Syndicat
de professionnelles
et professionnels
du gouvernement du Québec

SPGQ

MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Consultations publiques qui se dérouleront à Montréal
au cours de l'automne 2014

2014-07-10

7, rue Vallière, Québec (Québec) G1K 6S9 Téléphone : 418 692-0022 • 1 800 463-5079 Télécopieur : 418 692-1338
1001, rue Sherbrooke Est, bureau 300, Montréal (Québec) H2L 1L3 Téléphone : 514 849-1103 • 1 800 463-6341 Télécopieur : 514 842-5281
Courriel : courrier@spgq.qc.ca Site Internet : www.spgq.qc.ca

Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnelles et de professionnels du Québec

Le SPGQ est formé exclusivement de groupes de professionnelles et de professionnels salariés permanents, temporaires et occasionnels. Il représente au total 25 500 spécialistes, dont environ 18 000 dans la fonction publique, 4 500 à l'Agence du revenu du Québec et 3 000 en santé, en éducation et dans les sociétés d'État, rattachés à plus de 38 unités de négociation.

Un large bassin d'expertes et d'experts des services publics

Ayant une formation universitaire ou équivalente, ces personnes sont issues de presque toutes les disciplines :

informatique, agronomie, administration, médecine vétérinaire, biologie, géologie, chimie, ingénierie forestière, arpentage, architecture, développement industriel, économie, évaluation, communication, bibliothéconomie, traduction, travail social, droit, orientation, psychologie, sciences de l'éducation, réadaptation, pédagogie, affaires internationales, muséologie, comptabilité, fiscalité, actuariat, etc.

Table des matières

Résumé 3
Introduction 5
La sous-traitance au gouvernement du Québec : dispendieuse surtout dans les services professionnels 7
La sous-traitance au MTQ 8
Perte d'expertise, dépendance, collusion et corruption : le rapport Duchesneau 10
La réponse du gouvernement Charest au rapport Duchesneau : les actions concertées 12
La protection des divulgateurs et autres mesures : une nécessité pour un État québécois intègre 15
Conclusion et recommandations 23

Liste des graphiques

Graphique 1 : Dépenses afférentes à la main-d'œuvre en informatique des ministères et organismes 8
Graphique 2 : Évolution du ratio privé-public au MTQ 9

Résumé

Depuis les débuts de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) au printemps 2012, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) porte une attention toute particulière à ses travaux, plus spécifiquement aux témoignages que l'on peut y entendre. Ce sont les multiples témoignages révélant les représailles dont font l'objet ceux qui ont dénoncé, de bonne foi, les actes répréhensibles qui ont encouragé le SPGQ à préciser sa position pour la protection des divulgateurs auprès de cette commission.

Depuis le dépôt du projet de loi n° 1 sur l'intégrité en matière de contrats publics à l'automne 2012, la question de la protection des divulgateurs pour assurer une alerte éthique visant à freiner la collusion et la corruption au sein des marchés public et parapublic du gouvernement du Québec est une véritable priorité pour le SPGQ. Nous avons d'ailleurs rédigé récemment un document de réflexion à ce sujet. L'examen des lois et des meilleures pratiques mises en œuvre par les gouvernements occidentaux permettant à des acteurs des secteurs public et privé de dénoncer des actes répréhensibles sans subir de représailles a amené le SPGQ à proposer au gouvernement du Québec une série de mesures qu'il estime essentielles.

Considérant que le gouvernement du Québec travaille présentement sur un projet de loi visant la protection des divulgateurs[1], ces recommandations sont destinées à l'aider à concevoir, à faire adopter et à mettre en œuvre la meilleure loi et les meilleurs mécanismes pour s'assurer d'avoir un État québécois intègre.

De façon très peu circonstanciée, mentionnons que **la législation doit être claire, précise, concise et largement diffusée. La portée d'une telle loi doit être large, autant dans le secteur public que privé. Elle doit empêcher toute forme de représailles envers le divulgateur d'actes répréhensibles**. Ses procédures internes et externes de divulgation et de réparation des préjudices doivent être simples. Son application doit relever d'un organisme indépendant ayant toutes les ressources nécessaires. Enfin, son efficacité doit être mesurée de manière très stricte et régulière.

La mise en œuvre, il y a une quinzaine d'années, d'une telle loi et des mesures qui l'accompagnent aurait sûrement évité les entorses à l'éthique que nous connaissons maintenant beaucoup mieux, grâce aux enquêtes policières et à la CEIC, en ce qui concerne la sous-traitance dans l'industrie de la construction au ministère des Transports du Québec (MTQ).

Avant d'aborder la protection des divulgateurs, le SPGQ présente sommairement les résultats de ses analyses sur la sous-traitance gouvernementale, qui demeure la principale cause de la collusion et de la corruption dans les marchés public et parapublic reliés à l'industrie de la construction et dans plusieurs autres, dont les ressources informationnelles (RI).

[1] Voir *Le Courrier Parlementaire*, InfoMatin, 1. Protection des dénonciateurs, « Le projet de loi préparé par le gouvernement péquiste pourrait avoir un suivi », lundi 6 juin 2014.

La valeur des contrats en services professionnels et auxiliaires dans l'ensemble de la fonction publique est passée d'environ 900 M$ en 2003-2004 à 2 041 M$ en 2012-2013, soit une hausse de 128 %. La valeur des contrats de service en sous-traitance dans les RI de l'ensemble des ministères et organismes (M/O) de la fonction publique québécoise et celle des contrats de services professionnels en ingénierie au MTQ ont plus que triplé durant cette période. Ces volumes représentent la plus importante part de l'ensemble de la sous-traitance gouvernementale dans le domaine des services professionnels.

Durant les années 60 et 70, le MTQ faisait presque tout lui-même, son expertise était complète et le recours à la sous-traitance peu développé. **La collusion et la corruption sont apparues lorsque la sous-traitance est devenue importante, provoquant une perte d'expertise, qui, à son tour, a engendré une forte dépendance envers les firmes privées, une diminution graduelle de la concurrence et des dépassements de coûts importants**. Le rapport Duchesneau (2011) fait d'ailleurs une bonne analyse de l'évolution de ce phénomène dans l'industrie de la construction au MTQ.

Outre la mise sur pied de la CEIC, la réponse du gouvernement québécois au rapport Duchesneau a été la mise en œuvre des *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*, un plan rendu public par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et par le MTQ en octobre 2011. Le plan d'action comporte l'embauche de 970 employés pour reconstruire l'expertise au MTQ. Il comprend également une kyrielle de cibles visant à réduire la sous-traitance dans des secteurs stratégiques pour diminuer la dépendance du MTQ envers les entreprises du secteur de la construction.

Il est étonnant de constater que l'évolution de la sous-traitance gouvernementale au MTQ et celle du secteur des RI sont relativement similaires. De fait, on retrouve dans les contrats de sous-traitance dans le domaine des RI les mêmes conditions qui ont provoqué les dérapages dans les contrats de construction avec le MTQ. Nous le savons tous, dans les mêmes conditions, les mêmes causes produisent les mêmes effets qui ont finalement obligé le gouvernement à réagir. C'est la raison pour laquelle **le SPGQ demande au gouvernement du Québec d'évaluer la pertinence de réaliser une enquête sur la corruption et, surtout, sur la collusion dans la sous-traitance au gouvernement du Québec relative au secteur des RI**.

À l'instar du plan d'action pour le MTQ, le SPGQ demande également un plan d'action visant à embaucher de nouveaux employés dans le secteur des RI pour reconstruire l'expertise gouvernementale. Nous demandons aussi l'établissement de cibles visant à réduire la sous-traitance dans ce secteur stratégique pour diminuer la dépendance gouvernementale envers les entreprises.

Pour l'ensemble des secteurs stratégiques dans lesquels le gouvernement du Québec a ouvert toute grande la porte à la sous-traitance, avec des impacts négatifs maintenant connus, **le SPGQ estime qu'il faut rétablir des conditions de rémunération adéquates pour embaucher des professionnelles et professionnels expérimentés, pour retrouver l'expertise et pour diminuer les coûts.** Il faut enfin examiner la possibilité d'**établir un cadre de référence (un étalon)** pour connaître les coûts et pour estimer les économies afin de faciliter l'analyse des options. Cet examen permettrait ainsi de s'assurer que l'acquisition de services professionnels demeure le choix le plus avantageux par rapport à la réalisation des travaux à l'interne ou encore afin de statuer qu'à coût égal ou moindre la réalisation à l'interne devrait primer. **Voici en résumé quelques façons de faire qui pourraient grandement aider à dégager rapidement une bonne partie des économies de 3,2 G$ recherchées dès l'an prochain**.

Introduction

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) suit de près les audiences publiques de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC). Notre organisme estime que la qualité et la pertinence des travaux de la CEIC n'ont jamais cessé de croître depuis le printemps 2012.

Le SPGQ se sent concerné par le mandat de la CEIC, qui examine les causes de la collusion et de la corruption dans l'industrie de la construction. Ce mandat explore des sphères dans lesquelles nous travaillons depuis un certain temps, comme le problème de fond que constitue la perte d'expertise dans la fonction publique qui a provoqué sa dépendance envers le secteur privé, ce qui, à son tour, a engendré la collusion et la corruption.

