

MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

**Consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 1, *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics***

2012 11 13

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	3
1. PRÉSENTATION DU SPGQ.....	5
2. REMARQUES GÉNÉRALES	6
D'autres aspects à considérer	6
Pourquoi ce besoin de légiférer ?	7
Une fonction publique parallèle privatisée	8
3. REMARQUES PARTICULIÈRES	11
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	13

SOMMAIRE

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) remercie les membres de la Commission des finances publiques de lui permettre de se présenter devant elle.

Le SPGQ représente plus de 23 000 professionnelles et professionnels, dont environ 16 300 dans la fonction publique et 336 à l'Autorité des marchés financiers.

Nous ne pouvons que féliciter le nouveau gouvernement québécois de prendre le taureau par les cornes afin de renforcer l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics gouvernementaux, paragouvernementaux et municipaux. Le fait de confier à l'Autorité des marchés financiers (AMF) le mandat de vérifier si une entreprise et ses propriétaires – directs et indirects, associés, dirigeants et administrateurs – méritent la confiance du public lorsque cette entreprise désire obtenir un contrat public ou parapublic est une avenue intéressante.

Toutefois, il sera essentiel de s'assurer que l'AMF disposera de l'expertise qui lui permettra d'accomplir avec rigueur et détermination le mandat qui lui sera confié. Il faudra que l'ajout de personnel soit au rendez-vous et que ce nouveau mandat ne se fasse pas au détriment des autres mandats de l'AMF.

Avec l'appui du commissaire associé à la lutte contre la corruption, le mandat de vérification attribué à l'AMF pourrait permettre de rétablir en partie la confiance des contribuables envers le processus d'octroi de quelques dizaines de milliards de dollars de contrats accordés annuellement par les marchés publics et parapublics québécois.

Toutefois, le projet de loi demeure muet sur un élément fondamental du processus d'octroi d'un contrat public ou parapublic. On parle ici de toute la dynamique qui doit précéder l'octroi d'un contrat. Le projet de loi devrait donc prévoir un encadrement pour répondre à des questions préalables sur la justification du recours à la sous-traitance, les besoins réels, la disponibilité des ressources internes, autant à l'intérieur du ministère ou de l'organisme qu'au sein de l'appareil gouvernemental, l'intérêt du personnel interne pour relever de nouveaux défis, l'expertise de celui-ci (la sous-traitance abusive associée à des mesures d'attrition du personnel de la fonction publique a eu des impacts majeurs sur la perte d'expertise du personnel de la fonction publique), et pour répondre à la question incontournable des coûts.

Il ne faut pas oublier la question incontournable de l'évaluation préalable des coûts et ses impacts sur les finances publiques. Si le gouvernement ne prévoit pas d'orientations à ces niveaux, le projet de loi actuel risque de n'avoir qu'un impact marginal sur la problématique actuelle.

Au-delà de ces aspects plus techniques, le dépôt même d'un tel projet de loi pose une question essentielle : comment en sommes-nous venus à devoir légiférer afin de mieux encadrer les marchés publics et parapublics québécois et assurer l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants ou propriétaires qui obtiennent des contrats sur ces marchés ?

La réponse réside, selon nous, dans la croissance fulgurante du recours à des ressources externes pour la réalisation de mandats dans les secteurs public et parapublic. À titre de comparaison, dans le seul secteur des technologies de l'information, le pourcentage des dépenses en technologies de l'information liées à des ressources externes pour les années 2004 à 2008 était d'au-delà de 50 % pour les ministères et organismes, alors qu'il s'est maintenu entre 8 % et 24 % pour les autres gouvernements de niveau provincial au Canada et les États dans le monde, selon les chiffres du Vérificateur général (2010-2011 – Tome 2, chapitre 8).

