

## **Analyse des statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'administration publique et de ceux des réseaux**

**Présenté par :  
Pierre Riopel, conseiller à la recherche**

**7 avril 2016**

## Les contrats dans les organismes publics du réseau de l'administration publique

Depuis maintenant quelques années (2009-2010), le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) publie un document intitulé *Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale*. Le document présente les activités en gestion contractuelle des ministères et organismes (MO).

Il présente plus particulièrement le nombre et la valeur de l'ensemble des contrats estimés à 25 000 \$ ou plus conclus par les MO<sup>1</sup>. Le document constitue un outil de référence en matière de marchés publics en regroupant les données produites et publiées sur le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) par chacun des MO visés. De plus, il synthétise l'information en différents tableaux et figures.

Le grand sommaire des résultats de l'enquête 2013-2014 sur les contrats des organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale est le suivant :

<b>8 238</b>	contrats de 25 000 \$ ou plus
<b>5,3 G\$</b>	valeur des contrats de 25 000 \$ et plus
<b>15 % (805 M\$)</b>	part de la valeur des contrats d'approvisionnement
<b>48 % (2 552 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de services
<b>37 % (1 923 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de travaux de construction
<b>81 % (4 301 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public
<b>18 % (924 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus de gré à gré
<b>97 % (5 100 M\$)</b>	part de la valeur des adjudicataires québécois

Les principaux acteurs sont le ministère des Transports du Québec (MTQ) avec 2 727 contrats totalisant 2 159 M\$, le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) avec 464 contrats totalisant 1 126 M\$ et la Société québécoise des infrastructures (SQI) avec 877 contrats totalisant 379 M\$.

Concernant la répartition des types de contrats (modes de sollicitation utilisés), la part de la valeur des contrats conclus de gré à gré semble assez élevée (18 %); elle était de 15 % l'année précédente. Cette proportion implique que près de 1 G\$ de contrats ont été accordés sans appel d'offres ! C'est d'autant plus important qu'il faut considérer que des milliers de contrats de services d'un peu moins de 25 000 \$ sont accordés chaque année sans appel d'offres.

Nous constatons heureusement que la majorité des adjudicataires proviennent du Québec. La valeur totale de leurs contrats s'élève à 5,1 G\$ (97 %), comparativement à 103 M\$ (2 %) pour

---

<sup>1</sup> La valeur des contrats désigne le montant estimé au moment de la conclusion du contrat. Elle peut être différente du montant total payé, qui est connu uniquement lorsque le contrat est terminé. De plus, la valeur tient compte, lorsqu'il y a lieu, de la valeur totale, y compris de celle de toutes les options de renouvellement, et ce, peu importe que la durée du contrat soit d'un an ou de plusieurs années. Ainsi, lorsqu'un contrat de trois ans prévoit une option de renouvellement de deux ans, sa valeur totale pour les cinq années est incluse dans les statistiques de l'année au cours de laquelle il a été conclu, soit l'année de l'engagement contractuel.

les contrats conclus avec des adjudicataires des autres provinces ou territoires du Canada, à 74 M\$ (1 %) pour ceux des États-Unis et à 4 M\$ (0,1 %) pour ceux des autres pays.

Par rapport à l'année précédente, la valeur des contrats a augmenté d'environ 300 M\$. Cette augmentation est plus que particulièrement attribuable à l'accroissement de la valeur des contrats de services, qui est passée de 2 041,1 M\$ à 2 552,5 M\$. Ces contrats sont d'ailleurs ceux qui intéressent le plus le SPGQ, car ils concernent directement nos membres.

### **Les contrats de services dans les organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale**

La valeur des contrats de services de plus de 25 000 \$ dans les organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale a augmenté considérablement (25 %) de 2012-2013 à 2013-2014. Elle est passée de 2 041,1 M\$ à 2 552,5 M\$. Les variations étaient beaucoup moins importantes les années précédentes. La valeur des contrats de services était, par exemple, de 1 906,5 M\$ en 2009-2010 et de 1 871,3 M\$ en 2011-2012.

Pour illustrer sur une plus longue période l'évolution de la valeur des contrats de services de plus de 25 000 \$ dans les organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale, mentionnons qu'elle était d'environ 900 M\$ en 2003-2004. Elle a donc presque triplé en une décennie.

Quant au nombre de contrats, il a augmenté graduellement au fil des ans, pour atteindre un peu plus de 5 000 par année depuis quelques années.

