

Le CSA : Prélude à la privatisation?

Projet de loi 85

Loi sur le Centre de services administratifs

mémoire présenté à la Commission des finances publiques

le 12 avril 2005



Une précieuse expertise au service de la population

SPGQ
Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

www.spgq.qc.ca



Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
7, rue Vallière, Québec (Qc) G1K 6S9, (418) 692-0022 / 1 800 463-5079

Introduction

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte près de 19 000 membres faisant partie de la fonction publique, dans les sociétés d'État du secteur parapublic, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé. Le projet de loi n° 85, *Loi sur le Centre de services administratifs*, interpelle nos membres. En effet, plus du tiers de ceux-ci œuvrent au sein d'un secteur touché par la création du Centre.

Au-delà du débat sur le projet de loi, le SPGQ s'est intéressé aux impacts et conséquences de la mise en place du Centre de services administratifs (CSA). Nous avons examiné les analyses portant sur l'implantation de tels centres ailleurs dans le monde.

Nous avons relevé certains éléments de risques que nous partagerons avec les membres de la Commission. Ces constatations nous amènent à formuler quelques recommandations.

Le CSA et le projet de loi n° 85

Objectifs du CSA

Pour le nouveau ministre des Services gouvernementaux, le but recherché par le CSA est de « dégager les marges de manœuvre nécessaires à l'État pour augmenter sa capacité d'offrir des services directs à la population. » En particulier, le CSA a pour objectifs¹ :

- l'amélioration de la qualité des services administratifs aux ministères et organismes
- la réalisation d'économies d'échelle
- l'uniformisation des façons de faire dans les principaux systèmes de gestion

Pour réaliser ces objectifs, le CSA :

- consolide les activités opérationnelles liées aux services administratifs
- consolide les activités dont la gouvernance relève d'une entité centrale
- consolide les services administratifs de soutien
- transforme les processus d'affaires en mettant l'accent sur leur optimisation, la création de valeurs et la mesure de la performance
- met l'accent sur le service à la clientèle, l'efficacité organisationnelle et l'amélioration continue²

Faits saillants du projet de loi n° 85

- place le CSA sous la responsabilité du ministre des Services gouvernementaux
- permet au CSA d'offrir ses services aux ministères et organismes, ainsi qu'à toute personne morale « de droit public »
- permet au CSA de conclure des ententes de service avec un organisme public
- permet au gouvernement d'obliger un organisme public à recourir au CSA

¹ Assemblée nationale, *Allocution de Pierre Reid, ministre des services gouvernementaux, à l'occasion de l'adoption de principe du projet de loi 85, Loi sur le Centre de services administratifs*, www.services.gc.ca/loi85.asp

² Secrétariat du Conseil du trésor, *Les Services publics partagés*, Volume 1, numéro 1, Février 2005, p. 3.

- permet au CSA de vendre (aliéner) son savoir-faire et d'offrir des services de consultation
- permet au CSA de s'adjoindre à un tiers, pour la réalisation d'une entente
- permet au CSA d'acquérir ou de créer des filiales, sous réserve des approbations requises du gouvernement
- permet au CSA de conclure des ententes avec un autre gouvernement ou une de ses composantes
- soumet les employés des filiales du CSA aux règles d'éthique, définies dans la LFP, ou à des règles plus strictes
- permet au CSA d'acquérir ou de constituer une filiale pour la réalisation de sa mission³
- définit l'encadrement financier du CSA
- définit les attributions et la composition du Conseil d'administration du CSA
- définit les fonctions du président-directeur général
- soumet les membres du Conseil d'administration aux règles d'éthique, définies dans la Loi sur le ministère du Conseil exécutif
- permet au CSA de se financer par la tarification des services et de conserver ses surplus
- permet au Vérificateur général de vérifier les comptes du CSA et de ses filiales
- modifie les lois constitutives de plusieurs organismes publics, afin de leur permettre de recourir aux services du CSA
- maintient les Services aériens gouvernementaux sous une loi distincte de celle du CSA
- transfère au CSA les employés travaillant sur les activités provenant des autres ministères et organismes