Le gouvernement du Québec a donc eu tendance, au cours de la dernière décennie, à confier une part exagérée de ses activités au secteur privé. Une véritable fonction publique parallèle privatisée s'est ainsi mise en place, dans les locaux mêmes des ministères et organismes. La poursuite de cette tendance, sous prétexte de « moderniser » l'État, engendre diverses conséquences néfastes allant d'un accroissement des coûts à une importante perte d'expertise. Cela engendre non seulement une diminution de l'accessibilité et de la qualité des services, mais aussi une baisse de transparence, une diminution du niveau de sécurité et une augmentation des risques en lien avec l'intégrité des contrats publics.

1. PRÉSENTATION DU SPGQ

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) remercie les membres de la Commission des finances publiques de lui permettre de se présenter devant elle. Le SPGQ a été fondé en 1968. Il est le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels au Québec, puisqu'il représente plus de 23 000 personnes, dont environ 52 % de femmes et 48 % d'hommes.

Quelque 16 300 des personnes représentées par le SPGQ sont au service de ministères et d'organismes qui embauchent leur personnel en application des dispositions de la Loi sur la fonction publique, regroupé dans l'unité fonction publique. Nous avons également des membres dans des organismes parapublics : commissions scolaires, collèges d'enseignement général et professionnel, et plus de quatorze organismes gouvernementaux dont l'Autorité des marchés financiers (AMF). Nous représentons 336 professionnelles et professionnels à l'AMF.

2. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SPGQ estime que le projet de loi n° 1 est pertinent et nécessaire pour rétablir la confiance du public et des contribuables envers le bon fonctionnement des marchés publics et parapublics québécois. Le mandat du commissaire associé à la lutte contre la corruption, qui consiste à *effectuer les vérifications qu'il juge nécessaires*, démontre bien la volonté gouvernementale de renforcer cette confiance.

Selon le projet de loi n° 1, une entreprise doit principalement *démontrer qu'elle n'est pas en défaut d'avoir produit les déclarations et les rapports qu'elle devait produire en vertu des lois fiscales et qu'elle n'a pas de compte payable en souffrance à l'endroit du ministre du Revenu, notamment lorsque son recouvrement a été légalement suspendu ou lorsque des dispositions ont été convenues avec elle pour en assurer le paiement et qu'elle n'est pas en défaut à cet égard* – 21.23.

L'entreprise ou un de ses actionnaires ne doit pas, aussi et entre autres, avoir fait en sorte que *la confiance du public [soit] affectée en raison du manque d'intégrité*. Elle ne doit également pas entretenir des liens avec une organisation criminelle.

D'autres aspects à considérer

Malgré le fait que le projet de loi n° 1 soit sans équivoque concernant les éléments susmentionnés, sa portée devrait être élargie pour faire en sorte que l'évaluation porte aussi sur d'autres éléments. On devrait minimalement vérifier si l'entreprise est en règle envers la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et la Commission de la construction du Québec (CCQ).

Voici quelques questions à se poser en ce qui concerne une entreprise dans le secteur de la construction : Est-ce que tout est en règle à la CCQ ? Les employés ont-ils tous leur carte de compétence ? Sont-ils accrédités et qualifiés ? Y a-t-il des employés payés au noir ? L'entreprise a-t-elle déjà payé des amendes à la suite d'une visite d'un inspecteur ?

D'autres aspects doivent être considérés pour tout type d'entreprise. Dans ses contrats précédents, l'entreprise a-t-elle livré un produit ou un service de qualité, répondant aux besoins du client ou de l'utilisateur et dans les délais prévus ? Est-elle une abonnée à la surfacturation ? Présentement, aussi incroyable que cela puisse paraître, des entreprises dans le domaine de l'informatique n'ayant pas livré un produit de qualité ou ayant abusé de la surfacturation dans un ministère peuvent néanmoins obtenir des contrats dans d'autres ministères ou organismes parce que l'information n'est pas partagée.

