



COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



Rapport de vérification sur les
contrats de services assimilables
à des contrats de travail
Phase II

MAI
2014



ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Danielle Beaulieu
Michel Boivin
Lionel Nouemsi
Ginette Thiffault

RÉDACTION

Danielle Beaulieu

SOUS LA SUPERVISION DE

Lucie Robitaille, directrice générale
de la vérification, des enquêtes
et du renseignement

Ce rapport peut être consulté
dans le site Web de la
Commission de la fonction publique
à l'adresse suivante :



Le masculin générique
est généralement utilisé
dans le but d'alléger le texte
et désigne, selon le contexte,
aussi bien les femmes
que les hommes.

La reproduction et la
traduction sont autorisées,
à la condition d'indiquer
la source.

Dépôt légal - 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-69939-2 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-69940-8 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2014

Rapport de vérification sur les
contrats de services assimilables
à des contrats de travail
Phase II

MAI
2014



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES SIGLES	5
FAITS SAILLANTS	6

PARTIE 01

MISE EN CONTEXTE	10
------------------	----

PARTIE 02

OBJECTIF DE VÉRIFICATION, PORTÉE DES TRAVAUX ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	14
2.1 Objectif de vérification	16
.....
2.2 Portée des travaux et démarche méthodologique	16

PARTIE 03

CADRE NORMATIF	20
----------------	----

PARTIE 04

PREMIER VOLET : CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES PROFESSIONNELS ET DE NATURE TECHNIQUE	24
4.1 Constats généraux	26
.....
4.2 Constats par ministère et organisme : présentation des contrats de services assimilables à des contrats de travail	28
4.2.1 Durée et valeur des contrats de services assimilables à des contrats de travail	29
4.2.2 Activités analogues à celles qui sont exercées par du personnel régulier ou occasionnel	30
4.2.3 Lien d'emploi antérieur au contrat	30
4.2.4 Lien d'emploi postérieur au contrat	31
4.2.5 Démarches de dotation en personnel réalisées	32
.....
4.3 Motifs invoqués pour l'attribution des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail	32
4.3.1 Manque d'expertise	33
4.3.2 Surcroît de travail	33
4.3.3 Maintien des services à la suite du départ d'employés	34
4.3.4 Autres motifs	34

PARTIE 05

SECOND VOLET : CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES INFORMATIQUES

	36
5.1 Constats généraux	39
.....	
5.2 Constats par ministère et organisme : présentation des contrats de services assimilables à des contrats de travail	41
5.2.1 Durée et valeur des contrats de services assimilables à des contrats de travail	43
5.2.2 Activités analogues à celles qui sont exercées par du personnel régulier ou occasionnel	43
5.2.3 Lien d'emploi antérieur au contrat	44
5.2.4 Lien d'emploi postérieur au contrat	44
5.2.5 Démarches de dotation en personnel réalisées	45
.....	
5.3 Motifs invoqués pour l'attribution des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail	45
5.3.1 Manque d'expertise	46
5.3.2 Contrainte d'effectifs	46
5.3.3 Surcroît de travail	46
5.3.4 Autres motifs	47

PARTIE 06

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS

48

PARTIE 07

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

52

PARTIE 08

STRATÉGIE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 2012-2017 ET RECOMMANDATIONS

58

CONCLUSION	63
COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VÉRIFIÉS	66
COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	71
ANNEXE : CADRE NORMATIF	73

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 Détermination de l'échantillon pour les contrats de services professionnels et de nature technique	17
TABLEAU 2 Détermination de l'échantillon pour les contrats de services informatiques	17
 PREMIER VOLET CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES PROFESSIONNELS ET DE NATURE TECHNIQUE	
TABLEAU 3 Constats sur l'ensemble des contrats vérifiés	26
TABLEAU 4 Répartition des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail selon les indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination	27
TABLEAU 5 Lien d'emploi antérieur au contrat	31
TABLEAU 6 Lien d'emploi postérieur au contrat	31
TABLEAU 7 Motifs invoqués pour l'attribution des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail	32
TABLEAU 8 Autres motifs invoqués pour l'attribution des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail	34

SECOND VOLET

CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES INFORMATIQUES

TABLEAU 9 Constats sur l'ensemble des contrats vérifiés	39
TABLEAU 10 Répartition des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail selon les indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination	40
TABLEAU 11 Lien d'emploi antérieur au contrat	44
TABLEAU 12 Motifs invoqués pour l'attribution des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail	45
TABLEAU 13 Autres motifs invoqués pour l'attribution des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail	47

LISTE DES SIGLES

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
DRH	Direction des ressources humaines
ISQ	Institut de la statistique du Québec
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MTQ	Ministère des Transports du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SHQ	Société d'habitation du Québec

FAITS SAILLANTS

CONTEXTE

Dans la fonction publique, le personnel régulier, le personnel occasionnel ainsi que les étudiants et les stagiaires détiennent un contrat de travail couvert par la Loi sur la fonction publique. Ces personnes ont un lien d'emploi qui justifie leur statut de salarié au sein de la fonction publique et qui entraîne des liens de subordination. En effet, elles doivent rendre des comptes à un supérieur immédiat qui leur confie des tâches et évalue leur rendement, elles disposent d'équipements pour exercer ces tâches et elles sont rattachées à un lieu de travail. Les prestataires de services, quant à eux, n'ont pas de lien de subordination avec le donneur d'ouvrage. Ils doivent exécuter les mandats qui leur sont confiés et ils disposent du choix des moyens pour les réaliser.

Cette vérification sur les contrats de services est la seconde effectuée par la Commission de la fonction publique sur le sujet. En 2012, 23 % des contrats de services vérifiés dans deux ministères et un organisme s'étaient révélés assimilables à des contrats de travail. Inquiète de ce résultat, la Commission a décidé d'étendre sa vérification à un plus grand nombre de ministères et d'organismes pour avoir un meilleur portrait de la situation.

OBJECTIF DE VÉRIFICATION

La Commission avait comme objectif de s'assurer que les contrats de services professionnels et de nature technique de même que ceux qui avaient été accordés en matière de services informatiques respectaient la Loi sur la fonction publique ainsi que les principes et les valeurs qui y sont énoncés. Plus précisément, la Commission voulait vérifier que ces contrats de services ne constituaient pas des contrats assimilables à des contrats de travail.

PORTÉE DES TRAVAUX

La vérification comprend deux volets. Le premier porte sur les contrats de services professionnels et de nature technique de 5 000 \$ et plus, accordés entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 mars 2011, excluant ceux qui ont été attribués aux organismes publics. Pour ce volet, la Commission a examiné 211 contrats accordés par les ministères et les organismes suivants :

- le Centre de services partagés du Québec;
- l'Institut de la statistique du Québec;
- le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles;
- le ministère des Ressources naturelles et de la Faune¹;
- la Société d'habitation du Québec.

1. Pour la période visée, ce ministère incluait le secteur de la faune.

Le second volet de la vérification porte sur les contrats de services informatiques de niveau professionnel ou technique de 25 000 \$ et plus, accordés durant la même période, excluant également ceux qui ont été confiés aux organismes publics.

Pour ce volet, la Commission s'est penchée sur 56 contrats accordés par le ministère et les organismes suivants :

- le Centre de services partagés du Québec;
- la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail;
- le ministère des Transports du Québec;
- la Régie de l'assurance maladie du Québec;
- Services Québec².

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Présence de contrats de services assimilables à des contrats de travail : la situation se confirme

Le présent rapport confirme le principal constat de la vérification antérieure de la Commission, soit qu'un nombre important de contrats accordés par les ministères et les organismes sont assimilables à des contrats de travail. Pour les contrats professionnels et de nature technique, le taux se situe à 11 % (24/211), tandis que pour les contrats informatiques il atteint 41 % (23/56), ampleur que la Commission juge inquiétante.

Chaque contrat a été analysé en tenant compte de la présence possible de liens de subordination. Voici ce que la Commission a observé pour les contrats assimilables à des contrats de travail :

- dans tous les cas, le travail s'effectuait dans les locaux et avec des équipements du ministère ou de l'organisme (ordinateur, téléphone, etc.);
- les prestataires possédaient une adresse de courriel gouvernementale dans le but de faciliter leurs échanges avec le personnel interne ou les clients du ministère ou de l'organisme dans 88 % des cas pour les contrats touchant les services professionnels et de nature technique et dans 100 % des cas pour les contrats de services informatiques.
- les prestataires recevaient des instructions précises dans l'accomplissement de leur travail dans 17 % des cas pour les contrats de services professionnels et de nature technique et dans 43 % des cas pour les contrats de services informatiques.

2. L'organisme a depuis été intégré au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

La principale cause invoquée par les gestionnaires pour expliquer le recours à des prestataires de services est le manque d'expertise à l'interne ou l'absence de candidats inscrits sur les listes de déclaration d'aptitudes qui possèdent les acquis nécessaires pour accomplir les tâches. Dans le domaine de l'informatique, les contraintes d'effectifs sont aussi une cause importante dans la décision de recourir à des ressources externes. Peu importe les motifs, la Commission est étonnée et même inquiète de constater que plusieurs mandats confiés à ces ressources sont liés à des activités qui sont au cœur même de la mission des organisations.

À l'issue de sa vérification, la Commission s'avoue préoccupée par la situation qui a cours dans la fonction publique actuellement. En effet, elle a été à même de constater le peu de recours des gestionnaires au service-conseil des directions des ressources humaines dans la gestion de l'attribution de contrats de services, ce qui devrait être corrigé.

Lorsqu'ils sont assimilables à des contrats de travail, les contrats de services compromettent l'égalité d'accès à la fonction publique et contreviennent au principe de l'équité véhiculé dans la Loi. Non seulement les prestataires de services occupent des emplois qui auraient dû être pourvus par du personnel régulier ou occasionnel, mais, pour le même travail, ils bénéficient de règles d'embauche et de conditions de travail différentes.

De plus, comme la Commission l'avait souligné dans son premier rapport, l'externalisation peut nuire au développement des compétences des ressources internes, particulièrement lorsqu'il s'agit de mandats stratégiques, et provoquer la démobilisation du personnel. En outre, la perte d'expertise fragilise la fonction publique et la rend plus dépendante envers les ressources externes. C'est pourquoi la Commission ne peut qu'espérer que la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 du SCT, conciliée avec la politique budgétaire du gouvernement, entraîne l'attribution des effectifs nécessaires aux ministères et aux organismes pour leur permettre de renforcer et de pérenniser leur expertise interne. Pour éviter que se développe une fonction publique parallèle, il faut briser le phénomène de dépendance à l'égard des firmes externes, particulièrement pour les postes stratégiques tels les emplois de conseiller en architecture d'affaires et d'analyste en sécurité de l'information.

RECOMMANDATIONS

La recommandation suivante s'adresse aux ministères et aux organismes vérifiés³ :

- Mettre en place des mécanismes de contrôle incluant un processus de consultation des directions des ressources humaines afin de s'assurer de ne pas accorder de contrats de services assimilables à des contrats de travail.

Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor, à titre d'organisme de gouverne :

- Poursuivre la sensibilisation des ministères et des organismes à l'importance d'éviter que des contrats de services professionnels soient assimilables à des contrats de travail;
- Encadrer davantage le recours aux ressources externes afin que les ministères et les organismes respectent la Loi sur la fonction publique et le cadre normatif qui en découle au moment de l'attribution de contrats;
- Poursuivre et accentuer les travaux entrepris pour la mise en œuvre de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 au regard de la dotation en personnel, de la gestion de l'expertise et du recours aux ressources externes;
- Concilier les travaux découlant de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 avec les paramètres de la politique budgétaire du gouvernement afin de favoriser l'atteinte d'objectifs réalistes et de s'assurer que les ressources humaines seront en adéquation avec les services à rendre, particulièrement dans le secteur des ressources informationnelles.

3. À l'exception de l'ISQ, car tous les contrats vérifiés y étaient de réels contrats de services.

A close-up photograph of a man's face, showing his eyes, nose, and mouth. The image is heavily overlaid with a teal color and a fine, diagonal line pattern. The man has a slight smile and is looking towards the camera.

PARTIE

01

MISE EN CONTEXTE

MISE EN CONTEXTE

En 2012, la Commission de la fonction publique a publié un rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail, rapport selon lequel 23 % des contrats de services vérifiés dans deux ministères et un organisme étaient assimilables à des contrats de travail.

Dans son rapport, la Commission avait notamment recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ainsi qu'aux entités vérifiées de sensibiliser davantage les intervenants visés quant à la distinction entre les deux types de contrats. Elle leur rappelait également de ne pas accorder de contrats de services qui sont, dans les faits, des contrats de travail. Elle leur avait aussi recommandé de mettre en place des mécanismes de consultation des directions des ressources humaines (DRH) en vue de prévenir l'attribution de tels contrats.

En outre, la Commission avait souligné les conséquences liées au fait de confier à l'externe des contrats s'apparentant à des contrats de travail, notamment sur le plan de la perte d'expertise au sein des ministères et des organismes. En effet, l'externalisation peut nuire au développement des compétences des ressources internes, particulièrement lorsqu'il s'agit de mandats stratégiques, et provoquer une baisse de motivation du personnel. Bref, la perte d'expertise engendrée dans un tel contexte fragilise la fonction publique et constitue une menace organisationnelle qui la rend plus dépendante envers les ressources externes. Le Vérificateur général du Québec a également souligné cette situation dans son rapport de vérification sur l'optimisation des ressources déposé à l'automne 2012 : « Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs⁴. » Le Vérificateur général ajoutait aussi que le gouvernement du Québec a beaucoup plus recours que d'autres administrations aux ressources externes.

Inquiète des résultats obtenus en 2012, la Commission a voulu étendre sa vérification à plus large échelle pour avoir un meilleur portrait de la situation. Aussi, outre qu'elle voulait vérifier les contrats de services professionnels et de nature technique, la Commission a décidé de traiter distinctement les contrats de services informatiques compte tenu des sommes considérables qui y sont consacrées annuellement. En effet, la valeur des contrats liés au traitement de l'information (y compris les services de télécommunications) représentait 675,2 millions de dollars pour la période de vérification visée, soit 2010-2011⁵, et, tout comme pour l'année financière précédente, c'est dans cette catégorie de services que les sommes allouées en matière de contrats de services ont été les plus importantes.

