



Munich Personal RePEc Archive

Quebec trade unionism and the Public-Private Partnerships : case of outsourcing

Gharyeni, Abdellatif and Mohamed, Yasmine

Université Laval

21 January 2016

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/101721/>
MPRA Paper No. 101721, posted 11 Jul 2020 10:50 UTC

Syndicalisme québécois face à l'enjeu des partenariats public-privé : cas de la sous-traitance

Abdellatif Gharyeni¹

Yasmine Mohamed²

21 janvier 2016

Résumé : Les évolutions récentes des relations du travail au Québec portent plusieurs controverses. Les organisations dans le secteur public ont subi des changements majeurs et ont dû s'adapter à l'évolution des environnements des affaires. À l'instar du secteur privé, la sous-traitance s'est normalisée avec l'émergence du néolibéralisme. Cet article confronte la littérature existante sur les partenariats public-privé et la sous-traitance. Notre principal objectif de recherche est de décrypter les avantages et les limites de ce lien. En effet, une conception théorique est de mise pour évaluer la pertinence scientifique de l'hypothèse de la reconfiguration des marchés du travail. L'ensemble des analyses montrent que la sous-traitance dans le secteur public n'est autre qu'un maillage entre l'économique et la politique bien aligné avec la perspective managériale. En dépit des gains en termes de coûts de transaction, elle n'a servi qu'un facteur de tensions entre le gouvernement et les syndicats.

Mots-clés : *Partenariats public-privé ; Sous-traitance ; Relations du travail ; Syndicat*

Quebec trade unionism and the Public-Private Partnerships : case of outsourcing

Abstract : Recent developments in labor relations in Quebec carry several controversies. Public sector organizations have undergone major changes and have had to adapt to changing business environments. Like the private sector, outsourcing has normalized with the emergence of neoliberalism. This article compares the existing literature on public-private partnerships and subcontracting. Our main research objective is to decipher the nature of this link. Indeed, a theoretical conception is required to assess the scientific relevance of the hypothesis of the reconfiguration of labor markets. All of the analyzes show that subcontracting in the public sector is nothing other than a mesh between economics and politics well aligned with managerial perspective. Despite the gains in terms of transaction costs, it has only served as a factor of tension between the government and the trade unions.

Key words : *Public-private partnerships ; Outsourcing ; Employment relationships ; trade union*
JEL Classification : *D23, M55, J53, J52*

¹ Doctorant en Relations Industrielles (Université Laval)
*courriel : abdellatif.gharyeni.1@ulaval.ca

² Doctorante en Relations Industrielles (Université Laval)
*courriel : yasmine.mohamed.1@ulaval.ca

Introduction

« ... diminuer la sous-traitance et arrêter une fois pour toutes de payer jusqu'au double du prix... » (Présidente générale du SFPQ, Lucie Martineau, QUÉBEC le 17 juin 2015)

Il ne se passe pas une semaine sans que les syndicats, les journaux ou les bulletins d'information ne mentionnent des revendications syndicales contre la sous-traitance dans le secteur public. Avec la sous-traitance, l'administration publique conserve l'entière responsabilité des opérations ainsi que la responsabilité financière et délègue l'exécution de certains travaux à des entreprises privées. Les parties sont liées par un contrat commercial qui spécifie les exigences au niveau des produits ou des services à livrer et les prix. La durée de contrat varie selon la complexité des tâches à effectuer, mais se mesure souvent en mois (Aubert et Patry, 2004). Pratiquement, l'État se tourne vers la sous-traitance si ces objectifs de flexibilité et de contrôle des coûts ne peuvent pas être atteints autrement, sous prétexte qu'en milieu syndiqué les coûts de la main-d'œuvre sont généralement plus élevés et les règles de travail sont plus contraignantes qu'en milieu non syndiqué (Harrisson et al., 2005).

La sous-traitance est devenue remarquable les dernières années. Selon les données du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), les transactions incluant des sous-traitants, dans les ministères et les organismes du gouvernement du Québec, sont passées de 845 millions de dollars en 2003–2004 à 1 milliard 458 millions de dollars en 2007–2008. Il s'agit d'un accroissement de 75 % (Rapport de la Commission de la Fonction Publique [CFP] du gouvernement du Québec, mai 2012, p.7). En somme, les données montrent un usage croissant de la sous-traitance dans la fonction publique.

