



Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles

 École nationale
d'administration publique

**Accès à l'expertise en ressources
informationnelles : enjeux et pistes de
réflexion**

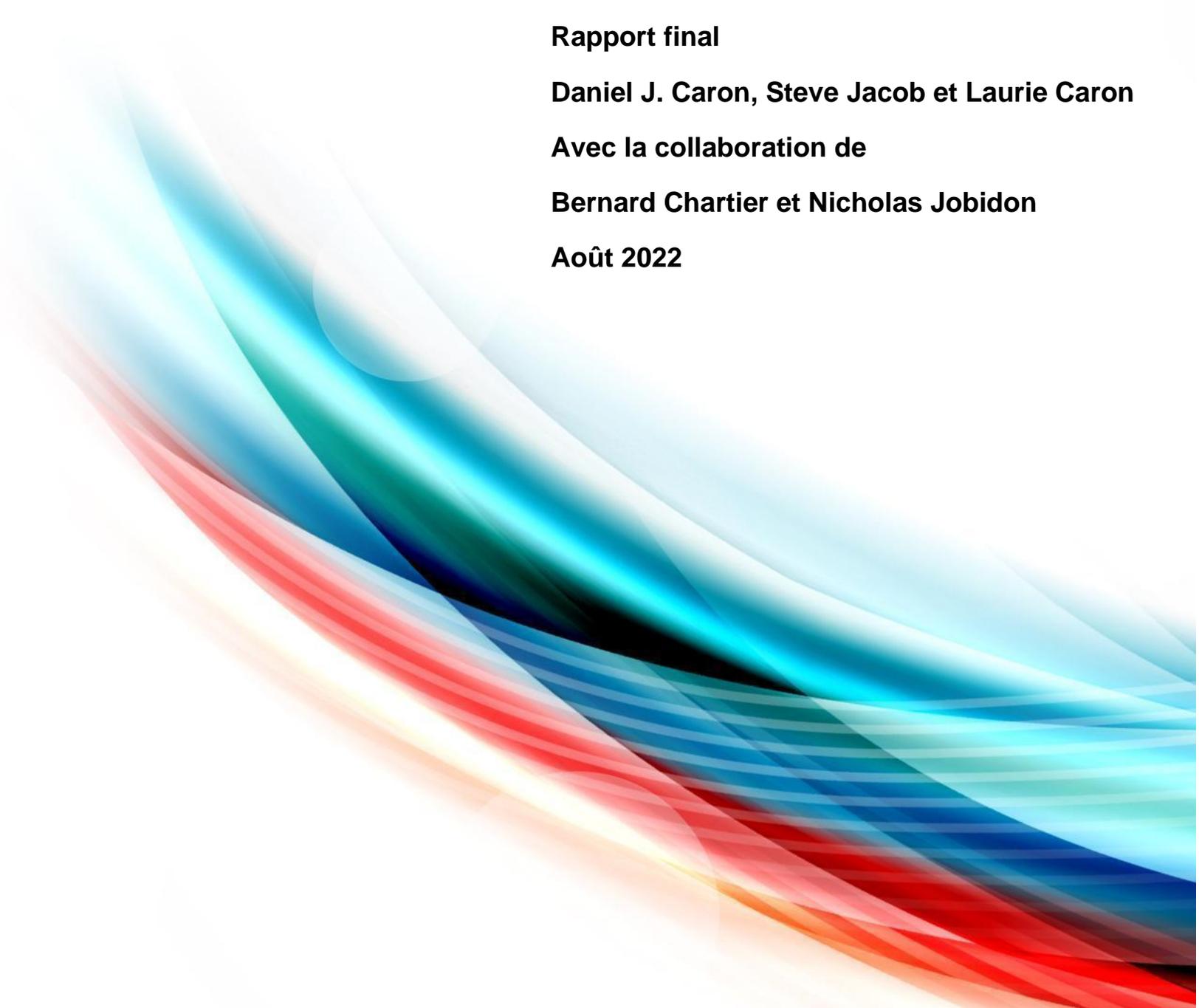
Rapport final

Daniel J. Caron, Steve Jacob et Laurie Caron

Avec la collaboration de

Bernard Chartier et Nicholas Jobidon

Août 2022



La Chaire de recherche en exploitation des ressources informationnelles de l'ENAP a pour mission l'étude, le questionnement et le développement des instruments de gouvernance nécessaires pour maximiser l'exploitation des ressources informationnelles dans l'univers numérique. Ces instruments sont principalement représentés par les politiques publiques, les politiques et pratiques administratives, la culture des organisations et les solutions technologiques. Les activités de recherche seront concentrées autour de l'étude de solutions pour permettre l'intégration des nouveaux comportements et des nouvelles technologies numériques afin d'assurer l'exploitation optimale des ressources informationnelles dans les organisations et la société de façon générale.

ISBN : 978-2-89734-075-9 (PDF)

Dépôt légal Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

Bibliothèque et Archives Canada, 2022

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	4
1. SOMMAIRE EXÉCUTIF	5
2. INTRODUCTION	8
3. PROBLÉMATIQUE	8
4. MÉTHODOLOGIE	10
5. CONSTATATIONS	11
5.1 REVUE DE LA LITTÉRATURE	11
5.2 ENTRETIENS	18
5.3 ANALYSE CROISÉE	28
6. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION	30
7. CONCLUSION	39
8. BIBLIOGRAPHIE	40
ANNEXE 1 - ENJEUX	42
ANNEXE 2 – ANALYSE COMPARATIVE DE LA GESTION CONTRACTUELLE ENTRE REVENU QUÉBEC ET L’AGENCE DU REVENU DU CANADA	43
ANNEXE 3 – ÉCHELLES SALARIALES	55
ANNEXE 4 – LISTE DE MOTS-CLÉS	56

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier Monsieur François Rousseau, vice-président et directeur général par intérim, Direction générale des technologies de l'information (DGTI) à Revenu Québec, sans qui cette recherche n'aurait pu être menée. Son questionnement a permis à l'équipe de recherche de bien cadrer l'enjeu et de développer un devis de recherche pertinent pour y apporter des éléments de réponse. De plus, nous tenons à remercier le personnel de Revenu Québec dont Madame Marjolaine Turcotte, Madame Siham Chérif et Monsieur Paul-André Robitaille pour leur appui et leur disponibilité. Enfin, la présente recherche a bénéficié de l'appui de répondants issus de différentes instances gouvernementales québécoises, canadiennes, internationales et provenant du secteur privé.

Les constatations présentées dans ce rapport n'engagent que les auteurs.

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette recherche s'inscrit dans un effort pour mieux comprendre la dynamique qui entoure l'accès à l'expertise en ressources informationnelles. Le but est de pouvoir mieux comprendre les enjeux, les contraintes pour les organisations dans leur démarche d'accès à ce type d'expertise et enfin tenter de proposer des pistes de solutions.

La recherche aborde l'enjeu en tentant d'établir l'état des lieux quant à l'accès à l'expertise en ressources informationnelles du point de vue de diverses organisations. Plusieurs dimensions sont abordées dont les enjeux de quantité, de qualité, de compétences, de planification des besoins, de règles de dotation et de règles qui entourent la passation de marché. La recherche a été faite à partir d'une revue de la littérature et d'entretiens semi-dirigés. L'analyse des données recueillies a permis de faire plusieurs constatations.

Premièrement, plusieurs pratiques ou cadres d'opération freinent la capacité des organisations dans leurs efforts pour attirer et garder ce type de ressources dans l'organisation. Par exemple, on note les pratiques de recrutement et de passation de marché qui ont peu évolué, les échelles salariales qui sont souvent moins attrayantes que celles du secteur privé ou l'évolution des motivations et des attentes des travailleurs alors que l'environnement de travail des organisations publiques a peu changé et ne s'est pas adapté en demeurant trop hiérarchisé ce qui freine l'initiative et l'autonomie. Ceci a fait ressortir le besoin de développer de nouvelles approches en gestion des ressources humaines.

Deuxièmement, l'attractivité a été soulevé comme un enjeu de taille qui commande des actions pour améliorer l'image de marque des organisations publiques mais aussi un déplacement des campagnes de recrutement plus traditionnelle vers, par exemple, les réseaux sociaux pour rejoindre les travailleurs là où ils se trouvent.

Au niveau de l'image de marque, l'environnement de travail est un enjeu important car il joue un rôle de premier plan dans le choix que feront les candidats potentiels de joindre une organisation plutôt qu'une autre. La possibilité offerte autour du télétravail est une bonne illustration de la situation actuelle.

Troisièmement, malgré les efforts entrepris depuis de nombreuses années, il est nécessaire de mieux planifier les projets et les besoins requis en ressources humaines (quantité et qualité) pour les réaliser. La planification est nommée comme un élément de solution mais il appert en effet qu'elle est encore déficiente dans la plupart des organisations. De plus, il est ressorti que des efforts pourraient être faits pour mutualiser davantage les besoins à l'intérieur des organisations tout autant qu'entre les organisations. Ceci aiderait à faire face à la situation de pénurie.

Sur la base des constatations du rapport, plusieurs pistes de réflexion ont pu être élaborées. Elles sont résumées dans le tableau synoptique qui est présenté ci-bas. Elles consistent principalement en la mise en place d'un processus de planification des projets et des besoins plus sophistiqué, intégral et surtout en continu. Ensuite, ce plan serait appuyé par trois stratégies qui viseraient des enjeux précis. Une première stratégie s'intéresserait à l'attraction de nouveaux employés et la rétention des employés actuels. Une deuxième stratégie s'intéresserait à la mutualisation des efforts tant à l'interne qu'à l'externe. Enfin, la troisième stratégie s'intéresserait au développement des compétences.

La recherche conclut que la réponse à l'enjeu ne tient pas dans une seule variable mais dans un ensemble d'actions à prendre qui mèneraient éventuellement à un changement dans l'environnement de travail et dans la gestion des talents. La réponse est donc de nature corporative et doit impliquer plusieurs acteurs de l'organisation et idéalement du gouvernement.

Tableau synoptique : stratégie d'attraction et de rétention

Politiques de rémunération	Primes temporaires pour adresser la pénurie de main d'œuvre Évaluation et reclassification des postes et des classes d'emploi afin d'élargir le bassin d'employés potentiels
Politiques et pratiques de dotation et contractuelle	Implication du recruteur pendant la période de probation Anticipation des besoins de main d'œuvre dès le développement de nouveaux projets (planifier en simultané les embauches et les réaffectations nécessaires) Exploration des limites contractuelles et légales pour une plus grande flexibilité du cadre d'embauche
Milieu et environnement de travail	Programmes de reconnaissance et valorisation du travail Personnalisation de la gestion des ressources humaines Accorder de la flexibilité aux employés (lieu de travail, horaire)
Cogestion des talents et du développement de carrière	Établir un plan de développement de carrière individualisé pour chaque employé Adapter certains postes et leurs tâches connexes au mode de vie des candidats (retraités de retour à temps partiel, étudiants, etc.) Offrir de la formation continue et des possibilités de perfectionnement
Communications internes et externes	Présence sur les réseaux sociaux Promotion de la vision et des valeurs de l'organisation
Image de marque	Briser l'image ennuyante de la fonction publique en mettant de l'avant le côté stimulant de l'emploi Publiciser les possibilités de progression de carrière (verticalement et horizontalement) Miser sur l'apprentissage en continu varié (systèmes, analyse, gestion, etc.)
Stratégie de mutualisation des efforts interne et externe	
Gouvernance corporative des projets	Développement de compétences en interne (mentorat, mobilité interdépartementale) Mutualisation gouvernementale des talents et des services
Gestion inter organisationnelle des enjeux et des expertises communes	Planification des besoins en main d'œuvre en continu en fonction du portefeuille de projet Mutualisation des ressources internes entre les secteurs d'affaires Répartition des tâches en internes et en externe basée sur les talents disponibles au sein de l'organisation et de leur importance stratégique
Stratégie de développement de compétences	
Maillage avec les universités et les collègues	Faire preuve d'agilité au niveau du recrutement Mise à jour de l'image de marque auprès d'une population plus jeune Participation de membres de l'agence à des événements académiques (compétitions, 5 à 7, etc.) Recrutement de stagiaires, d'employés étudiants, création de programmes de travail-études
Système d'apprentissage à l'interne	Mobilité des employés inter-secteurs Mentorat Séances de partage de connaissances (formation sur des systèmes spécifiques, mini-conférences, dîners d'apprentissage, etc.)