Le projet de loi ne nous semble pas couvrir l'ensemble de la problématique de l'intégrité des entreprises en matière de contrats publics gouvernementaux, paragouvernementaux et municipaux. Une analyse comparative avec les lois, les règlements et les normes en vigueur dans les autres États, en commençant par l'Ontario où les entrepreneurs doivent se qualifier pour obtenir des contrats publics gouvernementaux et paragouvernementaux, s'avérerait des plus pertinentes pour

enrichir et bonifier ce projet de loi. Pour obtenir un contrat avec le ministère des Transports ontarien, un « entrepreneur » doit, par exemple, démontrer qu'il a les ressources financières et les compétences managériales et techniques nécessaires à la réalisation de son mandat.

Plus près de nous, différents organismes gouvernementaux et paragouvernementaux québécois se sont donné des normes et des critères rendant les entreprises accessibles à des projets, des aides ou des programmes de soutien à diverses activités, comme l'exportation ou la recherche et développement. Il faudrait s'en inspirer.

Le nombre et la valeur des contrats octroyés à une même entreprise au cours des dernières années ainsi que la structure oligopolistique de certains secteurs qui engendre de la collusion, voire de la corruption, devraient également être examinés. Par exemple, dans le secteur des technologies de l'information, quelques entreprises se partagent à elles seules l'essentiel des contrats gouvernementaux et paragouvernementaux.

Pourquoi ce besoin de légiférer ?

Le dépôt du projet de loi nous amène à nous demander comment nous en sommes venus à devoir légiférer pour mieux encadrer les marchés publics et parapublics québécois et, de façon plus circonstanciée, pour instaurer et maintenir une certaine intégrité des entreprises et de leurs dirigeants ou propriétaires qui décrochent des contrats sur ces marchés.

La réponse réside dans la croissance fulgurante du faire-faire, c'est-à-dire le fait de recourir toujours davantage à des ressources externes pour la réalisation de mandats dans les secteurs public et parapublic. La valeur totale des contrats donnés en sous-traitance s'élève à près de 24 G\$ annuellement, soit presque l'équivalent des dépenses de l'État en santé. La valeur des contrats de services professionnels et auxiliaires dans la fonction publique québécoise a plus que doublé entre 2003-2004 et 2010-2011, dépassant maintenant les deux milliards de dollars annuellement.

Dans le seul secteur des technologies de l'information, le Vérificateur général (2010-2011 – Tome 2, chapitre 8) nous apprend que pour la période allant de 2004 à 2008, le pourcentage des dépenses en technologies de l'information liées à des ressources externes s'est maintenu de 8 % à 24 % pour les gouvernements de niveau provincial au Canada et les États dans le monde. En comparaison, ce pourcentage était de 52 % en 2008-2009 dans la fonction publique québécoise et de 57 % l'année précédente pour des dépenses totales afférentes à la main-d'œuvre en informatique de plus de 872 M\$. Le Québec fait beaucoup plus appel que d'autres administrations publiques à des ressources externes.

En comparaison, l'évolution de la masse salariale de la fonction publique et celle de l'effectif professionnel demeurent nettement moins importantes que l'évolution de la valeur des contrats de services professionnels au cours des dix dernières années.

Alors que le nombre et la taille des mandats gouvernementaux et paragouvernementaux ne cessent de grossir, une grande partie du recours à la régie externe est attribuable au manque d'effectifs dans la fonction publique directement relié au non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite. Les finances publiques et les contribuables sont les premières victimes du recours abusif au privé. Il est clairement démontré que cela est plus de deux fois plus onéreux que ne le serait le recours au personnel des ministères et organismes.

Le gouvernement du Québec a eu tendance, au cours de la dernière décennie, à confier une part toujours plus importante de ses activités au secteur privé, y compris pour des activités récurrentes, comme l'entretien et la maintenance des systèmes informatiques. Cette tendance, baptisée du titre pompeux de « modernisation de l'État », engendre un accroissement des coûts, une diminution de l'accessibilité et de la qualité des services, une baisse de la transparence, une diminution du niveau de sécurité et, surtout, une importante perte d'expertise. Non seulement ne remplace-t-on pas un employé sur deux lors du départ à la retraite, mais en plus, il est de plus en plus difficile d'attirer et de retenir la main-d'œuvre qualifiée. C'est la capacité même du gouvernement à réagir et à résoudre des problèmes qui s'en trouve passablement réduite.