Notre mémoire s'inscrit dans ce que le document d'information sur les consultations publiques de la Commission demande, c'est-à-dire des « *avis sur ce qui a pu causer les problèmes qui ont été exposés depuis un an et demi et, surtout, recueillir vos suggestions de solutions et de recommandations* ».

Mentionnons d'ailleurs que les témoignages entendus récemment à la CEIC concernant la divulgation de pratiques collusoires nous ont incités à le rédiger en focalisant sur le fait que nous avons récemment rédigé un document de réflexion intitulé *La protection des divulgateurs : une nécessité pour un État québécois intègre*[2], qui comporte plusieurs recommandations.

Ce document de réflexion a été traduit en anglais et en espagnol. Il a été très favorablement accueilli, et ce, aussi bien au Québec qu'à l'étranger au sein de diverses tribunes. Mentionnons notamment celle de l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical (ACAMS), dont le congrès s'est tenu en juin dernier à Ottawa, et celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) dans le cadre du Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique, tenu en avril dernier à Genève.

Avant d'aborder le sujet de la protection des divulgateurs de façon assez exhaustive dans notre mémoire, nous tenons d'abord à présenter sommairement les résultats de notre analyse sur la sous-traitance gouvernementale, qui demeure l'une des principales causes de la collusion et de la corruption dans les marchés public et parapublic reliés à l'industrie de la construction et, peut-être, également dans d'autres industries très présentes dans les marchés publics.

En faisant rapidement des parallèles avec l'évolution de la sous-traitance gouvernementale au ministère des Transports du Québec (MTQ) et celle du secteur des ressources informationnelles (RI) qui sont relativement similaires, nous profitons de l'occasion pour faire quelques recommandations visant à remédier à la perte d'expertise du gouvernement du Québec. Rappelons que celle-ci a rapidement suscité une forte dépendance envers certaines grandes entreprises des domaines concernés par le recours excessif à la sous-traitance. Justement, la perte d'expertise et la forte dépendance dans le domaine de la construction, comme démontré depuis le début des travaux de la CEIC, ont à leur tour engendré de la collusion et de la corruption, qui ont finalement obligé le gouvernement à réagir.

[2] SPGQ, *La protection des divulgateurs : une nécessité pour un État québécois intègre*, mars 2014.

Dans ce mémoire, nous jetons également un regard sur le rapport Duchesneau et sur sa pertinente analyse de la perte d'expertise au MTQ, laquelle a engendré une dépendance qui, à son tour, a généré la collusion et la corruption. Nous nous attardons de plus à la réponse du gouvernement Charest au rapport Duchesneau, c'est-à-dire le plan d'action intitulé les *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*.

L'essentiel de ce mémoire porte toutefois sur l'importance de se doter rapidement d'une loi et de divers mécanismes facilitant la dénonciation d'actes de collusion et de corruption qui permettent la protection des divulgateurs dans le but d'accroître efficacement l'intégrité de tous les acteurs – publics et privés. En plus d'exposer rapidement les meilleures pratiques en matière de protection des divulgateurs, nous faisons plusieurs recommandations visant à s'assurer de l'intégrité de l'État québécois. La mise en œuvre de ces recommandations s'avèrera essentielle pour que les 25 500 professionnelles et professionnels membres du SPGQ, et ceux des autres entités qui occupent des postes stratégiques partout dans l'appareil gouvernemental, puissent enfin jouer pleinement le rôle de gardiennes et gardiens de la qualité et de l'intégrité des services publics québécois.

La sous-traitance au gouvernement du Québec : dispendieuse surtout dans les services professionnels

Les données portant sur l'évolution de la sous-traitance gouvernementale durant la décennie précédente démontrent l'ampleur du phénomène. L'analyse de l'évolution des contrats de service dans la fonction publique au cours des dix dernières années nous apprend que le nombre et l'importance des contrats en services professionnels et auxiliaires sont fulgurants depuis 2003-2004. La valeur de ceux-ci est en effet passée d'environ 900 M$ en 2003-2004 à 2 041 M$ en 2012-2013, ce qui signifie qu'elle a doublé en moins de dix ans[3]. Le gouvernement du Québec est donc, sans contredit, un très grand utilisateur de la sous-traitance.

De manière plus circonstanciée, la valeur des contrats de service en sous-traitance dans les RI de l'ensemble des M/O de la fonction publique québécoise a grimpé de 218 M$ à 778 M$ entre 2003-2004 et 2012-2013, soit un bond spectaculaire de 257 %. Ce volume représente la plus importante part de la sous-traitance gouvernementale dans le domaine des services professionnels, ce qui interpelle donc prioritairement le SPGQ.

L'importance pour les gouvernements de conserver leur expertise est d'ailleurs exprimée de manière éloquente par une division spécialisée en affaires gouvernementales de la compagnie IBM, qui disait récemment au gouvernement américain : « *Un gouvernement efficace a besoin d'un bassin de sous-traitants compétents qui soutiennent une fonction publique forte, chacun dans un rôle approprié. Pour que ses programmes soient plus efficaces, le gouvernement doit mieux accorder ses missions avec ses capacités opérationnelles. En faisant cela, il économisera des milliards et évitera les problèmes qui ne manquent pas de survenir lorsque l'on demande à des entrepreneurs de se substituer à l'administration publique* »[4].

Selon l'analyse de l'évolution de la sous-traitance dans les RI de l'ensemble des M/O de la fonction publique québécoise réalisée par le Vérificateur général du Québec en 2010-2011 (tome 2, chapitre 8), le pourcentage des dépenses en RI liées à des ressources externes était de 52 % dans la fonction publique québécoise et de 57 % l'année précédente pour l'ensemble des M/O. Pourtant, selon les données de la firme spécialisée en recherche sur les technologies de l'information Gartner, citées par le Vérificateur général, le pourcentage des dépenses en RI liées à des ressources externes s'est maintenu de 8 à 24 % de 2004 à 2008 pour les gouvernements provinciaux et les États ailleurs dans le monde.

Le pourcentage des dépenses en RI liées à des ressources externes pour l'ensemble des M/O de la fonction publique québécoise se situait à 26 % en 1996-1997. Il a graduellement augmenté pour dépasser 50 % en 2002-2003 (voir graphique 1). Selon le même Vérificateur général, « *le Québec repose donc beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur des ressources externes* »[5].

Dans le cas de la sous-traitance dans les RI, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) manifeste sa volonté d'accroître la concurrence pour faire diminuer les prix. Cela est certes très louable, considérant le faible niveau de concurrence dans ce secteur[6], comme dans celui de la construction, mais il faut également chercher à diminuer cette sous-traitance, c'est-à-dire rapatrier

---

[3] Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale*, diverses années.

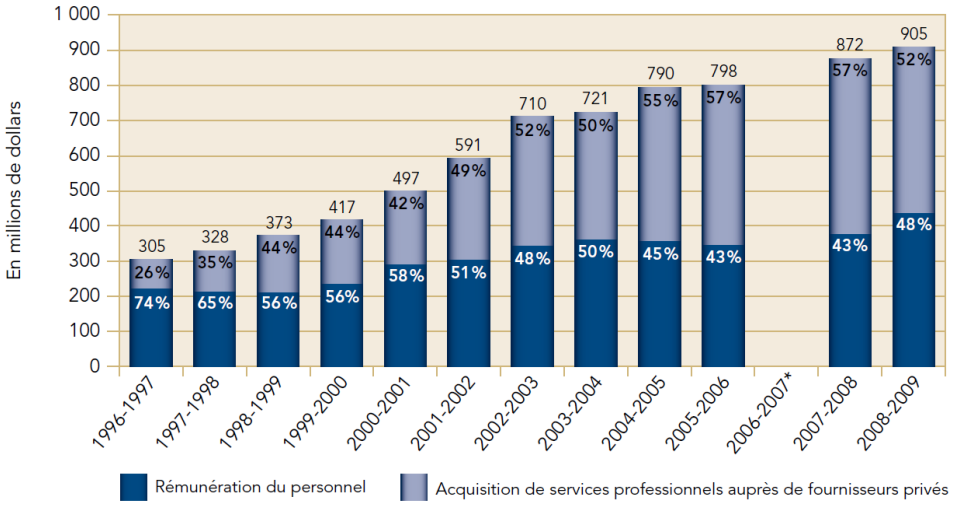
[4] IBM Center for the Business of Government, *Ten challenges facing public managers*, Washington, 2008, p. 8 (traduction).

[5] Rapport annuel du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale, 2010-2011, tome 2, chapitre 8, p. 8-18.

[6] Selon le rapport 2012-2013 du Vérificateur général du Québec, dans presque la moitié des 38 contrats informatiques examinés, d'une valeur totale de 271 M$, il n'y avait qu'un seul soumissionnaire, et ce, malgré le recours aux appels d'offres.

le travail et l'expertise à l'interne[7]. Le SPGQ estime qu'il faudrait rapidement établir un pourcentage (maximum) de dépendance envers l'externe (p. ex. : 30 % ou 40 %, variable selon les sous-secteurs des RI) qui ne pourrait être dépassé.

Graphique 1
Dépenses afférentes à la main-d'œuvre en informatique des ministères et organismes



* Pour 2006-2007, les données des organismes centraux sont incomplètes.

