif.*

*Le SFPQ demande à être informé rapidement des critères en vertu desquels d'autres services de soutien administratifs sont évalués par le Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif dans le but de les intégrer et de les rationaliser.*

*Le SFPQ veut être tenu informé des ministères, des organismes gouvernementaux et des autres organismes publics qui seront obligés de faire appel au modèle de services administratifs partagés développé par le Centre de services administratifs tel que le permet le projet de loi 85.*

*Le SFPQ veut savoir en vertu de quels critères seront désignés ces organismes publics par le gouvernement.*

*Le SFPQ croit essentiel que les modalités d'application du modèle de services partagés respectent les droits reconnus au personnel de la fonction publique en vertu des ententes et des conventions en vigueur.*

*Le SFPQ recommande que le projet de loi 85 soit modifié afin que le personnel des filiales soit nommément couvert par la Loi sur la fonction publique.*

*Le SFPQ réclame que le Centre de services administratifs soit tenu de recourir au personnel de la fonction publique pour l'application d'ententes et de décrets conclus en vertu de la future loi 85.*

*Le SFPQ demande à ce que le Centre de services administratifs dispose de toutes les ressources et de tout le personnel nécessaires pour fournir aux ministères et aux organismes ce dont ils ont besoin pour assurer la prestation de services de qualité à la population du Québec.*

*Le SFPQ veut savoir quelles mesures de maintien et de développement de l'expertise du personnel seront mises en place pour éviter le recours à la sous-traitance.*

*Le SFPQ veut que des modalités d'application de la future loi 85 soient prévues afin d'empêcher que l'obligation de se financer ne se traduise par une augmentation de la facture des ministères et des organismes. Cela les priverait des ressources et du personnel dont ils ont besoin pour offrir des services de qualité à la population du Québec à moins de refiler cette facture aux citoyen(ne)s.*

*Le SFPQ réclame le maintien de la gratuité des documents publics réalisés par les ministères, les organismes et leurs partenaires y compris ceux qui seront déposés au*

*Centre des services administratifs à la demande du gouvernement afin que ces documents restent accessibles pour tous(tes) les citoyen(ne)s.*

*Le SFPQ demande à ce que les utilisateurs(trices) de l'Internet soient informés des risques qu'ils encourent lorsqu'ils transigent des données dans le cadre des services gouvernementaux en ligne même s'ils détiennent des clés d'authentification personnelles.*