Les conséquences de ces orientations apparaissent de façon quotidienne dans l'actualité, allant des problèmes plus spectaculaires dans les infrastructures de transport aux difficultés d'accès à des services publics, en passant par les problèmes de corruption et de collusion vécus dans le secteur de la construction et probablement dans d'autres secteurs, comme l'ont mis en lumière le rapport Duchesneau et la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

Pour y remédier, il faut que cessent les compressions de personnel dans la fonction publique. Celles-ci engendrent une importante perte de l'expertise dans les ministères et organismes qui les rend moins aptes à juger et à contrôler les coûts et la qualité des contrats et services rendus.

Le présent gouvernement doit se questionner, en amont de l'octroi de contrats dans les marchés publics et parapublics québécois, sur ses politiques et ses orientations. Il lui faut s'attaquer au fond du problème, c'est-à-dire l'accroissement indu de la sous-traitance, la réduction de son personnel et les carences dans le développement des compétences de sa fonction publique.

Le SPGQ dénonce depuis plus de dix ans le recours abusif à la sous-traitance et les conséquences de celle-ci, particulièrement en ce qui concerne les finances publiques,

la piètre qualité des livrables, la perte d'expertise de la fonction publique et la dépendance des ministères et organismes à l'égard du secteur privé.

Une fonction publique parallèle privatisée

Lors des consultations particulières sur le projet de loi 133 intitulé *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, le SPGQ a proposé d'instaurer un mécanisme obligeant les ministères et organismes à estimer les coûts de réalisation des travaux à l'interne dont le gouvernement devrait tenir compte. Ce mécanisme, que nous pourrions qualifier de « comparateur public », ferait en sorte que le gouvernement dispose d'un étalonnage pour mieux évaluer les soumissions reçues et éviter d'accepter les offres déraisonnables.

Nous constatons que les bureaux de la fonction publique sont constamment et de plus en plus occupés par des personnes agissant à titre de travailleurs autonomes ou d'employés de firmes privées. Le récent rapport de vérification de la Commission de la fonction publique (CFP) sur les contrats de service assimilables à des contrats de travail au MAMROT, au MDEIE et à la SAAQ est on ne peut plus clair : « la Commission est d'avis que la présence significative de contrats de service qui sont, dans les faits, des contrats de travail, conjuguée aux motifs énoncés par les gestionnaires pour justifier leur octroi, laisse entendre qu'il existait, au moment de l'octroi des contrats, un réel besoin de personnel dans les deux ministères et l'organisme vérifiés ». Pour ce type de contrats de services assimilables à des contrats de travail, en 2010, selon un relevé partiel effectué par le SPGQ, on dénombrait plus de 2 600 consultants installés dans les bureaux de la fonction publique québécoise.

Cette présence accrue de consultants dans les bureaux gouvernementaux soulève des questions d'ordre éthique. Étant présents dans les milieux de travail, les consultants ont accès à des informations de nature sensible qui peuvent leur procurer des avantages dans l'obtention de contrats à venir. Par exemple, au ministère des Transports, la direction responsable de la gestion documentaire compte plusieurs consultants. Encore pire, des consultants participent à la définition même des besoins pour certains projets.

Selon nous, il est aberrant que la politique d'attrition des postes mise en place en 2004 se poursuive encore. Encore récemment, le service de la vérification du MAMROT qui scrute l'utilisation des subventions versées aux municipalités pour la réalisation des projets d'infrastructure avait été aboli au lendemain des élections dans le cadre de cette politique. Heureusement, le 22 octobre dernier, après l'annonce de l'abolition de ce service dans le quotidien *Le Devoir*, cette décision a été renversée. Le ministre avait été alerté par nous dès le 28 septembre.