Selon un très récent rapport de la Commission de la fonction publique du Québec (CFP), 41 % des contrats de services informatiques dans plusieurs M/O s'avèrent, dans les faits, des contrats de travail[8]. En clair, la CFP conclut que le gouvernement fait appel à des ressources externes pour des mandats qu'il devrait confier à son personnel en vertu de la Loi sur la fonction publique et du Code civil.

Dans un autre domaine, celui des contrats de services de soutien professionnel et administratif et de services de soutien à la gestion, les coûts sont passés de 67 M$ en 2009-2010 à 126 M$ en 2012-2013, soit une hausse de 88 %.

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) et le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) – principal responsable des RI au gouvernement du Québec – totalisent à eux seuls plus de 1 G$ en contrats de service en 2012-2013. Le MTQ a diminué ces coûts d'environ 100 M$ en quatre ans, alors que le CSPQ les a, pour sa part, augmentés d'environ 100 M$ en quatre ans.

La sous-traitance au MTQ

L'évolution des contrats de services professionnels en ingénierie au MTQ est d'abord caractérisée par une forte hausse de la valeur de ces contrats; elle a presque doublé entre 2004-2005 et 2005-

[7] Mentionnons, à titre d'exemple de ministères et organismes fortement dépendants de l'expertise externe, le ministère de la Justice, le ministère des Transports, la CARRA, la RAMQ, le CSPQ et la SQ – voir la revue *L'expertise syndicale et professionnelle*, volume 9, numéro 1, novembre 2011.

[8] Commission de la fonction publique du Québec, *Rapport de vérification sur les contrats de service assimilables à des contrats de travail, Phase 2*, mai 2014.

2006, passant de 91 à 177 M$. L'autre forte hausse de la valeur des contrats, qui a encore une fois presque doublé, s'est manifestée entre 2007-2008 et 2008-2009, passant de 234 M$ à 448 M$.

L'ensemble des contrats de service du MTQ est de 592 M$ en 2012-2013. Notons toutefois que les contrats de service d'architecture et d'ingénierie sont passés de 503 M$ en 2009-2010 à 322 M$ en 2012-2013, ce qui démontre, en partie, l'influence que peuvent avoir certaines enquêtes sur la gestion de la sous-traitance.

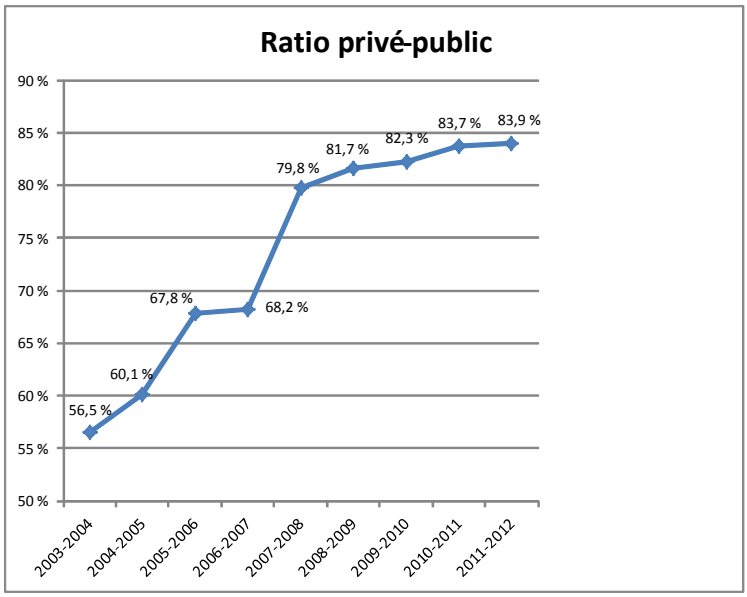
À l'aide de données du MTQ (rapports annuels de gestion) et de données recueillies annuellement par l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ), en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, l'évolution des honoraires de génie-conseil et celle de la valeur totale des travaux sont phénoménales depuis 2006-2007. De fait, ils sont passés de 1,5 G$ en 2006-2007 à 4,2 G$ en 2010-2011 (+180 %) dans le premier cas et de 1,2 G$ en 2006-2007 à 3,3 G$ en 2010-2011 (+175 %) dans le second.

Considérant que l'évolution de chacune de ces deux valeurs suit sensiblement la même courbe, nous pouvons aisément affirmer que la presque totalité de l'accroissement phénoménal du volume des travaux réalisés par ou pour le MTQ a directement contribué à l'accroissement de la sous-traitance, et ce, au détriment d'une augmentation des effectifs du MTQ.

De fait, l'examen de l'évolution de la masse salariale du MTQ permet de constater qu'elle n'augmente pratiquement pas – elle passe en effet d'environ 70 M$ à 80 M$ de 2003-2004 à 2011-2012. L'évolution de la répartition privé-public en fonction des travaux est donc bien différente.

Toujours selon des données recueillies par l'APIGQ auprès du MTQ ainsi que dans les rapports annuels de gestion du MTQ, l'évolution du ratio privé-public, c'est-à-dire l'évolution de la proportion entre les mandats en sous-traitance (dépenses liées aux ressources externes) et la masse salariale du MTQ inhérente au fonds routier, est passée de 56,5 % en 2003-2004 à 83,9 % en 2011-2012 (voir graphique 2).

Graphique 2
Évolution du ratio privé-public au MTQ



Perte d'expertise, dépendance, collusion et corruption : le rapport Duchesneau

Le manque de ressources et la perte d'expertise ont engendré une forte dépendance du MTQ envers la sous-traitance avec le secteur privé, comme c'est le cas pour plusieurs autres M/O du gouvernement du Québec.

La perte d'expertise est souvent présentée comme étant l'un des principaux facteurs inhérents à la dépendance envers la sous-traitance avec le secteur privé et la collusion, ainsi que la corruption qui s'en est suivie, comme indiqué dans le rapport de l'Unité anticollusion au MTQ, communément appelé le rapport Duchesneau. Ce dernier mentionne en effet « *qu'avant d'envisager comment certains parviennent à déjouer ou à dévoyer le système, il nous faut identifier par où le ministère rend lui-même ses marchés publics vulnérables et les expose notamment à des risques de collusion* »[9].

Le rapport Duchesneau retient **trois explications** à la perte d'expertise.

(1) La réduction des effectifs et l'attrait du privé :
En plus de la réduction des effectifs de la fonction publique, telle que décrétée par le Conseil du trésor, le rapport Duchesneau précise qu'« *au regard des conditions d'embauche et de salaire, les candidats préfèrent toutefois se tourner vers les firmes privées. Cette difficulté de recrutement d'une relève s'ajoute à un réel problème de rétention du personnel expérimenté. […] Confier les travaux à l'externe revient donc à faire systématiquement appel à des personnes mieux rémunérées. Pour le terrassement, par exemple, la conception des plans et devis et la surveillance des chantiers coûtent 72 % plus cher lorsqu'elles sont réalisées par le secteur privé et sont de 131 % plus élevées dans le cas de la couche d'usure.* »[10]

(2) L'externalisation des dépenses et le transfert de compétences pour expliquer la perte d'expertise :
L'essentiel du travail stratégique étant maintenant réalisé à l'externe, les « *ingénieurs d'expérience se disent réduits à ne plus réaliser que des projets de faible envergure, mais très exigeants en matière de temps* »[11].

Le MTQ confirmait en 2011 que « *90 % des inspections des structures sont réalisées par des firmes de génie-conseil, contre à peine 10 % pour les inspecteurs gouvernementaux. […] En comparaison, l'Ontario sous-traite 50 % des inspections en 2011, soit 40 % de moins qu'au Québec, selon une porte-parole du ministère ontarien des Transports. Le Nouveau-Brunswick, quant à lui, fait réaliser la grande majorité des inspections par des ingénieurs du gouvernement.* »[12] Il faut dire que les conditions de rémunération sont généralement plus favorables dans les administrations publiques de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick que dans celle du Québec.

Depuis un certain temps, les ingénieurs expérimentés du MTQ se contentent de gérer des contrats, de coordonner les projets et d'autoriser les paiements, « *ce qui signifie notamment que la plupart*

---

[9] *Rapport de l'Unité anticollusion au MTQ*, Document secret, septembre 2011, p. 13.
[10] *Ibid.*, p.14-15.
[11] *Ibid.*, p. 15.
[12] Vincent Larouche, *La Presse*, « Inspections de structures : le Québec parmi les champions de la sous-traitance », 3 août 2011, http://www.cyberpresse.ca/actualites/201108/02/01-4423039-inspections-de-structures-le-quebec-parmi-les-champions-de-la-sous-traitance.php.

de ceux qui travaillent en régie ne développent plus guère leurs connaissances sur le terrain et savent de moins en moins comment fonctionne véritablement un chantier. Ce ne sont plus tant de véritables ingénieurs, dit-on, que des gestionnaires de projets cantonnés dans des tâches administratives, au plus loin des réalités du terrain. »[13]

(3) La perte des habiletés nécessaires à gérer le risque :
Elle fait en sorte que le MTQ éprouve des difficultés à gérer son réseau. « *Il se retrouve avec des employés très peu sensibilisés à certains risques et qui n'ont ni le temps, ni la formation, ni les moyens pour détecter notamment des signes de collusion; il est dès lors plus difficile au ministère d'en contrer les manœuvres, si elles se présentent, et d'effectuer des choix éclairés, indépendants et stratégiques pour son propre réseau.* »[14]

Considérant les problèmes exposés ci-dessus, ne serait-il pas justifié de rétablir des conditions de rémunération adéquates de tous les emplois gouvernementaux stratégiques pour embaucher des professionnelles et professionnels expérimentés et pour retrouver l'expertise nécessaire afin de reprendre en main le contrôle des marchés stratégiques et ainsi diminuer les coûts, assainir les finances publiques et réduire la dette du Québec ?