Voici un court extrait du document du SCT sur ces nouvelles données de 2013-2014 qui résume assez bien la situation :

*Les contrats de services conclus par les MO en 2013-2014 totalisent 2 552 M\$ comparativement à 2 041 M\$ en 2012-2013, ce qui représente une hausse de 25 %.*

*Au regard des données disponibles, on remarque que les deux organismes ayant conclu le plus de contrats de services sont le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) et le ministère des Transports (MTQ). Ensemble, ils représentent plus de la moitié (55 % ou 1 407 M\$) des contrats de services en 2013-2014.*

*Plus précisément, on constate que 798 M\$ sont conclus par le CSPQ (31 %). De cette somme, 468 M\$ (59 %) sont consacrés aux services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication, alors que 291 M\$ (36 %) sont alloués au traitement de l'information et aux services de télécommunications connexes. Le MTQ, quant à lui, a conclu des contrats de services pour un montant de 609 M\$, soit 24 % de la valeur totale des contrats de ce type. De cette somme, 387 M\$ (64 %) sont consacrés aux services d'architecture et d'ingénierie. (SCT, p. 64)*

La variation la plus importante provient du CSPQ, dont la valeur des contrats est passée de 412 M\$ en 2012-2013 à 798 M\$ en 2013-2014. Du côté des variations des mêmes années impliquant des baisses importantes, mentionnons celle de l'Agence du revenu du Québec

(ARQ), passant de 174 M\$ à 55 M\$, celle du ministère de la Justice, passant de 44 M\$ à 17 M\$, et celle du MELs, passant de 33 M\$ à 8 M\$ en 2013-2014.

Voici un court extrait du document du SCT sur ces nouvelles données qui résume assez bien la situation:

*Concernant la répartition des contrats de services par catégorie, on remarque que les trois plus importantes sont le traitement de l'information et les services de télécommunications connexes (661 M\$ ou 26 %), les services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication (491 M\$ ou 19 %) ainsi que les services d'architecture et d'ingénierie (453 M\$ ou 18 %). Ensemble, elles représentent 63 % (1 605 M\$) de la valeur totale des contrats de services.*

*De façon plus détaillée, on remarque que le CSPQ est le principal organisme à avoir conclu des contrats de traitement de l'information et de services de télécommunications connexes, ainsi que des contrats de services de communication, de photographie, de cartographie, d'impression et de publication. La valeur des contrats du CSPQ dans ces catégories totalise 291 M\$ et 463 M\$, soit respectivement 44 % et 95 % de la valeur des contrats de ces catégories. Le MTQ est le principal donneur d'ouvrage pour la catégorie des services d'architecture et d'ingénierie avec un montant de 387 M\$ (86 %). (SCT, p. 64-65)*

#### *Catégorie Traitement de l'information et de services de télécommunications connexes*

Toujours pour ces mêmes années, la valeur des contrats de services dans la catégorie *Traitement de l'information et de services de télécommunications connexes* a connu une baisse de 779 M\$ à 661 M\$, ce qui demeure tout de même considérable. C'est au-dessus de 50 % de contrats donnés à l'externe, ce qui est supérieur au niveau moyen des autres gouvernements, environ 25 %. Cette baisse s'explique surtout par une diminution de la valeur des contrats dans ce domaine à l'ARQ de 151 M\$ à 27 M\$, qui est attribuable à une fin de contrat.

Après vérification auprès d'intervenants dans ce domaine à l'ARQ, nous avons appris qu'il y a eu une refonte majeure des systèmes, dont le système comptable, en 2012-2013, ce qui a donné lieu à la signature d'importants contrats. Rappelons en effet que, lorsqu'un contrat de trois ans prévoit, par exemple, une option de renouvellement de deux ans, sa valeur totale pour les cinq années est incluse dans les statistiques de l'année au cours de laquelle il a été conclu, soit l'année de l'engagement contractuel.

D'un point de vue plus qualitatif, il s'avère également important de chercher à comprendre si les contrats de services en TI comprennent des clauses de transmission de savoir-faire et si elles sont appliquées. En bref, il faut prendre le temps de comprendre le niveau de sous-traitance, c'est-à-dire de dépendance envers les consultants, ainsi que le niveau d'expertise détenue à l'interne, puis de tenter de mesurer son évolution, peu importe la taille des contrats et celle des organismes concernés.