4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport 2012-2013*, Québec, VGQ, automne 2012, chap. 5, p. 3.

5. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS, *Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'administration gouvernementale 2011-2012*, Québec, SCT, 2013, p. 60.

Dans la fonction publique, le personnel régulier, le personnel occasionnel ainsi que les étudiants et les stagiaires détiennent un contrat de travail couvert par la Loi sur la fonction publique. Ces personnes ont un lien d'emploi qui justifie leur statut de salarié au sein de la fonction publique et qui entraîne des liens de subordination. En effet, elles doivent rendre des comptes à un supérieur immédiat qui leur confie des tâches et évalue leur rendement, elles disposent d'équipements pour exercer ces tâches et elles sont rattachées à un lieu de travail. Les prestataires de services, quant à eux, n'ont pas de lien de subordination avec le donneur d'ouvrage. Ils doivent exécuter les mandats qui leur sont confiés et ils disposent du choix des moyens pour les réaliser.

La Loi sur la fonction publique prévoit des mesures pour encadrer l'accessibilité aux emplois de la fonction publique et un processus en vue de reconnaître la compétence des personnes titulaires de ces emplois. Cette loi a notamment pour objet de s'assurer que ces personnes sont déclarées aptes sur des listes de déclaration d'aptitudes.

Parfois, le recours à la sous-traitance vient à l'encontre de la Loi sur la fonction publique. En effet, lorsqu'ils sont assimilables à des contrats de travail, les contrats de services compromettent l'égalité d'accès à la fonction publique et contreviennent au principe de l'équité véhiculé dans la Loi. Non seulement les prestataires de services occupent des emplois qui auraient dû être pourvus par du personnel régulier ou occasionnel, mais, pour le même travail, ils bénéficient de règles d'embauche et de conditions de travail différentes. Cette façon de faire a pour effet de contourner le système de dotation en personnel de la fonction publique et de miner la confiance des citoyens à l'égard de celle-ci.



PARTIE





OBJECTIF DE VÉRIFICATION, PORTÉE DES TRAVAUX ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE



OBJECTIF DE VÉRIFICATION, PORTÉE DES TRAVAUX ET DÉMARCHÉ MÉTHODOLOGIQUE

2.1 OBJECTIF DE VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification menée par la Commission était de s'assurer que les contrats de services professionnels et de nature technique de même que ceux qui avaient été accordés en matière de services informatiques respectaient la Loi sur la fonction publique ainsi que les principes et les valeurs qui y sont énoncés. Plus précisément, la Commission voulait vérifier que ces contrats de services ne constituaient pas des contrats assimilables à des contrats de travail.

2.2 PORTÉE DES TRAVAUX ET DÉMARCHÉ MÉTHODOLOGIQUE

Le premier volet de la vérification menée par la Commission porte sur les contrats de services professionnels qui comportent, entre autres choses, des travaux de conception, de création, de recherche, d'analyse et de rédaction. Il comprend également les contrats de nature technique qui consistent en l'exécution de certains travaux. Il s'agit de contrats de 5 000 \$ et plus, excluant ceux qui ont été accordés aux organismes publics entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 mars 2011. Seuls les contrats correspondant à des classes d'emplois du personnel de bureau, techniciens et assimilés ou encore à des classes d'emplois du personnel professionnel apparentées au personnel de la fonction publique ont été retenus.

Pour ce volet, la Commission a examiné 211 contrats accordés par le ministère et les organismes suivants :

- le Centre de services partagés du Québec (CSPQ);
- l'Institut de la statistique du Québec (ISQ);
- le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC);
- le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF);
- la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Quant au second volet de la vérification menée par la Commission, il porte sur les contrats de services informatiques de niveau professionnel ou technique de 25 000 \$ et plus, excluant ceux qui ont été confiés aux organismes publics. La période de référence est identique ici à celle du premier volet, soit du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011. Pour ce volet, la Commission s'est penchée sur 56 contrats accordés par le ministère et les organismes suivants :

- le Centre de services partagés du Québec (CSPQ);
- la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA);
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST);
- le ministère des Transports du Québec (MTQ);
- la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ);
- Services Québec.

Pour les deux volets de la vérification, une approche par échantillonnage aléatoire a permis de déterminer les contrats à vérifier. La Commission a ainsi retenu un échantillon de 20 % de la population, tout en se fixant un nombre minimal de dix contrats à vérifier par ministère ou organisme.

Les tableaux 1 et 2 présentent l'échantillon retenu pour les deux volets.

MINISTÈRE OU ORGANISME	ÉCHANTILLON RETENU
CSPQ	56
ISQ	10
MICC	35
MRNF	100
SHQ	10
TOTAL	211

TABLEAU 1
DÉTERMINATION
DE L'ÉCHANTILLON
POUR LES CONTRATS
DE SERVICES
PROFESSIONNELS
ET DE NATURE
TECHNIQUE

MINISTÈRE OU ORGANISME	ÉCHANTILLON RETENU
CARRA	6*
CSPQ	10
CSST	10
MTQ	10
RAMQ	10
SERVICES QUÉBEC	10
TOTAL	56

TABLEAU 2
DÉTERMINATION
DE L'ÉCHANTILLON
POUR LES CONTRATS
DE SERVICES
INFORMATIQUES

* Considérant le minimum de dix contrats à vérifier, la totalité des contrats de 25 000 \$ et plus accordés au cours de la période visée ont été vérifiés.

Pour recueillir l'information nécessaire, la Commission a procédé à l'analyse des contrats⁶ échantillonnés et des documents afférents; de plus, elle a mené des entrevues structurées auprès des gestionnaires responsables de tous les contrats vérifiés. Les questions portaient notamment sur les raisons qui ont motivé l'attribution des contrats, sur leurs modalités d'exécution ainsi que sur la présence possible de liens de subordination.

Voici les indicateurs sur lesquels la Commission s'est appuyée pour procéder à la vérification :

- le prestataire de services exécute son mandat dans les locaux du ministère ou de l'organisme vérifié;
- il travaille selon un horaire de travail prédéterminé;
- il utilise des équipements ou des services du ministère ou de l'organisme tels qu'un téléphone, un ordinateur, une adresse de courriel gouvernementale ou des services de secrétariat;
- il reçoit des instructions précises de travail provenant du ministère ou de l'organisme sur une base régulière;
- il reçoit une formation particulière adaptée aux besoins du ministère ou de l'organisme dans le but de réaliser son mandat.

Chaque contrat a été analysé en tenant compte de la présence d'un ou de plusieurs indicateurs pouvant permettre de conclure à l'existence d'un contrat de travail, que ce soit sur le plan qualitatif ou quantitatif. Par la suite, les représentants des DRH ont été invités à répondre à un questionnaire portant notamment sur les démarches préalables à l'attribution des contrats (vérification des ressources disponibles, démarches de dotation en personnel réalisées) et sur la présence de tâches similaires exécutées par du personnel régulier ou occasionnel au sein de l'organisation.

La Commission ne s'est pas prononcée sur la pertinence de la décision des organisations vérifiées de faire effectuer les travaux requis par du personnel de la fonction publique ou par des ressources externes, mais plutôt sur la façon dont les activités ont été réalisées, puisque les gestionnaires disposent d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution de contrats.

Dans le but de mieux saisir le contexte entourant la réalisation des contrats assimilables à des contrats de travail, la Commission s'est aussi intéressée :

- à la durée et à la valeur des contrats;
- aux activités similaires exercées par du personnel régulier ou occasionnel;
- à la présence de liens d'emploi antérieurs et postérieurs pour les ressources affectées aux contrats;
- aux démarches de dotation en personnel réalisées;
- à la liste des motifs justifiant l'attribution des contrats.

Toutefois, ces informations n'ont pas été considérées pour statuer sur la nature des contrats.

6. À noter qu'un contrat peut comporter des activités effectuées par plus d'un prestataire de services.

Enfin, la Commission ne s'est pas prononcée sur la conformité des contrats vérifiés avec le cadre de gestion contractuelle, notamment en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics, puisque la gestion des contrats ne fait pas partie de son mandat. Seules la nature des activités et leurs conditions d'exercice ont été prises en considération pour déterminer si les contrats de services étaient assimilables à des contrats de travail.



PARTIE

03

CADRE NORMATIF

CADRE NORMATIF

Pour réaliser sa vérification, la Commission s'est référée au cadre normatif suivant :

- le Code civil du Québec, qui définit les caractéristiques distinguant un contrat de services ou d'entreprise d'un contrat de travail selon que la personne est un prestataire de services ou un salarié;
- la Loi sur la fonction publique, qui détermine les principes, les valeurs et le mode d'organisation des ressources humaines. C'est en vertu de cette loi que les employés permanents et occasionnels de la fonction publique sont nommés;
- la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique, qui définit, entre autres choses, les conditions liées au recrutement du personnel occasionnel et les motifs d'embauche;
- les conventions collectives des fonctionnaires et des professionnelles et professionnels 2010-2015, qui déterminent les modalités de consultation avant le recours à la sous-traitance;
- les Orientations du Conseil du trésor, lesquelles précisent certaines modalités que chaque ministère et organisme doit respecter en matière de sous-traitance.

Le cadre normatif détaillé est exposé en annexe du présent rapport.



PARTIE





PREMIER VOLET



**CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES
À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES
PROFESSIONNELS ET DE NATURE TECHNIQUE**



PREMIER VOLET

CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES PROFESSIONNELS ET DE NATURE TECHNIQUE

4.1

CONSTATS GÉNÉRAUX

Pour déterminer si un contrat de services est assimilable ou non à un contrat de travail, la Commission a retenu un ensemble d'indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination. Elle a également relevé d'autres éléments, par exemple, le fait que le prestataire de services effectue des tâches analogues à celles qui sont exécutées par du personnel régulier ou occasionnel au sein de l'organisation ou que des démarches de dotation en personnel ont été envisagées.

La Commission a examiné 211 contrats de services professionnels ou de nature technique. Au total, 24 (11 %) sont assimilables à des contrats de travail (tableau 3).

TABLEAU 3
CONSTATS
SUR L'ENSEMBLE
DES CONTRATS
VÉRIFIÉS

	CSPQ	ISQ	MICC	MRNF	SHQ	TOTAL
Nombre de contrats par ministère ou organisme	56	10	35	100	10	211
Nombre de contrats de services assimilables à des contrats de travail	16	0	2	5	1	24
Taux de contrats de services assimilables à des contrats de travail	29 %	0 %	6 %	5 %	10 %	11 %

À l'ISQ, tous les contrats vérifiés étaient de réels contrats de services. C'est au CSPQ que le plus grand nombre de contrats assimilables à des contrats de travail a été recensé, soit 16 sur 56 (29 %). Au MICC, on compte 2 de ces contrats sur 35 (6 %); au MRNF, 5 sur 100 (5 %); et 1 sur 10 (10 %) à la SHQ.

Le tableau 4 apporte des précisions sur les liens de subordination démontrés.

	TRAVAIL EXÉCUTÉ DANS LES LOCAUX DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME	HORAIRE DE TRAVAIL PRÉDÉTERMINÉ	ÉQUIPEMENTS OU SERVICES FOURNIS	INSTRUCTIONS DE TRAVAIL PRÉCISES REÇUES RÉGULIÈREMENT	FORMATION DONNÉE AU PRESTATAIRE
CSPQ (16/56)	16	9	16	2	1
MICC (2/35)	2	2	2	1	0
MRNF (5/100)	5	1	5	1	0
SHQ (1/10)	1	1	1	0	0
Nombre de contrats de services assimilables à des contrats de travail** (24/211)***	24/24	13/24	24/24	4/24	1/24
Taux	100 %	54 %	100 %	17 %	4 %

TABLEAU 4
RÉPARTITION
DES 24 CONTRATS*
DE SERVICES
ASSIMILABLES
À DES CONTRATS
DE TRAVAIL SELON
LES INDICATEURS
DÉMONTRANT
L'EXISTENCE
D'UN LIEN DE
SUBORDINATION

* Ces 24 contrats représentent 11 % de l'ensemble des 211 contrats de services professionnels et de nature technique vérifiés pour le premier volet.

** Certains contrats peuvent figurer dans plus d'une catégorie.

*** Les 10 contrats vérifiés à l'ISQ font partie des 211 contrats. Cependant, ils sont absents du tableau 4 puisqu'aucun d'entre eux n'était assimilable à un contrat de travail.

Ces 24 contrats de services sont assimilables à des contrats de travail, car ils comportent un ou plusieurs liens de subordination. En effet, ces contrats ont tous été réalisés dans les locaux du ministère ou de l'organisme visé avec des équipements fournis par celui-ci, tels qu'un téléphone, un ordinateur, une adresse de courriel gouvernementale ou des services de secrétariat. Pour 13 d'entre eux (54 %), le prestataire de services avait un horaire prédéterminé. Dans 4 contrats (17 %), le prestataire recevait des instructions précises sur les modalités d'exécution du travail. Enfin, dans un cas sur 24 (4 %), le prestataire a reçu une formation interne nécessaire à la réalisation de son mandat.

4.2 CONSTATS PAR MINISTÈRE ET ORGANISME : PRÉSENTATION DES CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

CSPQ

Au CSPQ, les 16 contrats assimilables à des contrats de travail ont été réalisés dans les locaux et avec des équipements de l'organisation. Un horaire de travail était prédéterminé dans 9 de ces contrats; 2 prestataires de services recevaient des instructions précises; et un contrat comportait une formation de départ liée au traitement de documents.

En ce qui a trait à leur objet, plusieurs contrats touchaient le cœur des activités du CSPQ, comme la rémunération, où 4 contrats ont été confiés à l'externe. Certains contrats concernaient le coût et la tarification des services du CSPQ aux ministères et organismes en matière de technologies de l'information, le traitement des dossiers du personnel en priorité de placement, les services professionnels dans le domaine de la prévention, de même que de la santé, de la sécurité au travail et de l'invalidité pour les dossiers du personnel de différents ministères et organismes. Un autre consistait à vérifier l'admissibilité des candidats et à réaliser le suivi de l'assurance qualité à l'occasion de concours tenus par le CSPQ.