Avec une certaine expertise retrouvée par le biais de l'embauche de personnel qualifié, il convient ensuite d'examiner la possibilité d'établir un cadre de référence (un étalon) pour connaître les coûts et pour estimer les économies afin de faciliter l'analyse des options. Cela permettrait de s'assurer que l'acquisition, par exemple, de services professionnels est le choix le plus avantageux par rapport à la réalisation des travaux à l'interne ou encore de statuer qu'à coût égal ou moindre, la réalisation à l'interne devrait primer.

Considérant que le secteur des RI au gouvernement du Québec – au CSPQ (p. ex., le programme SAGIR), mais aussi dans les réseaux (p. ex., Dossier Santé Québec [DSQ]) et dans plusieurs M/O importants – vit les mêmes problèmes que le MTQ pour ses ressources humaines (perte d'expertise, difficultés d'attraction et de rétention, etc.) qui engendrent une forte dépendance envers les grandes entreprises privées du secteur, ne serait-il pas justifié d'évaluer la pertinence de réaliser une enquête sur la corruption et, surtout, sur la collusion dans la sous-traitance au gouvernement du Québec relative au secteur des RI[15] ?

Il faut noter que les trois plus importantes firmes du secteur des RI (LGS, CGI et DMR-Fujitsu Conseil Canada) obtiennent environ la moitié de l'ensemble des contrats publics, ce qui pourrait expliquer, entre autres, les dépassements de coûts maintes fois observés, par exemple dans le cas des projets SAGIR et DSQ[16]. Le SPGQ n'est d'ailleurs pas le seul à se poser cette question. De fait, le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) demandait, en janvier 2013, la tenue d'une enquête publique sur les contrats d'informatique au gouvernement du Québec[17]. Le 16 juin 2014, Antoine Robitaille, éditorialiste au quotidien *Le Devoir*, précisait qu'en matière

---

[13] *Rapport de l'Unité anticollusion au MTQ, op.cit.*, p. 15-16.
[14] *Ibid.*, p. 16.
[15] Rappel de la note infrapaginale numéro 6 : Selon le rapport 2012-2013 du Vérificateur général du Québec, dans presque la moitié des 38 contrats informatiques examinés, d'une valeur totale de 271 M$, il n'y avait qu'un seul soumissionnaire, et ce, malgré le recours aux appels d'offres.
[16] Outre ces très grands projets, plusieurs autres projets de moindre importance connaissent également des dépassements de coûts considérables. Mentionnons, à titre d'exemple, qu'un rapport d'enquête de la Commission de la fonction publique (dossier 1314-E-26,00, 5 mai 2014) souligne qu'un contrat de services professionnels pour la consolidation et le déploiement de la gestion intégrée des documents au MTQ octroyé à Fujitsu Conseil Canada a connu trois avenants, faisant passer l'enveloppe maximale de 2,7 M$ à 3,5 M$.
[17] Robert Dutrisac, *Le Devoir*, « Contrats informatiques : le SFPQ réclame une enquête publique », 16 janvier 2013, http://www.ledevoir.com/politique/quebec/368457/contrats-informatiques-le-sfpq-reclame-une-enquete-publique.

informatique, « *plusieurs signaux laissent entrevoir des situations qui, en de nombreux aspects, s'apparentent à celles mises au jour par la commission Charbonneau dans le domaine de la construction* » et « *que nos élus (à l'instar des députés français) forment une commission afin, entre autres choses, de définir des contre-pouvoirs face aux puissances de l'informatique* »[18].

La réponse du gouvernement Charest au rapport Duchesneau : les actions concertées

Les *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption* consistent en un plan d'action rendu public par le SCT et par le MTQ le 20 octobre 2011 en réponse au rapport Duchesneau. Lors de sa conférence de presse pour annoncer son plan d'action, Mme Michelle Courchesne, alors présidente du Conseil du trésor, a annoncé la reprise à l'interne de 119 M$ d'activités jusqu'alors réalisées en sous-traitance. Le coût à l'interne s'est établi à 61 M$. Les contribuables payaient deux fois plus cher en sous-traitance que ce qu'il en coûte maintenant à l'interne.

En 2011-2012, la valeur des contrats en services professionnels au MTQ s'élève à 540 M$, une économie potentielle de 276 M$. L'État sous-traite principalement pour réduire la taille de la fonction publique, alors que cette dernière est un rempart à la collusion et à la corruption, en plus d'être une solution plus économique que la sous-traitance.

« *Ces nouvelles mesures annoncées*, disait Mme Courchesne, *renforceront la capacité interne de nos organisations et leur permettront de resserrer la gestion des contrats publics. Ces actions*, ajoutait-elle, *visent notamment à favoriser le développement de l'expertise gouvernementale, et à prévenir et détecter toute situation qui porterait atteinte à l'intégrité des contrats publics*. »

Dans leur communiqué, le ministre des Transports, M. Pierre Moreau, et la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, Mme Michelle Courchesne, annonçaient qu'« *avec ces actions concertées, nous entendons implanter un véritable changement de culture au sein du ministère des Transports, et de tous les ministères et organismes du gouvernement. C'est dans un souci de rigueur et de transparence que nous sommes déterminés à agir afin de renforcer la capacité de nos organisations et d'assurer un meilleur usage des fonds publics.* »[19]

De manière très concrète, l'axe 2 du plan d'action constitue une affirmation d'un leadership en matière d'expertise en proposant les mesures suivantes :

- Ajout de près de 1 000 employés (970 ETC – équivalent temps complet) sur un horizon de cinq ans au MTQ.
- Exemption du remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui partent à la retraite et exemption du gel d'embauche au MTQ.
- Mise en place d'un processus accéléré d'embauche pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics, et reconnaissance de l'expérience et de la scolarité des candidats.

Michelle Courchesne a même alors précisé en conférence de presse que cet ajout de personnel allait se traduire par une économie nette de près de 34 M$ par rapport aux coûts de sous-traitance

[18] Antoine Robitaille, *Le Devoir*, « L'informatique et l'État du Québec : soyons intelligents », 16 juin 2014.
[19] Gouvernement du Québec, *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption* ***:*** *Québec annonce des mesures dans la foulée du rapport de l'Unité anticollusion***,** 20 octobre 2011, http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?motsCles=&listeThe=&listeReg=&listeDiff=&type=&dateDebut=2011-10-20&dateFin=2011-10-20&afficherResultats=oui&idArticle=1910206098.

dans le secteur privé, car « *les nouvelles embauches permettront au MTQ de faire des économies de 58 M$, puisque la sous-traitance au privé sera réduite. Du lot, 24 M$ financeront les nouvelles mesures, pour une économie nette de près de 34 M$.* »[20] Nous avons toujours éprouvé beaucoup de difficultés à avoir des précisions sur ces estimations auprès du MTQ.

En plus de l'embauche de 970 ETC, le plan d'action annonce une série de cibles pour réduire la sous-traitance et pour ramener l'expertise au MTQ. Les principales cibles sectorielles d'accroissement, sur cinq ans, du ratio de travaux à réaliser à l'interne nous font constater à quel point ce ministère a perdu le contrôle dans les secteurs névralgiques comme la préparation des projets et la surveillance des chantiers, au cœur des problèmes révélés par la commission Charbonneau. Ces cibles sont les suivantes :

- Surveillance des chantiers : de 5 à 25 %
- Préparation des projets : de 5 à 25 %
- Inspection des structures : de 50 à 80 %
- Suivi de l'état du réseau : de 68 à 80 %

Considérant que nous avions également fait le même exercice avec le CSPQ dans le cadre des travaux d'un comité gouvernemental de concertation patronale-syndicale relatif à la sous-traitance dans les RI (lettre d'entente nº 8 de la convention collective du SPGQ 2010-2015) pour faire passer la proportion des tâches qui seront exécutées à l'intérieur du CSPQ dans le domaine de la gestion de projets et dans celui de l'architecture de données de 5 à 25 %, ce qui aurait nécessité environ 300 nouveaux ETC, **nous proposons** de reprendre l'exercice, mais cette fois à grande échelle, car la cible des deux domaines susmentionnés a été établie à titre de projet pilote.

La ministre Courchesne a alors clairement indiqué que le mouvement ne s'arrêterait pas au MTQ. « *Nous allons commencer par le ministère des Transports. Je peux vous dire qu'il y en a d'autres qui suivront, pour faire en sorte que, oui, nous assumions nos responsabilités, celles auxquelles la population s'attend, pour protéger nos investissements, s'assurer que nos lois sont respectées, et ça veut dire, oui, de l'ajout de cette expertise*. » **Nous proposons** donc, sur le modèle des *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*, que le gouvernement du Québec annonce immédiatement la création de 1 500 nouveaux postes d'ETC, professionnels et techniciens dans le secteur des RI pour atteindre un certain nombre de cibles de reconstruction de l'expertise dans divers créneaux stratégiques du secteur des RI dans l'ensemble de la fonction publique et, ainsi, pour engendrer d'importantes économies.