Plusieurs études analysent l'impact de la sous-traitance sur les relations du travail. Le problème dépasse la simple modification des conditions et des normes de travail avec le changement de l'employeur (donneur d'ordre). Selon Lapointe (2014), la sous-traitance est l'une des principales raisons des arrêts de travail de nature défensive. De même, il souligne qu'au Québec la sous-traitance fait l'exception dans la protection des syndicats et l'accès favorable à la syndicalisation. Plus spécifiquement, selon Jalette et al. (2008), sur le total des conventions collectives, la proportion des conflits où le principal enjeu porte sur la sous-traitance a plus que triplé entre 1997 et 2006. En revanche, la volonté de l'État de réduire ses dépenses et d'augmenter la flexibilité du travail de même que l'extension de la portée de l'article 45 du Code du travail a certainement accru le quota de la sous-traitance comme enjeu de négociation.

La suite de ce document est composée de deux sections. Dans la première, nous présentons notre cadre conceptuel et théorique. Dans la deuxième section, nous passons à un examen critique sur le plan micro et macro afin de vérifier si la sous-traitance est effectivement nuisible aux relations du travail.

I. Cadre conceptuel et théorique

Cette première section est composée de trois sous-sections. Premièrement, nous analysons le mode de fonctionnement de PPP. Notre principal objectif est de déterminer la nature des liens avec la sous-traitance. Deuxièmement, nous abordons notre cadre théorique. Nous présentons le modèle d'Atkinson (1984). Il avance une centrifugation de l'emploi du cœur vers les marchés périphériques du travail. Ce modèle nous offre des pistes pour analyser l'impact de la mondialisation, de la financiarisation des économies, de nouvelles technologies et de l'économie de savoir sur les nouvelles relations d'emploi. Troisièmement, il sera question de décrypter les apports de la sous-traitance.

1. Cadre conceptuel

Les changements dans les modèles traditionnels de prestation de services se sont intensifiés depuis la fin des années 1970 avec les différents mouvements de modernisation de la gestion des organisations publique. Dès lors, il était question de dépasser le modèle bureaucratique classique et le début d'une période marquée par une rhétorique néolibérale. L'objectif de différentes initiatives est la redéfinition du périmètre d'action et des modes d'intervention de l'État (Facal et Bernier, 2008). Au Québec, les vagues de privatisations dans les années 1980 ont été contestées par les partenaires sociaux et ont incité les décideurs politiques à explorer de nouvelles configurations organisationnelles et des stratégies innovantes d'offre de services publics (Delisle, 2010). Somme toute, la sous-traitance et d'autres modes d'impartition sont issus des mouvements d'ouverture et du rapprochement entre l'État et les entreprises privées (Mazouz, 2012).

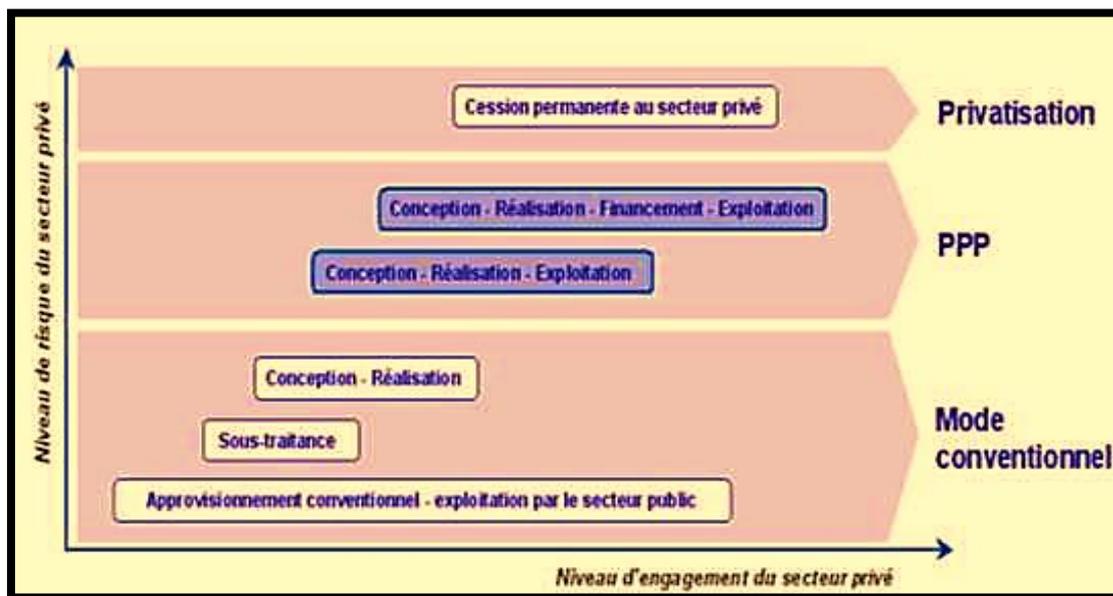
1.1. La différence entre les partenariats public-privé et la sous-traitance