Concernant plus précisément la gestion de la rémunération, les gestionnaires ont expliqué à la Commission que de nombreux départs à la retraite du personnel effectuant cette tâche spécialisée de même que le temps de formation requis de plusieurs semaines les ont obligés à donner des contrats de services. Aux interrogations de la Commission, des gestionnaires ont répondu ceci : « les contraintes budgétaires, le contrôle des cibles d'ETC et la pénurie de ressources dûment formées pour effectuer le travail lié à la rémunération nous ont forcés à utiliser la seule alternative viable pour maintenir les services de rémunération auprès de nos clients », soit l'embauche en sous-traitance de techniciens en rémunération retraités.

MICC

Au MICC, les deux contrats assimilables à des contrats de travail ont été réalisés dans ses bureaux, selon un horaire prédéterminé et avec les équipements en place. Dans le premier cas, le prestataire de services, qui remplaçait une secrétaire ayant quitté le MICC pour prendre sa retraite, recevait des instructions précises dans l'accomplissement de son travail. L'autre contrat a été réalisé par un conseiller en immigration, retraité du MICC, qui agissait comme spécialiste dans le traitement des demandes de sélection reçues dans le contexte du Programme spécial de parrainage humanitaire pour Haïti.

MRNF

Les cinq contrats de services assimilables à des contrats de travail attribués par le MRNF ont été réalisés dans ses locaux et avec les équipements ministériels. Pour l'un de ces contrats, l'horaire était prédéterminé et le prestataire de services recevait des instructions précises de travail.

Quatre des cinq contrats ont été réalisés en région : deux à Roberval et deux autres dans la région du Bas-Saint-Laurent. Un des contrats concernait le domaine de la recherche forestière, deux touchaient la faune aquatique, et le dernier portait sur des services de soutien technique sur une base ponctuelle (quelques jours par semaine). Lors des entrevues, un gestionnaire a fait part aux représentants de la Commission de la difficulté de recruter du personnel en région. Le dernier contrat, effectué à Québec, avait trait à des services professionnels de gestion liés à la rédaction de documents.

SHQ

À la SHQ, le contrat de travail a été réalisé dans ses bureaux, selon un horaire prédéterminé et avec des équipements fournis. À la suite du départ d'une employée en congé prolongé, la SHQ a accordé un contrat à la personne retraitée qui occupait le poste auparavant, et ce, dans le but d'effectuer le transfert d'expertise auprès du remplaçant et d'assurer la continuité des services.

4.2.1 DURÉE ET VALEUR DES CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

La durée moyenne des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail a été de 42,5 semaines. La durée minimale a été de 9,4 semaines, alors que la durée maximale s'est située à 104,3 semaines. À eux seuls, les 16 contrats au CSPQ ont eu une durée moyenne de 52 semaines.

La valeur moyenne des contrats de services assimilables à des contrats de travail a atteint 89 630 \$ (y compris les addenda), la valeur minimale s'établissant à 5 376 \$ et la valeur maximale, à 930 000 \$.

4.2.2 ACTIVITÉS ANALOGUES À CELLES QUI SONT EXERCÉES PAR DU PERSONNEL RÉGULIER OU OCCASIONNEL

Selon l'analyse de la Commission relativement aux tâches exercées dans les contrats de services assimilables à des contrats de travail, 38 % d'entre eux (9/24) correspondent à des tâches de technicien en administration. Les 15 contrats restants se rattachent à une variété d'emplois. Ainsi, 3 contrats concernent des tâches d'agent de recherche et de planification socioéconomique; 3 s'apparentent à des tâches de conseiller en gestion des ressources humaines; 2, à des tâches d'agent de secrétariat; 2 autres ont trait à du travail d'agent de bureau et d'analyste en procédés administratifs. Enfin, on trouve des emplois plus spécialisés, soit ceux de biologiste, d'ingénieur forestier, de technicien de la faune et de conseiller en affaires internationales.

Selon les gestionnaires, des tâches analogues à celles qui étaient visées dans les contrats de services assimilables à des contrats de travail avaient été exécutées auparavant par du personnel régulier ou occasionnel dans 83 % des cas (20/24 contrats), alors que ces tâches étaient encore exercées au moment de la vérification par du personnel régulier ou occasionnel dans 79 % des cas (19/24 contrats).

4.2.3 LIEN D'EMPLOI ANTÉRIEUR AU CONTRAT

L'analyse des réponses obtenues de la part des gestionnaires a permis à la Commission de constater que plusieurs prestataires de services connaissaient l'organisation où ils devaient travailler. En effet, pour 13 des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail (54 %), le prestataire avait eu un lien d'emploi avec le ministère ou l'organisme qui lui a confié un contrat de services (tableau 5). Plus précisément, la Commission a observé ceci :

- au CSPQ, 5 contrats de services assimilables à des contrats de travail ont été confiés à 5 personnes retraitées qui avaient déjà occupé un emploi régulier dans l'organisme. Une autre personne, retraitée de la fonction publique, a occupé deux emplois occasionnels de moins de 11 semaines au CSPQ et a ensuite obtenu un contrat de services assimilable à un contrat de travail dans cet organisme. Enfin, une autre personne a obtenu un contrat de services assimilable à un contrat de travail alors qu'elle avait occupé des emplois occasionnels au CSPQ;
- au MICC, un employé retraité y avait occupé auparavant un emploi régulier, alors que l'autre personne avait occupé un emploi occasionnel de moins de 11 semaines. Les deux prestataires de services ont obtenu des contrats pour effectuer des tâches analogues à celles qu'ils effectuaient à titre d'employé régulier ou occasionnel;
- au MRNF, pour 3 des 5 contrats de services assimilables à des contrats de travail, des prestataires de services avaient eu un lien d'emploi antérieur à leur contrat : 2 y avaient occupé un emploi étudiant et un autre avait déjà été embauché pour occuper un emploi occasionnel de moins de 11 semaines;
- à la SHQ, on a fait appel à un employé régulier retraité qui avait déjà occupé l'emploi visé pour soutenir le personnel dans un mandat particulier et former un nouvel employé.

NATURE DU LIEN D'EMPLOI AVANT LE CONTRAT DE SERVICES	NOMBRE DE CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL	
		TAUX
Emploi régulier	7/24	29 %
Emploi occasionnel	4/24	17 %
Emploi étudiant	2/24	8%
TOTAL	13/24	54 %

TABLEAU 5
LIEN D'EMPLOI
ANTÉRIEUR
AU CONTRAT

4.2.4 LIEN D'EMPLOI POSTÉRIEUR AU CONTRAT

Dans 29 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail (7/24), des prestataires de services ont été embauchés par le ministère ou l'organisme qui leur avait confié un contrat, soit 5 au CSPQ et 2 au MRNF (tableau 6) :

- Au CSPQ, 2 prestataires se sont vu offrir un emploi régulier, alors que 3 autres ont été embauchés pour occuper un emploi occasionnel;
- Au MRNF, 2 emplois occasionnels de moins de 11 semaines ont été offerts à 2 prestataires de services et l'un d'entre eux a aussi obtenu un contrat occasionnel d'une durée de 3 ans. À noter que ces personnes ont été embauchées pour occuper un emploi analogue à celui qu'elles avaient exercé lors des contrats.

NATURE DU LIEN D'EMPLOI APRÈS LE CONTRAT DE SERVICES	NOMBRE DE CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL	
		TAUX
Emploi régulier	2/24	8 %
Emploi occasionnel	5/24	21 %
Emploi étudiant	0/24	—
TOTAL	7/24	29 %

TABLEAU 6
LIEN D'EMPLOI
POSTÉRIEUR
AU CONTRAT

À remarquer que 3 prestataires de services ont occupé un emploi avant et après leur contrat : 2 au MRNF et 1 au CSPQ.

4.2.5 DÉMARCHES DE DOTATION EN PERSONNEL RÉALISÉES

Selon les gestionnaires interrogés, des démarches de dotation en vue de recruter du personnel ont été effectuées dans 9 des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail, soit 8 au CSPQ et 1 au MRNF :

- Au CSPQ, des emplois occasionnels ont été offerts pour 6 contrats de services assimilables à des contrats de travail, mais aucune des personnes embauchées n'est demeurée en emploi, principalement par manque d'intérêt ou d'expertise. Pour les 2 autres contrats pour lesquels des démarches de dotation en personnel ont été réalisées, aucun candidat ayant l'expertise nécessaire n'était disponible;
- Au MRNF, un emploi occasionnel en région a été proposé à un candidat, mais il a décliné l'offre.

4.3 MOTIFS INVOQUÉS POUR L'ATTRIBUTION DES 24 CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

Les motifs qui ont incité les gestionnaires à confier des contrats à des ressources externes ont été compilés au tableau 7.

TABLEAU 7
MOTIFS INVOQUÉS
POUR L'ATTRIBUTION
DES 24 CONTRATS
DE SERVICES
ASSIMILABLES
À DES CONTRATS
DE TRAVAIL

	MANQUE D'EXPERTISE*	SURCROÎT DE TRAVAIL	MAINTIEN DES SERVICES	AUTRES
CSPQ (16)	10	5	4	4
MICC (2)	0	0	0	2
MRNF (5)	1	0	0	5
SHQ (1)	1	0	0	0
Total des contrats** (24/211)	12/24	5/24	4/24	11/24
Taux	50 %	21 %	17 %	46 %

* Il s'agit de contrats complexes pour lesquels les ressources internes ou les candidats inscrits sur des listes de déclaration d'aptitudes ne possédaient pas les acquis nécessaires afin d'accomplir les tâches indiquées.

** Pour un même contrat, plus d'un motif pouvait être invoqué.

4.3.1 MANQUE D'EXPERTISE

Le manque d'expertise est le motif principal qui a incité les gestionnaires à confier des travaux à des prestataires de services. En effet, cette raison a été invoquée pour la moitié des contrats de services assimilables à des contrats de travail, et ce, principalement par le CSPQ où l'on cherchait une expertise pointue liée, notamment, au domaine de la rémunération et de l'établissement du coût de revient. Ainsi, en ce qui a trait aux contrats liés à la rémunération (4), les gestionnaires ont mentionné que la moyenne des années d'expertise du personnel de la direction responsable est passée d'environ 25 années à moins de 2 années d'expérience en raison, entre autres choses, de nombreux départs à la retraite. Comme cette tâche nécessite plusieurs semaines de formation, les gestionnaires ont dit avoir dû se tourner vers des techniciens en rémunération retraités et leur confier du travail en sous-traitance pour « maintenir les services de rémunération » auprès des clients. Quant au contrat lié à la détermination du coût de revient en matière de technologies de l'information, il s'agit, selon le CSPQ, d'un champ d'expertise rare, et le fait d'« avoir recruté une personne interne à former n'aurait aucunement modifié la portée et la nécessité de recourir à une firme ».

Au MRNF, pour un mandat en région, le gestionnaire a déclaré que des compétences particulières attendues en foresterie, conjuguées à un besoin urgent d'agir et à des démarches d'embauche non concluantes, l'avaient forcé à accorder un contrat de services assimilable à un contrat de travail.

Enfin, la SHQ dit avoir dû recourir aux services d'une personne retraitée qui, bien qu'elle ait transféré ses connaissances avant son départ, a dû revenir pour « assurer la continuité des opérations » à la suite du départ de l'employé qui l'avait remplacée et pour donner la formation à celui qui a succédé à ce dernier.

4.3.2 SURCROÎT DE TRAVAIL

Le surcroît de travail constitue un autre motif ayant conduit à l'embauche de prestataires de services. Des gestionnaires du CSPQ ont ainsi indiqué avoir confié un surplus de travail à des prestataires de services dans le contexte de 5 contrats de services assimilables à des contrats de travail. Pour 3 de ces contrats, il s'agissait de soutien administratif et technique. Quant aux 2 autres contrats, des ressources professionnelles ont agi à titre de consultants auprès du Service des relations de travail, de la santé et sécurité au travail et de l'invalidité pour le personnel des ministères et des organismes servis par le CSPQ.

4.3.3 MAINTIEN DES SERVICES À LA SUITE DU DÉPART D'EMPLOYÉS

Le maintien des services est le motif invoqué par le CSPQ dans l'attribution de 4 contrats de services assimilables à des contrats de travail. Selon les gestionnaires interrogés, le regroupement du service de paie des ministères et des organismes au CSPQ a occasionné beaucoup de départs d'employés. Ces départs, conjugués à ceux pour la retraite et à la formation requise de 7 semaines à l'embauche de chaque nouveau membre du personnel, les ont amenés à accorder des contrats à 4 employés retraités pour maintenir les services.

4.3.4 AUTRES MOTIFS

Le tableau 8 présente les autres motifs invoqués par les gestionnaires pour l'attribution des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail.

TABLEAU 8
AUTRES MOTIFS
INVOQUÉS POUR
L'ATTRIBUTION
DES 24 CONTRATS
DE SERVICES
ASSIMILABLES À DES
CONTRATS TRAVAIL

	NOMBRE DE CONTRATS	MINISTÈRE OU ORGANISME VISÉ
Contrainte d'effectifs	3	MICC (1) MRNF (2)
Mandat particulier pour une période donnée	2	CSPQ
Urgence d'agir et délais restreints	3	CSPQ (1) MICC (1) MRNF (1)
Besoin ponctuel (de 1 à 2 jours par semaine)	1	MRNF
Expertise externe requise	1	MRNF
Prévision d'un gel d'embauche	1	CSPQ
Total des contrats*	11/24	
Taux	46 %	

* Pour un même contrat, plus d'un motif pouvait être invoqué.