Notons que cette dernière recommandation doit se réaliser en parfaite concertation avec la recommandation précédente, et ce, dans le but de prioriser les domaines et les organismes les plus stratégiques dans lesquels les ETC doivent d'abord se déployer. Le total des cibles sectorielles dépassera inévitablement les 1 500 nouveaux ETC dans le secteur des TI, si on considère qu'il fallait, par exemple, 300 nouveaux ETC pour faire passer la proportion des tâches qui seront exécutées à l'intérieur – seulement – du CSPQ dans le domaine de la gestion de projets et dans celui de l'architecture de données de 5 à 25 % – pas de 50 à 75 %, mais de 5 à 25 % !

[20] Mélissa Guillemette, *Le Devoir*, « Lutte contre la corruption : Québec dévoile son plan », 21 octobre 2011, http://www.ledevoir.com/politique/quebec/334121/lutte-contre-la-corruption-quebec-devoile-son-plan.

Comme nous l'avons déjà souligné, la seule obtention de nouveaux ETC ne règle pas tous les problèmes de reconstruction de l'expertise à l'interne. Le gouvernement du Québec éprouve, très concrètement, d'importantes difficultés de recrutement. Dans le cas qui nous préoccupe actuellement, le MTQ compose encore et toujours avec certaines difficultés de recrutement inhérentes à l'obtention des 970 ETC associés aux *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption* en novembre 2011.

Le site Web du MTQ annonce qu'il prévoit recruter près de 2 000 personnes entre 2012 et 2017 afin de pourvoir :

- les nouveaux postes qui lui ont été accordés dans la foulée des diverses actions entreprises pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption (970);
- les postes liés aux mouvements réguliers de personnel qui surviennent chaque année (départs à la retraite ou volontaires, etc.).

Dans le premier cas, le MTQ indique, dans son dernier Rapport annuel de gestion (2012-2013), qu'en date du 31 mars 2013, il a procédé à l'affectation de 153 employés dans le cadre de la mise en œuvre des *Actions concertées*. Ceux-ci sont-ils expérimentés ? Selon le MTQ, il y a un mélange d'employés expérimentés et d'autres moins expérimentés. En ce qui concerne les nouveaux ingénieurs, ils sont très peu expérimentés, selon l'APIGQ. De plus, certains nouveaux ingénieurs au MTQ peuvent être expérimentés, mais dans un autre domaine que le génie civil; ils sont alors en réorientation de carrière.

Mentionnons également que des employés spécialisés sont indispensables dans tous les secteurs stratégiques pour effectuer un suivi des contrats et pour veiller à l'amélioration de la gestion contractuelle. Le plan d'action du MTQ prévoyait d'ailleurs l'embauche de 74 comptables et analystes de marché parmi les 970 nouveaux employés pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption. L'embauche de tels employés serait évidemment tout aussi pertinente dans le secteur des RI.

Dans le second cas, c'est-à-dire les postes liés aux mouvements réguliers de personnel qui surviennent chaque année, l'effectif régulier et occasionnel du MTQ est passé de 6 221 à 6 494 employés entre 2011-2012 et 2012-2013. Le nombre de départs à la retraite est de 250 en 2012-2013. Ce nombre était plus important au cours des années précédentes; il était par exemple de 382 en 2009-2010. Le nombre de départs volontaires n'est pas indiqué dans le Rapport annuel de gestion du MTQ.

Les principaux problèmes inhérents à l'attraction de la main-d'œuvre d'une organisation relèvent de sa capacité à trouver, à sélectionner et à embaucher ses ressources humaines dans le but d'atteindre ses objectifs stratégiques. Il s'agit des difficultés d'une organisation à recevoir des candidatures intéressantes (en nombre et en qualité d'expertise, le tout en fonction des efforts déployés) lorsqu'elle désire pourvoir un poste.

Pour rebâtir l'expertise de la fonction publique québécoise, il ne suffit pas d'embaucher et de former de jeunes diplômés : il faut également pouvoir embaucher des professionnelles et professionnels déjà expérimentés pouvant être immédiatement autonomes et même dotés d'une expertise de pointe servant à définir et à planifier les besoins à long terme des services publics. Bien que souvent talentueux, les nouveaux employés sont généralement peu expérimentés, au bas des échelles salariales et aux prises avec des compressions dans le domaine de la formation et du transfert de connaissances. Mentionnons, pour terminer cette partie, qu'il s'avère impératif de

payer le prix du marché pour recruter des employés expérimentés dans le domaine du génie ainsi que dans d'autres domaines stratégiques.

La protection des divulgateurs et autres mesures : une nécessité pour un État québécois intègre

Comme nous l'ont démontré les témoignages entendus à la CEIC concernant la divulgation de pratiques collusoires, la protection des divulgateurs représente indubitablement une nécessité pour un État québécois intègre, comme c'est le cas en ce moment dans la très grande majorité des gouvernements des pays développés.

Les nombreux témoignages livrés devant la Commission nous auront notamment appris qu'il n'existe pas un seul portrait pour décrire celles et ceux qui décident de briser la loi du silence et de divulguer des actes répréhensibles. Qu'ils soient syndicalistes, ingénieurs ou autres, les lanceurs d'alerte ont cependant une soif d'éthique comme principal point commun.

Mais les individus ayant un certain sens de l'éthique ne deviennent pas tous lanceurs d'alerte. En survolant la littérature traitant de ce sujet ainsi qu'en décortiquant les nombreux témoignages ayant traité de divulgation d'actes répréhensibles, on remarque que la peur des représailles est ici névralgique. Les représailles peuvent prendre différentes formes : harcèlement, intimidation par les pairs, atteintes à la réputation, blocages professionnels, pertes économiques, poursuites judiciaires, etc. Et elles sont souvent bien réelles. Si nous accordons la plus grande des valeurs au témoignage de tous ceux et celles qui ont choisi de lancer une alerte, ceux que nous retenons pour en faire un cas d'école sont ceux de Karen Duhamel et de Yannick Gourd.

Résumons-en brièvement l'essence. Ils sont ingénieurs juniors et travaillent sur le même projet. Karen Duhamel travaille pour Genivar (une firme de génie-conseil), Yannick Gourd pour Tecsult (un entrepreneur en construction) et Élyse de Courval pour le MTQ. Tous les trois sont témoins d'actes répréhensibles de la part de leur supérieur immédiat. Karen Duhamel et Yannick Gourd protestent. Alors que Yannick Gourd finit par céder au chantage de son employeur, Karen Duhamel persiste et signe. Elle dénonce les actes répréhensibles de Noubar Samerjian à ses supérieurs, Jocelyn Drouin et Jean-François Gauthier.

Devant leur inaction, elle tente d'interpeler le syndic de l'Ordre des ingénieurs du Québec, mais en vain. Elle tente à nouveau d'alerter MM. Drouin et Gauthier. Elle comprend qu'ils sont de connivence avec M. Samerjian et décide de quitter Genivar. Elle sera par la suite poursuivie par ses détracteurs. Durant dix ans, elle aura de nombreuses difficultés à se trouver un nouvel emploi. Grâce à des contacts dans le milieu du génie-conseil, elle finira par apprendre que ses potentiels employeurs ne contactaient pas ses références à elle chez Genivar, mais plutôt les leurs. Jean-François Gauthier sabotait donc incessamment toutes ses tentatives d'être embauché ailleurs. Quant à Élyse de Courval du MTQ, il semble qu'elle soit restée sous le joug de la loi du silence.

On peut en tirer quelques constats. Premièrement, la dénonciation hiérarchique a une portée limitée. D'abord, parce que le traitement de l'acte répréhensible qui est dénoncé dépend de la sensibilité et de la volonté des individus en position d'autorité de s'y attaquer. Ensuite, parce que ces mêmes individus peuvent avoir un intérêt particulier à ce que l'acte répréhensible ne soit pas divulgué. Deuxièmement, le devoir de réserve imposé par un employeur en l'absence d'un sanctuaire pour divulguer – de façon anonyme et sécuritaire – des actes répréhensibles peut se

traduire en une véritable omerta[21]. Troisièmement, le rapport de force entre l'individu lanceur d'alerte et l'institution instigatrice des représailles est indubitablement disproportionné[22].

Si ces témoignages nous informent des risques que peuvent courir celui ou celle qui décide de lancer une alerte éthique, il faut toujours garder à l'esprit que la divulgation d'actes répréhensibles n'est qu'un baume sur une plaie béante. La corruption trouve son terreau le plus fertile dans la conjugaison d'une concentration extraordinaire du pouvoir et d'une discrétion sans faille.