Les autres principaux utilisateurs des contrats de traitement de l'information et de services de télécommunications connexes sont la SAAQ (60 M\$), la CARRA (52 M\$), le MTQ (43 M\$) et la RAMQ (30 M\$). Dans tous ces cas, ainsi que pour plusieurs autres, nous pourrions chercher à

comparer le niveau de dépendance envers les consultants par rapport au niveau d'expertise détenue à l'interne, puis tenter de mesurer son évolution par des analyses plus qualitatives, c'est-à-dire des études de cas permettant de comprendre l'état bordélique qui règne dans ce secteur gouvernemental, incluant les retards et les dépassements de coûts.

#### *Catégorie Services de soutien professionnel et administratif et services de soutien à la gestion*

La valeur des contrats de services dans la catégorie *Services de soutien professionnel et administratif et services de soutien à la gestion* (car même la gestion est sous-traitée !) a connu une croissance fulgurante entre 2010-2011 et 2011-2012, passant de 73,9 M\$ à 260,2 M\$. Les principaux responsables de cette forte augmentation sont le CSPQ (55 M\$) et la RAMQ (44 M\$). Depuis, la valeur des contrats de services dans la catégorie s'est stabilisée à environ 125 M\$ par année. Les principaux utilisateurs de ces contrats sont présentement l'ARQ (19 M\$), la RAMQ (19 M\$), la Sûreté du Québec (16 M\$) et le CSPQ (12 M\$).

#### *Catégories Services d'architecture et d'ingénierie et Services publics*

Le MTQ, qui faisait presque tout lui-même dans les années 1960 et 1970, est responsable de la majorité des contrats de services dans la catégorie *Services d'architecture et d'ingénierie* (453 M\$) ainsi que dans celle des *Services publics* (131 M\$). Cette catégorie comprend entre autres l'entretien des routes, le déneigement et la tonte de pelouse. Dans le premier cas, la valeur des contrats a augmenté de 130 M\$, alors qu'elle a diminué d'environ 120 M\$ dans la seconde catégorie. L'évolution de la valeur des contrats de services dans la catégorie *Services d'architecture et d'ingénierie* demeure relativement cyclique. En 2010-2011, la valeur de ces contrats était exactement la même que présentement. Le démarrage de grands projets comme l'échangeur Turcot peut facilement faire fluctuer la valeur de ces contrats.

Une fois de plus, nous pourrions chercher à comparer le niveau de dépendance envers la sous-traitance (soit les consultants en génie-conseil) ainsi que le niveau d'expertise détenue à l'interne, puis tenter de mesurer son évolution dans un domaine aussi stratégique que les *Services d'architecture et d'ingénierie*.

Rappelons d'ailleurs que nous avons mentionné dans notre mémoire à la commission Charbonneau que, durant les années 1960 et 1970, le MTQ faisait presque tout lui-même : son expertise était complète et le recours à la sous-traitance, peu développé. La collusion et la corruption sont apparues lorsque la sous-traitance est devenue importante, provoquant une perte d'expertise qui, à son tour, a engendré une forte dépendance envers les firmes privées, une diminution graduelle de la concurrence et des dépassements de coûts importants. Le rapport Duchesneau (2011) fait d'ailleurs une bonne analyse de l'évolution de ce phénomène dans l'industrie de la construction au MTQ.

Outre la mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), la réponse du gouvernement québécois au rapport Duchesneau a été la mise en œuvre des *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*, un plan rendu public par le SCT et par le MTQ en octobre 2011. Le plan d'action comporte l'embauche de 970 employés pour reconstruire l'expertise au

MTQ. Ce dernier éprouve d'ailleurs encore d'importantes difficultés de recrutement. Pourtant, la seule obtention de nouveaux ETC ne règle pas tous les problèmes de reconstruction de l'expertise à l'interne.

Nous avons en effet déjà expliqué que, pour rebâtir l'expertise de la fonction publique québécoise, il ne suffit pas d'embaucher et de former de jeunes diplômés : il faut également embaucher des professionnelles et professionnels déjà expérimentés pouvant être immédiatement autonomes et même dotés d'une expertise de pointe servant à définir et à planifier les besoins à long terme des services publics. Bien que souvent talentueux, les jeunes employés sont généralement peu expérimentés, au bas des échelles salariales et aux prises avec des compressions dans le domaine de la formation et de la transmission du savoir-faire.

*Catégorie Services de communication, de photocopie, de cartographie, d'impression et de publication*

Du côté de la catégorie *Services de communication, de photocopie, de cartographie, d'impression et de publication* – qui comprend entre autres la publicité, le graphisme et la gestion d'événements –, la valeur des contrats est passée de 61 M\$ en 2011-2012 à 104 M\$ en 2012-2013, puis à... 491 M\$ en 2013-2014! Le CSPQ est responsable d'une très large part de ces dépenses, soit 468 M\$ sur le total de la valeur, qui était de 47 M\$ en 2012-2013.

