

› Mars 2011

La fonction publique fantôme

Le nombre de travailleurs
contractuels ne cesse d'augmenter
au gouvernement fédéral

David Macdonald



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES

CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES



CCPA
CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

Veillez faire un don pour nous aider à continuer d'offrir nos publications gratuitement en ligne.

Nous offrons la plupart de nos publications gratuitement sur notre site Web. Le fait de faire un don ou de devenir membre nous aidera à continuer de permettre aux gens d'accéder gratuitement à nos idées et à nos résultats de recherche. Vous pouvez faire un don ou devenir membre en ligne à l'adresse www.policyalternatives.ca. Pour obtenir de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec notre bureau national au 613-563-1341 x309. Don suggéré pour cette publication : 10 \$ ou toute somme que vous avez les moyens de verser.

ISBN 978-1-926888-44-6

Vous pouvez télécharger ce rapport gratuitement à partir du site Web du CCPA dont l'adresse est www.policyalternatives.ca. Il est possible d'en commander des exemplaires imprimés, au prix de 10 \$, en communiquant avec le bureau national.

205-75 rue Albert, Ottawa, ON K1P 5E7

TÉLÉPHONE 613-563-1341 TÉLÉC 613-233-1458

COURRIEL ccpa@policyalternatives.ca

www.policyalternatives.ca



À propos des auteurs

David Macdonald est un économiste basé à Ottawa et associé de recherche avec le Centre canadien de politiques alternatives. Il dirige l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral pour le centre qui prend un nouveau regard sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait bâtir un Canada meilleur.

Remerciements

L'auteur tient à remercier L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada pour leur généreux soutien de cette recherche.

Acronymes

AIPRP Accès à l'information et protection des renseignements personnels

ASFC Agence des services frontaliers du Canada

ARC Agence du revenu du Canada

CS Systèmes d'ordinateurs

MDN Ministère de la Défense nationale

RH Ressources humaines

RHDCC Ressources humaines et Développement des compétences Canada

AINC Affaires indiennes et du Nord Canada

TI Technologie de l'Information

OSTIP Organisation de services de technologies de l'information partagés

MERX Processus d'appels d'offres du secteur public hébergé sur le site merx.ca

ALENA Accord de libre-échange nord-américain

PIPSC Professional Institute of the Public Service of Canada

TPSGC Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

5	Résumé
6	Introduction
6	Comment Ottawa utilise la sous-traitance
8	Secteurs ciblés
10	Les coûts de la sous-traitance Contrats signés c. Montant dépensé Valeur de la soumission retenue c. Valeur finale du contrat
15	Ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance
16	Principales entreprises sous-traitantes L'initiative OSTIP
19	Pourquoi a-t-on davantage recours à la sous-traitance? La sous-traitance facilite la gestion pour les gestionnaires... mais à quel prix! L'embauche au gouvernement fédéral, un processus lourd Bilinguisme et méritocratie
20	Coûts cachés de la sous-traitance Connaissances institutionnelles Frais de révision et besoins futurs Protection des renseignements personnels, sécurité et transparence
22	Recommandations
23	Conclusion
25	Annexe 1 : Sources de données et méthodes
27	Notes

La fonction publique fantôme

Le nombre de travailleurs contractuels ne cesse d'augmenter au gouvernement fédéral

Résumé

Dans leurs efforts pour mettre en place des mesures de réduction des dépenses en cette période d'austérité, les ministères fédéraux résistent à la tendance à l'égard d'un facteur important : l'explosion du recours aux employés contractuels au gouvernement fédéral.

Depuis 2005–2006, le coût lié à l'emploi de contractuels au gouvernement fédéral pour des services d'aide temporaire, de consultants en TI et de consultants en gestion a augmenté presque 80 %, ce qui a coûté près de 5,5 milliards de dollars aux contribuables ces cinq dernières années. Malgré des budgets ministériels plafonnés, ces coûts continuent de se chiffrer à un milliard de dollars par année.

Cette hausse du recours à des employés contractuels ne s'applique pas à l'échelle de tout le gouvernement, elle se concentre dans quatre grands ministères : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Défense nationale et Forces canadiennes, Ressources humaines et Développement des compétences, et Sécurité publique Canada. Ensemble, ils sont responsables de la moitié de la sous-traitance à l'échelle

du gouvernement fédéral. Leur masse salariale n'a augmenté que de 9 % depuis 2005–2006, mais les coûts des services contractuels ont eux explosé, enregistrant une hausse de 100 %.

Non seulement le recours à la sous-traitance est-il concentré dans une poignée de ministères, mais les contrats de sous-traitance sont concentrés dans une poignée d'entreprises : les 10 entreprises les plus sollicitées tirent près de 40 cents de chaque dollar dépensé en services contractuels par le gouvernement fédéral.

Fait intéressant, pour un contrat donné, le montant soumissionné a chuté tandis que le coût final du contrat imparti représente plusieurs fois le montant de la soumission originale. Cette situation est surtout attribuable au fait que l'on se sert des entreprises sous-traitantes comme s'il s'agissait de services de RH et que l'on apporte des révisions aux contrats (parfois jusqu'à treize révisions).

Une poignée d'entreprises sous-traitantes sont devenues des services de RH parallèles pour certains ministères fédéraux. Une fois qu'un ministère a choisi son entreprise sous-traitante, une relation très exclusive s'installe. Chaque année, on accorde à ces entreprises tell-

ement de contrats qu'elles sont devenues pratiquement des prolongements des ministères. Ces nouvelles « boîtes noires » sont à l'abri des règles d'embauche du gouvernement. Elles sont également immunisées contre les demandes d'information soumises au moyen de processus comme l'Accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP).

En réalité, elles sont devenues une fonction publique fantôme qui n'a pas à respecter les normes de transparence imposées à la vraie fonction publique. Force est de constater que le gouvernement fédéral se tourne vers les contractuels et que, ce faisant, il contourne les règles d'embauche moyennant les « offres à commande » déjà négociées avec des entreprises sous-traitantes. Par conséquent, les services des entrepreneurs ne sont plus retenus à court terme ou en raison de leur spécialisation, ils sont de plus en plus employés pendant des années à la suite d'un seul et même contrat.

Bref, le recours croissant et concentré à la sous-traitance a créé une fonction publique fantôme qui travaille en parallèle avec la vraie fonction publique, mais sans les mêmes pratiques d'embauche ni les mêmes exigences au plan de la rémunération. En plus d'augmenter les coûts, le recours à la sous-traitance permet de contourner les exigences normales en matière d'embauche comme le bilinguisme et les considérations géographiques et méritocratiques. Il a aussi pour effet de réduire les connaissances institutionnelles, de limiter la marge de manœuvre et de multiplier les préoccupations liées à la protection des renseignements personnels.

Si nous n'intervenons pas rapidement, les coûts de la sous-traitance continueront d'augmenter. Dans un contexte de graves déficits publics, il est plus important que jamais d'examiner les mesures susceptibles de générer des économies tout en maintenant les services. La présente étude propose des recommandations visant à freiner la hausse des coûts et à rendre le processus décisionnel du gouvernement plus transparent.

Introduction

Alors que les ministères, à l'instigation du gouvernement fédéral, adoptent des mesures d'austérité pour réduire leurs dépenses, la pratique de la sous-traitance du travail doit faire l'objet d'un examen.

La présente étude porte sur l'étendue du recours aux services de contractuels au sein du gouvernement fédéral. Elle se penche sur les coûts annuels de la sous-traitance pour les coffres de l'État, sur les secteurs dans lesquels cette pratique a le plus augmenté et sur la manière dont la nature même de la sous-traitance a changé au cours des cinq dernières années. Le rapport fait état des ministères qui y ont le plus recours ainsi que des entreprises qui profitent de cette manne d'un milliard de dollars chaque année. En dernier lieu, le rapport nous propose une estimation des effets des mesures d'austérité instaurées dans le budget fédéral de 2010 sur la sous-traitance, en se fondant sur la manière dont les ministères ont modifié leur façon de dépenser.

Quatre principales sources ont été utilisées pour examiner l'étendue de la sous-traitance dans la fonction publique fédérale : les données du service MEX Marchés publics canadiens¹, la Divulgence proactive des contrats de plus de 10 000 \$², les Comptes publics pour les « Services professionnels et spéciaux »³ et des entrevues avec des représentants syndicaux, des gestionnaires de la fonction publique et des employés d'entreprises travaillant pour le gouvernement fédéral.⁴ (*Vous trouverez plus d'information sur ces sources et sur la méthodologie à l'Annexe 1*).

Comment Ottawa utilise la sous-traitance

Le mot sous-traitance évoque l'intervention d'une équipe d'experts pendant une courte période pour exécuter une tâche spécialisée qui ne pourrait être effectuée par le personnel du gouvernement ou pour offrir en période de pointe un service qui n'est pas nécessaire à longueur d'année.

Dans le secteur privé, la sous-traitance peut entraîner la mise à pied de services complets lorsque le travail est confié à des contractuels ou à une entreprise de l'extérieur. Parfois, les employés congédiés peuvent postuler un emploi dans l'entreprise qui a obtenu le contrat, souvent contre un salaire beaucoup moins élevé.

Le recours à des contractuels dans le secteur public à Ottawa se présente différemment. Dans la fonction publique, on en est venu à utiliser la sous-traitance comme un processus d'embauche simplifié. Lorsqu'un ministère a besoin de nouveaux travailleurs, il se tourne vers des entrepreneurs plutôt que vers son propre service de RH pour embaucher ces travailleurs.⁵ Il arrive souvent que les agents contractuels employés par une entreprise privée travaillent dans les immeubles du gouvernement fédéral, y aient leurs bureaux, aient des adresses de courriel du gouvernement et travaillent aux côtés d'employés de la fonction publique qui font exactement le même travail qu'eux. Les équipes du gouvernement fédéral peuvent réunir des employés de la fonction publique et des employés d'entreprises privées qui exécutent le même travail, par exemple qui répondent au téléphone dans un centre de dépannage informatique.

Pourtant, ces agents contractuels de l'entreprise privée reçoivent souvent une rémunération bien différente. Dans le cas du travail plus professionnel nécessitant des compétences avancées en TI ou en génie, les agents contractuels sont souvent sensiblement mieux payés que leurs homologues de la fonction publique. Pour le travail moins spécialisé qu'il s'agisse d'un centre de dépannage informatique ou de soutien administratif, les agents contractuels sont souvent moins bien payés et ont peu d'avantages, sinon aucun.