Pour combattre la corruption administrative et pour soutenir l'intégrité, il est donc impératif de disposer d'outils qui ont du mordant. Considérant que le premier ministre « *a donné un mandat spécifique au ministre responsable de l'Accès à l'information* [M. Jean-Marc Fournier] *de réviser les lois et les règlements qui touchent l'accès à l'information, la divulgation des informations relatives aux contrats, aux dépenses et aux engagements de l'État et de ses représentants* » lors de son discours inaugural, le premier de ces outils devrait être un régime d'accès à l'information qui serait enfin garant d'une plus grande transparence[23]. Une révision radicale du régime d'accès à l'information permettrait d'agir en amont (prévenir les actes répréhensibles) plutôt qu'en aval (dénoncer et punir ces actes).

Par ailleurs, la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) vise à promouvoir, entre autres, la confiance des Québécoises et des Québécois dans les marchés publics, et ce, en attestant l'intégrité des concurrents, la transparence dans les processus contractuels et la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Plusieurs organismes publics sont visés par cette loi, mais nous constatons que certains organismes d'intérêt en sont exemptés. Également, M. Michel Dumont, conseiller au SCT, a rappelé, lors de son passage à la commission Charbonneau, que de nombreux services professionnels ne sont pas couverts par la LCOP, en raison d'une décision gouvernementale. C'est le cas des services des architectes, des ingénieurs, des médecins, des dentistes, des pharmaciens, des vétérinaires, des infirmières, des avocats, des notaires et des comptables.

Dans l'intérêt public, il faut que l'ensemble des donneurs d'ouvrage impliquant des fonds publics soit assujetti à la LCOP, que les appels d'offres et les contrats de gré à gré soient inscrits dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) du gouvernement du Québec et que toutes les données s'y retrouvant soient disponibles en format ouvert. Par exemple, certaines sociétés d'État comme la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), Loto-Québec et la

---

[21] Cela est particulièrement vrai pour tous ceux et celles qui sont soumis au devoir de réserve inscrit dans la Loi sur la fonction publique et qui s'étend même au-delà de la vie professionnelle active.

[22] Parce qu'elles ne sont guère circonscrites, les représailles peuvent même se traduire fallacieusement devant les tribunaux (les poursuites-bâillons, aussi appelées SLAPP – pour *Strategic Lawsuit Against Public Participation* – ou poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, sont classiques en la matière).

[23] En vertu de l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, c'est à la personne investie de la plus haute autorité d'un organisme assujetti à la loi qu'incombe la responsabilité de l'accès à l'information. Cette disposition, surtout dans des structures fortement hiérarchisées comme celles des ministères et organismes publics où le devoir de réserve est même inscrit dans la Loi sur la fonction publique, induit la monopolisation de l'information; un précieux instrument de pouvoir.
Pour s'assurer davantage de transparence, il faudrait essentiellement deux choses. La première est de passer d'une divulgation réactive à une qui soit proactive. Il faut qu'un document détenu par un organisme public soit d'abord réputé comme public et accessible à toutes et à tous. La seconde est de scinder la responsabilité de l'accès à l'information entre deux sources de pouvoir antagonistes (p. ex. : employeur et employés) pour faire l'interprétation la plus restrictive possible des clauses de non-divulgation prévues à la loi.

Société des alcools du Québec (SAQ) figurent dans le SEAO comme donneurs d'ouvrage, mais les données les concernant ne sont pas disponibles en format ouvert. Il en va de même pour Hydro-Québec, société pour laquelle le SEAO n'offre aucun résultat. Force est de constater que nous sommes bien loin d'avoir toutes les données en format ouvert. Le principe de transparence doit pourtant s'appliquer à tous les organismes publics.

En l'absence de volonté politique ferme de s'atteler à un profond changement de culture organisationnelle dans les M/O publics, on peut penser, comme autre outil important pour combattre la corruption administrative et pour soutenir l'intégrité, à la possibilité pour les employés de l'État de divulguer des manquements à l'éthique et à l'intégrité. On doit cependant être en mesure de bien protéger les divulgateurs. Les meilleures lois visant à protéger les divulgateurs constituent un coffre à outils incomparable pour que les employés d'une fonction publique puissent jouer pleinement leur rôle de véritables gardiens de l'intégrité des services publics.

Le Québec a le devoir de se doter d'une loi sur la protection des divulgateurs qui fasse école dans le monde et qui lui permette de se positionner comme un champion de l'intégrité. Il en a bien besoin, car, à la suite des révélations de la commission Charbonneau et des multiples témoignages de cas de corruption et de collusion largement publicisés, le gouvernement du Québec s'est doté d'une série d'instruments juridiques pour éviter que ce genre de comportement ne se reproduise. Un des instruments juridiques qu'il reste à mettre en place est celui de la protection des divulgateurs.

Plusieurs organisations internationales recommandent aux États de se nantir de mécanismes légaux de protection des divulgateurs dans le cadre d'une lutte efficace contre la corruption. L'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des États américains (OÉA), le Conseil de l'Europe et le Groupe des vingt (G20), entre autres, ont tous diffusé des avis ou produit des conventions internationales sur la lutte à la corruption qui stipulent qu'une législation visant la protection des divulgateurs est essentielle dans une lutte efficace contre la corruption, autant dans le secteur public que privé.

Plus de 60 pays, dont le Canada (gouvernement fédéral et quelques provinces), ont déjà emboîté le pas. Il se dégage déjà, à travers les différentes expériences législatives, un certain nombre de meilleures pratiques identifiables.

À maintes reprises, le SPGQ est intervenu dans l'espace public pour offrir sa collaboration au gouvernement dans la mise en place d'une loi de protection des divulgateurs d'actes répréhensibles. Quand le gouvernement du Québec se décidera enfin à aller de l'avant, le SPGQ sera fin prêt à intervenir de nouveau et fera des recommandations dans le sens d'une protection complète et efficace pour les divulgateurs, inspirée des meilleures pratiques dans le monde.

Stratégiquement placés pour permettre au gouvernement de bien remplir sa mission, les membres du SPGQ, détenteurs de l'expertise de l'État, sont dans la meilleure position pour jouer le rôle de véritables gardiens de l'intégrité des services publics. Comme nos membres peuvent être témoins d'actes répréhensibles dans l'exercice de leurs fonctions, il va donc de soi que nous intervenions à cet effet.

Selon l'OCDE, « *le risque de corruption augmente significativement dans les environnements dans lesquels le signalement de méfaits n'est pas encouragé ou protégé* »[24]. Le Québec a donc toutes les raisons d'agir promptement pour protéger les divulgateurs et, ainsi, améliorer ses chances de venir à bout de la corruption et de tous les types d'actes répréhensibles. Les grands principes directeurs d'une législation efficace sont les suivants :

Une législation spécifique, claire, complète, simple et effective

Une législation spécifique, claire, complète, simple et effective doit être mise en place pour protéger ceux et celles qui, de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables, dénoncent des actes suspects ou répréhensibles. Cette législation devrait prévoir des chaînes de divulgation dignes de confiance susceptibles de recueillir les plaintes et de constituer une option sécuritaire au silence. L'attention portée à la protection des divulgateurs est un élément clé d'un dispositif efficace de divulgation de comportements répréhensibles.

Une définition complète du terme « divulgateur »

Transparency International a notamment proposé en 2004 une définition très complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte » :

« *C'est l'individu qui a connaissance d'informations constituant des indices sérieux qu'un acte contraire aux lois et règlements ou qu'un acte contraire aux règles professionnelles propres à un secteur d'activité a été commis ou est sur le point d'être commis, et qui veut alerter les personnes compétentes au sein de l'entreprise ou de l'organisme dont il dépend ou, lorsque cette alerte n'est pas envisageable ou qu'elle est de nature à l'exposer à un risque sérieux de représailles, les autorités administratives ou judiciaires.* »

Pour Transparency International, le but du signalement d'un comportement répréhensible est d'abord et avant tout de protéger l'intérêt public. Elle invite les institutions publiques et les sociétés privées à établir des programmes pour protéger les divulgateurs contre les représailles. Ces programmes devraient comporter des canaux appropriés pour le signalement, une évaluation indépendante et des mécanismes de suivi efficaces.

Un champ d'application large

La protection de la loi devrait s'appliquer à un large éventail de types de divulgations, entre autres : des violations de la loi, des règlements et des procédures administratives, des erreurs grossières de gestion, des dépenses faramineuses et non justifiables, des abus d'autorité, des offenses criminelles comme la corruption ou la fraude, des manquements aux obligations légales, des erreurs judiciaires, des dangers pour la santé et l'environnement, ainsi que des tentatives de dissimulation des faits reliés aux sujets nommés précédemment. Cette liste ne devrait pas être limitative, de manière à englober des cas non spécifiquement prévus.

[24] Note de l'OCDE sur les principes directeurs et les bonnes pratiques adoptés lors de la réunion du Groupe anticorruption du G20 à Bali les 12 et 13 mai 2011.

Une protection étendue

Les travailleurs permanents provenant tant du secteur public que privé, ainsi que tous les employés atypiques comme les consultants, les employés temporaires et occasionnels, les formateurs, les stagiaires, les étudiants, les sous-traitants, les futurs et anciens employés, et les bénévoles devraient être protégés des représailles lorsqu'ils signalent de bonne foi des comportements répréhensibles. L'entourage des divulgateurs qui confirme les dires ou apporte de l'information supplémentaire devrait également jouir d'une protection. Cette liste ne devrait pas, elle aussi, être limitative.