Il s'agit là d'un exemple de situations menaçant l'intégrité des services publics qui pourraient être portées à l'attention des autorités par nos membres. Toutefois, ceux-ci craignent que des représailles soient exercées à leur égard s'ils en informent les autorités. Il faudrait, par conséquent, prévoir un mécanisme garantissant qu'ils ne seront pas pénalisés. Le SPGQ souhaite que le président du Conseil du trésor

s'attaque rapidement à cette culture de la crainte qui empêche les dénonciations de situations abusives.

3. REMARQUES PARTICULIÈRES

Dans les prochains paragraphes, nous vous présentons quelques remarques d'ordre particulier sur le projet de loi. Vous comprendrez que ces remarques ont été formulées dans des délais très courts.

Le projet de loi prévoit [...] *que l'autorisation sera valable pour une durée de trois ans et qu'elle pourra être révoquée si l'Autorité considère que la confiance du public est affectée pour les motifs énoncés à la loi.* Pour éviter les déviations et les dérapages après l'obtention de cette autorisation, nous estimons qu'il s'avérerait pertinent de faire un suivi (des spot checks) tous les ans. Nous sommes d'avis que les entreprises ainsi que leurs dirigeants et propriétaires doivent assurer le maintien des conditions nécessaires à la conservation de leur statut.

Il s'avère essentiel d'instaurer un mécanisme permettant des échanges réguliers d'informations entre les divers intervenants dans le domaine. Les responsables du maintien de l'intégrité pourraient, par exemple, demander chaque année une lettre d'un professionnel membre d'un ordre (ingénieur, comptable, etc.) attestant que tous les critères sont respectés. On pourrait, en ce sens, faire référence à une déclaration annuelle et solennelle.

Le SPGQ estime qu'il faut créer et mettre en place un processus continu permettant aux intervenants responsables de décerner l'autorisation susmentionnée de pouvoir « allumer des lumières » lorsqu'il y a quelque chose de suspect de la part d'une entreprise ou d'un de ses dirigeants ou propriétaires.

Par ailleurs, l'article 8 prévoit pour chaque ministère et organisme la désignation d'un responsable de l'observation des règles contractuelles ainsi que les fonctions de celui-ci. Le SPGQ est d'avis que le projet de loi devrait ajouter une fonction aux responsables de l'observation des règles contractuelles, soit celle de s'assurer que les contrats de service ne s'avèrent pas, dans les faits, être des contrats de travail.

À cet égard, rappelons que le récent rapport de vérification de la CFP sur les contrats de service assimilables à des contrats de travail octroyés par le MAMROT, le MDEIE et la SAAQ conclut que 23 % de ceux-ci étaient non conformes, puisqu'ils constituaient des contrats de travail. Elle recommande, à cet effet, que les ministères vérifiés mettent en place des mécanismes de consultation des directions des ressources humaines permettant de prévenir l'octroi de contrats de service qui s'avèrent, dans les faits, des contrats de travail. Or, dans le cadre du projet de loi prévoyant la désignation d'un responsable de l'observation des règles contractuelles, cette fonction devrait lui être dévolue.

L'article 10 prévoit, entre autres, la création d'un registre public des autorisations qui doit être accessible aux citoyens. Le SPGQ est d'avis qu'un registre public et accessible à la population des contrats accordés par le gouvernement devrait également être créé. Le système électronique des appels d'offres (SEAO) donne actuellement cette information, mais son utilisation demeure limitée, puisqu'il donne l'information pour l'octroi d'un contrat donné. Il n'est donc pas possible avec ce système d'avoir une vue d'ensemble de tous les entrepreneurs qui font affaires avec le gouvernement, ni du nombre et du montant total de ces contrats.

L'article 22 prévoit des dispositions pénales sur lesquelles le SPGQ se pose des questions importantes. Les amendes sont-elles suffisamment élevées pour être dissuasives compte tenu de l'envergure financière de nombreux contrats dépassant les millions de dollars ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'intégrité des entreprises en matière de contrats publics gouvernementaux, paragouvernementaux et municipaux passe inévitablement par une reprise du contrôle de la qualité et des coûts des services ainsi que de l'expertise reliés aux activités gouvernementales et paragouvernementales. Il faut en ce sens mettre fin au manque d'effectifs et au développement trop rapide d'une fonction publique parallèle.