Indépendamment de la rémunération que reçoit l'agent contractuel, le gouvernement paie une entreprise pour gérer ces travailleurs, même s'il aurait pu les embaucher directement. Quant aux agents contractuels, dans la plupart des cas, ils n'ont pratiquement aucune sécurité d'emploi,

quelle que soit leur rémunération. Qui plus est, il semble qu'il s'agisse là d'une stratégie à long terme plutôt que d'une solution à court terme. Les ministères fédéraux n'ont plus recours à la sous-traitance sur une base temporaire : Dans la catégorie *Aide temporaire*, « ... près d'un contrat sur cinq est d'une durée supérieure à 52 semaines. »⁶

Les gestionnaires confirment que les entreprises sous-traitantes leur offrent un service rapide à court terme et la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour répondre à leurs besoins temporaires.⁷ Cependant, comme l'a dit un employé du secteur public : « Je n'ai jamais vu un entrepreneur travailler seulement six mois à un projet. » Un autre employé a parlé d'un avis de poste à pourvoir chez Calian qui faisait mention du fait qu'il s'agissait d'un « contrat à plein temps » pour un « spécialiste de dépannage » pour « 2 ans avec possibilité de prolongation » le « travail étant effectué sur place » au ministère de la Défense nationale.⁸ Calian, une entreprise de placement de personnel importante, ne cherche pas à dissimuler le fait qu'il s'agit d'un contrat de 2 ans, voire même plus long. Il ne s'agit là ni d'un poste spécialisé à court terme, ni d'un besoin ponctuel de personnel supplémentaire. Il est clair que Calian embauche pour un poste qui aurait dû être doté directement par le service des RH.

La sous-traitance peut être une option dans le cas de projets à court terme ou spécialisés, ce n'est là qu'un exemple parmi tant d'autres. Le gouvernement fédéral a également des catégories d'employés qui peuvent être mis à contribution dans de telles situations. Par exemple, si des employés sont nécessaires pour de courtes périodes une ou deux fois par année, il peut les recruter comme employés « occasionnels », ce qui leur permet de travailler jusqu'à concurrence de 90 jours par année. Si des travailleurs plus spécialisés sont nécessaires pour un projet à plus long terme, on peut embaucher des employés « pour une période déterminée » pouvant se prolonger jusqu'à trois ans. Si un employé

FIGURE 1 Dix secteurs les plus touchés par la sous-traitance depuis 2005–2006

Description	Total depuis 2005–2006
Autres services professionnels	3 833 835 461 \$
Services d'architecture et de génie	3 629 932 477 \$
Matériel informatique	3 319 088 496 \$
Consultation en gestion	2 422 039 296 \$
Consultation en TI	2 179 246 399 \$
Services d'affaires	1 329 298 953 \$
Téléphone et services téléphoniques	1 085 863 138 \$
Logiciels	988 382 443 \$
Services d'aide temporaire	845 899 781 \$
Biens et services en développement international	697 115 212 \$

SOURCE Divulgateur proactive

est embauché pour un projet comme employé « pour une période déterminée », mais que ses services sont nécessaires pour une plus longue période, on peut alors faire de cet employé un employé « pour une période indéterminée » ou un membre permanent de la fonction publique.

Les gestionnaires du gouvernement fédéral préfèrent la sous-traitance à l'embauche directe même si les deux peuvent très bien répondre à leurs besoins à court terme.

Secteurs ciblés

Le gouvernement fédéral signe des contrats pour une vaste gamme de services. La Figure 1 résume les dix principaux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral a dépensé pour des services d'agents contractuels depuis 2005–2006. Les ministères eux-mêmes classent leurs contrats dans ces divers secteurs à partir d'une liste uniformisée.⁹

Plusieurs de ces secteurs comportent l'achat de biens comme du matériel informatique et des logiciels ou encore de services comme le téléphone et le service téléphonique. Parmi les services les plus souvent confiés à la sous-traitance, notons : *autres services professionnels*, *services d'aide temporaire et consultation en TI*

La catégorie *Autres services professionnels* est une catégorie passe-partout, un méli-mélo de divers services professionnels mal classés par les ministères. Il est difficile de déterminer si les contrats inscrits dans la catégorie *Autres services professionnels* sont ou non liés aux services d'agents contractuels. Les gros contrats de cette catégorie semblent pour la plupart conclus avec des entreprises de construction; un grand nombre d'entre eux devraient donc plutôt être classés dans la catégorie *Services d'architecture et de génie*. En raison de ces limites, la catégorie de contrats *Autres services professionnels* n'est pas comprise dans les totaux dans le cadre de la présente étude.

La catégorie *Services d'architecture et de génie* a connu une expansion rapide. Jusqu'à 3,6 milliards de dollars ont été dépensés en contrats impartis depuis 2005–2006. Ce sont quelques grosses entreprises de construction canadiennes qui ont raflé la plupart de ces contrats, dont SNC-Lavalin, PCL Constructors et le Groupe ARCOP. Le problème dans le cas des *Services d'architecture et de génie* est que le coût des sous-traitants et le coût des sous-traitants responsables de la gestion sont regroupés. Par conséquent, bien que le fait de payer des sous-traitants pour qu'ils embauchent des travailleurs, achètent des matériaux et construisent des immeubles est sûrement

une forme de sous-traitance légitime, le fait de s'en remettre à de grosses entreprises de construction pour la gestion de ces sous-traitants plutôt que d'utiliser les propres architectes et ingénieurs du gouvernement pourrait être considéré comme de la sous-traitance.

Malheureusement, étant donné que la gestion de la construction est combinée avec les matériaux de construction et la main d'œuvre, il n'est pas possible d'attribuer un coût à l'abandon de l'utilisation des ingénieurs et architectes internes au profit des entreprises de construction de l'extérieur. Pour cette raison, les *Services d'architecture et de génie* sont exclus de la présente étude.

Les trois secteurs qui représentent le plus clairement le recours aux services d'employés contractuels dans la Figure 1 sont *Consultation en gestion*, *Consultation en TI* et *Aide temporaire*. Dans chacun de ces secteurs, il y a déjà des travailleurs du secteur public employés pour faire des tâches similaires. Chacun de ces trois secteurs est étroitement lié aux coûts en personnel, ce qui n'est pas le cas pour les *Services d'architecture et de génie*, pour lequel les services d'employés contractuels sont fondus avec les coûts de matériaux.

La *consultation en TI* a augmenté rapidement au sein du gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années. Dans de nombreux cas, les consultants en TI travaillent aux côtés d'employés du gouvernement dans les bureaux du gouvernement et font essentiellement le même travail qu'eux, même si les consultants en TI ne reçoivent pas le même salaire. Au bas de l'échelle, les travailleurs des services de dépannage informatique par exemple, gagnent moins et reçoivent moins d'avantages que leurs collègues qui répondent aux mêmes appels. Au haut de l'échelle, les spécialistes sous-traitants peuvent gagner beaucoup plus que les employés du gouvernement et ont parfois déjà été eux-mêmes employés du gouvernement.

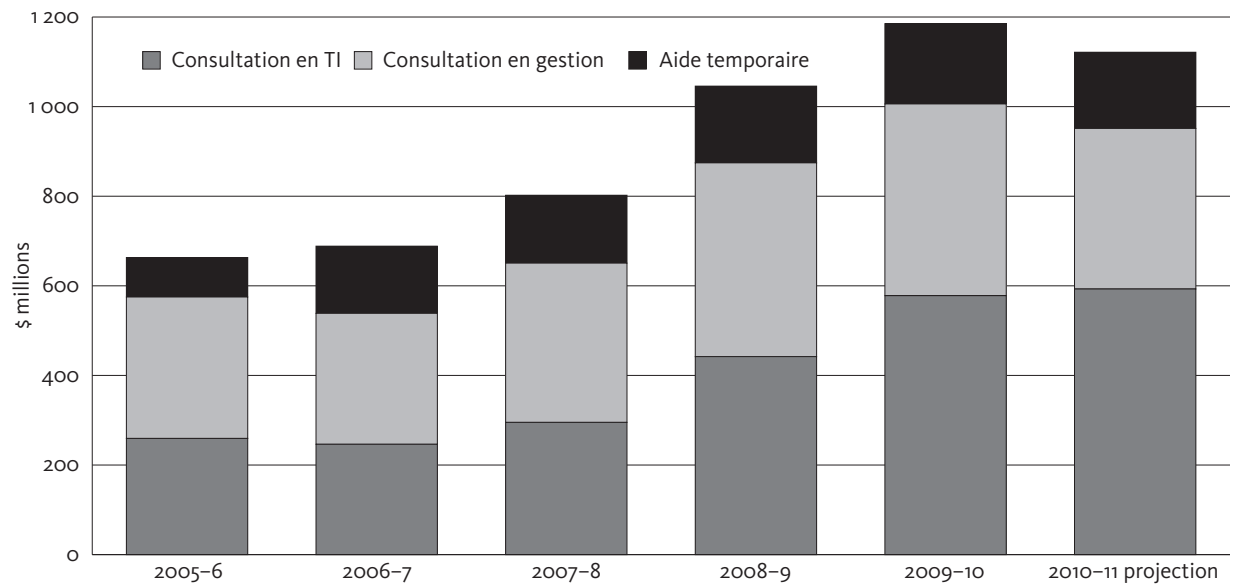
Les postes de consultants en TI ne sont pas nécessairement à court terme.¹⁰ Dans certains secteurs, les agents contractuels demeurent en poste aussi longtemps que des employés du gouvernement à long terme. Il est difficile de les distinguer les uns des autres, car ils s'acquittent des mêmes tâches et travaillent dans le même secteur depuis des années.

Le gouvernement fédéral a aussi augmenté son utilisation de la catégorie *Consultation en gestion*, quoique moins rapidement. Les consultants en gestion gèrent les projets du gouvernement à titre de gestionnaires de projet même s'ils ne font pas vraiment partie du personnel du gouvernement. Ils sont choisis par des entreprises sous-traitantes. Les employés du gouvernement rapportent également que les employés à la retraite du secteur public reprennent souvent du service pour travailler comme consultants en gestion ou comme aide temporaire, même s'ils reçoivent une pension du gouvernement.

La catégorie *aide temporaire*, la troisième catégorie visée par le présent rapport, peut au départ sembler une utilisation légitime de la sous-traitance, mais le recours intensifié à cette pratique fait sourciller la Commission de la fonction publique.¹¹ On a conclu dans un récent rapport que les services d'aide temporaire sont utilisés « ... de façon inappropriée pour répondre à des besoins de ressourcement à long terme. »

Bref, même s'il est parfois difficile de différencier les coûts en personnel des autres coûts liés à la sous-traitance, ce n'est pas le cas de la *consultation en gestion*, de la *consultation en TI* et des *services d'aide temporaire*. Il est probable que les coûts réels du recours à des employés contractuels soient sous-estimés dans la présente étude. Le terme « sous-traitance » fera désormais référence au recours à des employés contractuels à moins d'indication contraire.