Nous avons demandé à la direction générale des acquisitions du CSPQ de nous fournir des explications sur cette forte augmentation. La réponse officielle est venue d'un chef de service : « Adressez-vous à la responsable de la Loi sur l'accès à l'information ! »

La Loi sur l'accès à l'information permet d'obtenir un document portant un titre, et non pas d'avoir de l'information sur la variation de la valeur de contrats de services. De toute façon, l'information est disponible au SEAO. En examinant l'information disponible sur le SEAO, le Syndicat remarque un très important contrat de trois ans (avec possibilité de deux périodes de renouvellement consécutives d'un an chacune) de 450 M\$ adjudgé le 8 mai 2013 à la firme de communication Cossette pour des services professionnels dans le cadre d'une agence de placements médias : ceux du CSPQ, pour l'ensemble des MO et ceux des principales sociétés d'État. Cela explique en grande partie la variation importante de la valeur des contrats de services examinés.

Rappelons, une fois de plus, que, lorsqu'un contrat de trois ans prévoit, par exemple, une option de renouvellement de deux ans, sa valeur totale pour les cinq années est incluse dans les statistiques de l'année au cours de laquelle il a été conclu, soit l'année de l'engagement contractuel. Même si c'est effectivement le cas pour ce contrat, le montant est énorme.

L'appel d'offres mentionne qu'il vise à :

*retenir les services professionnels d'un prestataire de services pour effectuer la négociation de tarifs et les achats médias de l'ensemble des organismes publics faisant partie du regroupement d'achats du gouvernement du Québec, auquel font également*

*partie les quatre sociétés d'État suivantes : Hydro-Québec, Société des alcools du Québec, Télé-Québec et Loto-Québec, incluant deux de ses filiales, soit la Société des casinos du Québec et la Société des bingos du Québec. C'est en vertu de l'article 5.2 du Règlement sur les contrats de services des organismes publics (C-65.1, r. 4) de la Loi sur les contrats des organismes publics (L.R.Q., c. C-65.1) et de la décision 99-185 prise par le Conseil des ministres le 23 juin 1999 que ces sociétés se joignent à cet appel d'offres, dans le cadre du mandat décrit à la partie 2 du présent document.*

À titre d'information, l'appel d'offres mentionne que les achats bruts médias se sont élevés à 43,3 M\$ pour le CSPQ et à 40,7 M\$ pour les sociétés d'État, soit un total de 84 M\$, entre le début d'avril 2009 et la fin de mars 2011. Ainsi, pour une période de deux ans, cela fait une moyenne de 42 M\$ par année.

Cet important contrat a donc modifié considérablement l'évolution de l'ensemble des dépenses gouvernementales en services professionnels. En une seule année et à lui seul, cet important contrat couvre 5 ans dans un domaine important en regroupant les contrats du CSPQ et ceux des sociétés d'État. Résultat : une moyenne de 90 M\$ par année, contrairement à 42 M\$ par année entre 2009 et 2011.

En principe, un regroupement d'achats n'est pas mauvais en soi. Cependant, l'expertise unique et exclusive développée et détenue par Cossette s'avère moins heureuse.

#### *Catégorie Services de santé et services sociaux*

Quant à la catégorie *Services de santé et services sociaux*, qui concerne des contrats dans des domaines comme celui du travail social, de la santé et de l'assistance à la sécurité, la valeur de ceux-ci est passée de 21 M\$ à 130 M\$. Considérant que c'est la Sécurité publique qui demeure le principal acteur dans cette catégorie (114 M\$), on peut penser que la tragédie de Lac-Mégantic peut en partie expliquer cette augmentation.

#### *Catégorie Services financiers et autres services connexes*

La valeur des contrats de services dans la catégorie concernant les *Services financiers et autres services connexes* a connu une croissance fulgurante, passant de 5 M\$ à 72 M\$. Elle était de 17 M\$ en 2011-2012. Le ministère des Finances du Québec (MFQ) est le principal responsable de ces contrats, à la hauteur de 59 M\$.

#### *Autres catégories*

Parmi les autres catégories dignes de mention, notons des augmentations relativement importantes de la valeur des contrats dans les catégories suivantes :

- *Entretien, réparation, modification, réfection et installation de biens et d'équipements* : de 56 M\$ à 104 M\$;
- *Services de ressources naturelles* : de 37 M\$ à 74 M\$;
- *Services environnementaux* : de 10 M\$ à 34 M\$;

- *Services de garde et autres services connexes* : de 19 M\$ à 40 M\$;
- *Services pédagogiques et formation* : de 181 M\$ à 196 M\$.