Les divulgations faites de mauvaise foi devraient être sanctionnées

La loi devrait s'appliquer à toute divulgation faite de bonne foi. Une « divulgation de bonne foi » consiste en une dénonciation basée sur la croyance honnête que l'information révélée était vraie au moment de la divulgation. Pour éviter les abus et mettre en place un système crédible de protection des divulgateurs, la divulgation de mauvaise foi délibérée devrait être sanctionnée par le droit civil, criminel ou du travail, selon le cas.

Des procédures internes et externes claires et simples de divulgation

La loi peut prévoir un ou plusieurs canaux par lesquels une divulgation de bonne foi de faits répréhensibles peut être effectuée. En général, les lois spécifiques de protection des divulgateurs prévoient le respect de procédures internes précises avant de pouvoir en appeler à une instance externe.

L'expérience de nos membres démontre cependant que ces procédures internes servent bien plus à identifier l'auteur d'une divulgation embarrassante pour l'organisation afin de l'écraser à coup de représailles, plutôt qu'à apporter les correctifs allant dans le sens de l'intérêt public. Dans l'état actuel des choses, nous croyons donc qu'il est souhaitable de miser sur une procédure de divulgation à l'externe pour éviter les risques de représailles.

Le divulgateur devrait pouvoir contribuer et être mis au courant des suivis liés à sa plainte dans des délais raisonnables, en plus de pouvoir compter sur des services-conseils et de l'accompagnement. Le secteur privé devrait également être encouragé ou obligé par la loi à mettre en place des mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles.

Les divulgateurs devraient donc avoir la possibilité de divulguer l'information à l'extérieur de l'organisation à une autorité indépendante. Nous pensons que, pour le moment, le Protecteur du citoyen serait le mieux placé pour accomplir cette tâche, mais, que ce soit lui ou une autre entité indépendante, comme le Vérificateur général, l'important est qu'il soit tout à fait indépendant des pouvoirs politiques et administratifs (contrairement à ce qui semble être le cas au palier fédéral).

D'autres canaux de divulgation devraient aussi être ouverts, comme le législateur, le ministre responsable, le système de justice, la police, les médias ou les organismes de la société civile spécialisés dans l'accompagnement et dans le conseil aux divulgateurs. Il est important de favoriser la possibilité pour le divulgateur de recourir à plusieurs canaux protégés de divulgation afin d'éviter que tout ne repose sur une seule autorité, même si elle se veut indépendante. En effet, il n'est jamais exclu qu'un dirigeant d'organisme puisse être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions.

Comme les médias sont de plus en plus sollicités pour révéler des comportements répréhensibles, la protection des sources journalistiques devrait faire partie de la loi.

Le renforcement positif pourrait être encouragé. Les divulgateurs devraient recevoir une reconnaissance pour avoir empêché un préjudice pour l'organisation publique ou la société privée. Un système de récompense monétaire pourrait être instauré pour stimuler et pour récompenser la divulgation de bonne foi, comme cela se fait aux États-Unis, par exemple. Un système qui permet au divulgateur de poursuivre en justice, au nom du gouvernement, pourrait également être mis en place.

Les types de représailles interdites par la loi

La loi doit protéger contre toute forme de représailles ou de discrimination, que ce soit les congédiements, les sanctions disciplinaires, les suspensions, les rétrogradations, les transferts ou réassignations, les évaluations négatives, le harcèlement, les menaces, la stigmatisation par les pairs, la perte de statut ou de bénéfices, le blocage quant aux primes, l'accès à la formation ou aux promotions, ou tout changement significatif dans les responsabilités, dans les tâches et dans les conditions de travail. De plus, le SPGQ estime que la liste des représailles interdites par la loi devrait demeurer ouverte et non limitative, de façon à éviter que l'imagination de certains gestionnaires ne permette de contourner le régime de protection des divulgateurs.

Un processus transparent et fiable pour les deux parties (divulgateurs et répondants) doit être mis en place. La loi doit prévoir la protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes, de même que des sanctions en cas de révélation de l'identité du divulgateur sans son consentement explicite.

L'essentielle inversion du fardeau de la preuve pour les victimes de représailles

Comme cela s'applique dans les cas de représentants syndicaux ou de femmes en congé de maternité victimes de représailles de leur employeur, le fardeau de la preuve devrait être inversé pour les divulgateurs de bonne foi. L'employeur devrait avoir à prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation de bonne foi d'actes répréhensibles.

Une immunité préventive pour les divulgateurs de bonne foi

Toute divulgation faite de bonne foi selon la loi devrait jouir d'une immunité devant toute procédure disciplinaire et toute responsabilité civile, criminelle ou administrative, incluant le libelle et la diffamation, afin d'éviter qu'un divulgateur ne croule sous des poursuites judiciaires faites de mauvaise foi. La loi devrait protéger l'erreur honnête et de bonne foi du divulgateur, devrait protéger le droit pour le divulgateur de refuser de participer à des actes qu'il suspecte être répréhensibles et devrait invalider toute convention, tout accord ou tout règlement privé qui en perturbe l'application.

La mécanique d'application de la loi et la réparation des préjudices

La législation doit être effectivement appliquée et devrait être aussi solide et consistante que possible. Un organisme indépendant déjà existant, comme le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général, ou spécialisé à être créé doit superviser l'application de la loi et recevoir les plaintes de représailles ou d'investigations internes erronées. Il doit aussi avoir le pouvoir de recommandation contraignante et de référence aux instances judiciaires appropriées, comme l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Dans l'état actuel des choses, le SPGQ recommande que ces responsabilités soient confiées au Protecteur du citoyen.

Tout divulgateur qui se croit victime de préjudices doit avoir la possibilité de recourir au système de justice pour obtenir réparation. Cette réparation peut prendre la forme d'une compensation en dommages et intérêts, d'un retour aux fonctions d'origine, d'un transfert dans un poste équivalent ou d'une indemnité couvrant le salaire perdu. Un fonds d'indemnisation pourrait être mis en place par le législateur pour les cas où le répondant est insolvable.

Tout acte de représailles par l'employeur contre la divulgation devrait être passible de mesures disciplinaires ou de poursuites civiles ou criminelles selon la gravité des gestes posés.

La diffusion et l'évaluation périodique de la loi

L'organisme indépendant existant ou spécialisé à être créé devrait être responsable de diffuser le maximum d'information sur la loi et de la promouvoir auprès du public. Cette information servirait, entre autres, à faire en sorte que le public en général, les employeurs et les employés perçoivent la dénonciation ou la divulgation de gestes répréhensibles comme étant un acte de loyauté envers le public et l'organisation.

À la suite de l'adoption de la loi, l'organisation d'une grande campagne d'information pour expliquer qu'il s'agit d'un changement radical en matière de protection des divulgateurs de bonne foi serait, à notre avis, essentielle à l'efficacité du régime de protection. Tous doivent être conscients du changement de culture[25] que cette loi impliquera.

De la formation devrait être offerte aux gestionnaires pour qu'ils soient capables de recevoir adéquatement les divulgations, et de reconnaître et de prévenir les actes de représailles à leur endroit.

La loi devrait prévoir que les employeurs publics et privés informent leurs employés sur leurs droits et sur leurs obligations (affichage, formation, etc.) ainsi que sur les types de divulgations qui sont protégés par la loi.

Au Québec, nous ne pouvons attendre plus longtemps pour agir en matière de protection des divulgateurs. Cependant, le nouveau régime pourrait être perfectible et avoir des conséquences imprévues. C'est la raison pour laquelle la loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique impliquant les associations patronales et syndicales ainsi que la société civile (p. ex., par l'Assemblée nationale, tous les cinq ans). Cela permettrait de vérifier si elle est correctement

[25] C'est d'ailleurs ce que recommande le U.S. Merit Systems Protection Board au président et au Congrès des États-Unis, dans *Blowing The Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, Washington, novembre 2011.

appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer[26]. La loi devrait prévoir la compilation de statistiques sur son application et la publication des résultats sur une base régulière.

En plus des grands principes directeurs d'une législation efficace tels qu'examinés ci-dessus, la simple existence d'une procédure de protection des divulgateurs ne suffit pas à garantir qu'une bonne pratique a été adoptée. Bien souvent, les procédures ont été adoptées davantage pour se mettre en conformité avec la loi ou pour présenter une image factice de désir d'en finir avec la corruption plutôt que dans l'optique d'une amélioration des procédures et d'un changement de culture. Par exemple, dans les M/O du gouvernement, les responsables de l'éthique, qui, comme plusieurs, désirent être promus, sont là pour rappeler à nos membres leurs devoirs de réserve et de loyauté, plutôt que de proposer aux gestionnaires des correctifs respectant l'intérêt public.

Efficacité, crédibilité et confiance nécessaires

Le processus de divulgation devra donc être expéditif et doté de mécanismes de suivi rigoureux pour inciter les gens à rompre le silence. Les moyens nécessaires devront être investis afin que des processus d'enquête rapides et rigoureux convainquent les divulgateurs et les gestionnaires que la vérité sortira de façon claire et que les sanctions applicables seront inévitables. Il faut donc les ressources nécessaires pour un système de protection des divulgateurs crédible, expéditif et rigoureux dont l'application est inévitable, de façon à corriger des comportements répréhensibles plus en amont qu'en aval. Le nerf de la guerre d'une procédure efficace sera la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans le système mis en place.