FIGURE 2 Les coûts de la sous-traitance



SOURCE Divulgateur proactive

Les coûts de la sous-traitance

Pour ces trois catégories de la sous-traitance, les dépenses ont connu une hausse vertigineuse depuis 2005 comme en fait état la Figure 2. Les coûts de la sous-traitance dans ces trois secteurs ont augmenté de près de 80 %, passant de 660 millions de dollars en 2005–2006 à plus de 1,2 milliard de dollars en 2009–2010. Les projections fondées sur le deuxième trimestre de 2010–2011 donnent à penser que malgré les plafonds imposés aux dépenses des opérations ministérielles, les coûts de la sous-traitance devraient demeurer à 1,1 milliard de dollars au cours de l’année à venir.¹³

Si l’on fractionne les coûts de la sous-traitance par secteur, on se rend compte qu’il y a des divergences considérables par rapport à l’augmentation moyenne de 79 % au cours des cinq dernières années. Les coûts pour la *consultation en TI* ont explosé passant de 259 millions de dollars en 2005–2006 à 578 millions de dollars en 2009–2010, une augmentation de 123 % sur 5 ans.

La consultation en gestion a augmenté de 36 % entre 2005–2006 et 2009–2010. En fait, au cours des cinq dernières années, les dépenses dans ce secteur ont atteint leur sommet en 2008–2009, lorsqu’elles ont dépassé 430 millions de dollars avant de baisser légèrement à 428 millions de dollars en 2009–2010. Les chiffres de ces deux années étaient bien supérieurs à la valeur de départ de 316 millions de dollars en 2005–2006.

Tout comme pour la *consultation en TI*, la sous-traitance pour l’*aide temporaire* a connu une augmentation rapide depuis 2005–2006. La valeur des contrats pour les *Services d’aide temporaire* est passée de 88 millions de dollars en 2005–2006 à près de 180 millions de dollars en 2009–2010, une explosion des coûts d’un peu plus de 100 % en cinq ans. La croissance a ralenti quelque peu depuis 2008–2009.

Comme les données de la Divulgateur proactive sont établies au prorata pour toute la durée d’un contrat divulgué, il est possible de prévoir et de déterminer combien d’argent sera attribué aux années à venir. Au deuxième trimestre de

FIGURE 3 Les Comptes publics englobent plus que le personnel

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-10
Services informatiques	534 674 831 \$	712 917 727 \$	701 694 381 \$	667 913 322 \$	682 367 138 \$
Consultation en gestion		442 951 193 \$	451 660 696 \$	368 682 609 \$	461 060 403 \$
Services d'aide temporaire		276 539 411 \$	309 532 906 \$	315 613 894 \$	266 237 587 \$
Total		1 432 408 331 \$	1 462 887 983 \$	1 352 209 825 \$	1 409 665 128 \$

SOURCE Comptes publics du Canada : Services professionnels et spéciaux

2010-2011, les contrats déjà signés représentent près de 700 millions de dollars en coûts de sous-traitance en 2010-2011 et près de 400 millions de dollars en coûts de sous-traitance pour 2011-2012. Toutes ces dépenses sont pour des contrats signés juste pour le deuxième trimestre de 2010-2011 et ne tiennent pas compte d'engagements ultérieurs.

Même si les budgets ministériels ont été plafonnés, les dépenses projetées pour la sous-traitance n'ont pas été soustraites du total de l'année précédente. On prévoit que les coûts de la sous-traitance vont plafonner à 1,1 milliard de dollars en 2010-2011. Cependant, les coûts de la sous-traitance pour la *consultation en TI* devraient augmenter légèrement de 578 millions à 592 millions de dollars. On projette que les coûts de la sous-traitance pour la *consultation en gestion* vont diminuer de près de 70 millions de dollars à cause d'un coupure dans les dépenses du ministère de Défense nationale et Forces canadiennes sur ses contrats de conseil en gestion avec Calian Ltd. *Aide temporaire* devraient demeurer relativement stables.

Si des programmes gouvernementaux comme les Examens stratégiques préconisent des plans de licenciement pour les employés fédéraux, les agents contractuels ne subissent pas les mêmes pressions. Il semble y avoir deux poids deux mesures au sein du gouvernement fédéral. Il en résultera plus de coûts de la sous-traitance, moins d'employés fédéraux à l'interne et moins d'expertise à l'interne.

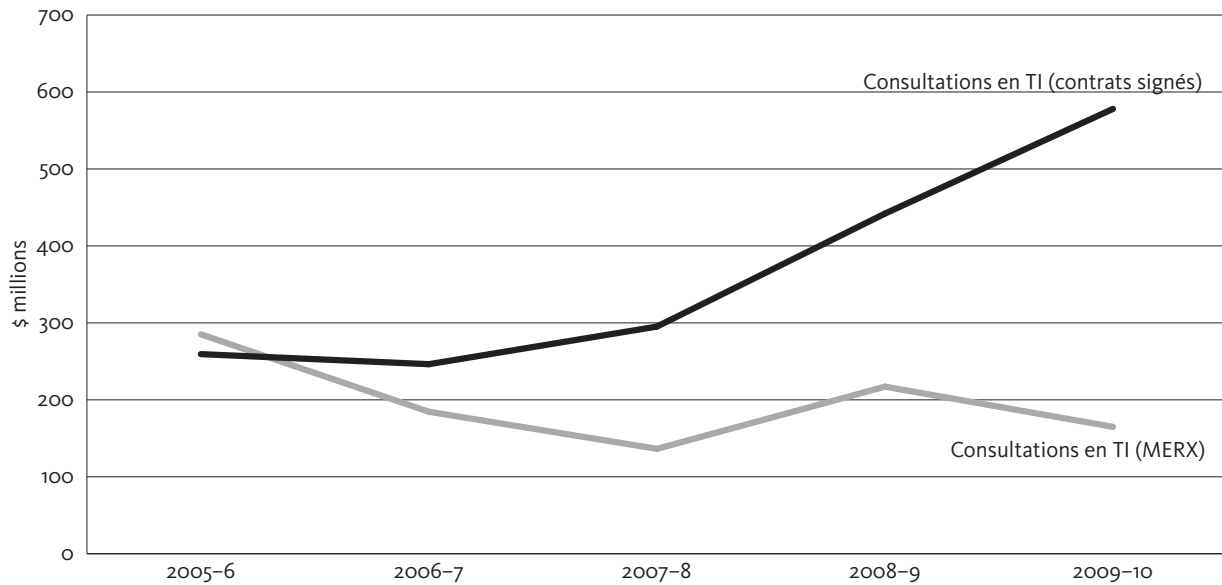
Contrats signés c. Montant dépensé

Même si une grande partie du présent rapport repose sur les données de la Divulgence proactive des contrats signés, deux autres sources de données sont également disponibles pour connaître les dépenses du gouvernement fédéral dans les secteurs de la *consultation en TI*, de la *consultation en gestion* et de l'*aide temporaire* : Les Comptes publics et MERX.

Les Comptes publics constituent une mesure plus large de l'achat de services à l'extérieur et peuvent inclure des coûts qui ne sont pas, à proprement parler, liés aux employés contractuels. Les totaux annuels des Comptes publics sont donc plus élevés, comme le démontre la Figure 3.¹⁴

Dans certains cas, les totaux des Comptes publics varient considérablement selon la catégorie. Par exemple, la valeur totale des contrats signés en 2007-2008 pour des services de *consultation en TI* est de seulement 295 millions de dollars, alors que la valeur des *services informatiques* dans les Comptes publics est plus de deux fois plus élevée, à 702 millions de dollars, pour cette même année. Les *services informatiques* diffèrent de la *consultation en TI* et peuvent comprendre par exemple le paiement du temps d'antenne pour les téléphones cellulaires. De même, les dépenses de la Divulgence proactive sont établies au prorata en fonction de la durée du contrat, tandis que les Comptes publics ne font état que de l'argent dépensé. En peu de mots, les Comptes publics englobent trop d'informations, dont des dépenses qui n'ont sans doute rien à voir avec les services d'employés contractuels proprement dits.

FIGURE 4 Les contrats signés augmentent alors que les soumissions retenues plafonnent



SOURCE Divulgateion proactive et MERX

En ce qui concerne la validité des données de la Divulgateion proactive, il est clair que leur utilisation donne des chiffres inférieurs à ceux des Comptes publics et par conséquent, les conclusions fondées sur ces données sont peut-être conservatrices.

Valeur de la soumission retenue c. Valeur finale du contrat

Si l'on compare les dépenses de la Divulgateion proactive aux soumissions retenues de MERX, le contraste est intéressant, car on peut comparer les valeurs des soumissions retenues à la valeur finale des contrats. On s'attendrait à ce que l'entreprise qui a obtenu un contrat de gestion de projet sur MERX à un montant donné, disons 1 million de dollars, signe alors un contrat d'une valeur d'un million de dollars pour gérer le projet. Il serait tout à fait normal qu'après avoir passé par un processus d'appel d'offres sur MERX, le gouvernement s'attende à ce que le soumissionnaire retenu s'en tienne au montant convenu.

Il est intéressant de constater que la valeur totale des soumissions retenues pour les contrats MERX est constamment inférieure, et de beaucoup, au montant que le gouvernement doit payer en fin de compte. Autrement dit, le gouvernement accepte 10 offres d'un million de dollars, mais finit par payer 20 millions de dollars au total, plus de deux fois la valeur des soumissions retenues au départ.

Fait encore plus intéressant, comme le démontre la Figure 4, l'écart est grandissant entre les soumissions retenues sur MERX et la valeur des contrats signés selon la Divulgateion proactive. En 2006-2007, le total des contrats signés pour la *consultation en TI* était de 33 % supérieur au total des soumissions retenues sur MERX pour la *consultation en TI*.¹⁶ En 2009-2010, cet écart avait augmenté à 251 % pour la *consultation en TI*, ce qui signifie qu'en moyenne le total payé pour les contrats de sous-traitance en 2009-2010 était trois fois supérieur au montant total des soumissions retenues sur MERX. Comme mentionné plus haut, les totaux figu-

FIGURE 5 Dans quelle mesure les contrats peuvent-ils être modifiés?