Les partenaires privées prennent des tâches dans les différentes phases de projets publics allant de la conception jusqu'à l'exploitation directe de projets. Les différents modes d'impartition sont opérés par des contrats à moyen et à long terme. En particulier, il s'agit de projets d'infrastructure, de la fourniture des équipements, de la production et de la prestation de services aux consommateurs finaux et aux institutions (Aubert et Patry, 2004). Par ailleurs, le rapport d'interdépendance entre les secteurs public et privé montre trop de confusion notamment en ce qui concerne la sous-traitance.

La littérature récente met en œuvre plusieurs typologies et différentes interprétations de la relation entre les PPP et la sous-traitance. Au Québec, la privatisation et la sous-traitance ne sont pas considérées comme des PPP (Gouvernement du Québec, 2004). Cependant, d'autres spécialistes en relation du travail les considèrent comme de synonymes (Danis, 2004 ; Le Cren

et Boutin 2004). De plus, les syndicats affirment que les PPP ne sont autres qu'un recours à la sous-traitance et un traçage de voie vers la privatisation (CSN, 2005 ; ASSE, 2009 ; SFPQ, 2015). A priori, selon une publication du Gouvernement du Québec, les différents projets publics peuvent être classés selon le niveau de risque et d'engagement du secteur privé :

Figure1 : Les principaux modèles de prestation de projets publics



Source : Gouvernement du Québec (2004, Annexe 2, p. 10)

Les types de projets qui engagent un partenaire public et un partenaire privé peuvent aller du mode conventionnel jusqu'à la privatisation. Ces partenariats peuvent aussi être classés selon le mode de prestation. Selon ce rapport, la sous-traitance est un transfert des activités ou des opérations au secteur privé. Elles ont un faible niveau d'engagement et de risque. Ainsi, « La sous-traitance et la privatisation ne sont pas considérées comme des PPP ». En effet, ce rapport est souvent critiqué dans les débats sur la relation entre les PPP et la sous-traitance.

Danis (2004) avance une autre typologie. Deux grands types de relations peuvent spécifier les relations du partenariat. Premièrement, il s'agit des relations organisationnelles verticales. Elles s'appuient davantage sur la notion de la hiérarchie. L'une des parties contrôle les orientations de l'autre. Deuxièmement, il s'agit des relations horizontales. Elles mettent en égalité du pouvoir les deux partenaires dans les prises de décisions avec une participation mutuelle à l'action. En somme, elles sont qualifiées de pures relations du partenariat. Cependant, les relations organisationnelles verticales, en donnant l'exemple des contrats de sous-traitance, ne sont pas qualifiées du partenariat.

Le Cren et Boutin (2004) avancent une typologie de PPP plus spécifique. Ils font la distinction entre trois types de PPP : de réciprocité, d'opportunité et de services. Cette classification est fondée sur la nature de la relation entre les deux partenaires. Pour le partenariat de réciprocité, il est fondé sur une relation sans hiérarchie et il engage les partenaires au début et à la fin de processus. La réciprocité désigne la complémentarité et le partage des ressources. Pour le deuxième type du partenariat, l'utilisation du terme opportunité révèle une relation inégalitaire entre les deux partenaires. Il désigne davantage de considérations d'autorité. Un des partenaires possède davantage pouvoir par rapport à l'autre. Ce partenariat est basé sur un échange de services. Enfin, c'est un partenariat de prestation de services. Il s'agit en particulier de la gestion d'un service public par un partenaire privé. Selon Le Cren et Boutin (2004), ce partenariat prend davantage la vocation de la sous-traitance. Somme toute, ils insistent sur les liens hiérarchiques d'autorité et l'importance des partenaires à développer une capacité d'échange et de partage tout en reconnaissant les limites de chacun.

Dans l'ensemble, les 3 typologies nous ont permis de juger et d'analyser de façon plus précise les différents types de relations et d'enlever la confusion entourant les PPP. Nous concluons que la sous-traitance peut représenter une forme contractuelle très précise qui répond particulièrement à l'ensemble des caractéristiques pour pouvoir faire partie du mode de financement des PPP. Dans les paragraphes suivants, nous mettons l'accent davantage sur la sous-traitance et son mode de fonctionnement.