Voici les explications liées aux motifs invoqués :

- La contrainte d'effectifs a été soulevée pour 3 contrats de services assimilables à des contrats de travail, soit pour un contrat de services en secrétariat accordé par le MICC à la suite d'un départ à la retraite et pour deux consultants agissant à titre de biologiste et de technicien de la faune au MRNF où ils devaient effectuer des travaux d'inventaire en région;
- À deux reprises, les gestionnaires interrogés par la Commission n'ont pas cru nécessaire d'embaucher du personnel puisque, selon eux, il s'agissait de mandats spécifiques pour une période donnée. Cela a été le cas pour 2 contrats accordés par le CSPQ : l'un consistait à vérifier l'admissibilité de candidats et à réaliser le suivi de l'assurance qualité lors de concours tenus sous la responsabilité du CSPQ; l'autre concernait l'exécution de tâches administratives pour soutenir un professionnel dans la gestion de contrats;
- L'urgence d'agir et des délais restreints ont été invoqués pour 3 contrats de services assimilables à des contrats de travail, dont l'un au CSPQ dans le but de terminer, dans le temps prévu, la vérification de l'admissibilité lors de concours. Les 2 autres contrats relevaient respectivement du MICC, dans le contexte du Programme spécial de parrainage humanitaire pour Haïti, et du MRNF, à la suite d'une décision politique d'agir rapidement dans un dossier portant sur l'aménagement durable des forêts;
- Au MRNF, un prestataire de services a obtenu un contrat en région dans le but de donner un « coup de main ponctuel », notamment durant les périodes de vacances et les absences pour congé de maladie. Le temps travaillé par ce prestataire était variable d'une semaine à l'autre (1 ou 2 jours par semaine);
- Deux autres motifs ont été invoqués par les gestionnaires, soit la nécessité d'avoir un nouveau regard externe dans la production de documents officiels au MRNF et la prévision d'un gel d'embauche au CSPQ.



PARTIE



SECOND VOLET

**CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES
À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE
DE SERVICES INFORMATIQUES**

SECOND VOLET

CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL EN MATIÈRE DE SERVICES INFORMATIQUES

Pour les contrats en matière de services informatiques, tout comme pour les contrats de services professionnels et de nature technique, la Commission a considéré l'ensemble des indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination. Elle a toutefois analysé d'autres éléments pour tenir compte des spécificités du contexte entourant les travaux informatiques.

En effet, comme certains travaux nécessitent d'occuper les locaux du ministère ou de l'organisme visé, pour des raisons notamment de sécurité de l'information et d'efficacité, la Commission a cru opportun d'interroger les gestionnaires sur certaines modalités d'exécution entourant le travail du prestataire de services, notamment son intégration au sein de l'équipe de travail interne et les liens professionnels nécessaires à la réalisation de son mandat. Comme elle l'a fait dans le premier volet, la Commission a considéré ici d'autres indicateurs, par exemple le fait que le prestataire effectue des tâches analogues à celles qui sont exécutées par du personnel régulier ou occasionnel au sein de l'organisation ou que des démarches de dotation en personnel ont été envisagées.

La Commission rappelle que 20 % des contrats informatiques de 25 000 \$ et plus (excluant ceux qui ont été confiés aux organismes publics) ont été vérifiés, tout en conservant un minimum de 10 contrats par ministère ou organisme.

5.1 CONSTATS GÉNÉRAUX

La Commission a examiné 56 contrats de services informatiques. Au total, 23 (41 %) sont des contrats de services assimilables à des contrats de travail. Le tableau 9 présente les résultats par ministère et organisme.

	CARRA	CSPQ	CSST	MTQ	RAMQ	SERVICES QUÉBEC	TOTAL
Nombre de contrats par ministère ou organisme	6	10	10	10	10	10	56
Nombre de contrats de services assimilables à des contrats de travail	4	5	3	6	2	3	23
Taux de contrats de services assimilables à des contrats de travail	67 %	50 %	30 %	60 %	20 %	30 %	41 %

TABLEAU 9
CONSTATS
SUR L'ENSEMBLE
DES CONTRATS
VÉRIFIÉS

C'est à la CARRA que se trouve la plus grande proportion de contrats de services assimilables à des contrats de travail (67 %). Le MTQ arrive au deuxième rang avec 6 contrats sur 10 (60 %), suivi du CSPQ avec 5 contrats de travail sur 10 (50 %). La CSST et Services Québec ont chacun 3 contrats assimilables à des contrats de travail sur 10 (30 %), alors que la RAMQ en compte 2 sur 10 (20 %).

La répartition des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail selon les indicateurs démontrant l'existence d'un lien de subordination est présentée au tableau 10.

TABEAU 10
RÉPARTITION
DES 23 CONTRATS
DE SERVICES
ASSIMILABLES
À DES CONTRATS
DE TRAVAIL SELON
LES INDICATEURS
DÉMONTRANT
L'EXISTENCE
D'UN LIEN DE
SUBORDINATION

	TRAVAIL EXÉCUTÉ DANS LES LOCAUX DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME	HORAIRE DE TRAVAIL PRÉDÉTERMINÉ	ÉQUIPEMENTS OU SERVICES FOURNIS	INSTRUCTIONS DE TRAVAIL PRÉCISES REÇUES RÉGULIÈREMENT	FORMATION DONNÉE AU PRESTATAIRE	TRAVAIL RÉGULIER AVEC LE PERSONNEL
CARRA (4/6)	4	4	4	4	3	4
CSPQ (5/10)	5	4	5	3	1	5
CSST (3/10)	3	2	3	2	0	3
MTQ (6/10)	6	2	6	0	0	6
RAMQ (2/10)	2**	1	2	1***	0	2
SERVICES QUÉBEC (3/10)	3	3	3	0	0	3
Nombre de contrats de services assimilables à des contrats de travail* (23/56)	23/23	16/23	23/23	10/23	4/23	23/23
Taux	100 %	70 %	100 %	43 %	17 %	100 %

* Certains contrats peuvent figurer dans plus d'une catégorie.

** Le travail dans les locaux a été exécuté pour le volet technique du contrat, à un moment précis.

*** Les instructions précises concernaient le volet « entretien » du mandat.

Tous les contrats de services assimilables à des contrats de travail ont été exécutés dans les locaux du ministère ou des organismes et tous les prestataires de services avaient des équipements fournis tels qu'un téléphone (23/23), une adresse de courriel gouvernementale (23/23) et un ordinateur (7/23). Dans tous les cas, les prestataires travaillaient régulièrement avec le personnel interne.

5.2 CONSTATS PAR MINISTÈRE ET ORGANISME : PRÉSENTATION DES CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

CARRA

D'après la CARRA, « le travail et la présence obligatoire dans les locaux sont liés à des raisons de sécurité puisqu'il n'est pas possible d'accéder au système informatique à partir de l'extérieur ». Les équipements fournis étaient un bureau, un téléphone, un ordinateur et une adresse de courriel gouvernementale. Les prestataires de services avaient un horaire de travail prédéterminé et ils recevaient régulièrement des instructions précises sur l'accomplissement du travail et l'ensemble des modalités d'exécution. Dans 3 des 4 contrats, une formation sur le fonctionnement de la CARRA a été donnée.

CSPQ

Au CSPQ, 4 prestataires de services avaient un horaire de travail prédéterminé. Les équipements fournis étaient un bureau, un téléphone et une adresse de courriel gouvernementale. Un prestataire travaillait avec l'ordinateur du donneur d'ouvrage, alors qu'un autre l'utilisait en partie. Des instructions précises pour l'accomplissement du travail étaient fournies aux prestataires dans 3 des 5 contrats. Les services de secrétariat étaient également mis à la disposition des prestataires dans 2 contrats. Un prestataire a reçu une formation sur des logiciels propres au CSPQ. De plus, il était prévu dans un appel d'offres que le prestataire en question s'adresse aux clients du CSPQ.

Tous les prestataires de services travaillaient régulièrement avec le personnel du CSPQ. Dans deux des appels d'offres, on mentionnait la nécessité pour le prestataire de s'intégrer aux équipes internes du CSPQ. Selon les gestionnaires rencontrés par la Commission, la nécessité d'échanger et de collaborer de même que le besoin de cohérence entre le travail du prestataire et les besoins de l'organisation expliquent cette façon de faire.

CSST

À la CSST, les prestataires de services disposaient d'un bureau, d'un téléphone et d'une adresse de courriel gouvernementale. Deux d'entre eux avaient un horaire prédéterminé. Dans 2 des 3 contrats de services assimilables à des contrats de travail, les prestataires recevaient des instructions précises. Tous les prestataires travaillaient régulièrement, voire de façon continue dans un cas, avec le personnel interne de la CSST. Les raisons fournies par la CSST expliquant la présence du personnel des firmes dans les locaux de l'organisme étaient la nécessité de collaborer avec le personnel en place et d'obtenir l'information de différentes unités administratives de façon continue pendant le mandat.

MTQ

Deux prestataires de services du MTQ avaient un horaire prédéterminé. Les équipements fournis étaient un bureau, un téléphone et une adresse de courriel gouvernementale. Dans l'un des contrats, le prestataire avait accès à un portable et à des services de secrétariat. Selon le MTQ, il est indispensable que les prestataires travaillent conjointement avec le personnel interne. Cela « facilite le travail et est essentiel à l'avancement des dossiers, favorise et encourage le transfert de connaissances entre les ressources externes et internes et améliore les rencontres de travail en les rendant beaucoup plus actives et efficaces ».

Dans le libellé de trois appels d'offres, le MTQ mentionnait qu'il désirait engager des ressources ou une équipe ayant des expertises multiples pour assurer la continuité des systèmes et des services. Dans un appel d'offres, on allait même jusqu'à préciser que cette façon de faire allait permettre de « compléter l'équipe interne actuellement en place ».

RAMQ

Du côté de la RAMQ, l'un des 2 contrats de services assimilables à des contrats de travail avait trait à la refonte de son site Web. Il a été réalisé en partie dans les locaux de cette dernière (volet technique) à un moment précis du contrat. Le travail était effectué en étroite collaboration avec le personnel de la RAMQ et nécessitait des échanges continuels. Des services de secrétariat étaient mis à la disposition du prestataire de services.

Quant à l'autre contrat, il a été réalisé dans les bureaux de la RAMQ et selon un horaire prédéterminé. La RAMQ souligne qu'elle « exerce un contrôle strict des accès à ses systèmes qui fait en sorte d'obliger les prestataires de services à être présents dans les locaux de la Régie ». Le prestataire recevait des instructions précises dans l'accomplissement de son travail et sur les modalités d'exécution pour un volet du mandat. Cette précision apparaît d'ailleurs dans les conditions générales de l'appel d'offres où il est mentionné que « le prestataire de services s'engage à collaborer entièrement avec la Régie dans l'exécution du contrat et à tenir compte de toutes les instructions et recommandations de la Régie relatives à la façon de préparer et d'exécuter le travail confié ».

Des équipements étaient fournis, soit un bureau ou un espace de travail, un téléphone, un ordinateur et une adresse de courriel gouvernementale. Selon la RAMQ, la nécessité de comprendre les systèmes et de connaître les besoins des clients explique le travail avec l'équipe interne.

SERVICES QUÉBEC

Les équipements fournis par Services Québec étaient un bureau, un téléphone et une adresse de courriel gouvernementale; les prestataires de services avaient un horaire de travail prédéterminé. Dans les 3 contrats, les prestataires travaillaient régulièrement en collaboration avec l'équipe interne. Dans l'un de ces contrats, le prestataire de services était un chargé de projet et il devait « gérer l'équipe applicative mixte externe/interne ».

Dans un autre contrat, il avait été mentionné dans l'appel d'offres que le prestataire devrait « convoquer les ateliers de travail et coordonner les travaux afin de respecter les échéanciers du projet ».

L'un des contrats concernait l'entretien, l'amélioration et le développement du Portail gouvernemental de services et du Répertoire des programmes et services. Quant aux deux autres, ils étaient liés au projet de refonte de l'espace Citoyens. Ces 3 contrats touchaient des activités stratégiques de l'organisation.

Autre information

Désireuse de comprendre le degré d'intégration des prestataires de services, la Commission a questionné les gestionnaires sur la participation des prestataires aux activités sociales des organisations vérifiées. Ainsi, elle a appris que, dans 18 des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail, les prestataires qui occupaient des bureaux dans certaines de ces organisations étaient invités à certaines activités sociales, notamment la fête de Noël, les dîners pour souligner les départs à la retraite, les dîners d'anniversaire et les cinq à sept pour l'équipe de projet. Qui plus est, dans 5 contrats au CSPQ et un contrat au MTQ, les prestataires pouvaient faire partie du club social.

5.2.1 DURÉE ET VALEUR DES CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

La durée moyenne des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail a été de 121 semaines. La durée minimale a été de 10 semaines, alors que la durée maximale s'est située à 261 semaines. À souligner que les contrats du MTQ et du CSPQ ont eu une moyenne respective de 168 semaines (6 contrats) et 167 semaines (5 contrats), soit plus de 3 ans dans chaque cas.

Quant à la valeur moyenne de ces 23 contrats, elle était de 2 898 800 \$, la valeur minimale étant de 48 500 \$ et la valeur maximale de 25 000 000 \$. Il faut remarquer que le CSPQ, à lui seul, a atteint une moyenne de près de 7 millions de dollars pour ses 5 contrats de travail.

5.2.2 ACTIVITÉS ANALOGUES À CELLES QUI SONT EXERCÉES PAR DU PERSONNEL RÉGULIER OU OCCASIONNEL

Selon l'analyse de la Commission relativement aux tâches exercées dans les contrats de services assimilables à des contrats de travail, les tâches confiées aux prestataires de services correspondaient majoritairement à des tâches professionnelles d'analyste de l'informatique. Au total, 251 personnes ont participé à la réalisation des 23 contrats de travail, soit 212 (84 %) comme analyste de l'informatique et 39 (16 %) à titre de technicien en informatique.

Selon les gestionnaires interrogés par la Commission, des tâches analogues à celles qui ont été effectuées dans les contrats avaient été exécutées auparavant par du personnel régulier ou occasionnel dans 52 % des contrats (12/23), alors que, au moment de la vérification, de telles tâches étaient exécutées à l'interne dans 70 % des contrats (16/23).

5.2.3 LIEN D'EMPLOI ANTÉRIEUR AU CONTRAT

Dans 13 % des contrats assimilables à des contrats de travail, des prestataires de services avaient eu un lien d'emploi avec le ministère ou l'organisme qui leur a confié un contrat de services (tableau 11).