Poste	Approbation de la valeur originale du contrat	Approbation de la modification du contrat
Ministre	10M	5M
SMA	5M	2,5M
DG, DGR	5M	1M
Directeurs principaux	3,5M	750 000
DR	2,5M	400 000
Directeurs	2,5M	400 000
Gestionnaires	1M	200 000
Chefs	400 000	100 000
Agents principaux de gestion des contrats	300 000	50 000
Agents de gestion des contrats	200 000	25 000
Agents de négociation des marchés	100 000	15 000
Acheteurs	70 000	10 000
Adjoints principaux aux achats	40 000	5 000
Commis aux achats	10 000	2 000

SOURCE Guide des approvisionnements de TPSGC

rant dans les Comptes publics sont encore plus élevés que les contrats signés, même si les catégories comprennent peut-être des coûts autres que les coûts en personnel.

Plusieurs raisons peuvent expliquer un si grand écart entre les soumissions retenues et la valeur finale des contrats. Tout d'abord, la Divulgence proactive requiert la divulgation des contrats de plus de 10 000 \$, tandis que MERX requiert la divulgation des contrats de plus de 25 000 \$. La Divulgence proactive peut donc inclure de petits contrats qui ne seraient pas de taille pour MERX. Cependant, plus de la moitié de la valeur totale pour une année donnée est composée de quelques contrats relativement gros qui n'iraient pas à l'encontre de ces petits montants.

Cela peut s'expliquer également par la grande discrétion dont font preuve les ministères lorsqu'il s'agit de modifier les modalités convenues au moment de la soumission sur MERX et la valeur finale du contrat. Les contrats sont souvent octroyés par appel d'offres pour une courte période, un an par exemple, mais peuvent par la suite être renouvelés pour plusieurs périodes supplémentaires. La valeur de la soumission retenue ne

reflétera que la première année, mais la valeur nette du contrat comptabilisera tous les renouvellements de la soumission originale.

On peut ajouter des montants considérables à la valeur d'un contrat sans avoir à repasser par un appel d'offres, comme en fait état la Figure 5. Aux niveaux plus élevés, les valeurs des contrats peuvent être rehaussées de 50 % sans que le ministère ait à demander l'approbation du Conseil du Trésor ni à faire de nouveaux appels d'offres pour les entrer des modifications dans MERX. Une telle marge de manœuvre peut permettre aux entreprises sous-traitantes dont les soumissions sont retenues sur MERX de mettre un « pied dans la porte ». Les gestionnaires ont alors une latitude considérable pour augmenter la valeur finale du contrat par rapport à la soumission retenue dans le processus d'appel d'offres de MERX.

Affaires indiennes et du Nord Canada, par exemple, est l'un des pires ministères pour les révisions à répétition de ses contrats. Dans un cas en particulier, un contrat de *consultation en gestion* devait au départ s'échelonner sur deux mois (avril et mai 2007) au coût de seulement

29 000 \$.¹⁸ Après 13 révisions au contrat, celui-ci a fini par coûter 243 000 \$ et s'est étendu sur près de trois ans. Dans un autre cas, Transports Canada a apporté 6 modifications à un contrat de *consultation en TI* de 580 000 \$ qui devait durer un an.¹⁹ Le contrat s'est finalement terminé 3 ans plus tard et a coûté un peu moins de 3 millions de dollars.

Les exemples qui précèdent représentent bien sûr des cas extrêmes de révisions à des contrats. La majorité des contrats ne sont révisés qu'une ou deux fois, même si ces révisions ont presque toujours pour effet d'augmenter la valeur des contrats. Parmi tous les contrats admissibles dans l'échantillon de la Divulgence proactive touchant la *consultation en TI*, la *consultation en gestion* et l'*aide temporaire*, un peu moins de 10 % ont été révisés (même si le nombre de révisions peut être sous-estimé).²⁰

Cette tendance révèle en fait qu'on se sert maintenant des contrats en consultation comme d'une solution de rechange à l'embauche. Nous avons beaucoup de données selon lesquelles l'embauche dans la fonction publique est un processus lourd qui demande beaucoup de temps.²¹ Les concours s'étirent sur six mois en moyenne.²² Dans le meilleur des cas, l'embauche peut se faire en un mois et demi, mais seulement si tout se déroule exactement comme prévu et que tout le monde y met du sien pour accélérer le processus.²³ Parallèlement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fait tout pour faciliter le recours au personnel contractuel, en augmentant le nombre d'« offres à commandes ».²⁴ Il ne fait aucun doute que ces nouveaux incitatifs ont incité les gestionnaires à recourir à de l'aide extérieure.

Avec MERX, les offres à commandes n'ont pas une valeur définie pour les soumissions retenues parce qu'elles ne sont pas fondées sur des projets. Les entreprises obtiennent plutôt une offre à commande en proposant le taux le plus bas pour certains types d'agents contractuels. Lorsqu'un contrat est attribué en fonction d'un

taux, la valeur totale de la soumission retenue est inconnue et ne peut donc être incluse. De cette manière, les soumissions retenues sur MERX pour des projets peuvent demeurer beaucoup plus basses que les coûts astronomiques réels des contrats.

Cela peut également expliquer le fait que les disparités entre les soumissions retenues et les coûts des contrats pour l'*aide temporaire* et la *consultation en gestion* sont beaucoup plus grandes que dans le cas de la *consultation en TI*. Les soumissions retenues pour l'*aide temporaire* en 2008–2009 ont totalisé seulement 9 millions de dollars, alors que la valeur des contrats signés représente 171 millions de dollars. Ces deux secteurs se prêtent mieux aux offres à commandes alors que la *consultation en TI* se prête mieux aux projets.

Les décideurs politiques devraient s'inquiéter du fait que le recours à des employés contractuels se fait de moins en moins dans le cadre de projets discrets pour s'appuyer de plus en plus sur des offres à commandes. Le processus des offres à commandes, surtout pour le personnel, est en fait un service simplifié de RH qui se soustrait aux contrôles de la transparence, de la région géographique et du bilinguisme ainsi qu'au népotisme du processus des RH du gouvernement. Les entrevues avec les employés de la fonction publique révèlent que les gestionnaires peuvent plus facilement embaucher des personnes en particulier en s'adressant à des entreprises sous-traitantes et en leur demandant que ces personnes soient embauchées dans le cadre des offres à commandes déjà négociées. Même si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a récemment banni cette pratique (que l'on appelle également « embauche obligatoire »)²⁵ il n'est pas clair que des mécanismes de surveillance appropriés sont donnés aux gestionnaires.²⁶

Le système de comptabilité fédéral donne d'autres incitatifs qui font que les gestionnaires préfèrent recourir à des employés contractuels plutôt qu'à l'embauche. Lorsqu'un gestionnaire

fait passer des fonds du poste « Autres dépenses de fonctionnement » à celui de « Dépenses salariales », un « Prix de transfert » de 20 % du salaire réel doit être mis de côté pour couvrir la pension, l'AE et les cotisations au R.P.C.²⁷ Les gestionnaires qui transfèrent des fonds pour des services impartis augmentent essentiellement de 20 % leur budget de fonctionnement.

Les contrôles dont fait l'objet le processus de RH du gouvernement visent à assurer qu'un certain nombre d'employés de la fonction publique viennent des diverses régions du pays et non seulement des grands centres urbains.²⁸ Dans le cas des services *d'aide temporaire* par exemple, 85 % des contrats sont attribués dans la région de la capitale nationale.²⁹

De même, le processus de RH du gouvernement se veut transparent, ce qui empêche les gestionnaires d'embaucher qui bon leur semble et assure la prise en compte du mérite dans le choix d'un candidat. En faisant une utilisation plus large des offres à commandes et de la sous-traitance, les gestionnaires du gouvernement contournent ces restrictions.

Ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance

Lorsqu'on sépare par ministère les services impartis de *consultation en gestion*, de *consultation en TI* et *d'aide temporaire*, il est clair que le recours à la sous-traitance est concentré dans quelques grands ministères. Sur un peu plus de 30 ministères fédéraux, les huit ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance ont conclu près de 70 % de tous les contrats impartis depuis 2005–2006. Les quatre ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance ont à leur actif la moitié de tous les contrats conclus avec des employés contractuels.

Comme le montre bien la Figure 6, les quatre ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance sont Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Défense nationale et

Forces canadiennes, Ressources humaines et Développement des compétences et Sécurité publique Canada. Ce dernier est composé de plusieurs organisations, comme l'Agence des services frontaliers du Canada et la GRC, qui à elle seule se classe à un rang élevé pour le recours à la sous-traitance.

La Figure 6 comprend également les coûts en personnel dans les ministères qui ont fait une plus forte utilisation de la sous-traitance entre 2005–2006 et 2009–2010. Il peut sembler logique que les ministères qui ont les plus grandes masses salariales, et donc plus d'employés, fassent une plus grande utilisation de la sous-traitance en raison de leur taille. Cependant, les données ne semblent pas confirmer un tel état de choses. La taille de la masse salariale d'un ministère semble avoir peu à voir avec ses pratiques de la sous-traitance.

Par exemple, même si Travaux publics est le ministère qui fait la plus grande utilisation de la sous-traitance, il n'est pas celui qui a la masse salariale la plus importante parmi les principaux ministères qui y ont recours. Le ministère de la Défense nationale a de loin la plus grosse masse salariale et arrive deuxième pour ce qui est du nombre de contrats confiés à des sous-traitants. Sécurité publique Canada a la deuxième plus grosse masse salariale, mais arrive quatrième pour la valeur des contrats impartis signés. Comparativement, Transports Canada avec une masse salariale beaucoup plus petite est tout de même en sixième place chez les ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance.