1.2. La sous-traitance

Il existe plusieurs interprétations sur l'origine de la sous-traitance (Weil, 2014). Au Canada, selon Hébert et Simon (2013), l'émergence de la sous-traitance remonte à la période de l'entre-deux-guerres. Elle vise à répondre aux besoins d'armement. Ainsi, de petites entreprises privées se sont introduites dans un réseau national de production. Toutefois, ces affaires ont cessé d'exister avec la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès lors, les relations du travail se sont développées dans un contexte de prospérité économique et un esprit favorable à l'autorité publique. Cependant, dès la fin des années 1970, la croissance économique perd de la vitesse et les gains de productivité ont commencé à décliner. L'État est séduit par l'idée de sous-traiter une partie de ces activités au même titre que les grandes entreprises. Le principal objectif est de diminuer les dépenses publiques. En effet, à l'instar du secteur privé, cette pratique s'est normalisée avec la montée du néolibéralisme.

1.3. Les différents types de la sous-traitance

Plusieurs chercheurs avancent trois grands types de sous-traitance (Audenrode et Fortin, 2003 ; Danis, 2004 ; Hébert et Simon, 2013). Il s'agit de la sous-traitance de spécialité, de la sous-traitance d'économie et de la sous-traitance pour insuffisance de capacité.

- **La sous-traitance de spécialité** est utilisée dans des activités de soutien ou stratégiques. Elle désigne une activité que l'institution donneuse d'ordre ne sait pas ou ne sait plus faire elle-même la faire. Il s'agit des formes d'activités avec des exigences techniques élevées. Cette externalisation des relations d'emploi est justifiée par le besoin de services spécialisés. L'exemple le plus répandu est le cas où une organisation fait appel à des spécialistes en technologies de l'information.
- **La sous-traitance d'économie** désigne des situations où l'organisation choisit de confier une partie de ses activités à un tiers pour des motifs de coûts. Le sous-traitant effectue la même tâche plus efficacement et à moindres coûts de main-d'œuvre. Donc, l'organisation publique externalise une partie de ses opérations à une main-d'œuvre souvent à faible salaire. Elle n'a pas à se soucier d'avantages sociaux, de négociations syndicales ou des outils nécessaires pour effectuer les opérations.
- **La sous-traitance pour insuffisance de capacité** permet aux organisations publiques de répondre à des fluctuations de la demande de services. De même, elle est souvent un outil pour alléger la charge de travail en période de pointe ou lorsque le secteur d'activité est de nature instable. Ainsi, la sous-traitance de capacité est utilisée dans des activités secondaires, peu complexes et à faible valeur ajoutée pour l'organisation.

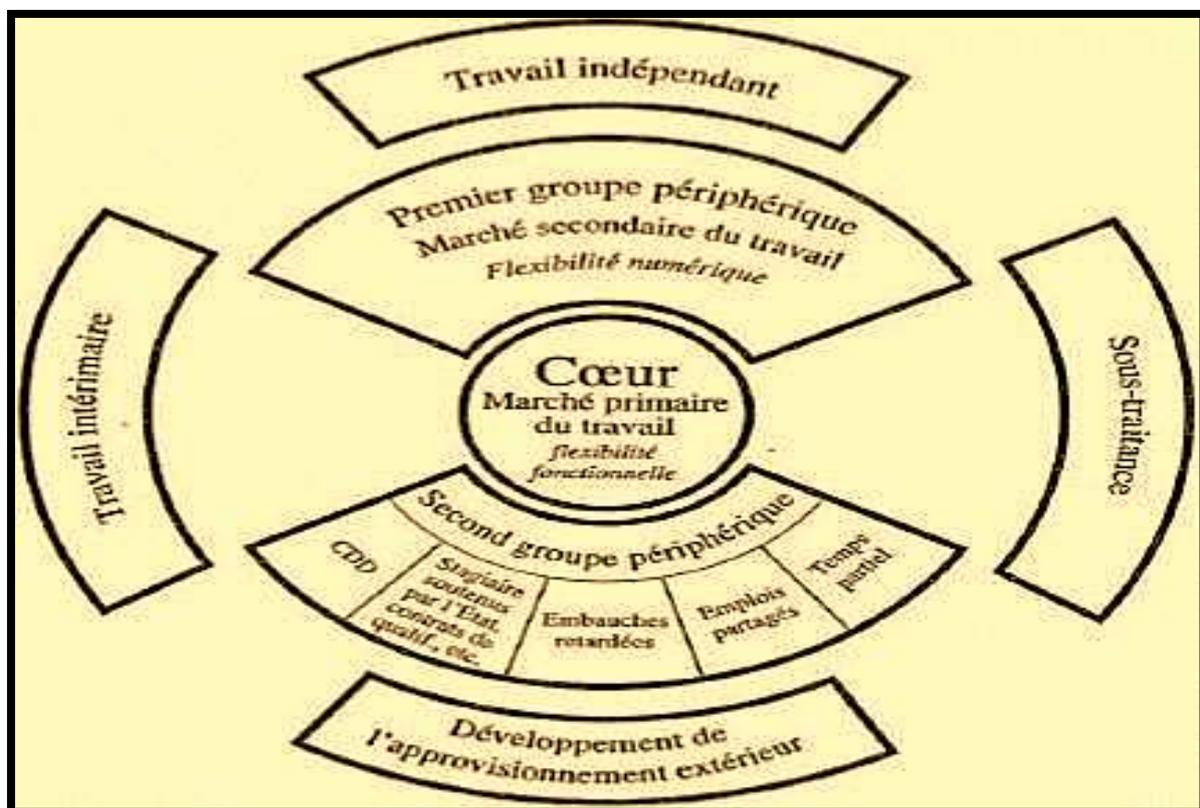
Somme toute, la définition de ces trois formes de sous-traitance ne suffit pas à saisir ses effets économiques et sociaux. Une conception théorique est donc de mise. Les paragraphes suivants ont un double objectif. D'une part, nous essayons de repérer les différentes nouvelles formes d'emploi. D'autre part, nous analysons les relations du travail dans la sous-traitance.

