

Le 15 novembre 2012

Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Envoyé par courriel : cfp@assnat.qc.ca; ebevan@assnat.qc.ca

Objet : Réactions de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) au Projet de loi 1 – Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

À tous les membres de la Commission des finances publiques,

La FTQ vous remercie de nous avoir invités à commenter le projet de loi sur l'intégrité dans les contrats publics. Nous avons décidé de le faire succinctement, par écrit seulement.

Même si nous comprenons la hâte du gouvernement à adopter ce projet de loi, nous ne pouvons manquer de souligner le peu de temps qui nous a été accordé pour nous préparer. Nous espérons que les prochaines consultations nous laisseront plus de temps pour faire l'analyse des projets de loi ainsi que pour procéder à nos propres consultations internes.

D'entrée de jeu, nous voulons souligner notre accord de principe à un véritable contrôle dans l'attribution et la gestion de toutes les catégories de contrats publics, pour la construction d'infrastructures mais aussi pour les services informatiques, les services juridiques, les contrats de publicité, etc. Il s'agit là d'une responsabilité inhérente au rôle de l'État dans la gestion des fonds que la population du Québec lui confie. Les moyens pour y parvenir ne sont cependant pas que législatifs. Ils sont aussi organisationnels et budgétaires.

1. Améliorer le projet de loi

L'autorisation préalable est le mécanisme qui encadre ce nouveau processus visant à plus d'intégrité dans la gestion des contrats publics. Les entreprises qui veulent obtenir les contrats visés ainsi que celles qui obtiennent des sous-contrats liés doivent obtenir une autorisation avant de conclure tout contrat qui excède un montant déterminé par le gouvernement. Ce montant peut varier selon la catégorie de contrat (article 21.17).

Quelles organisations publiques ?

De nouvelles organisations publiques seront visées par ce projet de loi, telles la CSST ou les sociétés de transport, mais l'application de la loi entrera en vigueur à une date ultérieure, non connue actuellement. Nous sommes en accord avec l'idée d'une transition permettant à toutes les organisations de s'adapter à ces nouvelles règles du jeu. Mais nous croyons qu'il serait plus efficace de choisir, dès maintenant, une date limite à laquelle elles seront visées par les dispositions de la présente loi. **La FTQ demande donc qu'une date limite, se situant un ou deux ans après la date d'adoption du présent projet de loi, soit déterminée pour les articles dont l'entrée en vigueur est actuellement reportée au gré du gouvernement (article 76).**

Il n'y a que pour le secteur de la construction et celui des services liés à la construction que le montant de la valeur des contrats est déjà déterminé : un contrat d'une valeur égale ou supérieure à 50 millions de dollars (article 68). **La FTQ croit que le gouvernement doit aussi s'imposer une date limite pour la détermination du seuil de la valeur monétaire des autres catégories de contrats (article 21.17).**

Qui va faire le travail ?

L'Autorité des marchés financiers (AMF), avec l'aide de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), est-elle la mieux placée pour donner cette autorisation ? Le fait que cette organisation exerce déjà un tel rôle à l'égard des entreprises de service monétaire, comme l'a souligné le président du Conseil du trésor, démontre qu'elle a, à tout le moins, les compétences de base pour agir. Mais cela ne suffira pas. Elle doit aussi détenir les moyens financiers pour appliquer avec rigueur ce processus d'autorisation. **La FTQ espère que les ressources financières et humaines nécessaires seront au rendez-vous, sinon ces nouvelles dispositions n'assureront une meilleure intégrité qu'en apparence.**

Le projet de loi prévoit que cette autorisation sera valide pour trois ans. La FTQ croit qu'il est important que ce processus d'évaluation se fasse en continu afin d'éviter de nouvelles entourloupettes, comme les régimes de prête-noms. Il faut s'assurer qu'une entreprise ne soumissionnera pas pour un plus petit contrat afin d'obtenir une autorisation de trois ans qui sera valide, même si elle effectue des

changements de gouvernance et postule ensuite pour de plus gros contrats. **La FTQ souhaite que le processus d'évaluation se fasse en continu, l'autorisation ne s'appliquant qu'à un contrat à la fois.**

La FTQ s'inquiète de la trop grande marge de manœuvre (articles 21.25 et 21.26) qui est accordée à l'AMF pour évaluer la confiance du public, lorsqu'elle est affectée par le manque d'intégrité d'une entreprise. Nous croyons que certains critères ne respectent pas la présomption d'innocence et pourraient conduire à des décisions arbitraires. Par ailleurs, nous sommes bien conscients que certaines pratiques servent d'échappatoires trop faciles, telles les prête-noms ou des modifications au contrôle juridique d'une entreprise qui ne modifie cependant pas son contrôle *de facto*. **La FTQ croit que cette marge de manœuvre doit être limitée aux seules situations décrites à l'article 21.26 à l'exception des alinéas 2 (seulement des mises en accusation) et 5 (pour mise en accusation ou déclaration de culpabilité pour d'autres infractions que celles prévues à l'annexe I).**

Qui est visé ?