L'augmentation des coûts associés à la sous-traitance est de loin supérieure à la croissance de la masse salariale. Dans un exemple extrême, le coût des contrats impartis pour Ressources humaines et Développement des compétences (RHDC) ont augmenté en flèche de 242 %, passant de 35 millions de dollars en 2005–2006 à presque 120 millions de dollars cinq ans plus tard. Pour la même période, les coûts en personnel pour RHDC ont diminué de 4 %. Cer-

FIGURE 6 Où est la plus forte croissance : masse salariale ou sous-traitance? (\$ millions)

Ministère	Sous-traitance totale dans 3 secteurs ciblés depuis 2005-2006	2005-2006 sous-traitance pour les 3 secteurs ciblés	2009-2010 sous-traitance pour les 3 secteurs ciblés	Croissance de la sous-traitance De 05-06 à 09-10	2005-2006 total de tous les coûts en personnel	2009-2010 total de tous les coûts en personnel	Croissance du personnel de 05-06 à 09-10
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX	1 066,2 \$	176,3 \$	230,4 \$	31%	1 044,2 \$	1 008,3 \$	-3%
DÉFENSE NATIONALE	681,5 \$	98,7 \$	149,1 \$	51%	7 202,9 \$	8 784,0 \$	22%
RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES	600,0 \$	35,1 \$	120,0 \$	242%	1 733,2 \$	1 656,4 \$	-4%
Ressources humaines et Développement social Canada (RHSC)	442,6 \$						
Service Canada	157,0 \$						
SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA	376,1 \$	46,0 \$	83,8 \$	82%	4 514,9 \$	5 523,4 \$	22%
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	137,9 \$						
Service correctionnel du Canada	120,7 \$						
Gendarmerie royale du Canada (GRC)	77,2 \$						
Sécurité publique Canada	34,1 \$						
AGENCE DU REVENU DU CANADA	345,4 \$	52,3 \$	95,3 \$	82%	2 629,7 \$	2 845,4 \$	8%
TRANSPORTS	302,6 \$	20,5 \$	57,2 \$	179%	469,3 \$	502,7 \$	7%
Transports Canada	281,8 \$						
Infrastructure Canada	18,3 \$						
INDUSTRIE	258,0 \$	43,4 \$	49,7 \$	15%	1 415,1 \$	1 297,7 \$	-8%
Industrie Canada	155,9 \$						
Conseil national de recherches du Canada	48,1 \$						
Statistique Canada	21,6 \$						
Agence spatiale canadienne	18,3 \$						
SANTÉ	264,0 \$	31,3 \$	57,8 \$	85%	901,0 \$	1 057,4 \$	17%
Santé Canada	178,5 \$						
Agence de la santé publique du Canada	75,2 \$						
Moyenne				96%			8%

SOURCE Divulgence proactive, Comptes publics (Volume II) et Budget principal des dépenses (Partie II)

tains ministères, comme Travaux publics, ont connu une croissance plus modérée des coûts de la sous-traitance, soit 31 % sur cinq ans, même si les coûts en personnel ont accusé une légère diminution.

En moyenne, les ministères qui ont le plus recours à la sous-traitance au gouvernement fédéral ont augmenté leurs coûts de masse salariale de seulement 8 % au cours des cinq dernières années, un pourcentage légèrement

inférieur à celui de l'inflation, mais ils ont doublé leurs dépenses en contrats de sous-traitance. Cet écart témoigne des changements qui s'opèrent dans l'embauche à la fonction publique. Les coûts pour les employés demeurent relativement constants. L'augmentation des coûts est attribuable à un recours excessif à la sous-traitance.

FIGURE 7 Dix principales entreprises à qui les contrats sont impartis (\$ millions)

Nom de l'entreprise	Total EF 2005-	TI	Gestion	Aide temporaire	Ministère visé
CGI Information Systems	549,5 \$	531,3 \$	16,5 \$	1,7 \$	ARC (45,2%)
Calian Ltd.	450,0 \$	11,5 \$	427,8 \$	10,7 \$	MDN (95,5%)
Resolve Corporation	270,4 \$	-	270,4 \$	-	RHDCC (100%)
IBM Canada	230,7 \$	202,3 \$	27,9 \$	0,5 \$	TPSGC (45%)
Altis Human Resources Inc.	120,6 \$	2,0 \$	5,7 \$	112,8 \$	Transport Canada (39,5%)
Brainhunter Ottawa	116,8 \$	96,2 \$	13,5 \$	7,1 \$	
Excel Human Resources	111,4 \$	18,3 \$	7,2 \$	85,9 \$	
Coradix Technology Consulting Ltd.	86,7 \$	68,9 \$	11,5 \$	6,4 \$	
Oracle Corporation Canada	85,0 \$	84,7 \$	0,2 \$	-	TPSGC (88,9%)
Ajilon Canada	83,0 \$	66,4 \$	12,0 \$	4,6 \$	

SOURCE Divulgateur proactive

Principales entreprises sous-traitantes

Si le recours à la sous-traitance est concentré dans quelques ministères, la Figure 7 démontre bien que seulement quelques entreprises reçoivent ces contrats. Les 10 entreprises à qui sont confiés le plus grand nombre de contrats reçoivent presque 40 cents de chaque dollar impartis par le gouvernement fédéral. Plus de 2 000 entrepreneurs ont offert des services de TI, de gestion et d'aide temporaire pour le gouvernement fédéral depuis 2005–2006, mais les 10 principales entreprises éclipsent les plus petits joueurs souvent parce que les offres à commandes de plus en plus complexes ne peuvent tout simplement pas être fournies par de plus petites entreprises.

Chaque des dix principales entreprises sous-traitantes semble se spécialiser dans un service qui représente la part du lion de ses revenus contractuels. Par exemple, CGI arrive en première place pour tous les travaux impartis, en plus il domine dans le secteur de la *consultation en TI*. En fait, il fait plus de 200 % plus de travail que son concurrent le plus proche, IBM Canada. Depuis 2005–2006, environ 22 cents de chaque dollar dépensé par le gouvernement fédéral en *consultation TI* sont allés à CGI. Au cours des cinq dernières années seulement, cette seule entre-

prise a reçu plus qu'un demi-milliard de dollars en revenus du gouvernement fédéral.

L'initiative OSTIP

Dans un effort pour consolider ses ressources TI, Travaux publics, l'un des ministères à recourir le plus à la sous-traitance, a créé une Organisation de services de technologies de l'information partagés (OSTIP) en 2006, regroupant les ressources TI pour desservir cinq ministères. Par services partagés, on entend que les plus petits ministères mettent leurs ressources en commun et maintiennent un groupe commun d'employés des systèmes d'ordinateurs. Travaux publics voit cette approche comme la voie de l'avenir et veut y intéresser d'autres ministères.

Cette pratique peut permettre de réaliser des économies en réduisant la présence de personnel spécialisé en double. Cependant, comme Travaux publics est l'un des plus grands utilisateurs de la sous-traitance, le déplacement des ressources vers ce ministère sans que l'on impose de limites au recours à la sous-traitance pourrait bien être un tour de passe-passe qui permet au gouvernement fédéral de recourir encore plus à la sous-traitance plutôt que de consolider les ressources et de réaliser de nouvelles économies internes dans la prestation des services.

FIGURE 8 L'Initiative OSTIP

Année	Ressources TI transférées à TPSGC	Sous-traitance TI avec CGI
2009	99 322 687 \$	118 542 990 \$
2008	94 792 838 \$	129 797 855 \$
2007	51 966 942 \$	86 233 217 \$
2006	52 721 804 \$	50 866 122 \$
2005	23 040 552 \$	33 903 427 \$
2004	18 799 862 \$	74 056 531 \$
2003	14 756 498 \$	84 254 114 \$

SOURCE Comptes publics : Services professionnels et spéciaux

Comme le montre la Figure 8, une quantité considérable de ressources TI ont été transférées des autres ministères vers Travaux publics ces dernières années. Toutefois, en aucun année depuis sa création en 2003 à l'initiative OSTIP dépassé les dépenses de CGI pour les consultants en TI.

Malheureusement, même si l'initiative OSTIP donne aux ministères une plus grande marge de manœuvre pour répondre à leurs besoins en TI, le soutien nécessaire a augmenté en parallèle avec les dépenses engagées dans les agences de sous-traitance qui offrent les services de consultants en TI. Les ministères semblent parfaitement disposés à participer à l'effort de consolidation interne, mais ils continuent d'augmenter leurs propres coûts en services contractuels.

Si nous revenons à la Figure 7, nous constatons que les contrats de *consultation en gestion* sont encore plus concentrés que ceux de *consultation en TI*, les deux entreprises qui reçoivent le plus de contrats recevant 32 cents de chaque dollar engagé dans la *consultation en gestion*. Calian Ltd., qui domine dans le secteur de la *consultation en gestion*, est deuxième pour les contrats avec le gouvernement fédéral, récoltant près d'un demi-milliard de dollars depuis 2005–2006. Resolve Corp. occupe la troisième place tous secteurs confondus, mais est deuxième pour la consultation en gestion. Cette entreprise fait 27 % de moins que son concurrent Calian Ltd.

Pour ce qui est de l'*aide temporaire*, la concentration est moins évidente, les deux entreprises les plus sollicitées, Altis Human Resources Inc et Excel Human Resources, obtenant le quart de chaque dollar dépensé dans ce secteur.

Ces entreprises sous-traitantes sont non seulement spécialisées dans le type de services qu'elles offrent, mais quelque une d'elles semblent profiter d'affiliations ministérielles exclusives. Le deuxième sous-traitant, Calian, conclut presque tous ses contrats du gouvernement fédéral avec la Défense nationale, 96 % pour être plus exact. L'entreprise Resolve Corporation semble avoir une relation très exclusive avec Ressources humaines et Développement des compétences, ministère avec lequel elle fait toutes ses affaires. Oracle Corporation fait plus de 88 % de ses affaires avec Travaux publics.

Il semble qu'une petite poignée d'entreprises sous-traitantes soient devenues les services de RH parallèles de différents ministères du gouvernement fédéral, et qu'une fois qu'un ministère a jeté son dévolu sur une entreprise, une relation très exclusive peut s'installer. Ces entreprises privées reçoivent maintenant tellement de contrats chaque année qu'elles deviennent en fait des prolongements des ministères du gouvernement. Les dépenses de CGI, par exemple, sont plus que celles engagées dans le cadre d'une grande initiative du gouvernement visant à centraliser les services de TI (Initiative des services partagés TI). Ces nouveaux prolonge-

ments à toute épreuve ne sont pas touchés par les règles d'embauche du gouvernement. Elles sont également immunisées contre les demandes d'information soumises au moyen de processus comme l'AIPRP). Bref, ces entreprises sont devenues une fonction publique fantôme.

Pourquoi a-t-on davantage recours à la sous-traitance?

Il y a plusieurs raisons justifiant l'augmentation du recours à la sous-traitance. Certaines concernent des problèmes généraux de RH au sein de la fonction publique fédérale que la sous-traitance permet de contourner. Il faut régler ces problèmes sous-jacents, sans quoi les gestionnaires et les ministères continueront de contourner les règles et d'éviter les engorgements par la sous-traitance ou une autre variante coûteuse.

La sous-traitance facilite la gestion pour les gestionnaires... mais à quel prix!

Sans l'imposition et l'application de limites par des décideurs politiques comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, cette tendance à recourir à la sous-traitance a pu se poursuivre à un coût toujours plus élevé.