2. INTRODUCTION

La transformation des organisations vers le numérique a exacerbé le fragile équilibre sur le marché de l'expertise en technologie de l'information. Même si les besoins accrus d'expertise ne sont pas toujours liés directement à cette transformation, cette dernière a aussi accéléré la rapidité avec laquelle les organisations doivent mettre à niveau leurs infrastructures technologiques pour embrasser les changements requis par l'obsolescence de certains systèmes et l'anticipation des transformations à venir. De même, les formations offertes dans les collèges et les universités se sont déplacées vers les nouvelles technologies et il est plus difficile d'obtenir de l'expertise liée aux anciens systèmes. Tout ceci, avec une délocalisation croissante de certaines fonctions dans l'espace nuagique, fait en sorte que le changement observé n'est pas simplement conjoncturel mais structurel et en constante évolution. Les adaptations requises sont donc à venir et à définir mais les problèmes d'accès à l'expertise sont réels et actuels et peuvent mettre à risque le développement tout autant que le maintien des activités des organisations. Il suffit de penser aux enjeux de cybersécurité pour comprendre la fine ligne sur laquelle se trouve les organisations quand vient le temps d'accéder à l'expertise. La protection des systèmes touche autant les systèmes dits patrimoniaux que les plus récents. Dans le cadre de cette recherche, nous sommes partis des besoins spécifiques et des règles de fonctionnement de Revenu Québec.

3. PROBLÉMATIQUE

Pour accéder à l'expertise requise en TI, Revenu Québec tout comme les organisations publiques est soumise aux mêmes règles qui gouvernent l'accès aux autres types d'expertise. Toutefois, en tant qu'Agence, Revenu Québec dispose d'un peu plus de latitude dans ses procédures que les organisations publiques ministérielles dont les règles de fonctionnement sont dictées par le Secrétariat du Conseil du trésor. Cette latitude peut être utilisée par Revenu

Québec à sa discrétion pour modifier ou adapter ses règles afin de répondre à ses besoins particuliers.

Ainsi et dans tous les cas de figures pour accéder à l'expertise, il y a deux canaux privilégiés soit le recrutement et la passation de marché. Dans les deux cas, les administrations publiques – agences comme ministères – sont soumises à des règles strictes afin de préserver l'intégrité des processus décisionnels et d'assurer la reddition de comptes requise. Dans un marché en pleine transformation, la question de l'adéquation de ces mécanismes pour attirer la main-d'œuvre nécessaire se pose. En effet, les mécanismes administratifs sont parfois longs et lourds et peuvent non seulement désavantager le secteur public dans l'accès aux expertises TI mais à cela s'ajoutent d'autres considérations comme celles liées à l'attractivité du secteur public où les règles de fonctionnement interne sont généralement aussi plus rigides que celles du secteur privé.

Le but de cette recherche est triple :

- Premièrement, nous désirons mieux comprendre ce que sont les enjeux d'accès à l'expertise TI dans un marché surchauffé et aussi en pleine évolution;
- Deuxièmement, la recherche souhaite analyser les contraintes que posent les règles actuelles de recrutement et de passation de marché; et,
- Enfin et troisièmement, nous souhaitons proposer quelques pistes de réflexion ou aux avenues potentielles qui pourraient faciliter l'accès à l'expertise en TI à Revenu Québec.

Pour ce faire, l'étude se base sur trois sources de preuve, soit une revue de littérature, une série d'entrevues avec des personnes qui sont confrontées à cette

problématique et enfin, une réflexion prospective sur les possibilités qui s'offrent à Revenu Québec pour mieux répondre à ses besoins.

4. MÉTHODOLOGIE

La première partie des constatations est basée sur une recherche effectuée à travers la littérature scientifique. Cette revue d'articles scientifiques a été réalisée au mois d'avril 2022 à partir des plateformes *Scopus* et *Google Scholar*. Elle avait comme paramètres la recension d'articles datant de 2017 jusqu'à aujourd'hui. La revue de littérature a été faite autour de deux thèmes soit la gestion des ressources humaines et la gestion contractuelle dans le cadre spécifique du secteur des technologies de l'information. Nous avons procédé en deux temps. Premièrement, nous avons complété un premier tour en utilisant les mots-clés présentés à l'annexe 4. De là, les bibliographies des articles retenus ont été dépouillées afin d'étoffer la recherche.

Enfin, la littérature grise a aussi été consultée et inclut la documentation disponible via divers organismes publics, firmes de conseil et publications médiatiques. Ces éléments ont bonifié le contenu du présent rapport.

La seconde partie de la recherche a été réalisée à partir d'entretiens. Ces derniers étaient d'une durée de 45 à 60 minutes. Pour des fins de confidentialité à la demande des participants, les réponses ne sont pas attribuées dans le rapport. Il y a eu un entretien à l'international, deux au niveau du gouvernement fédéral, quatre au niveau du gouvernement provincial dont deux à Revenu Québec et un dans une organisation spécialisée en recrutement.

5. CONSTATATIONS

Les constatations sont divisées en trois parties. La première partie touche les constatations liées à la revue de littérature. La seconde reprend les constatations tirées des entretiens. Enfin, la troisième partie relie les deux groupes de constatations pour faire une brève analyse croisée afin de faire ressortir les liens appropriés entre les pratiques courantes et ce que dit la littérature.

5.1 REVUE DE LA LITTÉRATURE

Au terme de la recension de la littérature, il ressort que peu de publications portent sur l'enjeu spécifique de l'accès à l'expertise dans le secteur des technologies de l'information. La revue de littérature a tout de même permis de faire ressortir quelques constatations d'intérêt pour faire progresser les approches organisationnelles en matière d'accès à l'expertise. Il est à noter que ces constatations touchent principalement le milieu de travail et moins les règles de recrutement ou de passation de marché qui sont considérées comme rigides et peu transformables. Toutefois, ces constatations pourraient aussi orienter l'assouplissement de ces règles.

- *Le marché de l'emploi et les motivations des travailleurs ont évolué.*

La pénurie de main d'œuvre et le recrutement de personnel spécialisé est une réalité qui touche tous les organismes, issus du secteur public comme du secteur privé. Des changements se font ressentir notamment au niveau de la nouvelle génération de professionnels, pour qui les attentes et l'engouement envers un emploi au sein de la fonction publique est à l'opposé de celui de leurs prédécesseurs¹

¹ Dobrowolski, Z.; Drozdowski, G.; Panait, M. Understanding the Impact of Generation Z on Risk Management—A Preliminary Views on Values, Competencies, and Ethics of the Generation Z in Public Administration. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 3868. <https://doi.org/10.3390/ijerph19073868>

Bien que ces difficultés se font ressentir dans tous les domaines d'emploi, il est particulièrement difficile d'attirer et de retenir du personnel compétent dans le domaine des ressources informationnelles.

- *Contrairement au secteur privé, les pratiques de recrutement dans le secteur public sont demeurées stables et ont peu changé au fil des années.*

Le dépouillement des publications dans les diverses banques de données a montré d'une part le peu de documentation sur le sujet et d'autre part que les pratiques de recrutement et de gestion des talents dans le secteur public n'ont pas ou peu changé depuis plusieurs années et ce, à l'échelle mondiale. La compétition est donc d'autant plus féroce puisque les entreprises du domaine privé ont modernisé plus rapidement et rendu plus alléchantes les offres présentées aux candidats convoitées dès leur embauche (Foteini, 2019).

- *Plusieurs thématiques sont ressorties de la littérature en ce qui a trait à l'embauche de nouveaux talents. Ces thématiques montrent une tendance lourde quant à la nécessité de transformer les approches organisationnelles sur plusieurs fronts.*

Premièrement, il y a l'enjeu des difficultés liées au recrutement. En effet, la transformation numérique vécue par toutes les organisations a contribué à rendre le recrutement plus compétitif et plus transparent, ce qui a pour effet de permettre aux organisations de se réinventer et de changer leurs façons de recruter, former et retenir leurs employés².

Afin de se démarquer, les organisations modernes doivent trouver l'équilibre entre les compétences de leurs employés, des technologies en place et disponibles, de leur structure et des procédés en place pour s'assurer de rester attractif à la main

² Tanwar, A. (2017). Human Resource Management in Digital Age. International Journal of Research, 4(7), 352-365.

d'œuvre³. Le thème de la nécessité de développer de nouvelles approches de recrutement est ressorti particulièrement en lien avec la nouvelle réalité en ce qui concerne l'accès aux compétences, et plus précisément en ce qui concerne les emplois en technologie. Dans ce cadre, il est noté que diverses stratégies sont à la portée des organisations afin d'arriver à avoir la main d'œuvre qualifiée. Des stratégies telles que le développement de talents en interne, l'embauche de talents hors pays, l'externalisation et la délocalisation sont des options fréquemment utilisées par les firmes de technologies de l'information (Farndale et al., 2019).

Deuxièmement, la littérature souligne que les perspectives en gestion des talents ont grandement changé, délaissant progressivement les approches fondées sur des normes bureaucratiques et de dotation basée sur des compétences formelles. L'avènement du numérique fait en sorte que les recruteurs doivent chercher au-delà de ces compétences et d'expériences de travail spécifiques⁴. Felius (2017) soutient que les organisations modernes devraient chercher à recruter des généralistes qui seront aptes à trouver de nouveaux moyens créatifs d'effectuer leurs tâches, particulièrement dans une ère où les technologies sont en constante évolution, plutôt que de viser à embaucher des spécialistes avec des compétences très nichées⁵.

Troisièmement, les changements technologiques et l'augmentation de l'offre d'emploi pour des spécialistes en ressources informationnelles forcent les organisations à identifier de nouvelles compétences qui sont alignées avec leurs besoins technologiques et stratégiques⁶. Pour leur part, Sparrow et Makram (2015) affirment aussi que la dotation doit maintenant se faire en fonction de la personne et de son potentiel plutôt qu'uniquement selon l'expérience et de la liste

³ Dorasamy, N. International Journal of Entrepreneurship; Arden Vol. 25, Iss. 3, (2021): 1-21.

⁴ Dorasamy, N. International Journal of Entrepreneurship; Arden Vol. 25, Vol. 3, 2021: 1-21.

⁵ Felius, I. (2017). Is talent management ready for the diplomacy of tomorrow? An exploratory study into the global TM for modern diplomats. Master of Science Business Administration, Human Resource Management Department, University of Twente.

⁶ Cappelli, P., Keller, J.R. (2014). Talent management: Conceptual approaches and practical challenges. Annual Review of Organisational Psychology and Organisational Behaviour, 1,305–331.

de tâches d'un poste, considérant que les tâches sont plus complexes et flexibles qu'auparavant⁷.

Quatrièmement, selon Deloitte, il doit y avoir de nouvelles stratégies de gestion des ressources humaines qui doivent permettre de repenser le travail au-delà de l'équilibre entre la vie personnelle et professionnelle et l'élever au niveau du thème du « bien-être au travail ». Concrètement, les entreprises doivent user de diverses stratégies pour s'assurer que leurs employés sont bien au travail, de façon plus intégrée que par le biais de programmes adjacents. Le bien-être au quotidien doit faire partie intégrante de la culture organisationnelle. Toujours selon Deloitte, et dans la même veine, les organisations doivent intégrer le développement des ressources internes à leur stratégie de gestion en considérant les dynamiques de travail ainsi que le potentiel individuel de développement. Une façon de motiver et de garder les employés au sein de l'organisation est de leur permettre de s'épanouir professionnellement au-delà des promotions leur permettant de gravir les échelons, mais également en leur permettant d'accéder à des postes ou des tâches variables en fonction de leurs intérêts et de leurs passions, en fonction des besoins de l'organisation. Dans le même esprit, les dernières années ont fait réaliser à plusieurs organisations l'importance du travail d'équipe et de la réorganisation du travail en fonction des nouvelles technologies et de la nouvelle réalité de travail à distance. Les organisations gagnent à intégrer les humains et la technologie dans le but de créer des équipes non seulement plus efficaces, mais également de considérer la complémentarité entre eux afin de repenser une architecture de travail plus humaine et plus vivante⁸.

⁷ Sparrow, P.R., Makram, H. 2015. What is the value of talent management? Building value-driven processes within a talent management architecture. *Human Resource Management Review*, 25, 249-263.

⁸ Volini, E. et al. 2020. The social enterprise in a world disrupted: Leading the shift from survive to thrive, Deloitte Development LLC.

- *L'attraction et la rétention des talents est au cœur de la problématique d'accès à l'expertise. Ces facteurs commandent de nouvelles approches en gestion des ressources humaines.*

Divers facteurs internes ont un impact direct sur l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre. Foteini (2019) met en lumière des éléments tels que les opportunités qu'ont les employés à se développer et à progresser professionnellement, la culture organisationnelle, l'environnement social au travail ainsi que le support de leurs supérieurs. D'autres éléments s'ajoutent à la liste, tels que le niveau de stress, les titres des postes peu valorisants ainsi que le manque de responsabilités accordées aux ressources en place (Zwane et al., 2021).

La réputation et l'image que projette une organisation est également un facteur qui influence le choix des candidats potentiels lorsqu'ils sélectionnent un nouvel employeur et le secteur public n'y échappe pas⁹. Les règles bureaucratiques présentes dans les institutions publiques font en sorte qu'il est plus difficile d'accéder rapidement à la main d'œuvre compétente. Hormis des salaires qui peuvent être plus alléchants, les procédures de recrutement des entreprises privées étant simplifiées et plus rapides permettent à ces entités de mettre la main sur les talents disponibles beaucoup plus rapidement¹⁰. Les organismes de la fonction publique sont toutefois en mesure de tirer leur épingle du jeu dans l'acquisition de nouveaux talents en les rejoignant au niveau de leurs valeurs personnelles en fonction de la mission et l'organisation, ce qui lui confère un avantage par rapport aux entreprises privées¹¹.

⁹ Glenn, T. 2012. The State of Talent Management in Canada's Public Sector. Canadian Public Administration 55 (1): 25–51. doi:10.1111/j.1754-7121.2012.00204.x.

¹⁰ Kravariti, F., Johnston K., 2020, Talent management: a critical literature review and research agenda for public sector human resource management, Public Management Review, 22:1, 75-95, DOI: 10.1080/14719037.2019.1638439

¹¹ Clerkin, R. M., and J. D. Cogburn. 2012. The Dimensions of Public Service Motivation and Sector Work Preferences. Review of Public Personnel Administration 32 (3): 209–235. doi:10.1177/0734371X11433880.

Mais pour limiter le roulement de personnel, des stratégies doivent être mises en place à l'interne pour s'assurer de garder en emploi la main d'œuvre qualifiée recrutée. Ces stratégies doivent mettre de l'avant l'engagement des ressources envers l'organisme, clarifier leur rôle et les attentes à leur égard, les motiver dans leurs tâches et créer un environnement de travail stimulant (Gallardo et al., 2019). Tous ces éléments contribuent à forger l'expérience collaborateur (« EX » ou « Employee Experience » en anglais), qui représente une autre tendance lourde en matière de gestion des ressources humaines (Itam et Ghosh, 2020)¹².

- *Comme mentionné précédemment, la rigidité des conditions entourant les normes de travail peut faire obstacle à l'attractivité des nouveaux travailleurs qui souhaitent non seulement de bons salaires mais aussi des conditions qui répondent à leurs besoins singuliers. Ceci est un facteur d'accroissement de la mobilité professionnelle.*

Les travailleurs sont de plus en plus mobiles entre les organisations. La mobilité professionnelle est un élément impératif à considérer. La volonté des employés de quitter leur emploi actuel pour de meilleures conditions a pour conséquence d'augmenter le bassin d'employés potentiels en recherche d'emploi, mais également la demande globale d'employés compétents dans leurs champs d'expertise¹³. De plus, cette situation provoquera des enjeux de rétention pour les organisations qui avaient réussi à attirer des talents. Cette mobilité, vécue par toutes les personnes rencontrées, a également un impact négatif sur les équipes de travail en plus de représenter des dépenses importantes pour les organisations. Le secteur public est également victime de l'augmentation marquée des départs à la retraite, en plus de l'incapacité d'attirer de nouveaux talents pour remplacer le personnel sortant¹⁴. Cette « mobilité » vers la retraite est aussi un enjeu qui

¹² Itam, Urmila Jagadeeswari and Nitu Ghosh. "Employee Experience Management: A New Paradigm Shift in HR Thinking." *Int. J. Hum. Cap. Inf. Technol. Prof.* 11 (2020): 39-49.

¹³ Dorasamy, N. *International Journal of Entrepreneurship; Arden Vol. 25, Vol. 3, 2021: 1-21.*

¹⁴ Clarke, M., and T. Scurry. 2017. *The Role of the Psychological Contract in Shaping Graduate Experiences: A Study of Public Sector Talent Management Programmes in the UK and Australia.* *The International Journal of Human Resource Management* 29(13): 2054–2079. doi:10.1080/09585192.2016.1262889.

s'ajoute et sur lequel les organisations peuvent travailler. Un enjeu majeur relié à la mobilité des talents est dû aux politiques salariales des institutions publiques, puisque les salaires offerts aux employés de l'état sont jusqu'à 30% inférieurs à ce qui leur est offert dans le secteur privé¹⁵. Cette réalité est également observée entre les salaires proposés à l'Agence du revenu du Canada qui, en comparaison avec Revenu Québec, offre une rémunération de base jusqu'à 20% plus élevée pour des professionnels en ressources informationnelles à l'échelon maximal de la catégorie d'emploi, tout en proposant des conditions de travail similaires¹⁶.

La mobilité professionnelle des employés est aussi susceptible d'être influencée par la flexibilité proposée par les employeurs potentiels quant au lieu de travail, autant dans la fonction publique qu'au privé. À cet effet, l'Agence du revenu du Canada démarrera sous peu un projet pilote, au Québec, visant à recruter 350 employés des quatre coins de la province afin de tester les avantages et inconvénients du télétravail¹⁷. Cette recherche de flexibilité quant au lieu et à l'horaire de travail a également été soulevée lors de nos entretiens comme un élément déterminant pour les candidats lorsque vient le temps de choisir un employeur, particulièrement chez la nouvelle génération de travailleurs.

- *La sous-traitance est considérée à la fois comme une solution et un problème.*

Le recours à des firmes externes ou à des employés contractuels est fréquemment observé comme solution, notamment en raison de l'efficacité et des économies réalisées pour des projets spécifiques¹⁸. Ces pratiques sont toutefois complexes étant donné les obligations contractuelles et les délais reliés à ces dernières. Selon

¹⁵Hudson. 2017. Public Sector Talent Management: The Influence of the Private Sector. <https://pl.hudson.com/Portals/PL/documents/cee-articles-influence-of-private-on-publicsector-article.pdf>

¹⁶<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/careers-cra/information-moved/pay-rates/computer-systems.html>

¹⁷<https://www.lapresse.ca/affaires/2022-05-14/l-agence-du-revenu-du-canada-s-implantera-dans-les-regions.php>

¹⁸ Kuchina-Musina, Dolores and John C. Morris. 2022. "Buying innovation: An examination of public-private partnerships and the decision process for contracting out innovation." *Politics & Policy* 50(3), 503-515. <https://doi.org/10.1111/polp.12464>.

Kuchina-Musina (2022), le modèle d'affaires en gestion contractuelle devrait être revu dans le but de réduire les barrières et engager des ressources du secteur privé plus efficacement¹⁹. Le recours à de la main d'œuvre temporaire n'est toutefois pas sans impact au sein de l'organisation. Zwane (2021) soulève que l'utilisation fréquente de consultants peut avoir un impact négatif sur la rétention du personnel interne. Plus spécifiquement, les auteurs ont observé un manque de motivation de la part d'employés potentiels à rejoindre les organisations publiques en raison d'une rémunération moindre qu'au sein du secteur privé, de la quantité importante de tâches administratives et de reddition de compte. Il a également été soulevé qu'il est plus difficile pour les employés de l'État de gagner en expérience et d'obtenir de la reconnaissance en raison des tâches octroyées à des consultants plutôt qu'aux membres de l'organisation²⁰.

5.2 ENTRETIENS

Neuf entretiens en profondeur ont été réalisés avec des organisations de diverses juridictions. Dans la majorité des cas, les enjeux identifiés étaient les mêmes.

Toutefois, au niveau des approches, quelques organisations se distinguaient des autres et particulièrement en adoptant des approches plus flexibles à la gestion des talents.

- *Des enjeux de pénurie de main-d'œuvre ont été soulevés par tous les interlocuteurs et ces enjeux sont vus comme créant des défis d'embauche qui sont liés pour une bonne partie à la rigidité des règles de gestion internes.*

¹⁹ Kuchina-Musina, Dolores and John C. Morris. 2022. "Buying innovation: An examination of public-private partnerships and the decision process for contracting out innovation." *Politics & Policy* 50(3), 503-515. <https://doi.org/10.1111/polp.12464>.

²⁰ Zwane, C.M., Zondi, W.B., Mutambara, E., & Mashau, P. 2021. Practices for the retention of scarce and critical technical skills: the case of the kwazulu-natal department of transport. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(7), 1-18

Premièrement, tous les interlocuteurs rencontrés ont soulevé la question de la pénurie de main-d'œuvre en ce qui a trait aux ressources en TI. L'accès à l'expertise est un enjeu majeur exacerbé par la volonté de transformation vers des organisations numériques, la vétusté des équipements technologiques qui doivent être modernisés avant toute chose et la rude concurrence avec le secteur privé.

Deuxièmement, la diversité des besoins rend difficile la planification des compétences requises. Un travail est à faire de ce côté pour mieux comprendre les besoins et mieux cibler les bassins de recrutement.

Troisièmement, les principales difficultés d'embauche qui ont été soulevées sont reliées au cadre de gestion et se font sentir tout autant lorsque les organisations tentent d'embaucher de nouvelles recrues que lorsqu'elles tentent d'obtenir des contrats de services avec le secteur privé dont à travers la sous-traitance. Par exemple, lors des processus d'embauche, un premier problème se pose souvent lors de l'affichage de postes permanents. Ce problème découle du fait du décalage entre le moment où les offres sont faites et le moment où les travailleurs sont embauchés. Ce décalage pourrait prendre la forme d'un niveau d'expérience ou de compétences qui ne correspond déjà plus aux besoins qui ont évolué depuis l'affichage. Par conséquent, les candidats recherchés/trouvés ne correspondent pas forcément aux besoins réels pour la tâche donnée. Il se peut aussi que les tâches soient en-deçà du niveau d'expérience professionnelle, ce qui rebutera les candidats recherchés à postuler sur les postes vacants.

De plus, la rigidité dans l'administration des appels d'offres rend la gestion de l'expertise encore plus difficile. Par exemple, lorsqu'un travailleur qualifié arrive au bout des heures allouées, le processus contractuel pourrait requérir que l'organisation retourne au début de la liste des soumissionnaires plutôt que de simplement prolonger le travailleur qualifié et qui connaît déjà le dossier.

En d'autres mots, l'atteinte d'un équilibre entre l'offre et la demande se jouerait *quasiment en temps réel* et les processus de dotation ou de passation de marché ne sont pas conçus pour cela.

- *Les processus d'appel d'offres, étant donné les multiples règles internationales, nationales et aussi celles que s'imposent les gouvernements, rendent rigide ce mécanisme d'accès à l'expertise.*

Les interlocuteurs reconnaissent tous l'importance de la probité et de l'apparence d'équité dans les processus d'appel d'offres. La complexité découlant des mécanismes actuels représente toutefois un frein important pour accéder à l'expertise en TI. Tout d'abord, les vérifications et approbations avant la publication nécessitent plusieurs mois de travail avant l'affichage, ce qui ralentit considérablement le processus d'affichage. De plus, compte tenu des règles strictes de chacun, un employé qui est recruté par le biais d'une demande ou d'un projet précis ne peut être utilisé sur d'autres projets, ce qui accentue la compétitivité à l'intérieur d'un même organisme, qui devra coordonner les besoins de chacune de ces unités d'affaires qui auraient besoin du même type de compétences pour la même période donnée. Toutefois, ici, il semble que les processus pourraient permettre cela si les appels d'offres étaient conçus de la sorte. En d'autres mots, la flexibilité pour le faire est possiblement présente. Cependant, ceci demande une meilleure coordination interne et un travail plus exigeant de la part des autorités contractantes et des secteurs d'affaires afin de raffiner leurs pratiques.

Enfin, le fait d'octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire permet de garantir le meilleur prix, mais ne permet pas de s'assurer d'avoir le bon candidat pour le poste. Cette dernière clause a également un effet sur la main-d'œuvre fournie par les firmes lorsque le taux horaire est fixé pour plusieurs années. Ceci pourrait entraîner le déploiement de ressources moins qualifiées/expérimentées puisque celles qui correspondraient au niveau de compétences requis ne sont plus dans la

même fourchette de prix lorsque vient le temps de les solliciter. Les clauses de pondération qualité-prix ne permettent pas toujours de mitiger ces problèmes, vu la faible importance qui est fréquemment accordée au volet qualitatif.

Certaines organisations arrivent à surmonter ces difficultés en prévoyant des années d'option pour essayer de prévoir les conditions du marché.

- *La mutualisation des efforts entre les organisations n'est pas vraiment présente.*

La plupart des personnes interviewées s'accordent pour dire que chacun des ministères et organismes de l'appareil public travaille individuellement pour combler ses propres besoins et qu'aucune consolidation des besoins n'est faite à l'intérieur du même gouvernement. Ceci est un frein pour accéder à l'expertise mais l'inverse soulèverait aussi un enjeu quant à la capacité de refléter les besoins singuliers de chacun. En effet, là où la mutualisation existe, c'est-à-dire pour certains services comme l'usage des plateformes communes entre les ministères, il y a généralement un certain degré de soulagement car les ressources sont mutualisées et chacune des organisations n'a pas, seule, à trouver les ressources pour ces fonctions. Toutefois, ceci soulève aussi certaines craintes lorsqu'on pense aux besoins plus spécifiques de chacune des organisations.

- *L'attractivité est ressortie comme un des principaux enjeux. Elle touche non seulement le recrutement pour attirer de nouveaux employés mais elle touche aussi la capacité de les retenir dans l'organisation.*

Plusieurs facteurs ont été mentionnés quant à la capacité d'une organisation d'être attractive.

Premièrement, le vieillissement des systèmes ou la nécessité de devoir travailler sur de vieux systèmes qui seront remplacés a pour effet, aux yeux de candidats potentiels, de présumer qu'ils n'utiliseront pas les notions apprises lors de leurs

études ou grâce à leurs expériences professionnelles. De plus, cela crée un pressentiment selon lequel ils risquent de stagner dans leur développement de carrière. Étant affectées à ce type de mandats pour faire fonctionner des outils technologiques désuets, les experts ont souvent l'impression que ceci pourra freiner leur apprentissage aux nouvelles solutions technologiques. Pour combler ce problème, il pourrait être envisagé de développer des stratégies visant à retenir les employés proches de la retraite ou de recruter des employés retraités qui disposent des connaissances de ces vieux systèmes et langages de programmation.

Deuxièmement et de façon générale, le manque d'attractivité dont la fonction publique est souvent la proie, particulièrement auprès des employés en début de carrière, a été soulevé à maintes reprises. Il existe une idée préconçue que le secteur public est souvent sans dynamisme, fermé et contraignant. Cette image nuit à l'attractivité et rebute les employés potentiels. De même, certaines personnes n'envisagent pas un emploi dans la fonction publique de peur d'être affectées au même poste et aux mêmes tâches toute leur carrière, sans mobilité au sein de l'organisation ni possibilité de promotion ou de développement des compétences.

Troisièmement et en ce sens, on mentionne que la force du réseau n'est pas mise à contribution car les ministères et organismes ne coordonnent pas leurs besoins de façon à mettre en place une gestion des ressources humaines plus efficace. Comme mentionné, il en résulte donc une compétition pour les mêmes ressources afin d'accomplir sensiblement les mêmes tâches, mais aucune communication ni partage n'est envisagé afin d'optimiser la gestion des talents et de gérer la mobilité du personnel à l'intérieur du gouvernement. Ceci peut en partie expliquer les enjeux liés à l'image projetée par le secteur public. Le manque de coordination fait aussi en sorte que plusieurs postes sont affichés dans une même période et ceci défavorise l'employeur car les candidats potentiels ne suffisent pas pour répondre à la demande de tous les secteurs d'affaires. La mise en commun des besoins

pourrait permettre un partage plus efficace des ressources, tout en contribuant à la rétention du personnel en leur offrant des possibilités de mobilité intéressantes tout au long de leur carrière au sein de la fonction publique. Toutefois, cette approche a des répercussions sur le fonctionnement interne, les manières de prendre les décisions et de travailler ainsi que sur les processus d'attribution de contrats.

Quatrièmement, au niveau de l'attractivité, ceux qui tirent actuellement le mieux leur épingle du jeu sont, selon plusieurs des personnes rencontrées, les ministères bénéficiant d'un plus grand budget en recherche et développement. En effet, ces organisations offrent souvent des défis plus intéressants et ont la possibilité d'offrir des primes salariales à leurs employés.

Enfin et cinquièmement, les nombreuses règles et procédures internes qui sont propres au fonctionnement du secteur public peuvent aussi avoir un effet négatif sur l'attractivité. Certains y voient un ajout à leurs tâches spécialisées d'obligations administratives ou de limitations en raison du cadre normatif strict qu'ils décrivent même comme un frein à la possibilité d'innover.

- *Les pratiques de recrutement présentent à la fois des forces et des faiblesses.*

Premièrement, les pratiques de recrutement sont considérées comme vétustes et peinent à rejoindre les clientèles visées. Non seulement la publicité n'est pas encore suffisamment ciblée sur les bons médias comme « Facebook ou LinkedIn » mais les approches sont souvent lourdes et lentes. Elles ne sont pas entreprises en « temps réel ». On mentionne par exemple qu'il arrive que des candidats intéressés sont retenus mais ont déjà trouvé autre chose lorsque les organisations leur font une offre. Le recrutement souffre aussi clairement d'une difficulté voire d'un manque de planification suffisante des besoins. Ceci explique en partie les

lenteurs du processus mais aussi un certain décalage entre l’affichage des postes et les besoins réels à combler.

Deuxièmement et de manière positive, alors que la majorité des organismes rencontrés affichent généralement des postes pour employés seniors, plus expérimentés et par conséquent plus onéreux, certains organismes optent plutôt pour recruter des jeunes employés fraîchement sortis des bancs d’école. Cette façon de faire, selon eux, facilite le recrutement puisque le bassin de main d’œuvre disponible est plus grand et les salaires pour les postes d’entrée peuvent être plus compétitifs au public qu’au privé dans ces cas.

Troisièmement et dans cette veine, certains organismes sont également impliqués auprès d’institutions d’éducation postsecondaires afin de faire valoir toutes les facettes d’un emploi dans la fonction publique, ce qui leur permet de combler des emplois étudiants et de potentiellement convertir ces postes en positions permanentes. La présence de ces organisations est directement et volontairement observable dans les institutions d’enseignement visées, dans des compétitions académiques ou autres événements de réseautage pour étudiants. Les mécanismes de recrutement/dotation de type pontage (« bridging ») sont ici très utiles.

- *Les facteurs d’attractivité doivent être repensés pour rejoindre les nouvelles générations et le développement de compétences constitue un élément clé.*

Pour toutes les personnes rencontrées, le salaire offert dans la fonction publique peut difficilement être compétitif face à celui offert dans les entreprises privées. Les avantages sociaux tels que le fonds de pension n’ont plus le même pouvoir d’attraction qu’il y a quelques années. Une étude menée par Deloitte auprès de la génération Z démontre toutefois que la moitié des répondants privilégient un emploi stimulant accompagné d’un salaire moindre plutôt qu’un emploi qu’ils

considèrent ennuyant et mieux rémunéré²¹. L'attractivité de la main-d'œuvre devra donc provenir de stratégies innovantes que l'on pourrait qualifier de mixtes, c'est-à-dire où le salaire est adapté à des conditions de travail visant à promouvoir une carrière dans la fonction publique qui reflète mieux les motivations de la main-d'œuvre.

Selon plusieurs, le recrutement de personnel en forte demande passe non seulement par les avantages offerts et par la planification des besoins en ressources informationnelles, mais est également devenu une activité de marketing stratégique. Pour attirer la main d'œuvre, les ministères et organismes doivent rendre leur organisation attrayante par le biais de possibilités d'avancement et de développement de carrière, par leur vision et s'assurer que leurs employés ont le sentiment de travailler pour un employeur ayant une bonne réputation et où le respect de ses employés y est cultivé à tous les niveaux de gestion. Des employés satisfaits contribuent à maintenir l'attractivité d'une organisation, ce qui permet de susciter l'intérêt auprès d'autres talents, parfois issus de leur propre cercle professionnel. L'utilisation de nouvelles plateformes telles que les réseaux sociaux permet également de toucher un plus large public. Ceci inclut aussi un travail qui doit être fait très en amont pour attirer les futures générations de travailleurs de l'industrie en leur expliquant en quoi consistent les besoins et les cheminements de carrière potentiels. À titre d'exemple, Mon Avenir TI a été soulevé comme une initiative porteuse.

Lors de plusieurs entretiens, on a également soulevé l'écart entre le degré de complexité des tâches offertes dans les organisations publiques, en comparaison avec celles demandées par les firmes privées. Les mandats proposés dans ces dernières sont souvent plus stimulants, avec l'usage de technologies plus récentes, ce qui pousse les employés, souvent seniors, à se tourner vers ce genre d'entreprise afin de mettre à profit leur plein potentiel.

²¹ <https://www.hudsonrpo.com/wp-content/uploads/2021/11/Work-a-Paradigm-Shift.pdf>

- *Le développement de compétences constitue un important facteur d'attractivité. En même temps, il représente un couteau à deux tranchants.*

Les méthodes privilégiées pour promouvoir le développement des compétences en interne varient d'un endroit à l'autre. D'abord, certains préconisent l'embauche d'employés très expérimentés afin de faire bénéficier les plus jeunes de leur expérience et favoriser un transfert de connaissances. À l'inverse, d'autres vont préférer embaucher des employés fraîchement sortis des collèges et universités. Ces nouvelles recrues possèdent les notions liées aux nouvelles technologies et aux nouvelles façons de travailler et qui pourront faire un transfert de connaissances pour contribuer à mettre à jour les compétences d'employés en poste depuis plus longtemps au sein de l'organisation.

Tous sont toutefois d'accord pour dire que plus les employés sont formés, plus ils deviennent attirants pour les entités externes et donc plus ils ont de chance de se faire recruter ailleurs, notamment avec une surenchère au niveau des salaires ou des conditions de travail (ex. télétravail permettant une meilleure conciliation travail-famille).

Il a aussi été souligné qu'en raison de l'utilisation de technologies obsolètes, le développement et la mise à jour des compétences des employés internes est plus difficile dans le secteur public que dans certaines firmes spécialisées en technologies de l'information, qui s'assurent que leurs employés sont à la fine pointe et maîtrisent toutes les nouvelles technologies.

Les postes octroyés à des ressources externes par l'entremise de firmes sont aussi un facteur perturbateur dans les plans de développement des compétences internes. En effet, il a été souligné que plusieurs postes stratégiques sont souvent comblés temporairement par des ressources externes. Ainsi, l'expertise ayant permis de démarrer certains projets clé relève de ressources externes. Selon ces personnes, il serait peut-être préférable que la sous-traitance soit mieux ciblée et,

par exemple, réservée à certaines tâches plus génériques comme la programmation de base. De cette manière, les postes clés seraient comblés par des ressources internes afin de conserver l'expertise au sein de l'organisation.

Ceci a permis de soulever une autre des difficultés à laquelle se bute certaines organisations. Il s'agit de l'accès à des expertises « polyvalentes ». C'est-à-dire une expertise qui n'aurait pas seulement des compétences en technologies de l'information, mais également des compétences en développement organisationnel, en gestion de projet et qui pourrait participer pleinement à la transformation d'une organisation vers le numérique. Ces profils, plus complexes, sont par conséquent plus nichés et plus difficiles à trouver.

- *Élargir les bassins de recrutement par le recours aux firmes externes et l'embauche hors du pays ne pourra répondre aux enjeux actuels.*

Même si les organismes publics peuvent faire appel à des entreprises privées pour combler leurs besoins, ces dernières ne sont pas épargnées par les difficultés auxquelles est confronté le marché actuel des ressources en TI. Ainsi, une ressource octroyée à un organisme public pour une période déterminée ne terminera souvent pas le contrat initialement prévu puisqu'elle quittera la firme avec laquelle elle avait été engagée, souvent à peine 12 à 24 mois plus tard. Le fait d'avoir recours à de la main d'œuvre externe n'est donc pas une garantie d'avoir les mêmes ressources en place pour la durée du projet ou du contrat.

De même, la recherche de candidats en dehors du Québec ou du Canada a également été abordée par plusieurs. Toutefois, aucune organisation publique rencontrée, au Québec comme au Canada, ne procède ainsi pour de multiples raisons dont celles liées aux enjeux de sécurité que cela soulève. Cette avenue demeure à l'étude mais tous s'entendent pour dire qu'ils ne croient pas qu'il s'agisse de la solution à court terme, notamment en raison des limitations légales en vigueur.

Les enjeux liés à la sécurité des données, aux accès et aux limitations de vérifications qui pourraient être faites sur des candidats provenant d'autre pays sont au cœur même des préoccupations découlant de cette possibilité. Par contre, certains y voient des possibilités comme celle de délocaliser des travaux qui pourraient se faire en « mode laboratoire » et dont les produits, une fois complétés, pourraient être transférés dans l'organisation. Ce modèle permettrait de faire progresser certains dossiers en contournant les enjeux de sécurité liés aux accès aux systèmes de l'organisation.

5.3 ANALYSE CROISÉE

Premièrement, tant sur la base des éléments présents dans la littérature qu'à partir des entretiens, les constatations pointent vers l'enjeu d'un cadre de gestion très rigide qui peut constituer un frein à l'accès à l'expertise. Il est clair que les gouvernements sont tenus de bien encadrer la manière dont les embauches se font tout autant que la manière dont les fonds publics sont dépensés à travers les processus contractuels. Cette reddition de comptes est claire et bien encadrée. Deux avenues s'offrent alors aux organisations. Identifier et forcer des changements dans les pratiques à travers une révision des règles pour mieux faire face aux conditions du marché ou encore exploiter les marges de manœuvre en capitalisant davantage sur l'innovation organisationnelle. Notre analyse fait par ailleurs ressortir le fait que les responsables des processus de recrutement et de passation de marchés ont des degrés de tolérance aux risques qui varient grandement d'une organisation à l'autre. Dans certaines organisations, il semble que la marge de manœuvre soit plus grande et que l'organisation va tolérer l'exploration de nouvelles manières de faire davantage qu'ailleurs. Tout ceci, bien entendu, doit se faire en respectant les règles. Il s'agit de deux processus – recrutement et passation de marché – qui sont particulièrement bien encadrés et surveillés. Reste qu'une certaine flexibilité existe et qu'elle peut être exploitée, ne serait-ce qu'autour des règles liées au lieu ou au cadre de travail. De même, le

développement des compétences pourrait être grandement bonifié comme levier à l'attractivité.

Deuxièmement, il apparaît que le « gouvernement » ou le « secteur public » est généralement considéré comme un tout cohérent et qui travaille de manière coordonnée et harmonieuse. Or, les entretiens ont fait ressortir que les diverses organisations se livrent concurrence et cherchent, chacune à sa manière, à répondre à ses propres besoins sans tenir compte des besoins des autres organisations du secteur. Il y a encore peu de mutualisation des besoins, parfois à l'intérieur d'une même organisation, et plusieurs reconnaissent que ceci pose certains problèmes. Là où cette mutualisation des besoins et des expertises existe, on reconnaît de part et d'autre qu'elle peut être avantageuse quant à l'accès à l'expertise. Autrement, la concurrence inter-organisationnelle que se livre les organisations du secteur public entre elles n'est pas de nature à favoriser la résolution du problème.

Troisièmement, ce qui est ressorti à la fois de la littérature et des entretiens est la difficulté des organisations publiques à repenser leur cadre de travail interne au-delà ou à l'intérieur même des exigences légales et réglementaires. Peu de gens ont parlé d'initiatives visant à repenser le cadre de travail ou encore d'études visant à mieux comprendre ce que sont les nouveaux besoins ou les nouvelles exigences des travailleurs en amont afin de guider un potentiel recadrage. Les règles existantes mais surtout les pratiques bureaucratiques autour de ces règles semblent bétonnées et représentent un frein majeur à l'innovation et à la capacité de sortir des sentiers battus des travailleurs du secteur des contrats et particulièrement de celui des ressources humaines.

Quatrièmement, il semble exister une difficulté inhérente à pouvoir planifier avec un certain degré de précision les besoins en compétences en termes de qualité et de quantité de main d'œuvre. Ceci rend le recrutement difficile. De plus, ceci peut engendrer une allocation sous-optimale des ressources. En effet, il semble y avoir

une difficulté à bien identifier et/ou à obtenir les ressources avec le niveau de compétences adéquat. Un travail important devrait être fait pour résoudre ce problème.

Enfin et cinquièmement, l'analyse montre aussi que le modèle de travail – avec mais aussi au-delà des enjeux salariaux – doit être transformé pour attirer les talents mais *surtout* les conserver dans l'organisation. En effet, certains points négatifs comme les obligations administratives doivent et peuvent être compensés par d'autres formes de rétributions comme le développement des compétences.

6. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION

Au terme de cette recherche, nous avons identifié quelques pistes de réflexion qui permettraient de structurer des actions à mener afin d'adresser les problématiques mentionnées précédemment. Ces pistes touchent à la planification des projets et des besoins, une stratégie de mutualisation organisationnelle et institutionnelle des efforts, la conception d'une stratégie d'attraction et de rétention, et une analyse continue des besoins en coordination avec les développeurs de compétences.

Notre prémisse de départ est qu'il y a une pénurie de travailleurs dans l'industrie qui exerce une pression importante sur les salaires à court terme et les mouvements de la main-d'œuvre. Toutefois, il est difficile de dire précisément comment cette pénurie évoluera en termes qualitatifs, c'est-à-dire en termes de compétences, de la nature des compétences qui seront recherchées et disponibles. Il suffit de penser aux transformations que souhaitent faire toutes les organisations et à l'évolution des technologies d'information et de communication qui n'ont de cesse. C'est pourquoi, une simple action sur les salaires ne pourra résoudre ce problème plus profond et qui risque de durer plusieurs années. En

effet, une augmentation des salaires agira sur le déplacement inter organisationnel des travailleurs, coûtera plus cher mais ne résoudra pas l'enjeu de capacité quantitative ni qualitative. Cela étant, il va de soi que l'indispensable planification des besoins devient l'élément central pour mieux canaliser les ressources disponibles que ce soit en les utilisant mieux, en les attirant et les gardant dans l'organisation ou encore en permettant de les développer en amont et au cours de la vie des projets.

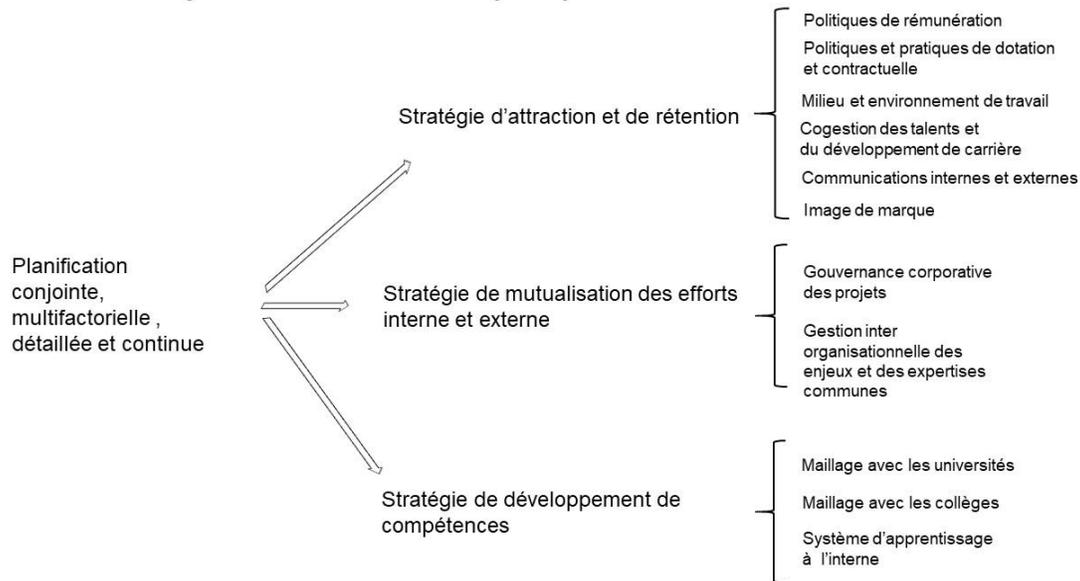
- *Établir un processus de planification en continu des projets et des besoins en expertise*

Souvent, la planification des ressources et des projets se fait sur une base triennale ou quinquennale. Nous croyons que dans l'état actuel et à venir de la situation qui nous intéresse, une planification en continu est nécessaire. Ce processus doit poursuivre au moins quatre finalités:

- Permettre de connaître l'inventaire des projets, leur niveau de priorités et les ressources exigées pour les mener à bien;
- Permettre de créer la base requise pour déterminer les modes d'embauche (internes ou externes) selon les qualifications requises;
- Permettre d'établir des plans de carrière pour les ressources internes; et,
- Permettre de mutualiser les ressources à l'interne en optimisant leur utilisation non pas par projet mais au niveau de l'organisation.

En bref, cet exercice doit permettre de mieux cibler les quantités de travailleurs requis, les compétences mais aussi les modalités d'emploi à privilégier selon l'expertise recherchée. L'exercice doit aussi servir d'assise à la gestion des talents.

Synthèse et articulation des principaux éléments de réflexion



Par exemple, pour l'organisation qui souhaite accroître sa rétention et construire un effectif interne durable, les tâches les plus stimulantes seraient par exemple réservées à des ressources internes et des plans de carrière pourraient être établis à cet égard. Les ressources externes viendraient ensuite combler les postes moins liés aux plans du développement de carrière des ressources internes.

Ce travail de planification pourrait s'appuyer sur des formes d'intelligence artificielle étant donné la complexité de cet exercice qui s'apparente à un exercice de programmation linéaire complexe. Ce qui est important est qu'il se fasse avec l'ensemble des partenaires d'affaires de l'organisation, de manière détaillée en tenant compte des multiples facteurs qui impactent sur les besoins en expertise, leur attraction et leur rétention. L'annexe 1 présente la synthèse des éléments de réflexion.

- *Développer et mettre en œuvre une stratégie d'attraction et de rétention du personnel*

Pour pouvoir attirer et garder les ressources, il faut en comprendre la psychologie. Le premier objectif de la stratégie est de comprendre la dynamique de

comportement de cette tranche d'effectif (l'expertise en RI) sur le temps long en fonction des projets à venir, des départs à la retraite, du taux de roulement interne ou d'autres variables pertinentes comme les facteurs de motivation. En ce sens, la stratégie est construite sur la base du processus de planification décrit précédemment et cherche à y répondre. La cogestion des talents et du développement de carrière est une approche qui devrait faciliter cette compréhension. Par exemple, l'implication du recruteur pendant la période de probation d'un nouvel employé pourrait contribuer à consolider le lien d'appartenance, à faciliter la communication et l'intégration. L'écoute et le soutien apporté aux employés contribue à la rétention de ces derniers, en plus de contribuer à positionner l'organisation comme un employeur de choix grâce à une approche plus humaine et adaptée à la réalité de chacun.

La connaissance fine de ces variables permettra d'alimenter et de faire évoluer les concepts d'attraction et de rétention selon les données du marché. Une anticipation de la signification de ces concepts, la plus juste possible, permettra par exemple à l'organisation d'accéder en temps opportun aux différents types de ressources en fonction des besoins spécifiques de chacun des projets et de faire un maillage entre les divers projets en ce qui a trait à l'usage des ressources (gouvernance corporative des projets). Elle permettra aussi de débiter les processus d'affichage de postes, qui nécessite un temps de préparation considérable. De plus et surtout, cette approche permettra de travailler en amont avec les institutions d'enseignement et/ou de développer ses propres stratégies de développement de compétences (stratégie de développement des compétences).

Deuxièmement, il faut garder à l'esprit que l'expertise et l'avancement se rétribue. Les salaires et les échelles salariales demeurent donc des éléments importants pour l'attraction et la rétention (politique de rémunération). Il est clairement ressorti que les employeurs qui rétribuent le moins ont moins de chance d'attirer et de retenir les employés. Ce n'est certes pas la seule condition mais elle pèse encore

lourd dans la balance entre autres parce que les pratiques RH et de gestion des talents ont encore peu évolué. Ainsi, à milieux de travail équivalents en termes de qualité et d'environnement, les travailleurs vont s'orienter vers le plus offrant. D'autant plus qu'à l'étape du recrutement, il est beaucoup plus facile pour les employés potentiels de comparer les salaires (quantitatifs) que les représentations qui leurs sont faites quant à la qualité du milieu de travail. En comparaison, comme le démontre le tableau présenté à l'annexe 3, l'échelle salariale entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada est assez explicite sur la question. Ce critère doit être résolu rapidement mais n'aura pas l'effet escompté si les autres éléments ne sont pas considérés. Il pourrait aussi s'agir d'offrir des primes temporaires à certains types de professionnels afin de rendre l'emploi plus alléchant et de motiver les employés en place à rester en emploi au sein de l'agence.