Services « partagés » regroupés par le projet de loi n° 85

Le projet de loi 85 regroupe au sein du CSA plusieurs services administratifs auparavant fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor et par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

- l'Éditeur officiel du Québec et les Publications du Québec
- le Service des achats du gouvernement
- les services en matière de technologie de l'information et des télécommunications
- les services de gestion des ressources (humaines, matérielles, financières et informationnelles)
- les services d'édition, de reprographie et d'entretien d'équipements (bureautique)
- les services aériens gouvernementaux
- les services de placement média
- la gestion des droits d'auteur des organismes publics

³ Une filiale est une personne morale, propriété à plus de 50 % du CSA ou dont la majorité des administrateurs est désignée par le CSA.

Les activités décrites ci-dessus sont centralisées, afin d'obtenir des économies d'échelle. Les ministères et organismes gouvernementaux, ainsi que certains autres organismes publics, municipalités et autres, ont la possibilité d'utiliser ces services, afin de profiter de ces économies. En ce sens, il s'agit de services « partagés ».

Évolution future des services « partagés »

Le gouvernement a l'intention d'élargir la gamme des services partagés décrits précédemment. La Loi permet au CSA de « regrouper des services et les gérer ». Le ministre des Services gouvernementaux déclarait, lors de l'adoption du projet de loi n° 85 : « Graduellement, d'autres services viendront s'ajouter au premier panier de services et au fur et à mesure des occasions et des ententes visant à donner de meilleurs services à meilleur coût⁴. »

Afin d'identifier le « panier de services » potentiel, le gouvernement a constitué le *Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif offerts aux ministères et aux organismes*. Ce groupe a déposé son rapport au cours du mois de mars 2005. Certaines orientations seront connues au cours de la présente commission parlementaire. Pour le moment, on ne peut que spéculer sur la nature des recommandations du Groupe de travail. Le SPGQ aurait souhaité prendre connaissance des intentions gouvernementales avant la tenue de la Commission, afin de pouvoir émettre son opinion sur le sujet.

Impacts liés à la création du CSA

Afin de faciliter notre analyse des impacts, particulièrement sur nos membres, nous avons séparé en trois (3) étapes l'évolution et la mise en place du CSA. La première phase sera consacrée par l'adoption du projet de loi n° 85. Les suivantes se dérouleront lorsque le gouvernement fera connaître ses orientations sur les futurs services partagés.

- **Étape I** : Regroupement de services existants au sein du CSA
- **Étape II** : Élargissement de l'offre de services
- **Étape III** : Consolidation et intégration des services

Des ouvertures pour la sous-traitance et la privatisation?

Pour les membres touchés par la phase I, l'impact est surtout lié au transfert dans une nouvelle organisation. On peut souligner les effets négatifs, liés à la perte du sentiment d'appartenance, existant au sein du ministère d'origine.

La phase II aura un effet beaucoup plus important et pourrait toucher un nombre important de personnes, selon le panier de services partagés qui sera défini. On peut anticiper, à plus ou moins long terme, le transfert au CSA d'un nombre plus ou moins important de personnes œuvrant à la gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. Nous sommes particulièrement attentifs aux risques de pertes d'emplois, à l'occasion de ces transferts.

⁴ Assemblée nationale, Débats de l'Assemblée nationale : 16 mars 2005, www.assnat.qc.ca

En passant à la phase III, les risques pour le personnel apparaissent encore plus importants. En effet, la consolidation accrue et l'intégration des services sont également susceptibles d'entraîner des pertes d'emplois. Par ailleurs, nous sommes particulièrement inquiets de l'effet sur le personnel qu'auront les articles 12 et 16 du projet de loi n° 85. En regroupant les services et en recourant davantage aux technologies de l'information et des communications (TIC), le CSA s'ouvre davantage à la sous-traitance et à la privatisation plus ou moins complète de services. En conséquence, nous surveillerons attentivement l'évolution du Centre, afin d'en éviter la privatisation éventuelle.