Les gestionnaires interrogés préfèrent souvent la sous-traitance, car leur charge de travail s'en trouve diminuée. En effet, ils donnent à contrats la portion de leur travail associée à la gestion. Plutôt que de s'inquiéter du fait qu'un employé du centre de dépannage informatique est malade et qu'il doit être remplacé, les gestionnaires s'en remettent à l'entreprise sous-traitante qui s'en occupe à leur place.

Il n'est pas étonnant que les gestionnaires préfèrent et défendent souvent la sous-traitance puisqu'elle réduit le stress lié à la gestion des employés. Cependant, il y a un prix à payer pour cette marge de manœuvre.

La sous-traitance comporte ses propres exigences en matière de gestion. Une supervision constante et un contrôle rigoureux des « frais de

révision » et de l'augmentation des paramètres du projet sont essentiels pour assurer le contrôle des coûts. Les faits décrits dans la présente étude laissent croire que les coûts de la sous-traitance et de révision des contrats augmentent d'une manière soutenue. Il appert que des gestionnaires, souhaitant échapper à leurs tâches de gestion, se sont tournés vers l'entreprise privée, mais sans gérer convenablement ces nouveaux contrats, ce qui a entraîné des dépassements de coûts.

Il est difficile de rejeter le blâme uniquement sur les gestionnaires qui doivent composer avec des budgets plafonnés et des demandes toujours plus grandes. Selon une étude récente, ils disposeraient de « peu d'éléments d'orientation officiels » quant à la manière de déterminer si les agents contractuels sont appropriés.³⁹ Ils ont une certaine quantité de travail à faire, le processus d'embauche interne est lourd et la sous-traitance semble le moyen le plus rapide qui demande le moins de gestion.

L'embauche au gouvernement fédéral, un processus lourd

Il est bien connu au sein de la fonction publique fédérale que le processus d'embauche au gouvernement comporte de graves lacunes. Avec une période d'embauche moyenne de 5,5 mois pour les postes permanents de la fonction publique,³¹ il faut compter en moyenne six mois additionnels de travail pour que les gestionnaires essaient d'embaucher des travailleurs.

Les gestionnaires doivent également justifier la création de nouveaux postes à temps plein, ce qui exige encore beaucoup de paperasse et l'approbation des niveaux supérieurs. La sous-traitance pour ce nouveau poste est souvent beaucoup plus facile, même si elle peut contourner les règles d'embauche. On élimine ainsi beaucoup de paperasse, surtout si l'on ne passe pas par MERX, mais par une offre à commande déjà négociée.

En dotant un nouveau poste par le biais de la sous-traitance plutôt que par l'embauche, les gestionnaires évitent la paperasse et le proces-

sus lourd de l'embauche. Ils peuvent également se soustraire aux exigences associées au bilinguisme, au lieu géographique ou à la transparence. Ils peuvent obtenir les services d'un agent contractuel beaucoup plus rapidement qui peut commencer immédiatement (si une offre à commande est en place), ce qui est beaucoup plus difficile à faire s'ils embauchent un employé du gouvernement.

Si le processus d'embauche demeure lourd, Travaux publics facilite les choses aux ministères en leur permettant d'utiliser des offres à commandes pour accélérer l'arrivée des agents contractuels.³² Par contre, les offres à commandes raccourcissent également la liste des entreprises admissibles. Des exigences de plus en plus complexes pour les offres à commandes font que seules les grandes entreprises peuvent soutenir la concurrence. Une fois qu'une entreprise gagne un ministère, elle devient sa seule source d'agents contractuels, avec peu ou pas de concurrence comme le démontre la Figure 7. Si vous êtes gestionnaire à RHDC par exemple, et que vous voulez un consultant en gestion, vous n'avez qu'une seule entreprise à qui vous adresser : Resolve Corporation.

Bilinguisme et méritocratie

L'une des contraintes les plus importantes pour l'embauche, selon les gestionnaires, est le bilinguisme. Pour de nombreux postes dans la fonction publique, le bilinguisme est exigé afin que les Canadiens puissent recevoir les services dans leur langue maternelle. Même s'il s'agit d'une obligation pour les postes officiels dans la fonction publique, beaucoup de postes sont occupés par des employés non bilingues issus du secteur privé.

Le recours à la sous-traitance permet aux gestionnaires de se soustraire aux procédures d'embauche du gouvernement tout en contournant non seulement les exigences de bilinguisme, mais également les exigences de transparence qui visent à garantir un processus d'embauche juste. En embauchant des agents contractuels

plutôt que des employés, les ministères fédéraux font qu'il est plus difficile de veiller à ce que les deniers publics servent à embaucher ceux qui le méritent et non ceux qui connaissent les bonnes personnes. Sans processus transparent, il devient beaucoup plus facile pour les gestionnaires d'embaucher des personnes pour des raisons autres que leurs compétences. Le fait de simplifier le processus pour les gestionnaires en leur permettant de passer par les offres à commandes ne fait qu'accélérer la tendance.

Coûts cachés de la sous-traitance

En plus des coûts supplémentaires, la sous-traitance présente plusieurs autres inconvénients qui peuvent avoir une incidence à plus long terme.

Connaissances institutionnelles

À mesure que les employés se familiarisent avec les ministères fédéraux, ils travaillent mieux avec les systèmes gouvernementaux et offrent leurs services avec plus d'efficacité aux Canadiens. Les gestionnaires deviennent de meilleurs gestionnaires après avoir travaillé un certain temps dans la fonction publique. Les membres du personnel de TI comprendront mieux les systèmes informatiques du gouvernement plus ils y auront été exposés longtemps. Même les agents contractuels qui occupent des postes de niveau inférieur généralement définis comme de l'*aide temporaire* acquièrent des connaissances qui leur simplifient leur travail. Comme les contrats se prolongent et deviennent une solution de rechange à l'embauche, des quantités considérables de connaissances institutionnelles sont investies dans des agents contractuels qui ne sont pas rattachés à la fonction publique. Les gestionnaires le savent et y voient l'un des inconvénients à utiliser des agents contractuels plutôt que des employés.³³

Lorsqu'une plus grande portion du travail d'un ministère est confiée à une entreprise privée plutôt qu'à des employés du gouvernement, la gestion future des projets devient de plus en

plus difficile : l'expertise ne se trouve plus au sein du ministère, c'est une entreprise privée qui la détient.

Comme plus de services informatiques sont transférés à une entreprise privée, c'est l'entreprise qui conserve les connaissances institutionnelles, pas le gouvernement fédéral. Puisque l'argent de la formation des employés à l'interne est plutôt consacré à la sous-traitance, les ministères perdent de plus en plus de terrain et deviennent incapables de gérer leurs propres systèmes sans l'aide d'entrepreneurs de l'extérieur. Comme ce sont les entrepreneurs privés qui détiennent les connaissances institutionnelles, il devient beaucoup plus difficile à la ronde de soumissions suivante d'octroyer le contrat à un entrepreneur différent ou de le rapatrier à l'interne.

Par exemple, l'Agence du revenu du Canada (ARC) compte sur CGI lorsqu'elle a besoin des services de consultants en TI. Presqu'un moitié des affaires de CGI avec le gouvernement fédéral sont concentrés à l'ARC. Si, à la ronde de soumissions d'offres à commandes suivante, une autre agence (p. ex., IBM Canada) gagne le contrat, une quantité considérable de connaissances institutionnelles détenues par CGI ne seront pas transférées à IBM. En fait, il est dans l'intérêt de l'ARC de conserver jalousement ces connaissances. Cela laisse supposer que le gouvernement ou IBM (ou encore les deux) auront du travail à faire pour que les nouveaux agents contractuels d'IBM puissent répondre aux besoins en matière de TI de l'ARC.

Frais de révision et besoins futurs

On signe des contrats de la sous-traitance avec des entreprises pour obtenir des services particuliers. Si des révisions deviennent nécessaires, alors le contrat et le calendrier de paiement doivent être modifiés en fonction des nouveaux services.

Plusieurs employés de la fonction publique et gestionnaires interviewés dans le cadre du présent rapport ont révélé que la modification d'un contrat entraîne d'importants frais de révi-

sion. Environ 10 % de tous les contrats dans les secteurs de la *consultation en gestion*, de la *consultation en TI* et des *services d'aide temporaire* sont révisés au moins une fois.³⁴ Comme il est rare que les ministères du gouvernement soient pleinement conscients de tous leurs besoins à l'avance, des révisions au contrat sont inévitables. Malheureusement, ces révisions peuvent être fort coûteuses. Par contre, les employés de la fonction publique sont capables d'absorber de nouvelles demandes ou d'ajuster leur approche sans qu'il y ait de frais de révision.

Le gouvernement fédéral a les mains liées par la structure rigide de la sous-traitance, qui prévoit de nouveaux coûts pour les révisions aux contrats, mais il faut aussi tenir compte de l'inertie intrinsèque à une relation contractuelle. Un contrat déjà négocié peut limiter la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins futurs. Les ministères voudront peut-être laisser expirer un contrat plutôt que d'essayer de le mettre à jour et de subir des frais de révisions, reportant ainsi la mise en œuvre du nouveau projet.

Protection des renseignements

personnels, sécurité et transparence

Une controverse concernant la sous-traitance du travail de TI par la Colombie-Britannique en 2003 a soulevé la question de la protection des renseignements personnels à l'ère de la *USA PATRIOT Act*.³⁵ Cette loi permet aux enquêteurs des États-Unis d'obliger les organisations et les entreprises des États-Unis, quel que soit leur lieu de résidence, à divulguer des renseignements personnels. Le fait que ces renseignements ont été divulgués doit alors être caché.

Un examen effectué par le Commissaire à la protection des renseignements personnels de la Colombie-Britannique en 2004³⁶ a amené cette province à modifier sa loi sur la protection des renseignements personnels.³⁷ La Nouvelle-Écosse a emboîté le pas avec sa propre loi sur la protection des renseignements personnels en 2006 afin de contrer les fuites de données éventuelles en

vertu de la USA PATRIOT Act.³⁸ Cependant, le gouvernement fédéral doit adopter une loi similaire ou insérer des clauses de protection dans les contrats en prévision des représailles éventuelles des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).³⁹

Lorsque les services sont impartis, un plus grand nombre de données personnelles sur les Canadiens risquent d'être divulguées, surtout si l'entreprise à qui est confié le contrat est américaine. Parmi les 10 entreprises privées qui reçoivent le plus de contrats, IBM et Oracle sont contrôlées par des sociétés mères américaines.