Selon l'information obtenue de la part des gestionnaires ou des DRH, 2 personnes affectées à un contrat avec le MTQ avaient déjà eu un lien d'emploi avec ce dernier : un retraité y avait occupé un emploi régulier et une personne y avait déjà eu un statut d'occasionnel.

De plus, un employé régulier du CSPQ, maintenant à la retraite, a contribué à la réalisation d'un contrat dans cet organisme.

TABLEAU 11
LIEN D'EMPLOI
ANTÉRIEUR
AU CONTRAT

NATURE DU LIEN D'EMPLOI AVANT LE CONTRAT DE SERVICES	NOMBRE DE CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL	
		TAUX
Emploi régulier	2/23	9 %
Emploi occasionnel	1/23	4 %
Emploi étudiant	—	—
TOTAL	3/23	13 %

5.2.4 LIEN D'EMPLOI POSTÉRIEUR AU CONTRAT

Au MTQ, un prestataire de services a été embauché au terme du contrat auquel il avait participé. Il a d'abord été nommé à un emploi occasionnel de plus d'un an puis, à un emploi régulier.

5.2.5 DÉMARCHES DE DOTATION EN PERSONNEL RÉALISÉES

Pour 2 des 5 contrats de services assimilables à un contrat de travail accordés par le CSPQ, un gestionnaire dit avoir consulté une liste de déclaration d'aptitudes en vue d'embaucher une personne, mais sans succès, car aucune ne possédait l'expertise recherchée (travail sur la plate-forme centrale). Par ailleurs, sans constituer une démarche officielle de dotation en personnel, une pratique de la CSST consiste à afficher les mandats à l'interne, sur un babillard, avant de les confier à l'externe, et ce, pour donner la possibilité aux employés de la CSST qui le désirent d'offrir leurs services. Si un employé manifeste son intérêt et que sa candidature est acceptée, il est alors « prêté » à la direction qui en a fait la demande. Les gestionnaires des directions visées conviennent alors entre eux de la durée du prêt de services et des conditions d'exercice requises.

5.3 MOTIFS INVOQUÉS POUR L'ATTRIBUTION DES 23 CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

Les motifs qui ont incité les gestionnaires à confier des contrats à des ressources externes en vue d'obtenir des services informatiques ont été compilés dans le tableau 12.

	MANQUE D'EXPERTISE*	CONTRAINTE D'EFFECTIFS	SURCROÎT DE TRAVAIL	AUTRES
CARRA (4/6)	4	4	0	2
CSPQ (5/10)	4	4	0	2
CSST (3/10)	3	0	1	1
MTQ (6/10)	5	5	2	0
RAMQ (2/10)	2	1	1	0
SERVICES QUÉBEC (3/10)	1	2	1	0
Total des contrats **	19/23	16/23	5/23	5/23
Taux	83 %	70 %	22 %	22 %

TABLEAU 12
MOTIFS INVOQUÉS POUR L'ATTRIBUTION DES 23 CONTRATS DE SERVICES ASSIMILABLES À DES CONTRATS DE TRAVAIL

* Il s'agit de contrats complexes pour lesquels les ressources internes ou les candidats inscrits sur des listes de déclaration d'aptitudes ne possédaient pas les acquis nécessaires afin d'accomplir les tâches indiquées.

** Pour un même contrat, plus d'un motif pouvait être invoqué.

5.3.1 MANQUE D'EXPERTISE

Tout comme dans le premier volet du présent rapport, le manque d'expertise constitue le motif principal fourni par les gestionnaires pour expliquer l'attribution des contrats de services informatiques, soit pour 83 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail. Ce motif, invoqué par tous les ministères et organismes vérifiés, est constant à la CARRA, à la CSST et à la RAMQ. Dans 61 % des cas (14/23), ce motif est combiné à la contrainte d'effectifs. À titre d'exemple, dans la documentation concernant l'un de ses contrats de services assimilables à un contrat de travail, Services Québec précise que « l'équipe actuelle ne compte pas suffisamment de ressources et certains profils sont manquants pour réaliser l'ensemble des activités requises ».

Par ailleurs, la Commission constate qu'il est mentionné dans 18 des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail (78 %) qu'un transfert d'expertise du prestataire de services était prévu auprès du personnel interne.

5.3.2 CONTRAINTE D'EFFECTIFS

La contrainte d'effectifs est le second motif invoqué pour justifier l'attribution de contrats de services assimilables à des contrats de travail (70 %). C'est principalement à la CARRA, au CSPQ et au MTQ que les gestionnaires ont déploré le manque de postes.

Par ailleurs, lors de la vérification menée par la Commission, des gestionnaires de la CARRA et du CSPQ ont souligné que des postes supplémentaires avaient été accordés pendant ou après la réalisation des contrats. Ainsi, la CARRA a mentionné qu'en 2010 son conseil d'administration « a approuvé un plan de conversion permettant la création de 65 postes réguliers en informatique et en développement des systèmes pour les années 2011 et 2012 » et que, pour 2013 et 2014, 59 postes réguliers additionnels avaient été autorisés. Le CSPQ, quant à lui, dit avoir dû abolir plus de 175 postes réguliers au cours des 3 dernières années. Il déclare également que, « au fur et à mesure que des postes internes deviennent vacants, le secteur essaie autant que possible d'embaucher certaines ressources, mais les conditions salariales moins élevées rendent le tout difficile ». Il s'agit ici de ressources professionnelles et techniques dans le domaine de l'informatique.

Enfin, dans ses commentaires transmis à la Commission, le MTQ rapporte notamment qu'au cours des années « le nombre d'effectifs en informatique est demeuré sensiblement le même, alors que les besoins en technologie sont grandissants ».

5.3.3 SURCROÎT DE TRAVAIL

Le surcroît de travail a conduit les gestionnaires à accorder un contrat dans 5 des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail, soit 2 au MTQ et 3 autres respectivement à la CSST, à la RAMQ et à Services Québec. Au MTQ, les contraintes d'effectifs conjuguées au surcroît de travail expliquent le recours à des ressources externes : dans l'un des dossiers, l'expertise vient s'ajouter aux motifs expliquant ce recours.

À la CSST, le surcroît de travail concerne un contrat à exécution sur demande⁷ lié à la sécurité informatique. À la RAMQ, le manque d'expertise est présent dans les 2 contrats de travail. Pour un de ceux-ci, le surcroît de travail s'ajoute à la contrainte d'effectifs et au manque d'expertise. Enfin, du côté de Services Québec, le contrat concernait la refonte de l'espace Citoyens et le mandat devait permettre de remplacer une nouvelle technologie.

5.3.4 AUTRES MOTIFS

Le tableau 13 présente les autres motifs invoqués par les gestionnaires pour l'attribution des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail.

	NOMBRE DE CONTRATS	MINISTÈRE OU ORGANISME VISÉ
Délais restreints	3	CARRA (2) CSST (1)
Disponibilité (jour et nuit)	2	CSPQ
Total de contrats	5/23	
Taux	22 %	

TABLEAU 13
AUTRES MOTIFS
INVOQUÉS POUR
L'ATTRIBUTION
DES 23 CONTRATS
DE SERVICES
ASSIMILABLES À DES
CONTRATS TRAVAIL

Voici les explications liées aux motifs invoqués :

- Le motif lié aux délais restreints a été soulevé à trois reprises, dont deux fois par la CARRA au regard du renouvellement d'un système informatique, soit le projet Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE), dont les travaux ont été confiés à un prestataire de services dans un contexte d'urgence puisqu'il fallait assurer une période d'implantation entre les deux technologies. La CSST a aussi soulevé ce motif pour un contrat portant sur la sécurité informatique qui devait se faire dans un court délai;
- Selon un gestionnaire rencontré par la Commission au CSPQ, deux contrats concernant le dossier Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR) requéraient de la part du prestataire une disponibilité complète (jour et nuit), ce qui rendait ainsi difficile l'embauche de personnel régulier ou occasionnel.

7. Selon la Loi sur les contrats des organismes publics (c. C-65.1, art.23), un organisme public peut conclure un contrat à exécution sur demande avec un ou plusieurs prestataires de services lorsque des besoins sont récurrents et que le nombre de demandes, le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains.



PARTIE

04

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS



RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES INTERVENANTS

Dans un premier temps, tant pour les contrats de services professionnels et de nature technique que pour ceux qui sont liés à l'informatique, la Commission a vérifié auprès des gestionnaires s'ils avaient eu des échanges avec leur DRH avant l'attribution du contrat.

Dans un second temps, la Commission a demandé aux gestionnaires ainsi qu'aux DRH s'il existait des mécanismes de contrôle pour éviter d'accorder des contrats de services assimilables à des contrats de travail.

CONSULTATION DES DIRECTIONS DES RESSOURCES HUMAINES

Premier volet : Contrats de services professionnels et de nature technique

Dans 15 des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail (63 %), les gestionnaires ont consulté leur DRH avant de confier le travail à des ressources contractuelles. L'objet de ces consultations portait sur la tenue d'un processus d'embauche (5/15), le recours à des listes de déclaration d'aptitudes (5/15), l'accord de la DRH ou des services administratifs en région (3/15) et l'obtention d'informations sur l'échelle salariale majorée et le taux horaire (2/15). Dans deux autres situations, il ne s'agissait pas d'une consultation, mais plutôt d'une transmission à la DRH d'avis aux syndicats.

Second volet : Contrats de services informatiques

Les DRH ont été consultées dans 7 des 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail (30 %). Dans 6 des 7 contrats, cette consultation portait sur la transmission d'un avis au syndicat. En ce qui concerne le 7^e contrat, la DRH a été consultée dans le but de connaître les règles à appliquer dans le cas d'une personne retraitée.

Dans 16 des 23 contrats, la Commission constate que les gestionnaires, devant les contraintes d'effectifs subies dans le domaine de l'informatique, n'ont pas eu recours aux services des DRH.

MÉCANISMES DE CONTRÔLE

Premier volet : Contrats de services professionnels et de nature technique

Pour les 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail, 16 gestionnaires ont été interrogés, dans 5 ministères ou organismes, à savoir s'il existait des mécanismes de contrôle pour éviter que les contrats de services soient assimilables à des contrats de travail : 7 d'entre eux (44 %) ont répondu par l'affirmative. Plus précisément, 5 gestionnaires sur 7 ont répondu que les responsables de la gestion contractuelle étaient les principaux intervenants en la matière; 2 gestionnaires ont ajouté que la DRH avait aussi un rôle à jouer dans ce domaine; et 2 autres gestionnaires ont complété leur réponse en mentionnant la consultation syndicale. Enfin, l'un des 7 gestionnaires ne parle que de la consultation syndicale, tandis qu'un autre reconnaît qu'il y a un certain contrôle, mais sans donner de détails sur le type de mécanisme de contrôle.

Quant aux DRH, elles ont répondu dans 79 % des cas (19/24) qu'il n'existait pas de mécanismes officiels pour s'assurer que les contrats de services ne constituent pas des contrats assimilables à des contrats de travail.

Second volet : Contrats de services informatiques

Pour les 23 contrats de services assimilables à des contrats de travail, 11 gestionnaires ont été interrogés : 6 ont répondu qu'il existait des mécanismes de contrôle, soit 5 qui mentionnent que la responsabilité revient à la gestion contractuelle, dont l'un ajoute l'apport de la DRH; un autre gestionnaire fait référence aux relations professionnelles et aux syndicats.

Quant aux DRH, elles confirment dans 52 % des cas (12/23) qu'il existe des mécanismes de contrôle exercés principalement par la gestion contractuelle et les syndicats. La DRH de la RAMQ considère qu'elle a un rôle à jouer en cette matière. Par ailleurs, au MTQ, la DRH mentionne qu'il n'existe pas de mécanisme de contrôle officiel, mais que les gestionnaires sont sensibilisés à la différence entre un contrat de services et un contrat de travail. D'ailleurs, cette DRH a mis au point une grille d'analyse des contrats pour orienter la réflexion à cet égard. Elle fait également mention qu'une formation en ligne est offerte aux intervenants de la Direction des contrats et des ressources matérielles concernant cette distinction. Enfin, la DRH du CSPQ dit qu'il n'y a pas de mécanismes pour s'assurer que les contrats de services ne sont pas assimilables à des contrats de travail.

À la lumière de ces résultats, il apparaît que le rôle des DRH en matière de mécanismes de contrôle est plutôt mal cerné lorsqu'il s'agit de prévenir l'attribution de contrats de services assimilables à des contrats de travail.



PARTIE

07

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

À l'issue de sa vérification, laquelle a porté sur 267 contrats, la Commission est en mesure de confirmer la situation constatée en 2012, soit qu'un nombre important des contrats qu'elle a vérifiés sont des contrats de services assimilables à des contrats de travail. Pour les contrats de services professionnels et de nature technique, ce taux se situe à 11 %. Dans le cas des contrats de services informatiques, l'investigation de la Commission révèle un phénomène d'une ampleur préoccupante, le taux de non-conformité dans ce domaine atteignant 41 %.

Chaque contrat a été analysé en tenant compte de la présence possible de liens de subordination. Voici ce que la Commission a observé pour les contrats assimilables à des contrats de travail :

- dans tous les cas, le travail s'effectuait dans les locaux et avec des équipements du ministère ou de l'organisme (ordinateur, téléphone, etc.);
- les prestataires possédaient une adresse de courriel gouvernementale dans le but de faciliter leurs échanges avec le personnel interne ou les clients du ministère ou de l'organisme dans 88 % des cas pour les contrats touchant les services professionnels et de nature technique et dans 100 % des cas pour les contrats de services informatiques. Dans certains cas, ces adresses disposaient d'une extension permettant d'identifier qu'il s'agissait d'une ressource externe, mais, dans bien d'autres cas, aucun élément ne distinguait la ressource externe de la ressource interne. Le prestataire pouvait ainsi être perçu comme un employé du gouvernement et, grâce à son adresse de courriel, recueillir de l'information concernant la clientèle du ministère ou de l'organisme;
- les prestataires recevaient des instructions précises dans l'accomplissement de leur travail dans 17 % des cas pour les contrats de services professionnels et de nature technique et dans 43 % des cas pour les contrats de services informatiques.