La centralisation a ses limites

Le gouvernement cherche énergiquement des moyens de réduire les coûts liés à la prestation de ses services. La centralisation constitue une approche permettant d'obtenir des économies. La centralisation des services, au sein du CSA, comporte également sa part de risques pour l'organisation gouvernementale. En effet, ces économies sont parfois faibles et cachent une dégradation de la qualité des services.

Il faut prendre garde de priver les ministères et organismes des moyens de réaliser leur mission. Le déplacement de personnel vers le CSA, anticipé lors de la phase II, enlèvera aux ministères et organismes une expertise précieuse. En étant partagée, cette expertise risque de ne plus être disponible, lorsque le ministère ou l'organisme en aura besoin. Une lourdeur administrative pourrait s'ensuivre.

De plus, le gouvernement se privera également de sources d'innovation et de lieux de recherche de solutions originales aux problématiques gouvernementales. La centralisation à outrance n'est pas une solution à tous les problèmes du gouvernement.

Nous sommes également préoccupés par l'application éventuelle de l'article 10. Cet article permet au gouvernement de rendre obligatoire, pour des organismes publics, le recours à des services offerts par le CSA. La coercition entraîne généralement la résistance aux changements. Le déploiement de GIRES, au cours des dernières années, s'est buté à une telle résistance. La persuasion nous semble donc nettement préférable à l'obligation.

Il ne fait aucun doute, qu'à sa création, le CSA sera doté d'un nombre suffisant de postes, lui permettant d'assumer sa mission. Toutefois, le gouvernement n'a pas indiqué s'il dispensait le CSA de mesures de compression budgétaire, comme celle du remplacement d'un employé sur deux. Ces mesures risquent de compromettre la capacité future du CSA ou encore de favoriser la sous-traitance.

Ne pas oublier le développement des régions

Les gouvernements provinciaux et autres se dotent généralement de politiques d'achat dans la communauté qu'ils desservent. La centralisation au sein du CSA risque d'affecter l'application de ces politiques. La recherche systématique du moindre coût ne doit pas empêcher le gouvernement d'outils de développement local et régional. De plus, l'ouverture des achats gouvernementaux aux marchés internationaux pourrait priver les industries du Québec de commandes. Des pertes d'emplois pourraient survenir, par voie de conséquence.

Nos recommandations

Le SPGQ, rappelons-le, est grandement préoccupé par les risques induits par le projet de loi n° 85. Il ne faudrait pas que la création du CSA diminue l'autonomie opérationnelle du gouvernement, par la privatisation de ses activités ou le recours accru à la sous-traitance. Certains éléments du projet de loi suscitent des interrogations, voire une saine méfiance. Outre les risques d'une utilisation encore plus grande du secteur privé, nous avons souligné les risques liés à la centralisation des opérations, à la fois sur le personnel et sur les communautés locales.

Faute de connaître avec précision les orientations gouvernementales quant au panier de services offert par le CSA, nous ne pouvons nous prononcer sur le bien-fondé du projet de loi n° 85. Néanmoins, si le gouvernement poursuit sa démarche, nous croyons opportun de formuler certaines recommandations. Finalement, nous rappelons au gouvernement l'importance d'associer le SPGQ à la démarche de création du CSA.

Recommandation 1 : Consultation préalable à la création de filiales

La création de filiales, prévue à l'article 16, est susceptible de toucher la fonction publique et, plus spécifiquement, les membres du SPGQ. Nous nous opposons vigoureusement à la création de filiales utilisées pour privatiser des services publics. Pour cette raison, nous demandons que le SPGQ soit consulté formellement, avant la création de toute filiale du CSA. Nous serons particulièrement attentifs au respect des conventions collectives en vigueur, advenant des cessions d'unités administratives à des filiales externes à la fonction publique.

Recommandation 2 : Équité dans des règles de sélection et d'intégration du personnel au CSA

L'élargissement des activités du CSA nécessitera le transfert de personnel provenant d'autres ministères et organismes. L'expérience vécue lors de la consolidation des centres de traitement ministériels, au sein de la Direction générale des services informatiques gouvernementaux (DGSIG), fournit des pistes intéressantes concernant la marche à suivre. En effet, les syndicats ont été impliqués dans l'élaboration des règles de sélection et d'intégration du personnel au sein de la DGSIG.

Nous demandons que ces règles de sélection et d'intégration au CSA soient équitables pour tous les employés susceptibles de faire partie du CSA. Le SPGQ demande à être consulté, lors de la définition de ces règles, ainsi qu'à toutes les étapes du processus de sélection et d'intégration.

Recommandation 3 : Participation des syndicats à l'élaboration des mesures de soutien au personnel touché par la création du CSA

Dans le même ordre d'idées, nous demandons qu'une attention particulière soit apportée au personnel touché par la réorganisation, autant dans les ministères et organismes desservis que dans le CSA. En effet, la centralisation d'opérations au sein du CSA fera disparaître certaines fonctions exercées par le personnel du ministère ou de l'organisme. Une telle réorganisation doit s'accompagner de mesures de réorientation de carrière, plutôt que des pertes d'emplois ou des mises en disponibilité. Les syndicats devront être associés aux mesures de recyclage de la main-d'œuvre. De même, certaines personnes affectées au CSA devront réaliser des fonctions différentes de celles réalisées actuellement. Le gouvernement devra fournir le soutien nécessaire à l'apprentissage des nouvelles fonctions.

Recommandation 4 : Maintien de politiques d'achats locaux

Le SPGQ considère que le CSA ne doit pas viser uniquement la réalisation d'économies, sans se préoccuper des conséquences socio-économiques. Nous rappelons au gouvernement la nécessité de maintenir des politiques d'achats locaux. Selon nous, ces politiques sont essentielles au développement des collectivités locales. Le CSA devra les intégrer à ses propres pratiques.

Conclusion

La mise en place du CSA suscite plusieurs questionnements et préoccupations pour le SPGQ. Nous sommes particulièrement inquiets de la possibilité qu'aura le CSA de créer ou d'acquérir une filiale. Cela nous semble la voie grande ouverte à la sous-traitance et à la privatisation. Cette disposition est présente également dans les projets de loi 61 – Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec et 63 – Loi sur Services Québec. Cela semble masquer une volonté gouvernementale de recourir davantage au secteur privé.

Le recours aux filiales nous inquiète encore davantage, à la lumière des changements législatifs apportés ou annoncés par le gouvernement actuel. Nous n'avons pas oublié les changements apportés à l'article 45 du Code du travail, en vue de favoriser l'utilisation de sous-traitants. Le dépôt patronal sur le renouvellement des conventions collectives nous incite également à la méfiance. L'employeur entend forcer nos membres à quitter la fonction publique, à l'occasion d'une cession. Nous n'avons pas non plus oublié l'intention du gouvernement de modifier la Loi sur la fonction publique.

Le SPGQ aurait également souhaité connaître le panier de services offert par le CSA. Cela aurait pu contribuer à l'apaisement de nos craintes. Malheureusement, le gouvernement n'a pas jugé bon de nous associer à sa démarche. Dans un tel contexte, nous ne pouvons souscrire au principe soutenu par le projet de loi n° 85. Nous préférons présenter des recommandations, afin de réduire les risques susceptibles de survenir.

Faut-il craindre que la création du CSA devienne le prélude à la privatisation d'autres fonctions de l'État? Le SPGQ souhaite ardemment que ce ne soit pas le cas.