Les données n'ont pas à être directement gérées par une entreprise des États-Unis pour qu'il y ait atteinte à la vie privée. Plus il y a d'agents contractuels de l'extérieur dans les installations gouvernementales pour gérer l'équipement, plus la probabilité de divulgation de renseignements personnels augmente. Si les données sur les Canadiens et le personnel qui gère ces données sont maintenus à l'interne, des atteintes à la protection des données du genre qui peut être causé par la USA PATRIOT Act deviennent pratiquement impossibles.

Lorsque les fonctions ministérielles sont assumées à l'extérieur du gouvernement fédéral, il est plus difficile pour les Canadiens et les députés de savoir ce que les entrepreneurs privés font. Au-delà des préoccupations touchant la protection des renseignements personnels et la sécurité des données des Canadiens en cette ère numérique, les entreprises privées sont hors de portée des initiatives du gouvernement touchant la transparence comme les demandes d'AIPRP. Même s'il est possible de faire des demandes de renseignements aux ministères à l'égard de décisions précises, des demandes d'AIPRP ne peuvent être faites aux entrepreneurs privés. Comme il y a de plus en plus d'agents contractuels responsables de projets, le processus décisionnel documenté par courriels par exemple ne serait pas nécessairement disponible pour une demande d'AIPRP si ces courriels n'ont pas été échangés

à l'aide d'adresses gouvernementales. Les agents contractuels qui travaillent pour IBM, par exemple, n'envoient peut-être pas leurs courriels en utilisant une adresse du gouvernement.

En fin de compte, la privatisation des services publics fédéraux rendra le gouvernement moins transparent pour le public.

Recommandations

Si l'on n'intervient pas rapidement, les coûts des services impartis continueront d'augmenter. Dans un contexte de graves déficits publics, il est plus important que jamais d'examiner les mesures susceptibles de réduire les dépenses tout en permettant le maintien des services.

1. Réforme des RH

Il est urgent de réformer le mécanisme d'embauche de la fonction publique fédérale. La lenteur de ce processus et la facilité avec laquelle des offres à commandes peuvent être engagées attirent les gestionnaires dans le piège de la sous-traitance.

Il est temps que le gouvernement fédéral identifie et abolisse les obstacles afin de favoriser l'embauche rapide dans la fonction publique. Les engorgements de l'embauche peuvent être réglés sans avoir à sacrifier l'équité et la transparence. Cela peut se faire avec la collaboration de la Commission de la fonction publique du Canada qui a étudié le problème, les syndicats qui représentent les travailleurs et les sections de RH de chaque ministère. Le gouvernement devrait établir des objectifs clairs, comme la réduction de moitié du temps moyen d'embauche, qui passerait ainsi de six à trois mois.

De même, le gouvernement devrait considérer l'embauche d'agents contractuels comme un dernier recours plutôt que de favoriser l'option utilisée à outrance par Travaux publics. Il faut imposer des limites aux offres à commandes afin qu'elles soient utilisées pour répondre à des besoins légitimes et spécialisés à court terme

plutôt que pour contourner les règles applicables à l'embauche.

2. Les réductions des dépenses devraient cibler la sous-traitance

Le gouvernement fédéral a annoncé son intention de plafonner les budgets de fonctionnement des ministères. Les projections des dépenses en sous-traitance pour 2010–2011 fondées sur des indications préliminaires démontrent que les ministères n'ont pas réduit du tout leur recours à la sous-traitance. Leurs dépenses sont presque identiques à celles de 2009–2010, et se chiffrent à 1,1 milliard de dollars. Les économies estimatives résultant des plafonds ministériels imposés représentent seulement 300 millions de dollars à la fin de la première année et 900 millions de dollars à la fin de la deuxième, encore moins que les secteurs « faciles à désigner ».

Il y a probablement des économies substantielles à réaliser à l'égard d'autres employés contractuels qui ne sont pas visés par le présent rapport, par exemple dans les secteurs Autres services professionnels, Services d'affaires et Services d'architecture et de génie, qui représentent 1,5 milliard de dollars supplémentaires qui viennent en moyenne s'ajouter au 1,8 milliard de dollars par année dont fait état le présent rapport.

Le gouvernement fédéral devrait voir dans les dépenses en sous-traitance un moyen idéal de contenir les coûts tout en maintenant les services. Les importantes économies associées à la réduction de la sous-traitance ne sont possibles qu'avec des directives émanant du Parlement ou du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il faut soumettre les dépenses liées à la sous-traitance à des limites rigoureuses pour obliger les gestionnaires réticents à travailler avec les ressources dont ils disposent plutôt que de les laisser faire appel à des entreprises de l'extérieur et ainsi augmenter ces dépenses.

Conclusion

Même si les employés fédéraux ressentent les mesures d'austérité, les données les plus récentes donnent à penser que les entreprises qui offrent des services de personnel au gouvernement fédéral font d'excellentes affaires. Au cours des cinq dernières années, les coûts reliés à la sous-traitance ont augmenté de 79 %. Même les mesures d'austérité du budget fédéral de 2010 n'ont pas favorisé une diminution considérable des dépenses dans ce secteur.

Dans certains cas, la sous-traitance peut être appropriée, par exemple, si un projet requiert un certain nombre d'employés supplémentaires pour une courte période ou s'il est nécessaire de faire appel à des spécialistes de l'extérieur. Cependant, avec la hausse rapide des coûts liés à la sous-traitance, il devient de plus en plus clair que ce n'est pas le nombre de tâches spécialisées qui augmente, mais bien les ministères qui changent leur façon d'utiliser la sous-traitance.

Si le gouvernement veut vraiment contrôler les dépenses, il doit porter un regard critique sur les raisons qui font que les coûts de la sous-traitance augmentent et sur la manière de les contenir. Il ne s'agit pas seulement de contenir les coûts, d'autres éléments sont en jeu comme l'embauche équitable et transparente, la marge de manœuvre à long terme, la protection des renseignements personnels des Canadiens et les connaissances institutionnelles.

Rapatrifier les services impartis peut présenter des avantages accessoires, entre autres la conservation des connaissances institutionnelles, l'augmentation de la marge de manœuvre à l'égard des besoins futurs et le renforcement de la protection des renseignements personnels des Canadiens. Dans de nombreux cas, ces avantages sont sacrifiés, car les gestionnaires se tournent vers la sous-traitance pour contourner le lourd processus de l'embauche dans la fonction publique, pour réduire leur charge de travail ou sim-

plement pour que le travail se fasse compte tenu des outils limités dont ils disposent.

Cependant, un effort concerté du Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait produire les incitatifs adéquats pour amener les gestionnaires à recourir moins à la sous-traitance et à offrir ces

mêmes services à l'interne. Un tel revirement n'est possible que si le recours à du personnel contractuel fait l'objet de réductions définies et que si des réformes sont mises en œuvre concernant le processus d'embauche de la fonction publique.

Sources de données et méthodes

Quatre principales sources ont été utilisées pour examiner l'étendue de la sous-traitance dans la fonction publique fédérale : les données du service MERX Marchés publics canadiens⁴⁰, la Divulgatection proactive des contrats de plus de 10 000 \$⁴¹, les Comptes publics pour les « Services professionnels et spéciaux »⁴² et des entrevues avec des représentants syndicaux, des gestionnaires de la fonction publique et des employés d'entreprises travaillant pour le gouvernement fédéral.⁴³

La base de données MERX est un service public d'appels d'offres s'adressant principalement au gouvernement fédéral, mais qui est également utilisé par d'autres acteurs du secteur public. Dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le gouvernement fédéral doit fournir un processus d'appel d'offres transparent permettant aux entreprises canadiennes et étrangères de soumissionner tous les contrats de biens et de services demandés par le gouvernement fédéral de plus de 25 000 \$ CAN. Ainsi, tous les contrats de biens et de services de plus de 25 000 \$ faisant l'objet d'un appel d'offres public et provenant d'un ministère fédéral sont affichés dans MERX.

MERX fait fonction de carrefour central pour tous les contrats du gouvernement fédéral de plus de 25 000 \$, enregistrant la date, le soumissionnaire retenu, le montant de la soumission retenue (dans le cas des offres non permanentes), la nature du contrat et le ministère fédéral concerné. Les définitions des contrats sont comparables dans certains cas aux codes de la « divulgation proactive ». Les contrats octroyés sont archivés sur le site Web de MERX, créant un registre de tous les contrats impartis de plus de 25 000 \$ ayant fait l'objet d'un appel d'offres public par le gouvernement fédéral.

L'utilité de la base de données MERX présente toutefois des limites importantes pour évaluer l'ampleur générale du phénomène de la sous-traitance, en ceci que même si certains contrats sont attribués en fonction de leur coût global, d'autres le sont en fonction du taux que le gouvernement est prêt à payer pour un type particulier d'agent contractuel. Dans ce dernier cas, la soumission retenue est exprimée comme le meilleur taux pour un type donné de travail plutôt que comme une valeur totale. Les données de MERX ne constituent donc pas une source fiable

pour les dépenses globales associées au recours à des employés contractuels.

Dans le cadre d'une politique adoptée par le Conseil du Trésor en 2004, tous les ministères et organismes du gouvernement sont tenus de publier tous les contrats signés d'une valeur supérieure à 10 000 \$. Cette « Divulgate proactive » des contrats signés comprend la date, la période visée par le contrat, le montant, le ministère ou l'organisme concerné, l'entrepreneur et la nature du contrat. Les révisions subséquentes aux contrats originaux sont également comprises. Les codes qui définissent la nature de chaque contrat sont très précis et comparables dans certains cas aux codes de MERX.

Même si les données de la Divulgate proactive sont disséminées parmi tous les ministères et organismes, elles ont été rassemblées en une seule base de données aux fins du présent rapport. De même, les dépenses associées à un projet particulier sont établies au prorata pour toute la durée du contrat par l'auteur par opposition aux données des Comptes publics et de MERX qui sont simplement enregistrées lorsque les paiements sont faits ou que les soumissions sont retenues.

Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) publie tous les ans les Comptes publics du Canada. La Section 3 de Comptes publics expose en détail les montants dépensés par les ministères fédéraux en « Services professionnels et spéciaux ». Ces derniers sont séparés des dépenses en subventions et des dépenses liées à l'acquisition de terrains, d'équipement, d'immeubles et de projets de construction. Les Comptes publics assurent un suivi exhaustif des dépenses réelles liées à la sous-traitance. Par contre, MERX n'assure un suivi que pour les contrats de plus de 25 000 \$ et la Divulgate proactive n'assure un suivi que pour les contrats de plus de 10 000 \$.