[26] Le Royaume-Uni a fait récemment une évaluation de son système de protection des divulgateurs dans chacun de ses ministères et organismes.

Conclusion et recommandations

Le gouvernement du Québec est un grand utilisateur de la sous-traitance. Il fait même office « d'expert » en la matière. Malgré ses difficultés budgétaires et l'impact sur la masse salariale, le gouvernement du Québec s'entête toujours à avoir davantage recours à la sous-traitance, même s'il est démontré qu'elle coûte plus cher. Il ne fait que déplacer la dépense d'un poste budgétaire à un autre. En plus, ce recours abusif à la sous-traitance, qui entraîne la perte d'expertise du gouvernement, demeure l'une des causes principales de la collusion et de la corruption dans les marchés publics.

Le SPGQ estime qu'il est fondamental de changer les mentalités afin que tous réalisent qu'il est scandaleux de payer plus cher pour un bien et un service quand il s'agit des fonds publics, alors qu'un usage plus judicieux de l'expertise publique pourrait faire économiser beaucoup au gouvernement. Une majorité de contribuables n'a rien contre le fait de payer des impôts, mais elle en veut pour son argent, elle est contre le gaspillage et elle a soif de transparence.

Lors d'une conférence intitulée *L'éthique, l'intégrité et le monde des affaires* et prononcée lors du déjeuner-conférence du Conseil du patronat du Québec le 14 mai dernier, Mme Suzanne Coupal, qui a siégé pendant près de 20 ans à Montréal comme juge à la Chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec, a d'ailleurs mentionné qu'« *un des mérites de la CEIC est d'avoir sensibilisé ses auditeurs à la difficulté de gérer le bien public ou encore la chose d'autrui. Une prise de conscience s'imposait : on ne peut continuer ainsi à frauder les fonds publics et à se voler nous-mêmes. Nous sommes tous redevables aux générations futures de notre conduite.* »

Le SPGQ est conscient que le gouvernement québécois ne peut tout réaliser lui-même. Toutefois, comme tous les gouvernements modernes et stratèges, il doit avoir les compétences nécessaires pour gérer une certaine sous-traitance spécialisée et ponctuelle, ainsi que divers partenariats. En sabrant les effectifs pour réduire le coût des dépenses de l'État québécois, ce qui a pour conséquence d'atrophier l'expertise de sa fonction publique, le gouvernement du Québec provoque malheureusement une hausse de plus en plus importante des coûts des services sous-traités et de sa dépendance au secteur privé.

La lutte à la sous-traitance gouvernementale abusive doit donc demeurer une priorité – voir les cinq premières recommandations ci-dessous. Il convient en effet de viser une baisse rapide et réaliste de la sous-traitance gouvernementale, comme ce fut récemment le cas des contrats de service d'architecture et d'ingénierie au MTQ.

Par ailleurs, rappelons que le Québec vit présentement une crise éthique importante causée par les révélations troublantes sur la collusion et la corruption dans l'industrie de la construction à la commission Charbonneau. Cette crise touche la politique québécoise, le monde municipal, les partis politiques, les firmes de génie, les entreprises et les syndicats, et affecte la confiance des citoyennes et des citoyens envers leurs institutions démocratiques. L'image du Québec à l'étranger a été passablement amochée.

La collusion et la corruption ne sont pas des phénomènes strictement québécois. Selon l'OCDE et la Banque mondiale, la corruption coûte près de 2 100 G$ par année dans le monde, soit 5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Par ailleurs, les hautes autorités policières de l'Ontario sont venues témoigner à la CEIC en indiquant que le crime organisé était encore plus présent à Toronto qu'à Montréal. Mais le Québec a maintenant, avec la CEIC, une occasion unique

d’apporter des correctifs efficaces pour endiguer ce problème quasi universel et de devenir premier de classe à l’échelle mondiale.

Le gouvernement du Québec a mis en place un certain nombre de mesures pour corriger la situation. Cependant, selon le SPGQ, il lui reste, entre autres, à se doter d’un instrument législatif complet et solide de protection des divulgateurs, car le risque de corruption augmente significativement dans les environnements dans lesquels le signalement de méfaits n’est pas encouragé ou protégé.

Sur cette base ainsi que sur la base des expériences de terrain vécues par ses 25 500 membres professionnels, le SPGQ recommande au gouvernement de se doter d’une loi spécifique sur la protection des divulgateurs qui s’appuiera sur les meilleurs principes et pratiques reconnus, qui fera école dans le monde et qui permettra au Québec de se positionner comme un champion de l’intégrité.

Une solide loi sur la protection des divulgateurs permettra au gouvernement du Québec de jouer enfin pleinement son rôle de véritable gardien de l'intégrité. Le nerf de la guerre d'une protection efficace sera finalement la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans la crédibilité du système mis en place. Le SPGQ formule donc 15 recommandations pour protéger efficacement les divulgateurs d'actes répréhensibles – voir les recommandations 8 à 22 dans la section suivante.

Recommandations sur la réduction de la sous-traitance et sur la limitation de la collusion

1. Examiner la possibilité d’établir un cadre de référence (un étalon) pour connaître les coûts et pour estimer les économies afin de faciliter l’analyse des options, permettant ainsi de s’assurer que l’acquisition de services professionnels soit le choix le plus avantageux par rapport à la réalisation des travaux à l’interne ou encore de statuer qu’à coût égal ou moindre la réalisation à l’interne devrait primer.

2. Évaluer la pertinence de réaliser une enquête sur la corruption et, surtout, sur la collusion dans la sous-traitance au gouvernement du Québec relative au secteur des ressources informationnelles (RI).

3. Établir, à l’instar du MTQ, des cibles sectorielles d’accroissement du ratio de travaux à réaliser à l’interne dans l’ensemble du gouvernement du Québec pour le secteur des TI, et ce, dans le but de reconstruire une expertise interne ou d’établir un pourcentage (maximum) de dépendance envers l’externe (p. ex. : 30 % ou 40 %, variable selon les sous-secteurs des RI) que l’on ne pourrait dépasser.

4. Annoncer rapidement la création de 1 500 nouveaux postes d’ETC, professionnels et techniciens dans le secteur des TI pour atteindre un certain nombre de cibles de reconstruction de l’expertise dans divers créneaux stratégiques du secteur des RI dans l’ensemble de la fonction publique.

5. Accroître les salaires de tous les emplois gouvernementaux stratégiques afin d’embaucher des professionnelles et professionnels expérimentés et de retrouver l’expertise nécessaire pour reprendre en main le contrôle des marchés stratégiques et ainsi diminuer les coûts, pour atteindre l’équilibre et pour réduire la dette.

Recommandations sur la mise en œuvre d'un meilleur régime d'accès à l'information

6. Profiter de l'importante occasion que constitue la révision du régime d'accès à l'information pour en instaurer un qui serait garant d'une plus grande transparence, et ce, afin d'agir en amont plutôt qu'en aval (divulgation d'un acte répréhensible).

7. Assujettir l'ensemble des donneurs de contrats publics à la Loi sur les contrats des organismes publics.

Recommandations sur la mise en œuvre d'une loi sur la protection des divulgateurs

8. Proposer une définition complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte ».

9. Un large éventail de types de divulgations doit être permis.

10. La divulgation de mauvaise foi doit être sanctionnée.

11. Une protection doit s'appliquer à toute forme de représailles ou de discrimination.

12. Le fardeau de la preuve devrait être inversé, obligeant ainsi l'employeur à prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation.

13. Un organisme indépendant, comme le Protecteur du citoyen, doit superviser l'application de la loi. Il devra recevoir les plaintes de représailles et jouir d'un pouvoir de recommandation contraignant et de référence aux instances judiciaires appropriées. Il devra aussi assurer la diffusion des protections prévues par la loi pour favoriser la divulgation d'actes répréhensibles.

14. Le gouvernement doit fournir les ressources nécessaires pour se doter d'un processus de divulgation et d'un système d'enquête rigoureux et efficaces. Cela incitera les gens à rompre le silence, tout en décourageant les divulgateurs de mauvaise foi.

15. Tout acte de représailles par l'employeur contre la divulgation devrait être passible de mesures disciplinaires ou de poursuites civiles ou criminelles, selon la gravité des gestes posés.

16. Tout divulgateur victime de représailles doit pouvoir obtenir réparation des préjudices subis.

17. La loi doit offrir une protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes.

18. Le renforcement positif pourrait être encouragé (p. ex. : octroyer aux divulgateurs un pourcentage des sommes récupérées, comme aux États-Unis).

19. Les travailleurs permanents et les employés atypiques des secteurs public et privé devraient être couverts par la loi.

20. Une campagne de promotion de la loi devrait être menée dans l'optique de changer la culture des organisations (plus de transparence et fin de la loi du silence, de l'intimidation et des réflexes d'étouffement des plaintes à l'interne).

21. La loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer.

22. La loi devrait prévoir la possibilité pour le divulgateur de recourir à plus d'un canal protégé de divulgation afin d'éviter que tout ne repose sur une seule autorité qui, même si elle se veut indépendante, pourrait être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions.