

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES
SUR LE PROJET DE LOI N° 133

INTITULÉ

***LOI SUR LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RESSOURCES
INFORMATIONNELLES DES ORGANISMES PUBLICS ET DES
ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT***

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

5 avril 2011

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
1. Présentation du SPGQ.....	6
2. Remarques générales	6
3. Investir de façon optimale et rigoureuse.....	8
4. Optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire.....	13
5. Recommandations	18
Annexe I.....	19

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 21 800 personnes, dont la plupart travaillent dans la fonction publique du Québec et au sein de laquelle le SPGQ représente quelque 5 500 analystes de l'informatique et des procédés administratifs.

Dans son mémoire, le SPGQ note qu'un changement de culture semble se produire en ce qui concerne les ressources informationnelles. Il n'y a pas si longtemps, elles étaient présentées comme un domaine d'activités qui ne faisait pas partie de la « mission gouvernementale ». Cette orientation justifiait plus facilement le recours à l'expertise externe, à la sous-traitance pour parler clairement. Les ressources informationnelles sont maintenant considérées comme des instruments essentiels dont il faut tirer profit comme levier de transformation, un domaine clé de la mission gouvernementale.

Le projet de loi n° 133 est l'assise législative d'une démarche administrative dont les premières étapes furent franchies au mois d'avril 2010 avec l'adoption par le Conseil du trésor d'une *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* et la publication, le 8 décembre 2010, d'une *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*. Nous voyons l'ensemble de la réforme comme une gigantesque toile qui enveloppera presque tous les organismes publics et dont tous les fils émaneront du Conseil du trésor ou y conduiront. Ce cadre très centralisateur risque de poser des contraintes importantes, ce qui fait croire qu'il est possible que les responsables politiques et les gestionnaires en viennent à tisser leur propre toile, informelle et invisible, si celle qu'on leur impose leur semble trop contraignante.

En tout état de cause, nous croyons que la réflexion contenue dans la politique-cadre est étendue et que les cinq objectifs qu'elle propose au gouvernement sont pertinents. Le SPGQ a choisi de formuler des propositions relativement à deux des cinq objectifs et de les faire porter sur les pratiques envisagées pour la fonction publique. Les deux objectifs sur lesquels porteront les réflexions et les propositions du SPGQ sont ceux d'« investir de façon optimale et rigoureuse » et d'« optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire ». Pour chacun de ces objectifs, seules certaines actions seront prises en compte.

En ce qui concerne l'objectif d'« investir de façon optimale et rigoureuse », le SPGQ s'est penché sur une action proposée dans la politique-cadre, soit celle de confier certains projets au Centre de services partagés du Québec. À ce sujet, la politique-cadre et le projet de loi sont jugés peu convaincants puisque l'organisme n'est qu'une des options offertes au directeur principal de l'information et que rien dans la loi n'oblige ce dernier à évaluer ce qu'il en coûterait de réaliser les travaux à l'interne. Le SPGQ recommande donc que le projet de loi soit modifié pour faire explicitement et

obligatoirement place à une estimation des coûts de réalisation des travaux à l'interne dont le gouvernement devrait tenir compte. Il s'agit de faire en sorte que le gouvernement dispose d'un comparateur pour mieux évaluer les soumissions reçues et éviter d'accepter des offres déraisonnables. Il s'agit aussi de maximiser les chances que le travail soit confié au personnel qu'emploient les ministères et les organismes assujettis à la loi, c'est-à-dire, non seulement au personnel en place, mais le personnel qu'il faudrait embaucher transitoirement pour réaliser les projets. Dans la plupart des cas, le SPGQ estime qu'il sera plus économique de s'appuyer sur l'expertise interne et que les travaux seront de meilleure qualité.

En ce qui concerne l'atteinte de l'objectif d'« optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire », le SPGQ ne partage pas le diagnostic que fait le gouvernement en ce qui concerne la difficulté de garder à son service les compétences dont il a besoin et d'intéresser une relève de qualité. À ce sujet, il rappelle que la politique d'attrition en vigueur dans la fonction publique depuis 2004 a fait grand tort à l'expertise professionnelle de la fonction publique et craint qu'elle cause les mêmes torts dans la sphère des services administratifs des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Le SPGQ note que les bureaux de la fonction publique sont constamment et de plus en plus occupés par des personnes engagées à forfait, soit sur un plan individuel ou comme membres du personnel de firmes privées. Les cas sont si nombreux qu'ils constituent, en pratique, une fonction publique parallèle soustraite aux règles de gestion de l'embauche du personnel.

Le SPGQ estime que les obstacles à l'embauche décrits dans la politique-cadre seront plus facilement surmontés par une meilleure classification des emplois et par une rémunération et des conditions de travail concurrentielles. Il faudrait que les améliorations à ce chapitre soient colossales pour qu'elles puissent rendre le coût de la main-d'œuvre interne aussi dispendieux que celui du personnel sous-traitant.

L'un des obstacles à l'attraction et à la rétention des compétences est leur désyndicalisation. Le SPGQ a demandé au premier ministre Charest de faire en sorte que 77 personnes provenant du ministère des Services gouvernementaux qui viennent d'être intégrées au Secrétariat du Conseil du trésor puissent demeurer syndiquées. Ces personnes exerceront les mêmes responsabilités et celles-ci ne sont pas incompatibles avec l'appartenance à un syndicat comme le sont celles qui touchent aux relations de travail, par exemple. Le SPGQ projette de proposer un amendement au *Code du travail* à ce sujet.

Enfin, le SPGQ rappelle qu'il a fait plusieurs tentatives pour offrir aux autorités gouvernementales la collaboration de ses membres aux fins d'examiner les travaux à effectuer et de participer à leur planification. L'offre a été faite à madame Gagnon-Tremblay, alors ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, en février 2009. Elle a été réitérée pendant la dernière négociation des conditions de travail dans la fonction publique. Elle n'a pas été acceptée. Les parties ont convenu de discuter de sous-traitance au sein d'un comité mixte

intersyndical au cours de la prochaine année. Le SPGQ participera aux travaux de ce comité, mais n'y limitera pas son action.

En conclusion, le SPGQ estime que le législateur ne peut s'attendre à ce que le gouvernement atteigne ses objectifs si le personnel au service des ministères et des organismes visés n'est pas ouvertement et méthodiquement mis à contribution, non seulement au stade de l'exécution ou de la supervision des travaux, mais dès leurs phases exploratoire, conceptuelle et de planification.

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 21 800 personnes, dont environ 52 % de femmes et 48 % d'hommes.

Quelque 87 % 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* et du cadre réglementaire ou administratif fixé par le gouvernement du Québec ou le Conseil du trésor. Parmi ces personnes, environ 5 500 font partie de la classe d'emplois d'analyste de l'informatique et des procédés administratifs.

Quelque 13 % du personnel professionnel représenté par le SPGQ travaille pour des organismes parapublics : environ 5 % des effectifs totaux sont au service de commissions scolaires ou de collèges d'enseignement général et professionnel, et quelque 8 % sont employés par quatorze organismes gouvernementaux¹.

2. Remarques générales

Aujourd'hui, toute organisation, si modeste soit-elle, doit recourir aux ressources informationnelles pour produire et pour communiquer. Le gouvernement du Québec et tous les organismes publics qu'il a créés et qui lui sont imputables ne pourraient remplir leurs missions sans recourir aux ressources informationnelles.

Après avoir lu certains documents essentiels² sur la question qui nous occupe, nous ne pouvons que constater que le gouvernement du Québec accorde une grande importance aux ressources informationnelles au point qu'il veuille « en tirer profit comme levier de transformation ». Il n'y a pas si longtemps, l'informatique était présentée comme un domaine d'activités qui ne faisait pas partie de la « mission du

¹ Dans l'ordre alphabétique, ces organismes sont les suivants : l'Agence de l'efficacité énergétique, l'Autorité des marchés financiers, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, le Conseil des arts et des lettres du Québec, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, la Corporation d'hébergement du Québec, L'École nationale de police du Québec, l'Institut Philippe-Pinel de Montréal, Investissement Québec, le Musée d'art contemporain, le Musée de la civilisation, le Musée national des beaux-arts du Québec, la Société immobilière du Québec et la Société des loteries du Québec. Ajoutons deux cas particuliers : le SPGQ représente le personnel professionnel du Consortium de recherche minérale (COREM), financé par ses clients du secteur minier et en partie par les gouvernements du Québec et du Canada, et celui de Services documentaires multimédias, une entreprise privée à but non lucratif qui offre des produits et des services aux bibliothèques et aux centres de documentation.

² Notamment, la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles*, émise par le Conseil du trésor le 1^{er} avril 2010, la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, proposée par le Conseil du trésor au cours de l'automne 2010 et le projet de loi n° 133.

gouvernement ». Cela permettait de justifier le recours accru à l'expertise externe en matière de ressources informationnelles.

Aujourd'hui, la documentation gouvernementale paraît nous inviter à entrer dans une ère où l'informatique est présentée comme un instrument essentiel à la réalisation de la mission gouvernementale. Cette nouvelle orientation se matérialise par le projet d'instituer un appareil politique et administratif très centralisé chargé de contrôler la planification, l'exécution et le financement des travaux informatiques. Pour faire image, disons que le projet de loi n° 133 laisse l'impression du déploiement d'une gigantesque toile qui enveloppera presque tous les organismes publics et dont tous les fils émaneront du Conseil du trésor ou y conduiront. La superstructure fonctionnera-t-elle vraiment ? Peut-on exclure la possibilité, qu'irrités par certaines contraintes, les ministres, les sous-ministres et les dirigeantes et dirigeants d'organismes chercheront tôt ou tard à tisser une autre toile, informelle et invisible, pour déjouer les instances et les normes qui leur seront imposées ? Remarquons au passage que l'article 5 propose que le gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor, puisse soustraire un organisme ou une catégorie d'organisme à l'application de la loi. Et que pourra faire le gouvernement en l'absence d'une telle recommandation ?

Par ailleurs, nous constatons que le projet de loi n° 133 est l'assise législative d'une démarche administrative amorcée par le Conseil du trésor et dont les premières étapes furent concrétisées en 2010. Le 1^{er} avril 2010, le Conseil du trésor a émis la *Directive sur la gestion des ressources informationnelles* dans laquelle sont définis les concepts de « projet de développement en ressources informationnelles » d'« activités de continuité », d'« activités d'encadrement en ressources informationnelles » et d'« infrastructures technologiques », et qui précise les normes de planification, de programmation annuelle, de bilan des activités, d'autorisation de projets, de suivi et de bilan des projets. Le 8 décembre 2010, le jour même où elle déposait le projet de loi n° 133 à l'Assemblée nationale, la présidente du Conseil du trésor, ministre responsable de l'Administration publique et ministre responsable du ministère des Services gouvernementaux a rendu publique une *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, ci-après appelée la politique-cadre, dans laquelle il est proposé que le gouvernement se donne cinq objectifs :

1. Tirer profit des ressources informationnelles en tant que levier de transformation
2. Investir de façon optimale et rigoureuse
3. Optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire
4. Assurer la sécurité de l'information
5. Tirer profit des logiciels libres

C'est ce document qui est le plus élaboré et le plus clair sur les orientations gouvernementales. Il traite de tous les aspects pertinents à prendre en compte en matière de ressources informationnelles. Nous l'avons parcouru avec attention pour constater que la réflexion qui a donné naissance aux soixante-huit pages de texte était

étendue, impressionnante à certains égards, mais incomplète. Nous avons l'impression que cette incomplétude n'est pas imputable à un manque de profondeur, mais à un refus d'inscrire dans la politique-cadre certaines normes qui atténueraient ou qui iraient à l'encontre de la culture du « faire faire », si chère au gouvernement, en informatique comme dans d'autres domaines. Le projet de loi no 133 est fidèle à ce que propose la politique-cadre; il est presque muet sur le recours à l'expertise interne, à l'expertise publique. Le SPGQ proposera donc des modifications qui rendront la future loi plus explicite à ce sujet.

Nos propositions s'inspireront de notre expérience de la fonction publique et seront formulées relativement aux objectifs 2 et 3, tout en reconnaissant l'importance des autres objectifs et en réservant notre opinion en ce qui concerne les impacts de la « nouvelle toile » dans les organismes parapublics et les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

3. Investir de façon optimale et rigoureuse

Le premier objectif que la politique-cadre voudrait que le gouvernement atteigne est celui de « tirer profit des ressources informationnelles en tant que levier de transformation ». Le second objectif est qu'il puisse « investir de façon optimale et rigoureuse ». Selon la politique-cadre, l'atteinte de ce deuxième objectif passerait par trois axes opérationnels :

1. Une meilleure allocation des sommes consacrées aux ressources informationnelles,
2. la mise en commun et la promotion des services partagés,
3. une gestion resserrée de l'autorisation et de la gestion des projets.

Le deuxième de ces trois axes opérationnels se traduirait par les actions suivantes :

- A) Cibler de façon systématique les situations de partage, de mise en commun, d'intégration et de réutilisation,
- B) Confier certains projets au Centre de services partagés du Québec,
- C) Actualiser l'architecture d'entreprise gouvernementale,
- D) Élaborer des règles et des standards et les mettre en place,
- E) Mettre en place des mécanismes d'interopérabilité,
- F) Déterminer des cibles concrètes de partage et d'intégration.

Examinons plus attentivement ce que propose la politique-cadre à propos des actions se rapportant au point B, soit celles qui permettraient de « confier certains projets au Centre de services partagés du Québec ». À ce sujet, la politique-cadre donne les explications suivantes :

Le dirigeant principal de l'information pourra recommander au Conseil du trésor que la réalisation d'un projet, en tout ou en partie, soit confiée au Centre de services

partagés du Québec, ou à un autre organisme public en raison de l'expérience qu'il a développée dans le domaine concerné.

Le dirigeant principal de l'information pourra également voir à ce qu'un organisme bénéficie de l'accompagnement requis, notamment par le Centre de services partagés du Québec, dans le cadre de certains projets ou activités. [p. 29]

Dans la politique-cadre, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) est présenté comme l'un des organismes qui pourraient se voir confier la réalisation ou l'encadrement d'un projet. Actuellement, même si l'on confie du travail au CSPQ, il n'est pas certain qu'il sera réalisé par le personnel de l'organisme. Il arrive très souvent que le travail soit donné en sous-traitance, ce que déplore les membres que nous représentons.