Troisièmement, en connaissant mieux les mouvements de personnel à l'interne, cela aura un impact sur la qualité et la justesse des plans de développement de carrière individualisés et ainsi en assurer une meilleure gestion et favoriser la rétention. À ce titre, les plans de développement et de carrière devraient être développés avec les employés pour s'assurer de bien comprendre leurs aspirations. Il semble assez clair que la rétention dépend en grande partie de la capacité de l'organisation à maintenir un dialogue constant avec les ressources RI (cogestion des talents et du développement de carrière). En contrepartie, l'organisation développera une meilleure connaissance des variables à considérer pour attirer et retenir les ressources et pourra faire évoluer ces dernières.

Quatrièmement, tout en permettant une optimisation de l'utilisation des ressources, la création d'une dynamique inter-projet offrira un outil pour la gestion des talents et le développement des compétences très appréciable (gouvernance corporative des projets).

Cinquièmement, le déploiement d'une stratégie de communications d'envergure fait également partie des éléments à considérer pour l'attraction et la rétention (Communications internes et externes). Cette stratégie passerait notamment par la présence régulière sur les réseaux sociaux et impliquerait de travailler sur l'image de marque de Revenu Québec. Le premier objectif serait de faire voir à un bassin d'employés potentiels plus large que des emplois sont disponibles et qu'ils sont aussi stimulants et variés que dans le secteur privé.

Afin d'attirer de nouveaux talents dans l'organisation, l'envoi de courriels de masse combinés à une approche dépersonnalisée n'ont plus pour effet d'attirer l'attention de futurs employés, particulièrement en situation de pénurie de main-d'œuvre. Les recruteurs gagnent à être plus sensibles à la façon dont ils approchent un candidat, à user de transparence quant aux tâches à effectuer, aux possibilités d'avancement et de développement de carrière et exposer la vision de l'organisation afin de la rendre attrayante avant l'embauche.

Sixièmement, la mise en place de programmes de reconnaissance, de rétribution indirecte et de planification de carrière seraient à la fois des incitatifs stimulants lors du recrutement et contribueraient à la rétention des talents. Il est ressorti dans plusieurs entretiens que les employés ne désirent plus seulement un bon salaire et une stabilité d'emploi, mais qu'ils cherchent également à appartenir à une organisation où leurs habiletés seront mises à profit, valorisés "publiquement" et où ils auront la possibilité de s'épanouir professionnellement. Pour bon nombre d'entre eux, il ne s'agit pas de gravir les échelons typiques, mais plutôt de développer de nouvelles compétences, d'avoir l'opportunité de se voir confier plus de responsabilités ou d'effectuer certaines tâches qui sortent du cadre de leur formation. Il est donc primordial de stimuler les employés dans la nature même de leur emploi, au-delà des avantages sociaux afin de les inciter à rester à l'emploi de l'organisation (image de marque). Ceci permettrait de personnaliser l'approche en gestion des ressources humaines

Septièmement, comme il a été mentionné précédemment, les nouveaux employés sélectionnent leur employeur en fonction de divers critères. Certes le salaire est important, mais nous retrouvons une panoplie d'autres avantages qui font aussi la différence. Un cadre de travail plus flexible notamment au niveau du lieu de travail et de l'horaire ainsi que la quantité de semaines de vacances offerte à l'entrée en poste font entre autres partie des avantages alléchants pour les candidats. Un employeur qui met l'accent sur le développement du personnel, par exemple grâce à de la formation continue en lien avec les intérêts de ses employés, à un plan de développement de carrière individualisé et qui offre la possibilité à ses employés d'être entendus grâce à une gestion humaine et participative incitera ses employés à rester au sein de l'organisation.

De nouvelles considérations lors de l'attribution des tâches et de la recherche de main d'œuvre devraient également être intégrées dans la pratique. Ainsi, un retraité qui souhaite réintégrer l'organisation à temps partiel pourrait mettre à profit son expertise sur certains systèmes moins modernes alors que les générations plus jeunes, qui souhaitent se développer et avoir une plus grande diversité dans leurs tâches sont tout à fait désignées pour porter des projets innovants.

Huitièmement, il faut favoriser l'existence d'une culture de flexibilité et de prise de décision raisonnable de la part des recruteurs. Ce point vise à mettre de l'avant que, malgré un cadre normatif plutôt strict, l'agence dispose d'une certaine flexibilité dans ses décisions et pourrait se permettre de repousser certaines limites administratives fixées en interne. À cet effet, une cartographie des zones d'assouplissement potentielles permettrait d'identifier où il existe une marge de manœuvre, dans le but de procéder à des ajustements afin d'adresser les enjeux identifiés précédemment. Par la suite, la sensibilisation de la haute direction à ces zones d'assouplissements fait partie intégrante de cette stratégie afin que l'organisation en entier utilise tous les leviers à sa disposition pour adresser la problématique. Ces nouvelles balises pourraient également être mises en place par le biais de projets pilotes, notamment en ce qui concerne les pratiques de

recrutement, de gestion des ressources humaines, de pratiques de développement de carrière et de mobilité interne.

Une analyse comparative des règles contractuelles entre Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada est présentée à l'annexe 2. Il en ressort qu'en "(...) définitive, l'ARC dispose d'une liberté additionnelle qui lui permet d'avoir recours à des solutions innovantes pour faciliter leur accès à l'expertise en matière de conclusion de contrats de services professionnels; toutefois, cette marge de manœuvre additionnelle ne règle pas en soi les problèmes reliés aux conditions de marché (...)". Les obligations en matière de marchés publics ne sont pas non plus un empêchement complet et systématique à l'accès à l'expertise, et comportent-elles aussi certaines marges de manœuvre qui peuvent être mises à profit.

- *Développer une stratégie de mutualisation des efforts interne et externe*

Une des constatations de la recherche est que les organisations travaillent pour la plupart en silo. De plus, elles travaillent aussi en silo même à l'interne par projet. Ainsi, il y aura concurrence pour les ressources à l'intérieur d'une même organisation sans l'intervention de la haute direction pour arbitrer et faire en sorte que l'expertise RI soit dévolue aux projets les plus sensibles. En l'absence d'une intervention en ce sens, l'organisation risque d'être pénalisée car elle ne fera pas nécessairement les choix les plus judicieux. Cela met aussi une pression indue sur les TI qui doivent arbitrer et n'ont pas nécessairement la légitimité requise pour le faire. Ainsi, une gouvernance corporative permettra deux choses.

Premièrement, elle permettra de s'assurer que tous comprennent les enjeux auxquels l'organisation est confrontée. Ceci devrait créer un sentiment d'urgence autour d'une nécessaire collaboration intra-organisationnelle. Deuxièmement, cela permettra de faire les choix les plus judicieux et d'enclencher ce maillage dont nous avons parlé plus tôt en ce qui a trait au mouvement des compétences

lesquelles serviront à la fois à l'organisation mais aussi au développement et à la gestion corporative des talents en RI.

Il en est de même au niveau de l'ensemble du gouvernement. Même si RQ a des obligations qui lui sont particulières, certaines expériences ont montré qu'une mutualisation au niveau institutionnel pourrait être avantageuse. Deux modèles sont possibles. Premièrement, une organisation dédiée pourrait offrir les services pour les fonctions communes. Par exemple, l'infonuagique est commune et requiert le même genre d'expertise. Deuxièmement, le modèle pourrait être décentralisé et permettre à diverses organisations, selon leur spécificité et leurs besoins, d'être le pivot pour un type de service pour l'ensemble du gouvernement. Ce modèle serait calqué sur celui des organisations qui ont la responsabilité officielle de collecter certaines données et de les partager avec les autres organisations.

Cette mutualisation des efforts tant à l'interne qu'à l'externe est aussi un élément de bonne gestion et permettrait de diminuer la pression sur les ressources RI.

- *Développer une stratégie de développement des compétences*

Pour accéder au bassin d'expertise, il existe diverses options et l'organisation pourrait les utiliser pour élargir les horizons de recherche. Par exemple, tel que mentionné précédemment, la mise en place d'un projet pilote, mais cette fois-ci dans le but de créer une équipe de travail à l'extérieur du Québec pourrait être une solution envisageable puisque moins laborieuse et moins coûteuse que le déploiement d'une stratégie d'envergure sans avoir d'abord testé la pratique à plus petite échelle.

Un autre bassin d'employés potentiel se trouve dans les collèges et les universités, autant pour combler des postes de stagiaires, convertibles en emploi permanent et pour faire reconnaître Revenu Québec comme un employeur de choix auprès

de cette partie de la population. La mise en place de partenariats avec ses institutions contribuerait à améliorer l'agilité au niveau du recrutement en plus de redorer la réputation plutôt ennuyeuse de la fonction publique auprès des jeunes. L'initiative Mon Avenir TI est un bel exemple pour favoriser le développement du bassin d'expertise. En fait, il faut réaliser qu'il faut environ trois années pour former une ressource et l'amener sur le marché. C'est très court au vu des projets et des transformations à venir dans l'organisation. Ainsi, cet investissement deviendra très rentable à court et moyen terme. Des programmes de compagnonnage pourraient aussi être mis en place pour favoriser l'intégration de nouveaux employés. Cette pratique existe déjà dans d'autres organisations. Enfin, diverses solutions internes comme la formation d'employés par l'employeur semblent aussi intéressantes pour certains projets. En bref, pour chacun des bassins de recrutement potentiel, une démarche pourrait être entreprise en fonction de la planification conjointe effectuée en amont. Sans cette dernière, il sera difficile de prévoir et de résoudre les enjeux.

7. CONCLUSION

La recherche a fait ressortir quatre points importants. Premièrement, la situation du marché du travail en ce qui a trait à l'accès à l'expertise en RI est aujourd'hui problématique. La demande dépasse largement l'offre et les compétences se transforment rapidement. Elles sont changeantes et le resteront. Deuxièmement, la plupart des organisations sont aux prises avec des pratiques et des politiques qui ne reflètent pas ce type de situation. Troisièmement, chacune d'elles tente tant bien que mal de trouver des solutions à *court terme* qui deviennent souvent et malheureusement ponctuelles. Enfin et quatrièmement, les organisations qui s'en sortent le mieux sont celles qui acceptent que cette situation requière des changements importants dans les manières de faire tant sur le plan des politiques administratives que celui des pratiques de gestion.

8. BIBLIOGRAPHIE

Bellavance, J.-D. (2022) L'agence du revenu du Canada s'implantera dans les régions. La Presse.

Cappelli, P. et Keller, J.R. (2014) Talent management: Conceptual approaches and practical challenges. *Annual Review of Organisational Psychology and Organisational Behaviour*, 1,305–331.

Clarke, M. et Scurry, T. (2017) The Role of the Psychological Contract in Shaping Graduate Experiences: A Study of Public Sector Talent Management Programmes in the UK and Australia. *The International Journal of Human Resource Management* 29(13): 2054–2079.

Clerkin, R. M. et Cogburn, J.D. (2012) The Dimensions of Public Service Motivation and Sector Work Preferences. *Review of Public Personnel Administration* 32 (3): 209–235.

Dobrowolski, Z., Drozdowski, G. et Panait, M. (2022) Understanding the Impact of Generation Z on Risk Management—A Preliminary Views on Values, Competencies, and Ethics of the Generation Z in Public Administration. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 3868.

Dorasamy, N. (2021) The search for talent management competence. *International Journal of Entrepreneurship*, 25(3), 1-21.

Felius, I. (2017) Is talent management ready for the diplomacy of tomorrow? An exploratory study into the global TM for modern diplomats. Master of Science

Business Administration, Human Resource Management Department, University of Twente.

Glenn, T. (2012) The State of Talent Management in Canada's Public Sector. *Canadian Public Administration* 55 (1): 25–51.

Holmes, R. (2017) Public Sector Talent Management: The Influence of the Private Sector. Hudson RPO.

King, A. et al. (2021) The future of work - A paradigm shift. Hudson RPO.

Kravariti, F., Johnston K., 2020, Talent management: a critical literature review and research agenda for public sector human resource management, *Public Management Review*, 22:1, 75-95.

Kuchina-Musina, Dolores and John C. Morris (2022) Buying innovation: An examination of public-private partnerships and the decision process for contracting out innovation. *Politics & Policy* 50(3), 503-515.

Tanwar, A. (2017). Human Resource Management in Digital Age. *International Journal of Research*, 4(7), 352-365.

Sparrow, P.R. et Makram, H. (2015) What is the value of talent management? Building value-driven processes within a talent management architecture. *Human Resource Management Review*, 25, 249-263.

Volini, E. et al. (2020) The social enterprise in a world disrupted: Leading the shift from survive to thrive, Deloitte Development LLC.