2. Cadre théorique

Le phénomène de la fragmentation des marchés du travail émerge à travers une généralisation du modèle cœur-périphérie (*figure 2*). Il s'est traduit par une réhiérarchisation des formes traditionnelles d'emploi. Plusieurs points de convergence et de divergence caractérisent les différentes formes d'emploi. Selon Atkinson (1984), les grandes entreprises sous-traitent les activités à faible valeur ajoutée et avec elles les types d'emplois jugés non nécessaires. Durand

(2004)³ montre que cette modélisation est omniprésente dans toutes les activités de toutes les organisations. De plus, la centrifugation touche les activités considérées comme stratégiques, soit le cœur de l'organisation du travail. En effet, la centrifugation ne caractérise pas seulement les rapports donneurs d'ordres/sous-traitant, mais de plus en plus chacun de ses sous-ensembles. Dans le même ordre d'idée, Durand (2004) mentionne que le premier modèle développé par Atkinson (1984) a subi des mutations profondes imposées par les nouvelles tendances sur le marché du travail. Par conséquent, les activités périphériques comme la sous-traitance, le travail temporaire et les travailleurs indépendants ont émergées parfois au cœur même du marché primaire du travail.

Figure 2 : Le modèle d'Atkinson de la firme flexible et de la fragmentation des marchés du travail



Source : Durand (2004, p. 185).

Les relations du travail sous la sous-traitance s'inscrivent pleinement dans cette reconfiguration des marchés du travail comme l'illustre la figure 2. Le noyau dur au centre regroupe des salariés avec des emplois stables et titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) autour duquel gravitent des électrons. Il s'agit d'une multiplicité de salariés en emplois instables avec

³ La figure ci-dessous est traduite par Durand (2004) de l'article d'Atkinson (1984).

des formes particulières d'emploi. Dans le premier disque, autour du noyau, nous trouvons les contrats à durée déterminée (CDD), les salariés à temps partiel, les titulaires de contrats aidés et les stagiaires. Dans le deuxième disque, nous trouvons les auxiliaires, soit ceux qui ont un contrat commercial. Nous pouvons trouver les travailleurs indépendants ponctuels ou occasionnels, les intérimaires et les sous-traitants. Il est intéressant de noter que certains employés de sous-traitants sont parfois durablement présents chez l'organisation hôte.

Cette vision un peu binaire est conforme au profil de l'offre sur le marché du travail. Cette distinction est très importante par rapport aux autres classifications. En pratique, chaque forme d'emploi comporte une certaine prérogative. C'est ce que nous allons voir avec la sous-traitance.

3. Les avantages de la sous-traitance

Après ce bref tour d'horizon de différentes nouvelles formes d'emploi, il est intéressant de vérifier les apports de la sous-traitance (Sapir, 2000 ; Audenrode et Fortin, 2003 ; Aubert et Patry 2004 ; Hébert et Simon, 2013). Les bienfaits prévus de la sous-traitance peuvent être résumés en quatre principaux points : la création d'emplois, la réduction des coûts, une gestion plus efficace et une solution flexible et économique.