Dans son rapport au Conseil du trésor sur l'application de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*³, Raymond Chabot Grant Thornton & Cie fait état d'une réflexion entreprise par le CSPQ pour proposer une offre de service selon trois plans. Le plan 2 est ainsi décrit :

Plan 2 : la prise en charge de l'ensemble des infrastructures technologiques. Ces services incluent le développement et l'entretien des infrastructures technologiques qui sont en soutien aux applications des partenaires, la gestion des PFI⁴, qui consiste essentiellement à faire de l'hébergement de serveurs, ainsi que le traitement de masse sur la PFC⁵; [p. 37] [Nos soulignés]

À la page 37 du même rapport, il est précisé qu'« Au 31 mars 2010, l'effectif de la VPTI⁶ de l'organisme comptait 732 employés. »

Alors que le CSPQ se propose d'étendre et de diversifier son offre de service à ses partenaires, la politique-cadre le présente comme un organisme, parmi d'autres, auquel pourrait avoir recours le directeur principal de l'information (DPI). Rappelons qu'à elle seule la fonction publique compte quelque 5 500 analystes de l'informatique et des procédés administratifs, sans compter le personnel de niveau technique dans ce domaine. Dans les organismes touchés par le projet de loi, dont ceux des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, combien compte-t-on de membres du personnel de niveaux professionnel et technique en technologies de l'information ? Alors que le gouvernement veut intégrer les systèmes, actualiser leur architecture, établir des standards et des mécanismes d'interopérabilité, il nous semble que le CSPQ devrait être l'un des premiers organismes auquel devrait avoir recours le DPI et que, pour le DPI, le personnel spécialisé des autres organismes publics devrait

³ Raymond Chabot Grant Thornton & Cie, *Application de la Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, 30 septembre 2010

⁴ PFI pour plateforme intermédiaire.

⁵ PFC pour plateforme centrale.

⁶ VPTI pour Vice-présidence aux technologies de l'information du Centre de services partagés du Québec.

aussi jouer un rôle de premier plan dans la conception et la réalisation du développement et de l'entretien. Quatre raisons soutiennent une telle orientation :

- Le personnel spécialisé en ressources informationnelles au service du CSPQ ou des ministères et organismes visés par le projet de loi no 133 est compétent, dévoué, et loyal.
- La définition des besoins d'affaires est plus précise et plus facilement réalisée lorsque le personnel spécialisé provient d'un organisme au service duquel il travaille, c'est-à-dire dont il connaît bien les cadres juridique et administratif, et même les tâches quotidiennes des personnes qui seront forcément modifiées par l'introduction de nouveaux outils.
- La nouvelle division du travail qui découlera de la réforme proposée pourra aisément tirer profit de la polyvalence des spécialistes de l'expertise publique actuelle et aidera à pourvoir adéquatement les postes de tous les niveaux d'intervention.
- Les services internes coûtent beaucoup moins cher que ceux qui proviennent des fournisseurs externes.

À propos des coûts, rappelons que, le 7 décembre 2010, le SPGQ a rendu publique une analyse réalisée d'après les données publiées par le Conseil du trésor pour la période comprise entre 2003 et 2009. L'analyse de ces données a montré que « les dépenses de sous-traitance en services professionnels dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec ont augmenté de près de deux milliards de dollars entre 2003 et 2009. Cela représente 2,5 fois les économies (800 millions de dollars) que le gouvernement se vante d'avoir réalisées durant la même période avec son Plan de réduction des effectifs⁷. »

Au cours des dernières années, de nombreux projets informatiques d'envergure ont échoué. Les carences dans la planification ou dans la définition des besoins d'affaires, l'incoordination des actions, la piètre qualité des progiciels livrés par des fournisseurs externes ou même l'absence totale de biens livrables de leur part, ou encore l'arrêt complet des travaux devant l'impossibilité de les réaliser ou de les financer, caractérisent ces échecs. Autrement dit, dans nombre de cas, le gouvernement n'en a pas eu pour son argent. À ce sujet, la politique-cadre est plutôt sobre :

De plus, certains projets d'envergure ont connu des difficultés au cours des dernières années, interpellant ainsi les parlementaires. Le Vérificateur général du Québec et la Commission sur l'administration publique ont relevé certains points à améliorer relativement à la gouvernance des ressources

⁷ SPGQ, Communiqué de presse intitulé *Le SPGQ dévoile des chiffres troublants — La réduction des effectifs de la fonction publique coûte cher aux contribuables*, 7 décembre 2010. Voir aussi *Plan de réduction de la taille de l'État — Privatiser les services publics coûte cher*, in *L'Expertise*, Revue du SPGQ, vol. 8, no 1, novembre 2010.

informationnelles, à la gestion des projets, à la gestion des contrats dans ce domaine et à la rareté appréhendée des ressources humaines. [p. 11]

Conséquemment, la réforme législative proposée doit être plus ouverte et plus explicite en ce qui concerne le recours à l'expertise interne, soit celle du gouvernement ou des organismes publics qui seraient assujettis à la nouvelle loi. En somme, avant de prévoir confier le travail à l'expertise externe et compte tenu de l'importance des investissements à réaliser, le gouvernement devrait d'abord établir ce qu'il en coûterait de confier le travail au personnel spécialisé qui est à son service ou au service des organismes assujettis à la nouvelle loi. L'idée n'est pas nouvelle. Elle s'inspire d'une recommandation présentée au conseil municipal de Montréal le 21 septembre 2009 par le Vérificateur général de la ville au sujet du processus d'acquisition et d'installation des compteurs d'eau. Dans son rapport, l'une des recommandations était ainsi libellée :

Dans le cadre de projets de grande envergure, nous recommandons qu'une évaluation de différents scénarios de réalisation soit obligatoirement effectuée. Cette évaluation devrait notamment traiter de la possibilité de scinder le projet en plusieurs sous-projets et de procéder à des appels d'offres distincts pour chacun de ces sous-projets afin de favoriser la concurrence, et ce, dans le but de permettre à la Ville d'obtenir un meilleur prix⁸.

Le 10 novembre 2009, le SPGQ avait présenté un avis à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 65, intitulé *Loi sur Infrastructure Québec*⁹. Dans son rapport, le SPGQ soumettait ce qui suit :

Le SPGQ recommande que, pour les projets majeurs, soit établi un scénario de réalisation en mode public¹⁰, par le personnel de la fonction publique ou des organismes publics relevant du gouvernement du Québec, qui serait priorisé et qui pourrait servir d'étalonnage en vue de comparaisons avec les soumissions reçues¹¹.

Ce que le SPGQ recommandait à l'époque pour la réalisation des projets d'infrastructure peut être adapté à la gestion des ressources informationnelles. Il ne s'agit pas de tourner le dos à l'expertise privée, mais de s'assurer préalablement qu'il convient, au moins financièrement, d'y avoir recours, d'être précis et transparent à ce

⁸ Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal, septembre 2009, p. 166.

⁹ Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 65 — *Loi sur infrastructure Québec* — Avis du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) soumis à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec, 10 novembre 2009.

¹⁰ Dans l'avis du SPGQ, le « mode public » était ainsi défini : confier à un ministère ou à un organisme public relevant du gouvernement du Québec le soin de préparer les plans et devis et, à même son personnel et ses équipements, de réaliser la construction de l'infrastructure, p. 10.

¹¹ Op. cit., p. 12.

sujet et, le cas échéant, de faire en sorte que le gouvernement dispose d'un comparateur qui le mettrait à l'abri de certaines offres de services trop élevées.

Précisons que l'estimation des coûts de réalisation des travaux à l'interne peut non seulement s'appuyer sur la mobilisation du personnel en poste, mais aussi, si nécessaire, sur l'embauche de personnes occasionnelles pour compléter les effectifs requis.

Dans le projet de loi n° 133, l'article 1 énonce ce qui suit :

1. La présente loi a pour objet d'établir des règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles applicables aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement afin notamment :

1° d'instaurer une gouvernance intégrée et concertée, fondée sur la préoccupation d'assurer des services de qualité aux citoyens et aux entreprises;

2° d'optimiser les façons de faire en privilégiant le partage et la mise en commun du savoir-faire, de l'information, des infrastructures et des ressources;

3° d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des sommes consacrées aux ressources informationnelles.

À l'alinéa 3 de l'article 1, après les mots « ressources informationnelles », le SPGQ recommande d'ajouter les mots « , notamment en estimant les coûts de réalisation des travaux à l'interne ».

Après modification, l'alinéa 3 de l'article 1 se lirait ainsi :

3° d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des sommes consacrées aux ressources informationnelles, notamment en estimant les coûts de réalisation des travaux à l'interne. [Notre souligné]

L'article 21 du projet de loi n° 133 énonce ce qui suit :

21. Malgré toute disposition inconciliable d'une autre loi, le Conseil du trésor peut, sur recommandation du dirigeant principal de l'information, confier au Centre de services partagés du Québec ou à un autre organisme public qu'il désigne et selon les conditions qu'il détermine la réalisation, en tout ou en partie, d'un projet d'un organisme public en matière de ressources informationnelles.

La décision du Conseil du trésor doit notamment pourvoir à la rémunération de l'organisme public désigné.

L'organisme public désigné peut exiger de l'organisme public visé par la décision les documents et les renseignements concernant le projet.

À la fin du premier paragraphe de l'article 21, le SPGQ recommande d'ajouter la phrase suivante : « Conformément à l'article 1, le dirigeant principal de l'information accompagne sa recommandation d'une estimation des coûts de réalisation des travaux à l'interne. »

Après modification, l'article 21 se lirait ainsi :

21. *Malgré toute disposition inconciliable d'une autre loi, le Conseil du trésor peut, sur recommandation du dirigeant principal de l'information, confier au Centre de services partagés du Québec ou à un autre organisme public qu'il désigne et selon les conditions qu'il détermine la réalisation, en tout ou en partie, d'un projet d'un organisme public en matière de ressources informationnelles. Conformément à l'article 1, le dirigeant principal de l'information accompagne sa recommandation d'une estimation des coûts de réalisation des travaux à l'interne.*

La décision du Conseil du trésor doit notamment pourvoir à la rémunération de l'organisme public désigné.

L'organisme public désigné peut exiger de l'organisme public visé par la décision les documents et les renseignements concernant le projet. [Notre souligné]

4. Optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire

Le troisième objectif proposé par la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* est d'« optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire. »

Selon la politique-cadre, l'atteinte de l'objectif passerait par deux axes opérationnels :

1. Maintenir et développer des ressources humaines de qualité
2. Encadrer le recours aux ressources externes

Le premier de ces deux axes opérationnels se traduirait par l'action suivante :

- A) Mettre en œuvre une stratégie de développement de la main-d'œuvre

Dans la politique-cadre, la compétence du personnel est reconnue explicitement au point où on y affirme que la maîtrise d'œuvre des fonctions stratégiques devrait lui être confiée. Toutefois, le même document constate la diminution du personnel

expérimenté¹² et trois obstacles à l'embauche, soit le désintérêt des jeunes pour les carrières en technologies de l'information et des communications, une forte concurrence du secteur privé et la spécificité et la complexité des profils technologiques dans l'administration publique. Le 8 décembre 2010, devant la presse, la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration publique disait :

«On a perdu trop d'expertise, il faut le reconnaître», a dit Michelle Courchesne au cours d'une conférence de presse. «Trop de contrats externes? Probablement», juge-t-elle, ajoutant qu'elle souhaite que le développement informatique se fasse davantage par des employés de l'État. «Il faudra être beaucoup, beaucoup plus, je dirais, vigilants, ou, en tout cas, plus précis dans la façon d'octroyer nos contrats», a-t-elle indiqué.

J'ai une grande préoccupation sur le fait que l'État perde dans tout domaine son expertise et son savoir-faire. Donc, il faut le rebâtir», estime Michelle Courchesne, qui se donne deux ou trois ans pour mettre en œuvre sa politique¹³.

À ce sujet, nous rappelons que la politique d'attrition en vigueur dans la fonction publique depuis 2004 a fait grand tort à l'expertise professionnelle dans la fonction publique. Plutôt que d'autoriser les ministères à embaucher le personnel manquant, le Conseil du trésor les force à recourir à de l'expertise externe. Cette orientation a un très fort impact sur les dépenses publiques. En 2010, le SPGQ a demandé à des membres de sa délégation de compter le nombre de professionnelles et professionnels au service de sous-traitants et occupant diverses fonctions, incluant celles dans le domaine des ressources informationnelles, qui travaillaient à leur côté dans les bureaux du gouvernement¹⁴. Dans les 23 ministères et organismes répertoriés au mois de juin 2010, incluant l'Assemblée nationale, entre 2 548 à 2 562 sous-traitants de niveau professionnel ont été identifiés alors que, dans les mêmes bureaux travaillaient 9 863 membres du personnel, permanents et occasionnels. Au mois d'octobre 2010, nous avons appris que la Société de l'assurance automobile du Québec comptait quelque 300 sous-traitants en ressources informationnelles alors que le SPGQ y représente 924 personnes.

La proportion du nombre de sous-traitants sur le nombre de membres du personnel variait de 0 % à 153 %, le ratio global étant de 25,83 %. Nous ne connaissons pas les salaires des sous-traitants. Nous savons seulement qu'il en coûte environ 2,5 fois plus au gouvernement pour embaucher du personnel contractuel, qu'il s'agisse d'individus ou d'équipes.

À propos de l'embauche des effectifs d'appoint spécialisés en ressources informationnelles, la politique-cadre fournit cette explication :

¹² Selon la politique-cadre, 16 % des professionnels en ressources informationnelles dans les organismes publics ont pris leur retraite entre avril 2006 et mars 2010.

¹³ Le Devoir, *Projets informatiques gouvernementaux : trop de contrats confiés à la sous-traitance — La ministre Courchesne resserre les règles de gestion des projets informatiques*, article de Robert Dutrisac, 9 décembre 2010.

¹⁴ Voir les données détaillées à l'Annexe I.

Le recours à des ressources externes s'explique notamment par les caractéristiques du secteur des technologies de l'information reliées à la spécificité des tâches, à l'envergure des projets et à la nécessité de respecter des délais limités. Un fort volume de ressources humaines est ainsi requis temporairement.

En outre, le recours à ce type de ressources apparaît comme l'une des solutions à retenir, lorsque l'on doit à la fois mener à bien certains projets et assurer une continuité des opérations et des services offerts à la population. [p. 40]

Depuis plusieurs années, en raison des interdictions du Conseil du trésor d'embaucher du personnel en application des dispositions de la *Loi sur la fonction publique*, les bureaux du gouvernement sont de plus en plus et constamment occupés par des personnes embauchées à forfait à titre individuel ou faisant partie du personnel d'entreprises ayant des contrats avec le gouvernement. Nous n'avons pas affaire ici à un apport circonstanciel d'aide extérieure, mais à l'édification d'une véritable fonction publique parallèle.

En ce qui concerne les obstacles à l'embauche d'une relève prometteuse ou qualifiée, nous estimons qu'ils pourront être plus facilement surmontés par une meilleure classification des emplois et par une rémunération et des conditions de travail concurrentielles. Par ailleurs, l'attraction, mais surtout, la rétention de la main-d'œuvre spécialisée devraient être meilleures si l'employeur investissait davantage dans la formation d'appoint pour que son personnel expert puisse mieux s'adapter aux changements et être un acteur important en matière d'innovation. Nous ne sommes pas d'avis que la spécificité ou la complexité « des profils technologiques dans l'administration publique » demeurera un obstacle notable si le gouvernement et les organismes investissent dans la formation d'appoint et pourvoient les postes vacants. Or, la politique d'attrition, en vigueur depuis 2004 dans la fonction publique, a été étendue au personnel administratif des réseaux de la santé et des services sociaux où l'on propose de réduire la taille du personnel administratif de 10 %. Dans un tel contexte, et à défaut de pouvoir vraiment compter sur l'expertise interne, la politique-cadre et l'éventuelle *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* ne seront pas porteuses d'un bon rapport qualité/prix dans le domaine des ressources informationnelles.

Un autre écueil guette la fonction publique, soit celui de la désyndicalisation du personnel spécialisé en ressources informationnelles. Le projet de loi n° 130¹⁵ est notamment voué à l'intégration des effectifs du ministère des Services

¹⁵ *Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et la Société québécoise de récupération et de recyclage et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 8 décembre 2010.

gouvernementaux (MSG) au Conseil du trésor. Le 24 mars 2010, alors que le projet de loi n° 130 n'est pas encore sanctionné, le Conseil du trésor a intégré 77 membres du SPGQ en provenance du MSG, en s'appuyant sur l'article 1. l) 3.2 du *Code du travail* qui prévoit que ne peut être considéré comme salarié « un fonctionnaire du Conseil du trésor sauf dans les cas que peut déterminer, par décret, le gouvernement ». Cela signifie que les personnes visées risquent de perdre leur droit d'appartenir à un syndicat et de négocier leurs conditions de travail du seul fait qu'elles travaillent au Conseil du trésor. Le SPGQ a protesté contre cette décision qui a été prise sans consultation de notre syndicat et a aussitôt demandé au premier ministre Charest de faire adopter un décret autorisant la syndicalisation des personnes visées. Notons que ces dernières conservent les mêmes attributions qu'auparavant, qu'elles se sont toujours montrées loyales et discrètes dans l'exercice de leurs fonctions et qu'elles ne seront pas appelées à assumer des tâches reliées aux relations de travail qui justifieraient qu'elles ne puissent appartenir à un syndicat. Ce n'est pas la première fois que des personnes représentées par notre syndicat sont visées par un projet de désyndicalisation. En 2003, quelque 200 agentes et agents d'information de divers ministères et organismes ont été intégrés au ministère du Conseil exécutif. À cette occasion, le conseil exécutif avait adopté un décret autorisant leur syndicalisation. Nous espérons qu'il en sera de même dans le présent cas des 77 personnes mentionnées. Soit dit en passant, désyndicaliser le personnel des ressources informationnelles n'est pas une mesure qui accroîtra la capacité d'attraction ou de rétention des compétences.

Comme la réforme en matière de ressources informationnelles peut avoir pour effet d'augmenter sensiblement les effectifs relevant directement du Conseil du trésor, nous nous proposons de recommander que le *Code du travail* soit amendé de telle sorte qu'un fonctionnaire du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor puisse être considéré comme un salarié à moins que ses fonctions ne soient incompatibles avec l'appartenance à un syndicat.

Enfin, précisons que, depuis plusieurs années, le SPGQ tente de trouver un forum d'échanges avec les autorités gouvernementales pour examiner les travaux à effectuer et de participer à la planification de ces derniers, notamment en faisant valoir la pertinence de recourir à l'expertise interne. Cette orientation s'étend aussi au domaine des ressources informationnelles. Le 17 février 2009, à la suite d'une rencontre qu'il avait eue le 12 février précédent avec la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration publique, madame Monique Gagnon-Tremblay, le président du SPGQ lui a écrit une lettre de laquelle sont ici reproduits deux passages :

3.4 La réduction des coûts de production

Il est temps que le gouvernement du Québec se penche sur cette question. L'un des premiers chantiers à ouvrir est celui du recours abusif à la sous-traitance, principalement dans le domaine de l'informatique. L'on ne compte plus les exemples de contrats onéreux qui ont été consentis à des firmes dont les biens livrables sont de piètres qualités ou qui, tout simplement, ne livrent pas ! Voilà un domaine où le gaspillage des fonds

publics s'observe le plus souvent. Pourtant, la fonction publique emploie nombre de personnes qui, avec le soutien, la formation et les mandats nécessaires, pourraient faire aussi bien que le privé et de manière beaucoup plus économique. Si le Secrétariat du Conseil du trésor nous y invite, nous travaillerons avec lui pour établir un plan d'affaires qui fera épargner des millions, voire des milliards de dollars aux contribuables.