Les Comptes publics sont publiés chaque année et indiquent les dépenses encourues pendant l'année comptable du gouvernement, qui commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars. Les appels d'offres MERX et les Divulgations proactives sont ajustés de manière à correspondre à l'année comptable. Les dépenses des Comptes publics en « Services professionnels et spéciaux » sont divisées en sous-catégories. Dans de nombreux cas, les sous-catégories des Comptes publics ne sont pas aussi détaillées que celles de la Divulgate proactive. Compte tenu de cette limite, il peut être difficile de séparer dans les Comptes publics le recours aux services d'employés contractuels de la sous-traitance de services plus légitimes. Cependant, si les catégories correspondent, le montant d'un contrat avec toutes les révisions subséquentes rapportées dans la Divulgate proactive devrait correspondre au montant payé inscrit dans Comptes publics. Les Comptes publics représentent le répertoire officiel des dépenses du gouvernement.

Une grande partie des totaux déclarés dans les Comptes publics du Canada sont en fait des transferts internes entre les départements gouvernementaux ainsi qu'entre le gouvernement fédéral et d'autres niveaux de gouvernement. Dans ce rapport, les transferts inter-gouvernementaux sont enlevés.

Les données les plus récentes des Comptes publics s'appliquent à l'exercice financier 2009–2010. Les données des contrats signés dans la Divulgate proactive commencent de manière fiable dans l'exercice financier 2005–2006 et se poursuivent jusqu'au deuxième trimestre de 2010 (septembre 2010). Les données des soumissions retenues sont mises à jour quotidiennement dans MERX et a été plus récemment téléchargé le 25 Novembre, 2010.

Notes

¹ www.merx.ca

² Le Secrétariat du Conseil du Trésor conserve une liste de tous les ministères et organismes avec des liens vers la divulgation des contrats à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/gr-rg/index-fra.asp>

³ Le ministère Travaux publics et Services gouvernementaux Canada conserve les Comptes publics pour le dernier exercice financier à <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-fra.html> (dernier exercice financier : 2008–09). Des rapports similaires sont disponibles pour les exercices financiers antérieurs à Bibliothèque et Archives Canada à http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html

⁴ Les entrevues ont été réalisées en mai et en juin 2009. Les délégués syndicaux de Systèmes d'ordinateurs de l'Institut ont été interrogés. On a également interrogé les gestionnaires et les employés des Systèmes d'ordinateurs des entreprises de sous-traitance. Cependant, ces entrevues ont été arrangées en passant par les syndicats.

⁵ Voir par exemple les conclusions de la Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 3 qui portent

sur une catégorie de la sous-traitance : Les services d'aide temporaire

⁶ Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 14.

⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 33.

⁸ http://bts.calian.com/en/career_jobs/JobDescriptionMultiple.asp?WebJobPostingsID=5340 Visité le 22 septembre 2010.

⁹ Le principal moyen pour coder les contrats consiste à utiliser les codes des articles de TPSGC que l'on trouve sur <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/0910/txt/rg-d-7-a-fra.html#id-A-o>. Toutefois, certains ministères, surtout la Défense nationale, utilisent les codes des numéros d'identification des biens et services (NIBS).

¹⁰ Voir par exemple http://bts.calian.com/en/career_jobs/JobDescriptionMultiple.asp?WebJobPostingsID=5340 (Visité le 22 septembre 2010) où l'entreprise de sous-traitance Calian annonce un poste de consultant en IT d'au moins 2 ans sur place au MDN.

- 11 Voir <http://www.ottawacitizen.com/Federal+departments+using+temps+circumvent+hiring+rules+Watchdog/3552313/story.html> (Visité le 22 septembre 2010)
- 12 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 46.
- 13 Les projections sont fondées sur les rapports historiques des dépenses du premier trimestre avec les dépenses totales de l'année par ministère.
- 14 Il n'y a qu'un cas pour lequel les totaux de la Divulgence proactive sont plus élevés que les totaux des Comptes publics et c'est pour la consultation en gestion en 2008–2009. La différence est de 63 millions de dollars et peut résulter du fait qu'un contrat aurait été inscrit comme complété en 2008–2009 dans la Divulgence proactive même s'il a peut-être été payé une année antérieure sous Comptes publics.
- 15 Il faut signaler que la consultation en gestion et les services d'aide temporaire ne sont devenus des catégories de dépenses distinctes que dans les Comptes publics de 2006–07.
- 16 Il faut noter que la consultation en TI est utilisée comme exemple dans ce cas, car le codage pour la consultation en TI fait qu'il est plus facile de comparer les données de MERX et de Divulgence proactive.
- 17 Reproduit du tableau « Limites d'approbation pour l'établissement et la modification d'un marché – SERVICES » dans le « Guide des approvisionnements de TPSGC : Chapitre 6 — Annexe 1 Conditions imposées sur les limites des pouvoirs d'approbation pour le personnel de TPSGC » p. Annexe 6.1.2–2
- 18 Sous le Numéro de référence de contrat AINC 20–04-6004/7
- 19 Sous le Numéro de référence de contrat de Transports Canada T8080–07-0413
- 20 Près de 71 % des contrats de service d'aide temporaire sont modifiés au moins une fois : Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 16.
- 21 Par exemple, voir le Bureau du Vérificateur général du Canada, *Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : Modifier les pratiques*, 2001.
- 22 Commission de la fonction publique du Canada, *La durée du processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale : Quelques facteurs contributifs*, mai 2006, p. 2
- 23 Maria Barrados, Présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, Commentaires de la Conférence annuelle du Conseil national mixte de Victoria (du 28 septembre ou 1^{er} octobre 2010)
- 24 Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, *Rapport annuel 2009–10*, p. 41 à 48
- 25 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 46.
- 26 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 33.
- 27 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Budgets de fonctionnement – Guide des gestionnaires*, p. 7.
- 28 Voir par exemple l'Énoncé de mission de la commission de la fonction publique qui épouse ces valeurs à <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2010/mission-fra.htm>
- 29 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 33.
- 30 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 7.
- 31 Commission de la fonction publique du Canada, *La durée du processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale : Quelques facteurs contributifs*, mai 2006
- 32 Voir par exemple : Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, *Rapport annuel 2009–10*, p. 52 à 58.
- 33 Commission de la fonction publique du Canada, *Utilisation des services d'aide temporaire dans les organisations de la fonction publique*, octobre 2010, p. 31.
- 34 Source : Divulgence proactive

35 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism

36 Information & Privacy Commissioner of British Columbia, Privacy and the USA Patriot Act: Implications for British Columbia Public Sector Outsourcing, octobre 2004.

37 Freedom of Information and Protection of Privacy Amendment Act, 21 octobre 2004.

38 Personal Information International Disclosure Protection Act, 2006.

39 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Protéger les renseignements personnels – Un impératif : La stratégie fédérale visant à répondre aux préoccupations suscitées par la USA PATRIOT Act et le flux de données transfrontière, p. 3.

40 www.merx.ca (visité le 27 août 2010)

41 Le Secrétariat du Conseil du Trésor conserve une liste de tous les ministères et organismes avec des

liens vers la divulgation des contrats à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/gr-rg/index-fra.asp>

42 Le ministère Travaux publics et Services gouvernementaux Canada conserve les Comptes publics pour le dernier exercice financier à <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/txt/72-fra.html> (dernier exercice financier : 2008–09). Des rapports similaires sont disponibles pour les exercices financiers antérieurs à Bibliothèque et Archives Canada à http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html

43 Les entrevues ont été réalisées en mai et en juin 2009. Les délégués syndicaux de Systèmes d'ordinateurs de l'Institut ont été interrogés. On a également interrogé les gestionnaires et les employés des Systèmes d'ordinateurs des entreprises de sous-traitance. Cependant, ces entrevues ont été arrangées en passant par les syndicats.

> ABOUT THE CENTRE

The Canadian Centre for Policy Alternatives is an independent, non-profit research institute funded primarily through organizational and individual membership. It was founded in 1980 to promote research on economic and social issues from a progressive point of view. The Centre produces reports, books and other publications, including a monthly magazine. It also sponsors lectures and conferences.

> AU SUJET DU CENTRE

Le Centre canadien de politiques alternatives est un institut de recherche indépendant et sans but lucratif, financé en majeure partie par ses membres individuels et institutionnels. Fondé en 1980, son objectif est de promouvoir les recherches progressistes dans le domaine de la politique économique et sociale. Le Centre publie des rapports et des livres, ainsi qu'une revue mensuelle. Il organise aussi des conférences et des colloques.



CCPA

CANADIAN CENTRE
for POLICY ALTERNATIVES
CENTRE CANADIEN
de POLITIQUES ALTERNATIVES

www.policyalternatives.ca

> NATIONAL OFFICE

205-75 Albert Street, Ottawa, ON K1P 5E7
TEL 613-563-1341 FAX 613-233-1458
ccpa@policyalternatives.ca

BC OFFICE

1400-207 West Hastings Street, Vancouver, BC V6B 1H7
TEL 604-801-5121 FAX 604-801-5122
ccpabc@policyalternatives.ca

MANITOBA OFFICE

309-323 Portage Avenue, Winnipeg, MB R3B 2C1
TEL 204-927-3200 FAX 204-927-3201
ccpamb@policyalternatives.ca

NOVA SCOTIA OFFICE

P.O. Box 8355, Halifax, NS B3K 5M1
TEL 902-477-1252 FAX 902-484-6344
ccpans@policyalternatives.ca

SASKATCHEWAN OFFICE

Suite B 2835 13th Avenue, Regina, SK S4T 1N6
TEL 306-924-3372 FAX 306-586-5177
ccpasask@sasktel.net

> BUREAU NATIONAL

205-75 rue Albert, Ottawa, ON K1P 5E7
TÉLÉPHONE 613-563-1341 TÉLÉCOPIER 613-233-1458
ccpa@policyalternatives.ca

BUREAU DE LA C.-B.

1400-207 rue West Hastings, Vancouver, C.-B. V6B 1H7
TÉLÉPHONE 604-801-5121 TÉLÉCOPIER 604-801-5122
ccpabc@policyalternatives.ca

BUREAU DE MANITOBA

309-323 avenue Portage, Winnipeg, MB R3B 2C1
TÉLÉPHONE 204-927-3200 TÉLÉCOPIER 204-927-3201
ccpamb@policyalternatives.ca

BUREAU DE NOUVELLE-ÉCOSSE

P.O. Box 8355, Halifax, NS B3K 5M1
TÉLÉPHONE 902-477-1252 TÉLÉCOPIER 902-484-6344
ccpans@policyalternatives.ca

BUREAU DE SASKATCHEWAN

Pièce B 2835 13e avenue, Regina, SK S4T 1N6
TÉLÉPHONE 306-924-3372 TÉLÉCOPIER 306-586-5177
ccpasask@sasktel.net