3.1. La création d'emplois

Les défenseurs de la sous-traitance avancent comme principal argument la création d'emplois. Selon cette optique, une organisation n'accède à cette pratique qu'en situation de croissance et de maturation. En effet, l'État permet la création et l'agrandissement des PME. Donc, économiquement, limiter la sous-traitance équivaut automatiquement à une diminution de la croissance organisationnelle et de la création d'emplois.

Plus spécifiquement, selon Audenrode et Fortin (2003, *in* Hébert et Simon, 2013, p.16), « *les PME d'aujourd'hui sont les grandes entreprises de demain, et du fait qu'elles créent de nombreux emplois, elles offrent des portes d'entrée sur le marché du travail à des générations entières de travailleurs* ». Somme toute, la sous-traitance paraît bien comme un multiplicateur d'investissement.

3.2. La réduction des coûts

L'État fait recours à la sous-traitance pour optimiser les coûts de ses services. Afin d'atteindre l'efficacité et l'efficience dans l'organisation du travail, le sous-traitant peut effectuer les mêmes tâches à moindres coûts. Nous pouvons avancer à titre d'exemple la sous-traitance de déneigement par les municipalités, comme un des exemples souvent cités. Ce procédé n'est pas

tant lié à la sous-traitance de capacité ou même de spécialisation, mais bien à la sous-traitance d'économie.

L'État, surtout s'il gère une institution ou une entreprise à hauts salaires, n'aura pas un grand intérêt à gérer un employé pour ce type d'activités (Hébert et Simon, 2013). Somme toute, il est compréhensible que l'État, dont la compétitivité s'est principalement établie sur sa capacité à satisfaire les besoins de contribuables à prix abordable, mise constamment une stratégie de recherche des moindres coûts.

3.3. Une gestion plus efficace

Le recours à la sous-traitance peut être à des fins managériales. En sous-traitant une partie de ses activités, notamment, périphérique, le donneur d'ordre peut se concentrer davantage sur ses compétences de base. En contrepartie, il peut bénéficier de service de haute qualité, d'idées innovatrices et de savoir-faire d'une autre entreprise.

Somme toute, les organisations doivent bien gérer leurs ressources et se concentrer sur les activités qui auront un impact positif sur les activités centrales. L'exemple couramment utilisé dans la littérature scientifique est les entreprises privées d'ingénieurs-conseils sous-traitées pour les activités informatiques, de programmation jusqu'à l'entretien (Macdonald, 2011).

3.4. Une solution flexible et économique

La sous-traitance est avancée souvent comme une solution flexible et économique. Selon Aubert et Patry (2004), le processus décisionnel de l'entreprise privée est plus rapide. En revanche, dans le secteur public, ce processus peut être perçu comme plus lent avec un mode de fonctionnement beaucoup plus rigide et des procédures beaucoup plus lourdes. Ceux-ci donnent un avantage concurrentiel aux entreprises privées, en termes du plus grand dynamisme et de la souplesse décisionnelle.

Par ailleurs, la sous-traitance peut produire un accroissement du PIB. Les activités précédemment réalisées dans les organisations ne sont pas souvent comptabilisées comme achat et vente. Cette transformation structurelle illustre d'une manière comptable des opérations qui existent, mais qui ne sont pas prises en compte. Donc, la sous-traitance fait apparaître cette catégorie des activités déjà existantes, mais qui se déroulaient au sein des organisations et qui était comptabilisée dans un même bilan. Somme toute, l'État peut gagner en amont et en aval.

À ce stade-là, nous sommes un peu fascinés par la sous-traitance. Il s'agit d'un modèle d'affaires dynamique et bien aligné avec les besoins et les objectifs de l'État post-moderne.

L'examen critique dans la deuxième partie peut nous permettre de mieux comprendre cette pratique.

II. Examen critique

L'image de la sous-traitance à l'égard de l'opinion publique n'est pas si visible et les revendications sont souvent résumées à une politisation des décisions de l'État. Selon Desgroseilliers (2014), le prétexte de départ pour le gouvernement est de recourir à la sous-traitance pour resserrer les services offerts autour de sa mission principale. Il s'agit en particulier des services sociaux, de l'éducation et des réseaux de la santé. Toutefois, divers services ont été abandonnés au profit des entreprises privées. Le spectre s'élargit pour que celles-ci développent et offrent certains services directs aux consommateurs finaux. En outre, elle souligne que l'État tend même à forcer les directions d'établissement pour recourir à la sous-traitance. En termes des relations du travail, selon Lapointe (2015), la sous-traitance est un outil pour réduire le pouvoir syndical. Dans cette deuxième partie, nous essayons de décrypter les principales critiques sur le plan micro et macro relatives à la sous-traitance dans le secteur public. En effet, cette partie va nous apporter des éléments des réponses à notre problématique, à savoir si la sous-traitance est réellement nuisible aux relations du travail.