Qui trop embrasse mal étreint ! L'objectif d'habiliter 24 000 entreprises, en contrôlant plusieurs personnes (associés, dirigeants ou administrateurs) dans chacune d'elle, est fort ambitieux et peut-être non efficace pour enrayer une culture de la corruption. Nous sommes tentés d'aller dans le sens des commentaires de Michel Nadeau, directeur général de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, qui propose de cibler d'abord les 700 à 800 principaux partenaires de l'État, soit les plus gros contrats.

Nous sommes perplexes face à la volonté du gouvernement de couvrir les organisations sans but lucratif (OSBL) qui sont actuellement exclues de la Loi sur les contrats des organismes publics. S'il existe des problèmes d'intégrité dans des OSBL, nous sommes convaincus qu'il s'agit de pratiques différentes de celles que l'on peut trouver dans le secteur à but lucratif, où l'objectif est la recherche du plus grand profit. De plus, personne n'a, jusqu'à ce jour, fait la démonstration de la nécessité d'agir dans l'urgence parce que les moyens de contrôle actuels seraient inefficaces. Si le gouvernement veut agir dans le secteur des organismes à but non lucratif, qu'il fasse une analyse exhaustive des problèmes et qu'il consulte le milieu afin de trouver les meilleurs moyens d'y ramener, s'il y a lieu, plus d'intégrité. **La FTQ demande donc que l'exclusion des OSBL soit maintenue dans l'article 1 de la Loi sur les contrats des organismes publics.**

2. D'autres mesures essentielles

Le projet de loi sur l'intégrité en matière de contrats publics n'est qu'un premier pas vers plus d'intégrité dans l'appareil gouvernemental et politique, à tous les niveaux. Mais il faut aller plus loin. De manière générale, le gouvernement doit viser une plus grande intégrité dans les revenus et les dépenses des partis politiques ou dans les pratiques de lobby. En ce qui concerne plus précisément les contrats publics, d'autres mesures doivent être mises de l'avant, notamment le remplacement de la règle du plus bas soumissionnaire par un équilibre entre divers critères ainsi que le développement et le maintien d'une expertise interne dans la fonction publique québécoise ou municipale.

Pas toujours le plus bas soumissionnaire

La FTQ croit qu'il est primordial de trouver un équilibre entre la recherche du plus faible coût et d'autres critères tout aussi importants, tels que la qualité du travail ou des produits utilisés, la durée de vie utile des infrastructures, le respect de conditions de travail acceptables (Loi sur les normes du travail ou conventions collectives), le respect de l'environnement par l'utilisation de produits ou de processus verts, le respect de la santé publique, des critères d'achat local et régional, la priorité à la main-d'œuvre régionale, etc.¹. Les contrats publics pourraient ainsi être utilisés par les gouvernements québécois et municipaux pour atteindre d'autres objectifs économiques et sociaux, comme cela se fait dans d'autres villes et pays, aux États-Unis et en Europe.

De plus, il est essentiel d'encadrer sérieusement les dépassements de coûts afin de favoriser une culture du coût réel au moment de la soumission et de négocier des dépassements dans les seuls cas de force majeure.

L'expertise interne : une nécessité absolue

Depuis déjà quelques décennies, les administrations publiques ont procédé à des coupures de postes importantes et ont largement sous-traité des fonctions essentielles vers le secteur privé. Cette orientation était présentée comme la seule option valable, le privé assurant qu'il en coûterait moins cher à l'État, grâce à la concurrence accrue. Ainsi, le Québec s'est retrouvé dans une situation où, aujourd'hui, ce sont les firmes d'ingénierie privées qui détiennent l'expertise. En effet, dans certains secteurs, comme la construction ou les services informatiques, la sous-traitance dans l'entreprise privée a dépouillé les ministères ou les services des municipalités de l'expertise qui permettait de développer des appels d'offre répondant bien aux besoins, et d'encadrer et de surveiller le travail des entreprises externes.

¹ Il est intéressant de noter qu'en Suède, la compétence du soumissionnaire compte pour 60 % de la valeur des critères à retenir pour octroyer un contrat et les coûts, pour 10 %.

La FTQ a toujours dénoncé cette vision comme étant idéologique. Selon nous, la sous-traitance vers le privé se fait au détriment des conditions de travail. Mais nous dénonçons aussi le danger de la perte d'expertise interne, qui rend les gouvernements vulnérables à une hausse inconsiderée des coûts. À cette analyse, il faut maintenant ajouter le danger de la collusion et de la corruption. Les sommes d'argent détournées, récemment révélées, sont une preuve flagrante de coûts supplémentaires pour la société.

Plusieurs ont souligné leur manque de confiance envers les fonctionnaires et ont affirmé qu'il fallait sérieusement les punir, sans quoi la population ne sera jamais rassurée quant à la probité du personnel de l'administration publique (provinciale ou municipale). La FTQ tient à rappeler qu'un système de corruption ne peut exister à grande échelle sans qu'il ne soit installé jusqu'au plus haut niveau. Il existe des règles de gestion et des procédures disciplinaires dans la fonction publique, comme dans n'importe quel milieu de travail. Ces règles, si elles sont bien appliquées, encadrent les manquements du personnel et les tribunaux compétents peuvent être saisis des dossiers disciplinaires ou pénaux. La balle est dans le camp des gestionnaires et de la haute direction des services ou ministères concernés !



Le président,
Michel Arsenault



Le secrétaire général,
Daniel Boyer

DS/yh
SEPB 574