Avant d'en venir aux recommandations en lien avec le projet de loi, nous attirons l'attention des membres de cette commission sur une piste de solution complémentaire à la loi qui pourrait être mise en place au sein des ministères et organismes, soit la création d'un comité ou d'une commission permanente interne dont l'objet ne serait pas limité aux questions éthiques. Ce serait plutôt un comité ou une commission permanente de gestion des risques qui inclurait les questions d'éthique, de gouvernance, de gestion financière, de processus, bref, tous les risques qui peuvent nous empêcher d'atteindre les objectifs du ministère ou du secteur. Est-ce qu'on a mis en œuvre tout ce qu'on devrait faire pour atteindre les objectifs ? Est-ce qu'on a ciblé tous les risques en rapport avec les grands objectifs de financement ? Etc.

Si l'on se limite à la question de l'éthique, on pourrait avoir un mauvais gestionnaire de bonne foi qui gère très mal mais qui, par contre, répond aux obligations d'éthique dont plusieurs sont discutées actuellement. Une approche par le risque est d'abord et avant tout une approche préventive, alors qu'une approche par l'éthique est davantage curative. Concrètement, la structure mise en place aurait pour mandat de déterminer, en partenariat avec les acteurs impliqués, les risques de ne pas atteindre les objectifs du ministère ou du secteur – accidents de construction, etc., dépassements budgétaires, processus, ressources humaines, malversations, etc. Une fois les risques ciblés, les porteurs du risque (les gestionnaires impliqués) auraient le mandat de fournir un plan d'action pour la gestion de ces risques et seraient imputables dans la gestion et le suivi de ceux-ci.

Un autre comité indépendant de vérification externe pourrait faire le suivi des plans d'action des gestionnaires impliqués. Ce comité serait formé de personnes qualifiées, expérimentées dans le secteur et surtout indépendantes du ministère.

Rappelons que lors de la dernière campagne électorale, le Parti Québécois s'est engagé, entre autres, à prendre les mesures nécessaires pour que la fonction publique québécoise retrouve son expertise et son haut niveau de compétence. Il a également mentionné que la comparaison entre les coûts de la sous-traitance et ceux liés à la fonction publique permettrait certainement de faire des choix plus éclairés en matière de politique publique et de revaloriser le rôle de la fonction publique.

En conséquence, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Que les critères menant à la délivrance d'autorisation par l'Autorité des marchés financiers soient élargis;
2. Que des suivis soient faits au hasard tous les ans par l'Autorité des marchés financiers pour s'assurer que les entreprises et les dirigeants maintiennent les conditions nécessaires à la conservation de l'autorisation;
3. Qu'il soit ajouté aux fonctions des responsables de l'observation des règles contractuelles le mandat de s'assurer que les contrats de service ne sont pas dans les faits des contrats de travail;
4. Que soit créé un registre public et accessible à la population des contrats accordés par le gouvernement;
5. Que le gouvernement mette fin au non-remplacement d'un poste sur deux ;
6. Que le gouvernement se dote d'un plan de réduction de la sous-traitance associé à un plan pour rattraper l'expertise perdue dans plusieurs domaines, notamment celui de l'informatique
7. Que le gouvernement priorise les travaux réalisés en régie interne dans certains secteurs stratégiques;
8. Que le gouvernement établisse une cible ou un pourcentage (par secteur) au-dessus duquel les travaux ou services réalisés en régie externe sont interdits par rapport au total des travaux;
9. Qu'un « comparateur public » s'appliquant à divers secteurs, notamment celui de l'informatique, soit mis en place dans les ministères et organismes et, qu'à coût égal ou moindre, le travail soit effectué par le personnel de la fonction publique;
10. Qu'une commission soit chargée d'examiner la structure oligopolistique de certains secteurs qui peuvent engendrer des situations de collusion, notamment celui de l'informatique.