La Commission a aussi constaté que les contrats de services professionnels et de nature technique ont souvent été confiés à du personnel qui avait déjà eu un lien d'emploi avec l'organisation, soit dans 13 des 24 contrats de services assimilables à des contrats de travail. En outre, dans ces contrats, 7 prestataires de services ont été embauchés au terme de leur contrat. En ce qui concerne les contrats de services informatiques, 3 prestataires avaient eu un lien d'emploi antérieur et un prestataire a été embauché au terme de son contrat. Ces différentes situations s'expliqueraient notamment par le manque d'expertise.

Le manque d'expertise constitue d'ailleurs le motif principal expliquant le recours à des prestataires de services, et ce, particulièrement dans le domaine informatique où ce motif a été invoqué dans 83 % des contrats comparativement à 50 % pour les services professionnels et de nature technique. À ce sujet, la Commission constate qu'il s'agit d'un portrait analogue à celui qu'elle a présenté dans son rapport de mai 2012 où le manque d'expertise venait en tête de liste pour 45 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail.

Comme le précise le Vérificateur général du Canada dans son rapport paru à l'automne 2012, « un recours prolongé à des contractuels pourrait entraîner la perte de connaissances institutionnelles, entraînant une incapacité à tirer parti de savoirs au sein de l'organisation ou à exécuter les travaux à l'avenir⁸ ». Ce risque est d'autant plus grand lorsque les contrats sont accordés pendant une longue période, comme c'est ici le cas. En effet, plus de 50 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail examinés dans cette vérification avaient une durée d'un an ou plus. La Commission est d'avis qu'il est important de trouver des avenues de solution pour les dirigeants des ministères et des organismes qui sont placés devant la difficulté de renouveler les compétences internes de leur organisation dans un contexte de contraintes d'effectifs majeures.

Les contraintes d'effectifs constituent d'ailleurs le deuxième motif mentionné par les gestionnaires lors des entrevues pour expliquer le recours à des prestataires de services, particulièrement dans le domaine de l'informatique. En effet, ces contraintes sont invoquées dans 70 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail liés à l'obtention de services informatiques.

Dans son rapport de 2012, la Commission révélait que « certains employés occasionnels, dont on ne pouvait renouveler le contrat, se sont vu accorder des contrats de services « factices » pendant la période de gel et ont été par la suite réembauchés⁹ ». Quelle qu'en soit la forme, les mesures de compressions d'effectifs font en sorte que les gestionnaires n'ont d'autre choix que de se tourner vers des sous-traitants pour atteindre leurs objectifs. Le présent rapport en fait bien la démonstration.

Le surcroît de travail est soulevé dans 10 des 47 contrats de services assimilables à des contrats de travail. À ce sujet, la Commission rappelle, comme elle l'a spécifié dans son rapport de mai 2012, que les tâches découlant d'un surcroît de travail devraient être confiées à du personnel occasionnel, tel que cela est prévu dans la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique.

En outre, la Commission a constaté que les gestionnaires ont le réflexe d'en référer à l'unité responsable de la gestion contractuelle : cependant lorsqu'il s'agit d'aborder les contrats de services sous l'angle des contrats de travail, il y a confusion dans les rôles et les responsabilités. La Commission croit que les DRH doivent être en mesure de mettre en garde les gestionnaires au sujet du danger qu'il y a à confier à des ressources externes des contrats qui sont assimilables à des contrats de travail. Tout comme elle le précisait dans son rapport de 2012, la DRH « pourrait jouer un rôle plus actif afin de prévenir l'attribution de contrats de services en lieu et place de contrats de travail, conformément au cadre normatif et aux règles applicables dans la fonction publique¹⁰ ».

8. GOUVERNEMENT DU CANADA, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Rapport - Automne 2012*, chapitre 1, p. 13.

9. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail*, Québec, CFP, 2012, p. 38.

10. *Ibid.*, p. 35.

Le présent rapport a permis à la Commission de confirmer ses appréhensions quant à l'ampleur du phénomène des contrats de services assimilables à des contrats de travail. Sa vérification a aussi été l'occasion de faire ressortir une autre problématique inquiétante. Ainsi, elle a été étonnée de constater que plusieurs contrats étaient liés à des activités stratégiques des organisations. En effet, de nombreux mandats relèvent d'activités qui font partie de la mission des organisations : par exemple, le service central de rémunération et la tarification des services au CSPQ, l'élaboration d'un portail gouvernemental de services dans le cas de Services Québec ou encore le développement des systèmes aux assurés à la RAMQ.

Cette situation et ses conséquences préoccupent la Commission. En rapport avec les recommandations déjà formulées dans son rapport de 2012, elle formule donc ici trois recommandations.

La recommandation suivante s'adresse aux ministères et aux organismes vérifiés¹¹ :

RECOMMANDATION 1

Mettre en place des mécanismes de contrôle incluant un processus de consultation des directions des ressources humaines afin de s'assurer de ne pas accorder de contrats de services assimilables à des contrats de travail.

Les deux recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor, à titre d'organisme de gouverne :

RECOMMANDATION 2

Poursuivre la sensibilisation des ministères et des organismes à l'importance d'éviter que des contrats de services professionnels soient assimilables à des contrats de travail.

RECOMMANDATION 3

Encadrer davantage le recours aux ressources externes afin que les ministères et les organismes respectent la Loi sur la fonction publique et le cadre normatif qui en découle au moment de l'attribution de contrats.

11. Tous sont ici visés, à l'exception de l'ISQ, où l'ensemble des contrats vérifiés étaient de réels contrats de services.



PARTIE





**STRATÉGIE DE GESTION DES RESSOURCES
HUMAINES 2012-2017 ET RECOMMANDATIONS**



STRATÉGIE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 2012-2017 ET RECOMMANDATIONS

La Commission ne peut passer sous silence le virage qu'entreprend actuellement la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. En effet, le contexte actuel du marché de l'emploi (départs massifs à la retraite, pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, difficulté d'attraction et de rétention du personnel) amène l'État à revoir ses règles de fonctionnement. Des modifications dans le recrutement, l'attraction et la rétention du personnel ainsi qu'une meilleure gestion de l'expertise et des compétences au sein de la fonction publique constituent des priorités clairement énoncées dans la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017¹² en vue de la modernisation de la fonction publique. La Commission croit nécessaire de reprendre ci-dessous quelques-unes des priorités de cette stratégie en rapport avec les points abordés dans le présent rapport.

La Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 mise sur trois enjeux :

- la gouvernance et l'agilité dans les façons de faire pour définir un cadre innovateur et mobilisateur qui entraînera une révision du cadre législatif et réglementaire. Ainsi, la Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois prévoit « réviser l'ensemble des étapes de dotation des emplois, selon les besoins de main-d'œuvre dans la fonction publique¹³ »;
- la disponibilité de la main-d'œuvre pour assurer l'adéquation entre les besoins et la demande;
- la pérennité et l'évolution de l'expertise afin de maintenir et de renforcer le savoir-faire et les compétences.

Le virage qu'entend prendre la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines se fera aussi par la mise en place de politiques-cadres par le SCT. Parmi celles-ci, notons la Politique-cadre de gestion des ressources humaines, adoptée en octobre 2013, « laquelle sert de toile de fond à un ensemble d'actions et de mesures structurantes qui permettront à la fonction publique de s'adapter aux mutations profondes qui touchent plus particulièrement le marché de l'emploi, tout en assurant la cohérence de l'action avec les priorités gouvernementales¹⁴ ».

Le gouvernement a également adopté en 2012 la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics. Par cette politique-cadre, « le gouvernement énonce pour la première fois une stratégie gouvernementale permettant de gérer de façon plus rigoureuse les ressources informationnelles à l'échelle de l'administration publique, incluant le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux¹⁵ ».

12. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Une fonction publique moderne au service des Québécois. Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017*, Québec, SCT, 2012.

13. *Ibid.*, p. 18.

14. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique-cadre de gestion des ressources humaines*, Québec, SCT, 2013.

15. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, Québec, SCT, 2012, p. 5.

L'un des volets présentés dans cette politique-cadre touche l'optimisation de la gestion de l'expertise et du savoir-faire. Pour y arriver, le gouvernement mise, d'une part, sur le maintien et le développement des ressources humaines de qualité et, d'autre part, sur l'encadrement du recours aux ressources externes :

- En ce qui concerne le maintien et le développement de ressources humaines de qualité, le SCT entend déterminer des postes stratégiques en ressources informationnelles accompagnés de profils de compétences en vue de les pourvoir. Le développement des ressources humaines, le partage des ressources expertes entre les organisations de même que l'accroissement des activités de promotion des emplois en matière de ressources informationnelles au sein de la fonction publique québécoise sont d'autres mesures qui permettront d'enrichir son expertise;
- Pour ce qui est de l'encadrement du recours aux ressources externes, en plus d'une meilleure gestion contractuelle, le gouvernement désire se pencher sur « ce que l'on souhaite confier à des ressources externes ». Il souhaite également mettre en place un processus qui aura pour objet le transfert de connaissances entre ressources internes et externes.

De l'avis de la Commission, la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017, la Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois, la Politique-cadre de gestion des ressources humaines de même que la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics constituent des pistes prometteuses de solution en vue de permettre à la fonction publique de s'adapter à l'évolution du marché du travail.

Comme la Commission l'a déjà mentionné plus tôt, il est étonnant de constater que plusieurs ressources externes sont affectées à des mandats liés à la mission des organisations. Elle trouve donc particulièrement intéressant le fait qu'il est précisé dans la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics que « dans chaque projet, l'organisme responsable devra clairement énoncer la stratégie d'affectation des ressources humaines¹⁶ » et que cette stratégie devra tenir compte « des compétences considérées comme stratégiques propres à l'organisme, de la stratégie d'affectation des ressources contractuelles, du transfert des connaissances liées au projet, de la gestion du changement et du plan d'entretien¹⁷ ». La Commission croit que cette façon de faire est de nature à favoriser le maintien et le développement de l'expertise interne, notamment dans les activités stratégiques des organisations.

16. *Ibid.*, p. 34.

17. *Ibid.*, p. 36.

Afin que la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 puisse se réaliser pleinement, il apparaît également important qu'une attention particulière soit accordée au problème du manque d'effectifs exprimé par les gestionnaires. La Commission tient à le rappeler : après le manque d'expertise, la contrainte d'effectifs constitue le motif qui incite principalement les gestionnaires à recourir à des ressources externes dans le domaine de l'informatique.

Ainsi, dans le contexte où ils doivent composer avec les départs massifs pour la retraite et le non-remplacement d'un retraité sur deux, outre qu'ils doivent assurer l'accompagnement approprié des nouveaux employés, les gestionnaires sont incités à trouver des solutions de rechange pour atteindre leurs objectifs. Dans les efforts mis en avant par le gouvernement pour relever les défis du marché du travail, les paramètres de la politique budgétaire doivent être pris en considération en vue de s'assurer que les contraintes d'effectifs, particulièrement dans le domaine de l'informatique, ne sont pas compensées par un recours inapproprié aux ressources externes.

Dans sa politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics, le gouvernement énonce l'importance pour les organismes publics de disposer à temps plein d'une main-d'œuvre « en nombre suffisant pour assurer la continuité des affaires courantes ainsi que la réalisation des projets de développement en appui aux besoins des domaines d'affaires¹⁸ ». Les moyens financiers nécessaires à l'endroit des ministères et des organismes devraient donc accompagner cette politique-cadre.

La Commission constate les efforts déployés par le SCT en vue de résoudre les problématiques liées au marché de l'emploi. En ce sens, elle encourage le SCT à poursuivre ses travaux et elle lui fait les deux recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 4

Poursuivre et accentuer les travaux entrepris pour la mise en œuvre de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 au regard de la dotation en personnel, de la gestion de l'expertise et du recours aux ressources externes.

RECOMMANDATION 5

Concilier les travaux découlant de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 avec les paramètres de la politique budgétaire du gouvernement afin de favoriser l'atteinte d'objectifs réalistes et de s'assurer que les ressources humaines seront en adéquation avec les services à rendre, particulièrement dans le secteur des ressources informationnelles.

18. *Ibid.*, p. 42.

CONCLUSION

Dans le contexte de sa vérification, la Commission avait pour objectif de déterminer si des contrats de services professionnels et de nature technique (premier volet) et des contrats de services informatiques (second volet) accordés entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 mars 2011 étaient de réels contrats de services ou s'ils étaient assimilables à des contrats de travail. Pour ce faire, la Commission a vérifié 267 contrats, à partir d'un échantillon aléatoire, et elle a rencontré chacun des gestionnaires visés.

Le cadre normatif sur lequel repose cette vérification s'appuie sur différentes dispositions, dont celles du Code civil du Québec, de la Loi sur la fonction publique, de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique, ainsi que celles des conventions collectives des fonctionnaires et des professionnelles et professionnels 2010-2015.

Pour les deux volets examinés, la Commission constate que les contrats de services assimilables à des contrats de travail sont toujours présents dans la fonction publique, comme elle l'avait remarqué lors de sa première vérification sur le sujet en 2012.

En effet, la phase II de la vérification sur les contrats de services a permis à la Commission d'observer que 11 % des contrats professionnels et de nature technique vérifiés dans 5 ministères et organismes étaient des contrats de services assimilables à des contrats de travail. Il en est de même pour 41 % des contrats de services informatiques vérifiés dans 6 ministères et organismes. Cela est d'autant plus inquiétant lorsqu'il appert que les 23 contrats assimilables à des contrats de travail dans le domaine de l'informatique ont été réalisés par 251 ressources externes, où 84 % agissaient à titre d'analyste et 16 % comme technicien. Qui plus est, ces contrats avaient une durée moyenne de plus de 2 ans et leur valeur maximale a atteint 25 millions de dollars.