Dans ce dernier cas, c'est davantage l'importance de la valeur totale des contrats que la croissance de cette valeur qui est à retenir.

## **Les contrats des organismes publics dans les réseaux**

Pour la première fois, le SCT a également publié cette année les statistiques sur les contrats des organismes publics dans les réseaux (de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation).

### *Les contrats des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux*

Le grand sommaire des résultats de l'enquête 2013-2014 sur les contrats des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux est le suivant :

<b>6 149</b>	contrats de 25 000 \$ ou plus
<b>4,1 G\$</b>	valeur totale des contrats de 25 000 \$ ou plus
<b>41 % (1 681 M\$)</b>	part de la valeur des contrats d'approvisionnement
<b>49 % (2 019 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de services
<b>10 % (418 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de travaux de construction
<b>67 % (2 770 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public
<b>27 % (1 122 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus de gré à gré
<b>71 % (2 919 M\$)</b>	part de la valeur des adjudicataires québécois

Concernant la répartition des types de contrats (modes de sollicitation utilisés), la part de la valeur des contrats conclus de gré à gré est particulièrement élevée (27 %). Cette proportion implique que plus de 1 G\$ de contrats ont été accordés sans appel d'offres. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, c'est d'autant plus important qu'il faut considérer que des milliers de contrats de services d'un peu moins de 25 000 \$ sont accordés chaque année sans appel d'offres.

La valeur des contrats de services s'élève à 2 019 M\$, dont 1 592 M\$ en santé et services sociaux, contre 100 M\$ en services dans les TI. Les principaux organismes publics responsables des 1 592 M\$ de contrats de services en santé et services sociaux sont : l'ASSS de Lanaudière (315 M\$), le CSSS du Nord de Lanaudière (225 M\$), SigmaSanté (154 M\$) et le CSSS de la Vieille-Capitale (125 M\$).

### *Les contrats des organismes publics du réseau de l'éducation*

Le grand sommaire des résultats de l'enquête 2013-2014 sur les contrats des organismes publics du réseau de l'éducation est le suivant :



<b>6 149</b>	contrats de 25 000 \$ ou plus
<b>1,7 G\$</b>	valeur totale des contrats de 25 000 \$ ou plus
<b>25 % (440 M\$)</b>	part de la valeur des contrats d'approvisionnement
<b>23 % (389 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de services
<b>52 % (895 M\$)</b>	part de la valeur des contrats de travaux de construction
<b>83 % (1 437 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public
<b>11 % (187 M\$)</b>	part de la valeur des contrats conclus de gré à gré
<b>93 % (1 602 M\$)</b>	part de la valeur des adjudicataires québécois

Concernant la répartition des types de contrats (modes de sollicitation utilisés), la part de la valeur des contrats conclus de gré à gré demeure relativement faible (11 %) par rapport aux autres organismes.

Dans le réseau de l'éducation, la valeur des contrats de services s'élève à 389 M\$ dans différentes catégories comme l'entretien, les services de garde et les services dans les TI, soit 33 M\$ dans ce dernier cas.

## Conclusion

En conclusion, l'évolution des données sur la sous-traitance dans les organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale, compilées et publiées par le SCT, implique, comme corollaire, la chute des effectifs gouvernementaux. Ceux-ci apparaissent dans l'évolution des données, toujours compilées et publiées par le SCT, dans le cadre de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public et des sociétés d'État.

De fait, le budget de dépenses du gouvernement du Québec pour l'année financière en cours indique une réduction de 7 158 postes d'équivalent temps complet (ETC) convertis sur une base annuelle des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État. Pour la fonction publique seulement, il s'agit d'une baisse de 3 705 ETC ou de 5,3 %.

En résumé, notons que plus la sous-traitance dans les organismes publics du réseau de l'Administration gouvernementale augmente, plus les effectifs gouvernementaux diminuent. Pour ce qui est de la mesure, le SPGQ constate que le SCT est parfaitement à jour quand il s'agit de jauger la baisse des effectifs, alors qu'il traîne de la patte pour calculer la hausse de la sous-traitance. Si l'État pense ainsi faire des économies, en réalité, le citoyen paye plus cher pour des services qui pourraient être assurés par les membres du SPGQ avec une qualité équivalente, voire supérieure.