La lettre se concluait ainsi :

Le SPGQ estime que le gouvernement devrait avoir deux grands chantiers en ce qui concerne l'administration des affaires publiques : régler les problèmes d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre et investir dans la compétence de son personnel pour limiter autant que possible le recours à l'expertise privée.

À l'occasion de la dernière négociation des conditions de travail dans la fonction publique, le SPGQ avait proposé plusieurs changements à la section de la convention collective concernant la sous-traitance. Parmi ses propositions, la plus importante prévoyait l'introduction d'une disposition stipulant que l'employeur donne priorité à l'utilisation de l'expertise interne lorsque les travaux peuvent être réalisés par les employés et employées de la fonction publique à coût égal ou moindre à celui qui est proposé par les sous-traitants.

Toutes les revendications ont été rejetées par l'employeur. À défaut de pouvoir conclure une entente sur ces dernières, le SPGQ a finalement accepté que soit intégrée à la convention collective une lettre d'entente suivant laquelle les parties, au cours des douze premiers mois suivant la signature de la convention collective, discuteront, entre autres sujets, de sous-traitance.

Les tentatives du SPGQ pour offrir sa collaboration au gouvernement dans le but de valoriser l'expertise interne et le fait d'y avoir recours et ainsi faire épargner des sommes importantes aux contribuables ne datent pas d'hier et n'ont pas pris fin avec la signature de la convention collective. Il est certain que le SPGQ ne limitera pas son action à l'intérieur des cadres du comité mixte intersyndical auquel il s'est engagé à participer. Dans le projet de loi n° 133, le SPGQ ne peut proposer que la loi elle-même fasse obligatoirement place à la contribution de notre syndicat. Toutefois, le législateur doit savoir immédiatement que l'appareil qu'il s'apprête à mettre en place ne pourra pas atteindre ses objectifs si le personnel au service des ministères et des organismes visés n'est pas ouvertement et méthodiquement mis à contribution, non seulement aux stades de l'exécution ou de la supervision des travaux, mais dès leurs phases exploratoire, conceptuelle et de planification.

5. Recommandations

Recommandation 1

Le SPGQ recommande que le troisième alinéa de l'article 1 se lise comme suit :

3° d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des sommes consacrées aux ressources informationnelles, notamment en estimant les coûts de réalisation des travaux à l'interne.

Recommandation 2

Le SPGQ recommande que le premier paragraphe de l'article 21 se lise comme suit :

21. Malgré toute disposition inconciliable d'une autre loi, le Conseil du trésor peut, sur recommandation du dirigeant principal de l'information, confier au Centre de services partagés du Québec ou à un autre organisme public qu'il désigne et selon les conditions qu'il détermine la réalisation, en tout ou en partie, d'un projet d'un organisme public en matière de ressources informationnelles. Conformément à l'article 1, le dirigeant principal de l'information accompagne sa recommandation d'une estimation des coûts de réalisation des travaux à l'interne.

Recommandation 3

Le SPGQ recommandera que le *Code du travail* soit amendé de telle sorte qu'un fonctionnaire du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor puisse être considéré comme un salarié à moins que ses fonctions ne soient incompatibles avec l'appartenance à un syndicat.

Annexe I

Comparaison des cotisantes et cotisants et des sous-traitants dans les ministères et organismes (juin 2010)

Ministères et organismes	Cotisantes et cotisants en juin 2010	Sous-traitants en juin 2010	%
Assemblée nationale	138	6 à 12*	4,35
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance	179	275	153,63
Commission de la santé et de la sécurité du travail	1569	167	10,64
Commission des lésions professionnelles	64	8	12,50
Commission des normes du travail	147	11	7,48
Conseil du statut de la femme	20	0	0,00
Curateur public	260	25	9,62
Ministère du Développement durable, Environnement et Parcs	547	52 à 55*	9,51
Ministère de la Famille et des Aînés	188	8	4,26
Ministère des Finances	205	20 à 25*	9,76
Ministère de la Justice	227	140	61,67
La Financière agricole du Québec	259	5	1,93
Office des personnes handicapées du Québec	73	0	0,00
Office québécois de la langue française	127	0	0,00
Régie de l'assurance maladie du Québec	444	326	73,42
Régie du bâtiment	50	13	26,00
Ministère des Ressources naturelles et de la Faune	1149	101**	8,79
Ministère du Revenu	2718	500	18,40
Ministère de la Santé et des Services sociaux	368	100	27,17
Services Québec	144	74	51,39
Société d'habitation du Québec	176	36	20,45
Ministère du Tourisme	95	0	0,00
Ministère des Transports	716	681	95,11
Totaux	9863	2548 à 2562	25,83

*Le pourcentage de la dernière colonne est basé sur le ratio du plus petit des nombres de la troisième colonne sur celui de la deuxième colonne.

**101 sous-traitants travaillant uniquement dans le domaine des ressources informationnelles.