La Commission est étonnée de constater que plusieurs contrats sont liés à des activités stratégiques des organisations, et ce, indépendamment du type de contrat. En effet, de nombreux mandats relèvent d'activités qui se situent au cœur des activités organisationnelles. Bref, des mandats propres à l'organisation et souvent d'envergure sont entre les mains de ressources externes qui ne connaissent pas son fonctionnement et sa culture. Pour certains prestataires de services, le fait de collaborer avec la fonction publique constitue une occasion à saisir puisqu'ils travaillent alors sur des systèmes uniques et complexes pouvant leur permettre de créer éventuellement une dépendance du gouvernement à leur égard. D'ailleurs, la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics, adoptée en 2012 par le gouvernement du Québec, prévoit la détermination de postes stratégiques qui doivent être pourvus uniquement par des ressources internes dans le but notamment de maintenir dans la fonction publique la connaissance et l'expertise¹⁹. De l'avis de la Commission, cette mesure devrait permettre aux employés de développer leur plein potentiel et d'assurer une stabilité, voire une sécurité pour l'organisation.

19. *Ibid.*, p. 43.

Tout comme la Commission l'avait constaté dans son rapport de 2012, c'est encore le manque d'expertise qui pousse les gestionnaires à confier des mandats à des prestataires de services. La Commission rappelle que « tant l'externalisation que le recours inapproprié aux contrats de services peuvent constituer une menace pour l'organisation puisqu'ils sont susceptibles de créer une dépendance par rapport aux ressources externes à moyen ou long terme²⁰ ».

Les contraintes d'effectifs représentent un autre élément important dans la décision d'accorder un contrat. Cette raison a été invoquée dans 70 % des contrats de services assimilables à des contrats de travail dans le domaine de l'informatique, où les gestionnaires ont eu à composer avec d'importantes suppressions de postes. Sans contredit, les compressions budgétaires, quelle qu'en soit la forme (le remplacement d'un retraité sur deux, le gel sporadique d'embauche ou le gel de la masse salariale globale des ministères et des organismes), ont des répercussions directes sur l'attribution des contrats de services. Cela dit, lorsqu'il y a des contraintes d'effectifs, une réflexion sur les processus d'affaires, voire une réorganisation du travail, s'impose à l'échelle de l'organisation avant d'accorder des contrats.

De toute évidence, le rôle des DRH en ce qui concerne les mécanismes permettant de s'assurer que les contrats de services ne sont pas assimilables à des contrats de travail est méconnu tant par les gestionnaires que la Commission a interrogés que par les DRH elles-mêmes. La Commission croit que les DRH pourraient jouer un rôle plus actif à cet égard.

Les enjeux liés à l'attribution des contrats de services qui s'apparentent à des contrats de travail sont non négligeables. Tout d'abord, cette manière de procéder contrevient aux valeurs véhiculées dans la Loi sur la fonction publique, notamment l'équité et l'impartialité, puisque le législateur a prévu que les emplois de la fonction publique doivent être pourvus par des personnes déclarées aptes et inscrites sur des listes de déclaration d'aptitudes. Accorder des contrats de services qui sont assimilables à des contrats de travail risque de semer un doute dans la population à l'égard du système de dotation en personnel auquel des milliers de personnes participent chaque année, pour lequel le gouvernement déploie des efforts et auquel il consacre des sommes considérables, en particulier pour l'évaluation des candidats.

De plus, lorsque des prestataires de services occupent un emploi dans la fonction publique, l'expertise qu'ils acquièrent et développent se perd lorsque le contrat prend fin. Même si ces pertes ne sont pas toujours quantifiables, cette façon de faire déstabilise les équipes en place qui doivent surmonter les difficultés pour reconstituer le savoir institutionnel lorsque les consultants quittent l'organisation. Il va de soi que, pour atteindre leurs objectifs, les gestionnaires doivent miser sur une équipe interne qui développe et maintient son expertise au fil du temps.

20. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail*, Québec, CFP, 2012, p. 39.

Les modifications au cadre de gestion des ressources humaines prévues dans la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017 et la Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois constituent des mesures intéressantes en vue de permettre à la fonction publique de s'adapter à l'évolution du marché du travail.

La Commission croit également que la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics, adoptée en 2012, constitue une piste de solution prometteuse. En effet, elle propose des avenues pertinentes sur le plan de la gestion de l'expertise et du savoir-faire, notamment par le maintien et le développement de ressources humaines de qualité et l'encadrement du recours aux ressources externes. Dans cette politique-cadre, il est également précisé que « les technologies de l'information et des communications s'imposent comme une assise indispensable afin de permettre aux organismes publics de s'acquitter de leur mission et de satisfaire les besoins des citoyens et des entreprises²¹ ». L'informatique étant au cœur des activités des ministères et des organismes, il devient donc essentiel que ces derniers disposent de l'expertise à l'interne pour s'adapter de façon continue et proactive. L'ampleur des sommes consacrées aux contrats confiés aux firmes externes exige que cette question soit traitée en priorité. En 2010-2011²², soit pour la période de vérification visée, ces sommes représentaient 675,2 millions de dollars. De l'avis de la Commission, les efforts mis en avant dans la Politique-cadre doivent s'orchestrer avec les politiques budgétaires pour régler le problème des ressources informationnelles dans sa globalité.

Enfin, la Commission ne peut qu'espérer que la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017, conciliée avec la politique budgétaire du gouvernement, entraîne l'attribution des effectifs nécessaires pour permettre aux ministères et aux organismes de renforcer et de pérenniser leur expertise interne. Pour éviter que se développe une fonction publique parallèle, il faut briser le phénomène de dépendance à l'égard des firmes externes, particulièrement pour les postes stratégiques tels les emplois de conseiller en architecture d'affaires et d'analyste en sécurité de l'information.

21. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique-cadre sur le gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, Québec, SCT, 2012, p. 13.

22. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS, *Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'administration gouvernementale 2011-2012*, Québec, SCT, 2013, p. 60.

COMMENTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES VÉRIFIÉS

CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC

Le CSPQ prend acte de la recommandation formulée dans le rapport. Dans cette optique, il prendra les mesures nécessaires pour sensibiliser les secteurs à l'importance de s'assurer que les contrats de services professionnels accordés soient bel et bien de cette nature, notamment en faisant connaître les indicateurs permettant cette distinction et en réitérant l'importance de ne pas attribuer de contrats de services professionnels assimilables à des contrats de travail.

Par ailleurs, la Commission évoque le fait que des gestionnaires mentionnent ne pas avoir assez de postes autorisés pour mener à bien leur mission et que, pour ce faire, ils ont eu recours à des personnes retraitées ou à des firmes. D'ailleurs, la Commission stipule que « les mesures de compression d'effectifs font en sorte que les gestionnaires n'ont d'autre choix que de se tourner vers des sous-traitants pour rencontrer leurs objectifs ». Le CSPQ doit respecter les mesures de compression d'effectifs imposées par les autorités afin de rencontrer les objectifs gouvernementaux. Ce faisant, il est plus difficile de maintenir l'expertise ainsi que le niveau et la qualité de services attendus.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) est tout à fait en accord avec la recommandation qui lui est formulée et a déjà pris des moyens pour réduire le recours à l'externe. En effet, le conseil d'administration de la CARRA a approuvé un plan de conversion, en décembre 2010, permettant la création de 65 postes réguliers en informatique et en développement des systèmes pour les années 2011 et 2012. Il a fait de même en février 2013, permettant ainsi l'ajout de 59 postes pour les années 2013 et 2014.

De plus, la CARRA entend mettre en place les moyens nécessaires pour sensibiliser les gestionnaires à l'importance du respect des règles à l'égard des contrats de travail et des contrats de services. À cet égard, des échanges auront lieu entre la Direction de la gestion contractuelle et des ressources matérielles et la Direction des ressources humaines pour établir un mécanisme de communication afin de s'assurer du respect des règles en cette matière.

Par ailleurs, la CARRA tient à souligner à la Commission de la fonction publique que la période couverte par la vérification correspond à celle d'implantation du projet Renouveau et intégration des systèmes essentiels (RISE), soit l'un des plus importants projets de modernisation gouvernementale. Les besoins spécifiques de compétences dans des domaines très spécialisés et non récurrents, le manque d'effectifs et d'expertise, non seulement au sein de l'organisation, mais de la fonction publique, et parfois l'urgence de la situation ont fait en sorte que la CARRA a dû compter sur l'apport de firmes spécialisées dans le domaine.

De plus, la CARRA estime que le lien de subordination doit être analysé en tenant compte du contexte de réalisation du mandat. Par exemple, l'apport de ressources externes dans le développement et la mise en oeuvre d'un projet de cette envergure ne peut se faire sans qu'il y ait des interactions et des échanges avec le personnel de la CARRA, et ce, d'autant plus, lorsque du transfert de connaissances est prévu au contrat.

De même, comme il est mentionné au rapport, le travail et la présence obligatoire des consultants dans les locaux étaient liés à des raisons de sécurité puisqu'il n'est pas possible d'accéder au système informatique à partir de l'extérieur. Par le fait même, la CARRA doit fournir le matériel requis : un espace de bureau, un téléphone et, parfois, un ordinateur.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

La CSST reconnaît que trois des contrats vérifiés (30 %) par la CFP étaient assimilables à des contrats de travail selon les indicateurs choisis pour démontrer l'existence d'un lien de subordination. Par ailleurs, les motifs invoqués tels que le manque d'expertise, le surcroît de travail et les délais urgents à rencontrer restent pertinents dans le contexte où ces contrats ont été accordés.

La CSST souscrit au principe selon lequel les directions des ressources humaines doivent faire connaître de façon plus importante aux gestionnaires leur rôle en matière de mécanisme de contrôle relatif aux contrats de services assimilables à des contrats de travail. Finalement, la CSST a pris connaissance de la recommandation de la CFP et y adhère.

En réponse à cette recommandation, il nous apparaît important de mettre en place des mesures concrètes afin de pouvoir y répondre et faire en sorte que les contrats de services respectent la Loi sur la fonction publique ainsi que les principes et valeurs qui y sont énoncés. Ainsi, la CSST s'engage à transmettre à la CFP un document expliquant ces mesures d'ici la fin juin 2014.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

L'Institut est heureux de constater que les contrats de services octroyés répondent au cadre normatif. L'Institut estime que les résultats présentés dans ce rapport sont le fruit des efforts déployés afin de s'assurer d'une juste application des contrats de services. Au cours des dernières années, l'Institut a sensibilisé les gestionnaires sur leurs rôles et responsabilités et s'est doté d'une procédure claire et efficace répondant au cadre normatif et aux règles applicables dans la fonction publique. L'Institut est d'avis que malgré les contraintes d'effectifs que vivent présentement les ministères et les organismes, il est primordial de maintenir la connaissance et l'expertise au sein de la fonction publique. L'Institut poursuivra ses efforts en ce sens.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

À la lumière des éléments susmentionnés du projet de rapport de vérification le Ministère prend note des constats faits par la Commission et propose :

- d'inclure à la séance de formation offerte aux gestionnaires du Ministère portant sur la dotation, dispensée par la Direction des ressources humaines, un volet dédié à la distinction entre les contrats de services et un emploi régulier ou occasionnel dans la fonction publique;
- de transmettre à tous les gestionnaires l'Info-Conseil du Conseil du trésor intitulé *Distinction entre un contrat d'entreprise ou de services et un contrat de travail* afin qu'ils aient à leur disposition un outil de référence;
- de poursuivre un suivi rigoureux des contrats de services dans le cadre des mesures de contrôle mises en place, afin d'éviter que se reproduise la situation décrite dans votre rapport;
- d'inclure dans la pochette d'accueil de tout nouveau gestionnaire au Ministère, l'Info-Conseil du Conseil du trésor intitulé *Distinction entre un contrat d'entreprise ou de services et un contrat de travail*.

Le Ministère s'engage à transmettre à la Commission, six mois après le dépôt du rapport, les mesures mises en place pour y donner suite.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

Le ministère des Ressources naturelles (MRN) souscrit aux constats et recommandations formulés par la Commission, d'autant plus que les difficultés d'attraction au MRN, particulièrement en région, y sont mentionnées.

Le MRN œuvre à améliorer les processus internes visant à renforcer les contrôles en place afin d'éviter que tout contrat de services soit assimilable à un contrat de travail. Par ailleurs, le MRN s'assure que la consultation syndicale soit effectuée conformément aux normes en vigueur. Conscient qu'il peut toujours faire plus au regard du respect du cadre normatif et des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines, une vigilance constante sera maintenue par le MRN à cet effet.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC

Le Ministère prend acte des constats de la Commission et de la recommandation qui lui est formulée, et s'engage à sensibiliser ses gestionnaires quant à l'importance du respect des règles relatives à l'attribution de contrats de services. Le MTQ entend analyser, développer et mettre en place un mécanisme visant à s'assurer de ne pas accorder des contrats de services assimilables à des contrats de travail.

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

D'emblée, permettez-nous de souligner l'engagement constant de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) envers le perfectionnement de ses façons de faire et de ses modes d'organisation du travail. À ce titre, notre organisme a initié en 2010 une démarche institutionnelle d'amélioration continue selon l'approche du *Lean management*, démarche dont l'importance a été réaffirmée à l'arrivée du président-directeur général en juin 2013.

Concernant la seule recommandation du rapport de la CFP qui touche la RAMQ, soit celle qui vise à « mettre en place des mécanismes de contrôle incluant un processus de consultation des directions des ressources humaines afin de s'assurer de ne pas octroyer des contrats de services assimilables à des contrats de travail », nous vous informons que nous en avons confié l'analyse à la Direction de la gestion contractuelle, immobilière et des ressources matérielles (DGCIRM). Cette direction, en collaboration avec la Direction des ressources humaines, proposera des solutions au comité de monitoring en gestion contractuelle, lequel a été mis en place pour s'assurer de meilleures pratiques liées aux appels d'offres et à la gestion contractuelle.

À cet effet, nous tenons à préciser que notre comité de monitoring en gestion contractuelle a été créé en septembre 2012, parallèlement à la mise en oeuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, c. 25). Il est composé de représentants de la Vice-présidence à l'administration et à la gestion de l'information, dont la DGCIRM, de la Vice-présidence aux technologies de l'information, de la Direction des services juridiques, de la Direction de l'audit interne et de la répondante organisationnelle en éthique. Assurant ainsi une vision horizontale et intégrée de la gestion contractuelle à la RAMQ, le comité de monitoring s'avérera le forum idéal pour adresser les enjeux soulevés au sein du rapport de la CFP.