1. Critiques sur le plan macro

Tout d'abord, nous soulignons l'impact de la création de l'Agence des PPP et les résultats du Plan de modernisation. Ensuite, nous montrons que les gains engendrés par le recours à la sous-traitance sont remis en question. Enfin, nous analysons l'effet de cette pratique sur le consommateur final.

1.1. Agence des PPP et Plan de modernisation

Selon Filteau (2005), la création de l'Agence des PPP en 2003 n'est autre qu'un moyen pour faciliter le recours à la sous-traitance. Pour lui, « *la création de l'Agence des PPP doit être analysée à la lumière des récents bouleversements dans le régime des relations du travail* ». En revanche, De Sève (2004) souligne que l'ouverture des marchés publics aux entreprises privées est due à l'ensemble des accords commerciaux signés par le Canada et le Québec⁴. Il ajoute que le Plan de modernisation, appliqué entre 2004 et 2007, n'est autre qu'un plan d'ajustement structurel imposé par les traités de libéralisation des échanges. Plus spécifiquement, selon Rouillard et al. (2009), ce plan est une source de confusion et porte

⁴ Il est aussi intéressant de noter que les accords des partenariats signés sur les marchés publics entre le Québec et les autres provinces voisines ont imposé des contraintes aux appels d'offres publics. Ils donnent des avantages aux entreprises étrangères en matière d'accès aux marchés publics québécois (De Sève, 2004).

beaucoup d'incohérence. Loin d'atteindre ses objectifs, il n'a servi qu'un facteur de tensions et de conflits entre l'État et les syndicats. Il s'agit en particulier du SFPQ et du SPGQ. En peu de mots, selon Aubert et Patry (2004), en sous-traitant certaines activités, l'État cherche à se conformer aux spécifications plutôt qu'à l'atteinte des objectifs de la performance.

1.2. Des gains remis en question

Certaines études remettent en doute l'ampleur des gains de productivité rendus possibles par la sous-traitance. D'une vision économique, les sous-traitants ne sont pas souvent plus productifs. Les gains engendrés sont liés à la façon de faire le plus avec le moins. Une partie des thésaurisations réalisées est au détriment de la rémunération et des avantages sociaux des travailleurs. En effet, la sous-traitance dans les établissements publics aura pour fins une certaine désyndicalisation, sans la création de nouveaux biens et de services.

En outre, sur le fait que la sous-traitance est une locomotive de croissance économique par le biais de PME, ces dernières ne sont pas toutes des PME locales. Elles sont parfois de grandes entreprises multinationales (Gagnon et al, 2003). Également, sur ce point, le Front commun (2014) a souligné que la sous-traitance donne lieu à la naissance de grands monopoles qui pourront bientôt dicter leurs conditions aux établissements publics. Ainsi, ces derniers seront en dépendance et à la merci de ces multinationales. Somme toute, sur une longue période, la sous-traitance est une fuite vers l'avant.

1.3. Coûts, données privées et transparence

Dans une étude cas sur la sous-traitance de l'échantillonnage forestier dans le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, le SFPQ (2015) souligne que ces travaux échappent de plus en plus au ministère. De plus, les travaux de l'entreprise sous-traitante ne sont pas conformes aux normes et coûteux. Le rapport souligne que les surcoûts associés à la rémunération globale du personnel sont de l'ordre de 4,6 % à 52,3 %.

En revanche, la sous-traitance dans les technologies de l'information paraît bien le sujet le plus préoccupant pour les syndicats. Un rapport du SFPQ (2015) souligne une augmentation de 257 % en valeur des contrats de service, et ce, dans l'ensemble des ministères et des organismes entre 2003 et 2013. Ces résultats sont conformes à la recherche réalisée par Hébert et Simon (2013). Sur trois de quatre cas étudiés dans des établissements publics, les dépassements de coûts dans les projets en technologies de l'information varient entre 29 % et 287 %. Également,