Zwane, C.M. et al. (2021) Practices for the retention of scarce and critical technical skills: the case of the kwazulu-natal department of transport. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(7), 1-18.

ANNEXE 1 - ENJEUX

	Embauche (engagement de l'organisation)	Rétention (pratiques concrètes)	Marge de manœuvre pour Revenu Québec
Candidats et employés			
Réputation	X	X	X
Salaire (incluant ajustements salariaux)	X	X	X
Conditions de travail (incluant le télétravail, cheminement dans l'organisation, etc.)	X	X	X
Développement des compétences		X	X
Style de gestion (leadership, environnement de travail)	X	X	X
Qualité du travail	X	X	X
Plan de carrière		X	X
Accès à des formations continues		X	X
Employeur			
Planification des projets et des besoins en expertise R.I.			X
Règles et méthodes d'embauche	X		X
Règles contractuelles	X	X	X
Accès aux bassins de talents	X		X
Régimes de gestion des ressources humaines		X	X

ANNEXE 2 – ANALYSE COMPARATIVE DE LA GESTION CONTRACTUELLE ENTRE REVENU QUÉBEC ET L'AGENCE DU REVENU DU CANADA

Table des matières

Cadre normatif applicable à Revenu Québec

- 1. Contrats conclus avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle**
- 2. Contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public**
- 3. Contrats de services comportant une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public**

Cadre normatif applicable à l'Agence du revenu du Canada

Tableau comparatif

Le cadre normatif applicable à la conclusion de contrats (par exemple, pour retenir de l'expertise externe à l'organisme public) peut sembler prohibitivement complexe au vu de la quantité et de la spécificité des règles.

La teneur des obligations juridiques applicables à un organisme public qui cherche à obtenir une expertise externe dépend toutefois 1) de la nature juridique du cocontractant éventuel et 2) du montant de la dépense qu'encourt le contrat envisagé.

Le but de la présente étude n'est donc pas de répertorier l'ensemble des règles applicables à toutes situations touchant la conclusion de tout type de contrat par Revenu Québec (un tel exercice nécessiterait la rédaction d'une monographie en

droit des marchés publics), mais bien d'identifier les principaux scénarios et les règles qui s'y appliqueraient.

Cadre normatif applicable à Revenu Québec

D'entrée de jeu, Revenu Québec est un organisme « autre que budgétaire » au sens de la *Loi sur l'administration financière*²² et est donc assujéti à la *Loi sur les contrats des organismes publics*²³. De manière générale, la LCOP et les normes qui en découlent (incluant les nombreux règlements, directives et politiques, incluant la *Directive concernant les contrats d'approvisionnement et de services de Revenu Québec*) prévoient un régime juridique complexe encadrant les dépenses de fonds publics qu'entraînent la conclusion de marchés publics. Ce régime est essentiellement à l'effet d'obliger les organismes publics à n'adjuger leurs contrats qu'à la suite d'un appel d'offres public, lorsque ces contrats comportent une dépense supérieure à un certain seuil²⁴. Cette obligation vise à protéger les fonds publics en forçant les organismes publics à solliciter la concurrence en publiant l'appel d'offres, et en leur retirant la possibilité de choisir leur propre cocontractants (réduisant ainsi le risque de patronage et de corruption) en les obligeant à octroyer le contrat au soumissionnaire ayant présenté la soumission la plus économiquement avantageuse²⁵.

La LCOP reconnaît toutefois que ses nombreuses règles et principes ne sont pas appropriées à tous les contrats que pourraient potentiellement conclure les organismes publics qui y sont assujéttis. Ainsi, les règles de la LCOP ne s'appliquent pas aux contrats conclus avec une personne physique n'exploitant

²² RLRQ c. A-6.001, annexe II.

²³ RLRQ c. C-65.1, art. 4(1)4^o, ci-après la "LCOP".

²⁴ Art. 10 LCOP.

²⁵ Par exemple, le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ c C-65.1, r 5.1 oblige l'organisme public à adjuger le contrat au soumissionnaire ayant déposé le prix le plus bas lorsque l'appel d'offres ne sollicitait qu'un prix (art. 16), ou au soumissionnaire ayant déposé le prix le plus bas lorsque l'appel d'offres prévoyait une évaluation de la qualité (art. 17(2)).

pas une entreprise individuelle, ce qui pourrait être le cas (mais pas nécessairement) d'un consultant; de plus, les règles de la LCOP sont beaucoup plus souples en matière de contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public. Ces différents scénarios seront donc étudiés séparément ci-dessous.

1. Contrats conclus avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle

Tout d'abord, l'article 1 LCOP implique que cette loi dans son ensemble ne s'applique pas aux contrats conclus avec une *personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle*. Il en découle que le régime général de la LCOP ne s'applique pas à un contrat conclu avec un cocontractant de cette nature; plus particulièrement, ceci implique que l'organisme public n'a pas l'obligation de procéder à un appel d'offres public avant de conclure tout contrat avec un tel cocontractant.

Ces contrats sont quelque peu encadrés par la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*²⁶, qui prévoit notamment :

- L'obligation d'obtenir l'autorisation du Conseil du trésor pour conclure un contrat comportant une dépense de 50 000 \$ ou plus (art. 16);
- L'obligation de publier une description du contrat sur le système électronique d'appel d'offres lorsque celui-ci comporte une dépense de 25 000 \$ ou plus (art. 20 à 22);
- L'interdiction de conclure un contrat avec une personne physique qui n'exploite pas une entreprise individuelle qui a été déclarée coupable de certaines infractions relatives à l'éthique en matière de contrats (art. 23).

²⁶ C.T. 215340 du 13 juillet 2015, modifié la dernière fois par C.T. 224993 du 21 septembre 2021 (disponible en ligne: <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/directives-de-gestion-contractuelle/>) (ci-après la *Directive*).

Outre cet encadrement, les organismes publics (dont Revenu Québec) disposent de la pleine liberté contractuelle pour conclure des contrats avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle; en d'autres mots, ils sont soumis au même régime de droit civil que tout autre individus ou corporation au Québec (sous réserve que les accords de commerce intergouvernemental continueraient de s'appliquer). En d'autres mots, **Revenu Québec peut conclure un contrat de gré à gré avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle.**

Tout contrat d'embauche d'un consultant ne répond toutefois pas nécessairement à la définition de "personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle". La *Directive* définit ce type de cocontractant ainsi :

15. Pour l'application de la présente section, une personne physique est considérée exploiter une entreprise individuelle si elle dispose entièrement du pouvoir de décider de son fonctionnement et si son activité réunit les conditions suivantes :

1° elle s'inscrit dans le cadre d'un plan d'affaires, même non écrit, qui reflète les objectifs économiques de l'entreprise et en fonction duquel elle est organisée;

2° elle comporte un certain degré d'organisation matérielle, laquelle n'a pas besoin d'être importante mais qui traduit bien la volonté de la personne d'avoir recours à des biens ou le recours à d'autres personnes dans la poursuite d'une fin particulière;

3° elle implique une volonté de continuité dans le temps, c'est-à-dire la répétition d'actes, excluant ainsi la réalisation d'actes occasionnels ou isolés;

4° elle est d'ordre économique, c'est-à-dire qu'elle consiste en la fourniture de services à caractère commercial (telle une activité commerciale traditionnelle, artisanale ou agricole) ou civil (tel l'exercice d'une profession libérale ou autre), ce qui

exclut ainsi l'activité exercée à des fins sociales, charitables ou bénévoles;

5° elle implique l'existence d'autres intervenants économiques réceptifs aux services offerts par l'entreprise, généralement définis comme une clientèle, un achalandage ou un marché, et la présence d'une valeur économique ou d'un bénéfice directement attribuable aux efforts de la personne physique.

Cet ensemble de critères plus-ou-moins évocateurs devra donc être soupesé chaque fois que Revenu Québec envisage de conclure un contrat avec un consultant afin de déterminer si le consultant opère effectivement une “entreprise individuelle” ou non. Seraient donc considérés comme n’opérant pas une entreprise individuelle, par exemple, un “chercheur universitaire dans une spécialité pointue lorsqu’il s’agit pour ce dernier d’une activité plutôt occasionnelle et isolée²⁷”; ce serait également le cas d’un expert reconnu qui est à la retraite et pour qui un tel contrat de consultation ne constitue pas un gagne-pain habituel. Serait toutefois considéré comme exploitant une entreprise individuelle un expert qui conclut régulièrement des contrats de consultation en tant que principale activité financière.

2. Contrats comportant une dépense inférieure au seuil d’appel d’offres public

Dans un deuxième temps, la LCOP laisse une importante marge de manœuvre aux organismes publics désireux de conclure un contrat comportant une dépense inférieure au seuil d’appel d’offres public. Plus particulièrement ces “petits contrats” ne sont pas assujettis à l’obligation quasi-systématique de procéder par appel d’offres public, laissant plutôt à l’organisme public le soin de choisir (et de documenter) le choix de la procédure de passation de marché qui semble la plus

²⁷ Pierre Giroux, Denis Lemieux et Nicholas Jobidon, *Loi commentée sur les contrats des organismes publics*, 2^e édition, Brossard, CCH, 2014, p. 88.

appropriée. **Ceci inclut la possibilité de conclure le contrat de gré à gré, sans appel d'offres.**

Pour Revenu Québec, le seuil d'appel d'offres public pour la conclusion de contrats de services **est présentement de 121 200 \$** (à noter toutefois que ce montant est indexé aux deux ans). Pour les contrats comportant une dépense inférieure à ce seuil, il n'est donc pas obligatoire selon la LCOP et ses règlements de procéder par appel d'offres et, tel que mentionné, il est possible de conclure le contrat de gré à gré, dans la mesure où les exigences de l'article 14 LCOP sont respectées. Ces exigences incluent, selon les situations, l'obligation de considérer le recours à l'appel d'offres public ou sur invitation, de considérer le recours à des concurrents locaux, d'effectuer une rotation parmi les concurrents et de mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi de l'exécution du contrat, incluant les dépenses supplémentaires que celui-ci peut engendrer²⁸.

La réglementation en vigueur prévoit quelques exigences relatives à la passation de gré à gré de contrats de services comportant une dépense inférieure au seuil:

- L'autorisation du dirigeant d'organisme public est nécessaire pour la conclusion de tout contrat d'une durée de plus de 3 ans, sans excéder une durée de 5 ans²⁹;
- Si la dépense est égale ou supérieure à 25 000 \$, le cocontractant doit détenir une attestation valide de Revenu Québec, à l'effet qu'il a produit ses déclarations et rapports et n'a pas de compte payable en souffrance à l'endroit du ministre du Revenu³⁰;
- Toujours si la dépense est égale ou supérieure à 25 000 \$, l'organisme public doit publier une description initiale et une description finale du

²⁸ Sur le choix du mode d'adjudication pour les petits contrats, voir généralement Nicholas Jobidon, *Contrats des organismes publics inférieurs au seuil d'appel d'offres – comment choisir le bon mode d'adjudication*, Brossard, CCH, 2012.

²⁹ Art. 46 du *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ c. C-65.1, r. 4 (ci-après le "RCS"); art. 57 du *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ c. C-65.1, r. 5.1 (ci-après le "RCTI").

³⁰ Art. 50.1 et suivants du RCS; art. 62 et suivants du RCTI.

contrat sur le système électronique d'appel d'offres³¹ (cette description inclut le mode d'attribution du contrat, le nom du cocontractant, la nature des services qui font l'objet du contrat, la date de conclusion et le montant du contrat).

Par ailleurs, tout contrat de services doit désormais être autorisé par le dirigeant d'organisme public, quoique ce pouvoir d'autorisation puisse être délégué en certains contextes³². À noter également qu'il irait manifestement à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la LCOP de diviser un contrat comportant une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public en plusieurs petits contrats afin de pouvoir attribuer tous ces petits contrats sans avoir recours à un appel d'offres public³³.

Cela dit, la *Directive concernant les contrats d'approvisionnement et de services* de Revenu Québec astreint la conclusion de contrats de services comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public à certains obligations additionnelles, notamment celle de procéder par appel d'offres sur invitation pour les contrats de plus de 50 000 \$ à 89 999 \$, et par appel d'offres public pour les contrats comportant une dépense de plus de 90 000 \$. Il est toutefois possible de déroger à cette obligation sur approbation du VPDG dans le premier cas, et du PDG dans le deuxième³⁴. L'autorisation du PDG est également nécessaire lorsque plus d'un contrat de services de moins de 50 000 \$ est conclu la même année avec le même fournisseur. À noter qu'il est également possible d'obtenir une dérogation à l'ensemble des règles de droit des marchés publics par décret du gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor³⁵.

³¹ Art. 52 et suivants du RCS; art. 73 et suivants du RCTI.

³² Art. 16 de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, RLRQ c. G-1.011

³³ Art. 12 LCOP.

³⁴ Art. 8.4 de la Directive.

³⁵ Art. 25 LCOP.

3. Contrats de services comportant une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public

Les contrats comportant une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public sont assujettis à l'ensemble des prescriptions de la LCOP et du régime juridique qui l'entoure. Il n'est ni nécessaire, ni possible de reproduire ici l'ensemble des obligations qui s'appliquent à l'organisme public, mais résumons ainsi les principales:

- L'organisme public ne peut adjudger le contrat qu'après la tenue d'un appel d'offres public (à noter que la tenue d'un appel d'offres public emporte une certaines quantités d'obligations pour l'organisme public, incluant des clauses qui doivent obligatoirement se retrouver dans les documents d'appel d'offres de même que l'obligation de traiter tous les soumissionnaires équitablement);
- En fonction du type d'appel d'offres choisi (par exemple, appel d'offres avec sollicitation uniquement d'un prix ou appel d'offres avec évaluation du rapport qualité-prix), l'organisme public devra adjudger le contrat au soumissionnaire ayant déposé la soumission la plus avantageuse économiquement;
- Les exigences des documents d'appel d'offres ne devront pas être rédigées de manière à restreindre indûment la concurrence, à défaut de quoi des entreprises intéressées par le contrat mais qui ne peuvent pas répondre aux conditions indiquées dans les documents d'appel d'offres pourront porter plainte à l'organisme public³⁶, puis à l'Autorité des marchés publics³⁷, afin de faire réviser la formulation des documents d'appel d'offres.

Tel que mentionné précédemment, le but du régime d'octroi de contrats par appel d'offres est justement de forcer l'organisme public à solliciter la concurrence et de

³⁶ Art. 21.0.4 LCOP.

³⁷ Art. 37 et suivants de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ c. 33.2.1.

l'empêcher de choisir son propre co-contractant³⁸; ces objectifs du régime peuvent évidemment faire obstacle à la conclusion d'un contrat avec un expert ou un consultant particulier.

Pour cette raison, la LCOP prévoit certaines exceptions permettant la conclusion de contrats publics sans qu'il soit nécessaire de procéder par appel d'offres public, ceci même lorsque le montant de la dépense est supérieur au seuil. Ainsi, lorsqu'un organisme public désire conclure un contrat de services avec un fournisseur particulier et qu'il est en mesure de démontrer que ce fournisseur est le seul qui soit en mesure de répondre à ses besoins, il pourra invoquer une de ces exceptions au motif qu'un appel d'offres public "ne servirait pas l'intérêt public"³⁹. Avant de conclure le contrat, par contre, l'organisme public devra publier un avis d'intention dans le système électronique d'appel d'offres afin de permettre "à toute entreprise intéressée de manifester son intérêt à réaliser ce contrat"⁴⁰. Ainsi, si par exemple plus d'un consultant ou expert se considère en mesure de répondre aux besoins de l'organisme public, ces personnes et entreprises intéressés pourront se manifester auprès de l'organisme public, auquel cas ce dernier devra décider s'il modifie sa décision et procède plutôt par appel d'offres public, ou s'il maintient sa décision d'octroyer le contrat exceptionnellement de gré à gré. Dans ce dernier cas, les entreprises intéressées pourront contester la décision de l'organisme public devant l'Autorité des marchés publics⁴¹.

³⁸ Pierre Giroux et Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, Brossard, CCH, édition sur feuilles mobiles (à jour en juillet 2020), ¶15-300.

³⁹ Art. 13(1)4^o LCOP.

⁴⁰ Art. 31.1 LCOP.

⁴¹ Art. 13.2 LCOP; art. 38 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ c. A-33.2.1.

Cadre normatif applicable à l'Agence de revenu du Canada

L'agence de revenu du Canada (ci-après l'ARC) n'est pas une "autorité contractante" soumise au *Règlement sur les marchés de l'État*⁴². Elle dispose donc d'une certaine liberté d'action, bien qu'elle ait dû se doter d'une "Directive sur les marchés de l'Agence de Revenu du Canada" (ci-après la "Directive") et des "Procédures de planification de l'approvisionnement et de l'administration" (ci-après les "procédures") qui font écho aux normes se retrouvant dans le RME. Par exemple, l'ARC ne peut conclure ses contrats de services comportant une dépense de plus de 40 000 \$ que dans le contexte d'un appel d'offres⁴³.

Cette liberté d'action permet à l'ARC d'adopter des outils contractuels plus variés et en certains cas plus adaptés, notamment afin de faciliter son accès à des services professionnels. À cette fin, l'ARC a publié en 2017 un appel de propositions (l'équivalent d'un appel d'offres) en "Approvisionnement des services professionnels⁴⁴" par lequel ils pré-qualifient un certain nombre d'entreprises soumissionnaires, à qui l'ARC peut ensuite déléguer des sous-contrats de services professionnels à la manière d'un contrat à commandes. Afin d'intéresser les entreprises, l'ARC garantit que chaque soumissionnaire retenu recevra un minimum du budget alloué pour cet appel de proposition, et qu'il incombe à l'ARC de s'en prévaloir en conséquence.

Il ne s'agit toutefois pas d'une solution parfaite, puisqu'ils sont souvent à la recherche des mêmes ressources fortement en demande et pour qui d'autres employeurs potentiels sont en compétition. Bien que les firmes de consultants qui ont été retenues suite à l'appel de proposition aient l'obligation d'exécuter les services lorsqu'ils sont retenus, ils ont la possibilité de proposer une ressource

⁴² DORS/87-402, art. 2 (ci-après le "RME"); *Loi sur les finances publiques*, LRC 1985, c. F-11, art. 41(2); à noter que l'ARC est toutefois soumise à certaines autres parties du RME, incluant l'article 18 qui prescrit des clauses insérées automatiquement insérées dans les contrats publics conclus par les organismes publics fédéraux, incluant l'ARC.

⁴³ RME art. 5, 6, 7; art. 6.1.1 – 6.2.1 de la Directive.

⁴⁴ Demande de proposition 1000335302 publiée le 13 juillet 2017, disponible sur www.achatsetventes.gc.ca

“équivalente” à l’ARC. Le problème semble s’exacerber alors que le contrat à commandes conclu suite à l’appel de propositions vieilli compte tenu que les prix sont ainsi figés à leur taux de 2017.

Puisque le seuil d’appel d’offres public applicable à l’ARC pour la conclusion de contrats de services est de 40 000 \$, on nous a informé qu’il n’arrivait jamais que l’ARC conclut effectivement des contrats de tels montants pour leurs besoins en expertise informatique; par ailleurs, considérant la nature du contrat à commande en “Approvisionnement des services professionnels” décrit ci-dessus, la conclusion de tels contrats à la pièce ne serait jamais opportune (et possiblement impossible en fonction des termes du contrat).

En définitive, l’ARC dispose d’une liberté additionnelle qui lui permet d’avoir recours à des solutions innovatives pour faciliter leur accès à l’expertise en matière de conclusion de contrats de services professionnels; toutefois, cette marge de manœuvre additionnelle ne règle pas en soi les problèmes liés aux conditions de marché.

Tableau comparatif

	Revenu Québec	Revenu Canada
Contrat avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle		
Régime juridique applicable	Droit civil (<i>Code civil du Québec</i>)	N/A – Aucun régime particulier
Mode d'octroi	Au choix, gré à gré par défaut	N/A
Autorisations requises	Conseil du Trésor (si plus de 50 000 \$)	Si services d'un ancien fonctionnaire
Montant maximal de la dépense	Aucun	N/A
Contrat de services comportant une dépense <u>inférieure</u> au seuil d'appel d'offres public		
Régime juridique applicable	LCOP – art. 14	Liberté contractuelle, principalement
Mode d'octroi	Au choix, le recours à l'appel d'offres doit être considéré mais n'est pas obligatoire	Procédure non compétitive – pas d'appel d'offres mais étude de marché
Autorisations requises	Dirigeant d'organisme Dirigeant d'organisme si durée de plus de 3 ans	Autorité fonctionnelle « Faible risque » si moins de 25 000 \$
Montant maximal de la dépense	122 200\$	40 000 \$
Contrat de services comportant une dépense <u>supérieure</u> au seuil d'appel d'offres public		
Régime juridique applicable	LCOP – art. 10 (Exception – art. 13)	Directive + Politique
Mode d'octroi	Appel d'offres public (Sauf exception)	Appel d'offres public (Sauf exception)
Autorisations requises	Dirigeant d'organisme Variables ⁴⁵	Autorité fonctionnelle – peut varier en fonction des délégations
Montant maximal de la dépense	Aucun	Aucun

⁴⁵ Voir à titre informatif la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*, C.T.216686 du 5 juillet 2016, modifiée la dernière fois par C.T.221194 du 2 juillet 2019.

ANNEXE 3 – ÉCHELLES SALARIALES⁴⁶

Les échelles salariales pour les employés à l'Agence du revenu du Canada sont divisées en cinq niveaux, comportant chacun huit échelons. Les deux premiers niveaux sont des postes de collaborateur individuel tel que des techniciens de soutien à l'infrastructure ou encore des programmeurs-analystes. Pour les niveaux trois et quatre, trois rôles repères sont possible, soient un rôle de contributeur individuel, de gestionnaire de projet ou de gestionnaire fonctionnel. Enfin, le cinquième niveau correspond uniquement à des postes de direction. Le tableau comparatif ci-dessous présente donc les différentes échelles salariales pour les postes 551, 552 et 553 chez Revenu Québec et des postes CS-03 et CS-04 à l'Agence du revenu du Canada.

552 – Conseillers en architecture des technologies de l'information		551 et 553 – Professionnels et coordonnateurs de projet en technologie de l'information		CS-03 – Conseiller technique (sécurité) et chef d'équipe (opérations infrastructure)		CS-04 – Conseiller principal (architecture) et gestionnaire (développement des applications)	
Échelon	Salaire	Échelon	Salaire	Échelon	Salaire	Échelon	Salaire
1	45 799\$	1	45 223\$	1	90 131\$	1	103 401\$
2	47 137\$	2	46 740\$				
3	48 717\$	3	48 307\$				
4	50 349\$	4	49 925\$	2	93 226\$	2	106 960\$
5	52 035\$	5	51 598\$				
6	53 780\$	6	53 326\$	3	96 328\$	3	110 508\$
7	55 580\$	7	55 112\$				
8	57 443\$	8	56 958\$	4	99 428\$	4	114 061\$
9	59 603\$	9	58 866\$				
10	61 802\$	10	61 038\$	5	102 527\$	5	117 615\$
11	64 083\$	11	63 290\$				
12	66 446\$	12	65 626\$	6	105 631\$	6	121 165\$
13	69 072\$	13	68 050\$				
14	71 628\$	14	70 571\$	7	108 726\$	7	124 719\$
15	74 652\$	15	73 548\$				
16	77 802\$	16	76 651\$	8	111 825\$	8	128 274\$
17	83 042\$	17	81 816\$				
18	86 195\$	18	84 921\$				
19	87 368\$	19	85 866\$				

⁴⁶ Les échelles salariales comparées dans cet exercice sont celles en vigueur en 2020 pour les deux parties.

ANNEXE 4 – LISTE DE MOTS-CLÉS

Gestion des ressources humaines/human resources management
Nouvelles pratiques + ressources humaines/new practices + human resources
Meilleures pratiques + ressources humaines/best practices + human resources
Système gestion ressources humaines/human resources management system
Programmes embauche gouvernementaux/government hiring programs
Recrutement d'employés/employee screening
Recrutement + secteur public/employee screening + public sector
Embauche + secteur public/hiring + public sector
Embauche + technologies information/hiring + information technologies
Accès à l'expertise + ressources informationnelles/access to expertise +
Développement des compétences/skill development
Conditions travail + secteur public/working conditions + public sector
Gestion contractuelle + secteur public/contract management + public sector
Règlements + gestion contractuelle publique/public contract management +
Attribution contrat + secteur public/contract awarding + public sector
Limitations + gestion contractuelle publique/public contract management
Public sector information management
Public-Sector Contract Management
Information resources
Information resources management in public sector
Hiring IT talent into government

Contractual management in government
Public sector procurement
Limits in public contract management
Retention of skills in public sector/administration
Attraction, development, and retention of talent
Bonnes pratiques de gestion des contrats par le public/Good practices of public
Regulation constraints on public procurement