L'amélioration des pratiques de gestion contractuelle est au coeur des préoccupations de la RAMQ.

SERVICES QUÉBEC²³

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) ne peut que souscrire aux principes exprimés par la Commission dans son rapport. Des dix contrats concernant Services Québec ayant fait l'objet d'un examen, seuls trois ont été considérés comme étant assimilables à des contrats de travail. Certains indicateurs que vous avez utilisés pouvaient démontrer l'existence d'un lien de subordination, mais cela s'explique par le fait que Services Québec utilise un cadre de gestion de projets qui inclut un processus de surveillance et de maîtrise de projets portant, entre autres, sur la gestion du temps et des livrables pour le personnel de l'organisation ainsi que pour le personnel de firmes externes. De plus, la nature des travaux requis pour ces trois contrats nécessitait une présence physique des ressources externes.

23. Les commentaires proviennent du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale puisqu'au moment de la rédaction du rapport, l'organisme Services Québec y était intégré.

Avec la volonté de développer son expertise interne, des mesures ont été prises par Services Québec afin de réduire le recours aux ressources externes. Le Conseil du trésor a accordé 29 nouveaux postes en ressources informationnelles le 27 août 2013, permettant ainsi que l'ensemble des fonctions stratégiques de ce domaine soit tenu par du personnel de la fonction publique.

Le MESS partage les préoccupations de la Commission relatives aux constats émis et adhère à sa recommandation. Soucieux d'améliorer ses pratiques, le MESS prendra les dispositions nécessaires, comme il l'a fait en suivi du rapport le visant pour 2011-2012. Plus particulièrement, le MESS mettra en place des mécanismes de contrôle, incluant un processus de consultation de la Direction générale adjointe des ressources humaines, afin de s'assurer de ne pas octroyer des contrats de services assimilables à des contrats de travail.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est en accord avec les constats émis par la Commission dans le cadre du Rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats de travail. Notamment, l'enjeu du transfert de l'expertise qui est sous-jacent à l'attribution du contrat de services professionnels qui a été jugé assimilable à un contrat de travail par cette vérification préoccupe la SHQ. C'est pourquoi, en mars 2013, la SHQ a réalisé un état de situation sur la vulnérabilité des postes associée aux départs à la retraite prévus au cours des trois prochaines années financières. Afin de composer avec cette perte d'expertise due aux départs à la retraite, mais également afin d'évaluer l'ensemble des postes dans une perspective de perte de connaissances uniques ou stratégiques ou de mémoire organisationnelle, la SHQ vient d'adopter une démarche organisationnelle sur le transfert de l'expertise.

Quant à la recommandation qui vise à mettre en place des mécanismes de contrôle afin de ne pas octroyer des contrats de services assimilables à des contrats de travail, la SHQ entend y adhérer en sensibilisant ses gestionnaires à cette recommandation et en mettant en place des moyens pour améliorer les liens de collaboration entre la Direction des ressources humaines et la direction en charge de la gestion des contrats de services.

COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

RECOMMANDATION 2

Le SCT soutient et outille les ministères et les organismes de plusieurs façons à l'égard des contrats de services assimilables à des contrats de travail, notamment par l'entremise :

- d'un info-conseil;
- d'une section prévue à cet effet au Guide sur les risques et contrôles dans la gestion des contrats;
- d'un volet indirect de la Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics.

L'ensemble des documents est publié sur l'extranet des marchés publics du SCT.

Par ailleurs, un projet de guide sur les contrats de services en technologies de l'information est actuellement en élaboration et ce sujet devrait y être intégré également.

Enfin, un guide précisant la distinction entre un travailleur autonome et un salarié est disponible sur le site Internet de Revenu Québec, comprenant des critères, informations et définitions complémentaires et cohérents avec les outils offerts par le SCT qui distinguent notamment un contrat de travail et un contrat de services.

RECOMMANDATION 3

Le SCT offre également du soutien-conseil aux MO en ce qui a trait à l'application du cadre normatif découlant de la Loi sur la fonction publique. De plus, les travaux se poursuivent à l'égard de problématiques propres à l'encadrement du recours à l'externe dans le domaine des ressources informationnelles, et ce, tant au plan des pratiques que de l'usage, à savoir la raison d'être du recours aux ressources externes et le mode de réalisation contractuelle.

Rappelons d'ailleurs que la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement confie au dirigeant principal de l'information un rôle-conseil en matière de ressources humaines liées aux ressources informationnelles.

RECOMMANDATION 4

Suite à l'adoption par l'Assemblée nationale, le 19 novembre 2013, du projet de loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois, le SCT effectue les travaux de révision du cadre réglementaire qui permettront la mise en œuvre des changements introduits par la Loi, lesquels sont prévus au printemps 2014.

Des analyses sont également en cours pour modifier la Directive concernant les emplois occasionnels dans la fonction publique afin, notamment, de répondre aux besoins discontinus de main-d'œuvre.

De plus, des efforts sont consentis, de concert avec la communauté des dirigeants de l'information, quant à l'identification des emplois stratégiques, au développement des compétences, au partage et à la mise en commun des pratiques porteuses d'usages et de gestion du recours à l'externe.

La mise en commun des solutions, des systèmes et des infrastructures complétera la stratégie d'intervention destinée aux ressources informationnelles par l'optimisation qu'elle sous-tend. À ce titre, il faut mentionner la création de centres de développement de solutions en ressources informationnelles ainsi que d'un centre d'expertise en logiciel libre.

RECOMMANDATION 5

Dans sa gestion des effectifs, le Conseil du trésor priorise la substitution de ressources externes par des ressources internes, en particulier pour les postes de nature stratégique. Par exemple, en août 2013, le Conseil du trésor a autorisé dans différents ministères et organismes un ajout d'effectifs en ressources informationnelles totalisant 232 ETC afin de renforcer leur expertise et leur savoir-faire et, ainsi, de diminuer le recours à des ressources externes.

Enfin, le SCT tient compte des paramètres de la politique budgétaire pour la mise en œuvre des mesures contenues à la Stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017. Le SCT module et priorise ses actions en fonction des paramètres établis.

Le SCT poursuit ainsi ses actions visant à répondre aux enjeux relatifs aux contrats de services assimilables à des contrats de travail, qui constituent d'ailleurs une préoccupation partagée par plusieurs secteurs d'activités de notre organisation.

La collaboration du SCT est assurée dans la prise en compte de ces enjeux.

ANNEXE : CADRE NORMATIF

Différentes catégories d'employés de la fonction publique détiennent un contrat de travail : le personnel régulier, le personnel occasionnel ainsi que les étudiants et les stagiaires. Une personne peut être considérée comme un salarié, lié par un contrat de travail, ou comme un prestataire de services, lié par un contrat d'entreprise ou de services. C'est le type de relation entre la personne et le donneur d'ouvrage qui détermine s'il s'agit d'un contrat de travail ou d'un contrat d'entreprise ou de services. L'élément essentiel qui distingue les deux types de contrats est la présence ou non d'un lien de subordination établi entre la personne qui exécute le travail et le donneur d'ouvrage.

Pour réaliser la vérification, la Commission s'est référée au cadre normatif suivant :

- le Code civil du Québec;
- la Loi sur la fonction publique;
- la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique;
- les conventions collectives des fonctionnaires et des professionnelles et professionnels 2010-2015;
- les Orientations du Conseil du trésor en matière de sous-traitance.

Le Code civil du Québec

Le Code civil du Québec définit les caractéristiques distinguant un contrat de services ou d'entreprise d'un contrat de travail selon que la personne est un prestataire de services ou un salarié :

- le contrat de travail est celui par lequel une personne, le salarié, s'oblige, pour un temps limité et moyennant rémunération, à effectuer un travail sous la direction ou le contrôle d'une autre personne, l'employeur (art. 2085);
- le contrat d'entreprise ou de service est celui par lequel une personne, selon le cas l'entrepreneur ou le prestataire de services, s'engage envers une autre personne, le client, à réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer (art. 2098);
- l'entrepreneur ou le prestataire de services a le libre choix des moyens d'exécution du contrat et il n'existe entre lui et le client aucun lien de subordination quant à son exécution (art. 2099).

L'Info-Conseil²⁴ intitulé *Distinction entre un contrat d'entreprise ou de services et un contrat de travail* publié en janvier 2009 par le Secrétariat du Conseil du trésor, reprend les dispositions du Code civil du Québec pour distinguer les deux types de contrats. Il met en garde les donneurs d'ouvrage et les incite à s'assurer d'attribuer des contrats de services et non des contrats assimilables à des contrats de travail.

24. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Recueil des politiques de gestion 12131, Info-Conseil, La gestion contractuelle - procédures et guides*. Distinction entre un contrat d'entreprise ou de services et un contrat de travail, Québec, SCT, 2009.

La Loi sur la fonction publique

La Loi sur la fonction publique détermine les principes, les valeurs et le mode d'organisation des ressources humaines dans la fonction publique :

- les employés permanents et occasionnels de la fonction publique sont nommés en vertu de cette loi et ils sont liés par un contrat de travail tel qu'il est défini à l'article 2085 du Code civil du Québec;
- le mode d'organisation des ressources humaines est destiné, notamment à favoriser l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique (par. 3, art. 3);
- les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours (art. 42);
- à la suite d'un concours, la nomination d'un fonctionnaire est faite au choix parmi les personnes inscrites sur la liste de déclaration d'aptitudes (art. 53).

En outre, les articles 42 à 54 de la Loi assurent le respect de la compétence des personnes recrutées et promues ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines.

Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique

Les fonctionnaires permanents sont nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique. Les employés occasionnels sont nommés en vertu de cette même loi ainsi que selon la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique :

Un emploi occasionnel est un emploi cyclique ou saisonnier ou un emploi sur appel caractérisé par des périodes discontinues de présence au travail en raison de besoins fluctuants ou imprévisibles de l'organisation nécessitant le recours rapide à du personnel d'appoint ou un emploi d'une durée limitée créé par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pour répondre à un besoin provisoire de ressources humaines dû à un surcroît temporaire de travail, à la réalisation d'un projet spécifique ou à l'absence d'un employé (art. 2);

De plus, sauf exception :

- un employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un concours tenu conformément à la Loi sur la fonction publique;
- le recrutement d'un employé occasionnel s'effectue au choix parmi les personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes (art.6).

Les conventions collectives des fonctionnaires et des professionnelles et professionnels 2010-2015

Les ministères et les organismes ont la possibilité de recourir à la sous-traitance pour réaliser leurs activités. Dans le cadre du recours à la sous-traitance, les conventions collectives de la fonction publique prévoient un processus de consultation lorsque des employés peuvent être affectés par l'attribution d'un contrat de sous-traitance.

La Convention collective des fonctionnaires 2010-2015 stipule ce qui suit :

Sauf en cas d'urgence ou de force majeure, lorsque le sous-ministre envisage de confier certaines activités à un tiers et que, de façon prévisible, des employés peuvent être affectés par cette décision, il consulte, par écrit, le syndicat par l'entremise du comité mixte ministériel de relations professionnelles prévu à l'article 2-10.03, dans un délai d'au moins trente (30) jours avant l'appel d'offres ou, s'il n'y a pas d'appel d'offres, avant qu'il ne communique sa décision, pour lui permettre de formuler ses recommandations. Il en est de même lors du renouvellement ou d'une prolongation d'un contrat de sous-traitance.

La consultation peut également s'effectuer auprès du syndicat, par l'entremise du comité mixte ministériel de relations professionnelles, en début d'année financière.

Malgré ce qui précède, le sous-ministre et le syndicat peuvent, par l'entremise du comité mixte ministériel de relations professionnelles, convenir de tout autre délai et de toute autre modalité de consultation (art. 7-26.02 de la Convention collective des fonctionnaires 2010-2015).

La consultation prévue à l'article 7-26.02 porte notamment sur la justification du recours à la sous-traitance, les conséquences possibles de cette décision en ce qui concerne le nombre d'employés susceptibles d'être affectés, la disponibilité de l'expertise professionnelle dans le ministère et s'il y a lieu dans un autre ministère si l'activité confiée en sous-traitance est un service offert par un ministère aux autres ministères, l'impact sur le niveau d'expertise professionnelle dans le ministère, de même que sur la possibilité d'effectuer à l'interne les travaux à un coût égal ou moindre étant entendu que, pour les fins de cette analyse, seuls les coûts pertinents sont évalués et que la sous-traitance est assimilée à un coût de main-d'œuvre. À cet effet, le sous-ministre peut convenir avec le syndicat, par l'entremise du comité mixte de relations professionnelles prévu à l'article 2-10.03, d'une grille d'analyse adaptée à l'organisation (art. 7-26.03).

La Convention des professionnelles et professionnels 2010-2015 contient des dispositions similaires dans ses articles 3-6.02 et 3-6.03.

Les Orientations du Conseil du trésor

Les Orientations du Conseil du trésor sur les pratiques à favoriser à l'égard des contrats inférieurs à 25 000 \$ contiennent une mise en garde contre le recours à des contrats de services assimilables à des contrats de travail et elles précisent certaines modalités que chaque ministère et organisme doit respecter :

- a) évaluer la possibilité de réaliser le mandat à l'aide de ressources internes;
[...]
- h) éviter le recours à la réglementation sur les contrats de services lorsqu'il s'agit d'un contrat de travail (voir l'Info-Conseil 12131 du Recueil des politiques de gestion - Volume 12);
[...]
- i) instaurer un processus interne de reddition de comptes périodique et réorienter les façons de faire lorsque les circonstances l'exigent.

NOUS
SOMMES
LÀ
POUR
VOUS

418 643-1425

Sans frais 1 800 432-0432 Télécopieur 418 643-7264 Courriel cfp@cfp.gouv.qc.ca

800, place D'Youville, 7^e étage, Québec (Québec) G1R 3P4

Commission
de la fonction
publique

Québec 

cfp.
gouv.qc.ca