nous pouvons souligner les retards sur les délais de réalisation de projets. Ils peuvent atteindre jusqu'à quatre ans. Sur ce dernier point, il y a deux projets suspendus après deux ans de retard. À l'échelle fédérale, une étude de Macdonald (2011) peut donner d'autres pistes d'analyses des effets pervers de la sous-traitance. Il étudie les données de quatre ministères qui font beaucoup appel à la sous-traitance. Il constate que 10 entreprises accaparent environ 40 % du budget alloué à la sous-traitance. IBM et Oracle sont parmi ces entreprises sous-traitantes. Leurs principaux sièges sociaux se trouvent aux États-Unis. En outre, Macdonald (2011) conclut que le coût moyen dans trois domaines d'activité, soit les gestionnaires consultants, les consultants dans les technologies de l'information et l'aide temporaire, a augmenté d'environ 80 % entre 2005–2006 et 2009–2010. À titre d'exemple, dans le cas de la sous-traitance des consultants dans les technologies de l'information, l'augmentation est de 123 %, pour la même période. Macdonald (2011, p.6) constate que ces entreprises sont devenues une fonction publique fantôme : « *they have become a shadow public service without having to meet the same transparency standards of the actual public service* ».

2. Critique sur le plan micro

L'impertinence de cette pratique devrait aller de pair avec son incohérence au niveau micro. A priori, une incohérence au niveau micro signale toujours une faille majeure au niveau de conditions et de normes de travail. Tout d'abord, nous explorons les effets néfastes de la sous-traitance sur l'organisation publique. Ensuite, nous montrons que non seulement certaines pratiques de sous-traitant ne respectent pas les normes institutionnelles, mais aussi il n'y a aucun transfert d'expertise. Ceci entraîne une dépendance envers l'externe. Également, nous pouvons noter que la sous-traitance est une véritable source de précarité. Enfin, il est important de souligner que les modifications de l'article 45 du Code du travail ont bien touché la dynamique des relations du travail.

2.1. Frontières de l'organisation publique

Le sous-traitant ajuste la gestion de l'emploi en fonction de ses besoins et ses prévisions des coûts. En outre, l'entreprise sous-traitante est parfois hébergée ou installée dans les locaux publics. Ceci amène à faire cohabiter des ressources humaines externes qui sont parfois en situation de coopération étroite dans le même lieu avec les titulaires.

En effet, ce sont les repères et les frontières de l'organisation classique qui sont radicalement bouleversés (Danis, 2004). Ces différents aspects sont clairement remarquables dans le rapport de la Commission de la Fonction Publique souligné ci-dessous.

2.2. Normes institutionnelles, dépendance, précarité et perte d'expertise

Selon les données du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), les transactions incluant des sous-traitants, dans les ministères et les organismes du gouvernement du Québec, ont augmenté de 75 % entre 2003–2004 et 2007–2008. En effet, la Commission de la Fonction Publique (CFP) du gouvernement du Québec, dans son rapport de vérification sur les contrats de service assimilables à des contrats du travail, en mai 2012, a conclu que cette augmentation est accompagnée par des pratiques d'embauche non compatibles à la Loi sur la fonction publique : *« La Commission s'inquiète de cette situation et c'est pourquoi elle a décidé d'examiner l'ampleur du [phénomène] qui contrevient aux valeurs et aux principes de la loi sur la fonction publique »* (p.11).

En outre, la Commission a étudié l'accès à la sous-traitance en examinant les contrats de services octroyés entre le premier avril 2009 et le 31 mars 2010 par le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MARMROT), le Ministère du Développement économique, de l'innovation et l'Exportation (MDEIE) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Sur un échantillon de 132 contrats, la Commission a conclu que près du 23 % (31/132) ne sont pas conforme. Certains indicateurs permettaient de montrer une similitude aux critères de contrats de travail. En fait, le prestataire exécutait 90 % de son mandat dans les locaux gouvernementaux. De plus, 45 % de ses effectifs travaillent selon un horaire de travail prédéterminé. De même, 84 % de sous-traitant utilisent des équipements ou des services du ministère ou de l'organisme. Également, 58 % des sous-traitants reçoivent des instructions régulières et précises de travail sur les modalités d'exécution. Enfin, la Commission note que 19 % de sous-traitant recevait une formation propre aux besoins du ministère ou de l'organisme.

Dans la même veine, selon Macdonald (2011), les sous-traitants ne sont pas rémunérés selon les conventions collectives établies dans le secteur public. En revanche, les institutions gouvernementales sont sans cesse appelées à réduire leur personnel. Le résultat net est une perte d'expertise dans la fonction publique. En outre, la sous-traitance a des effets néfastes quant aux stabilités de l'emploi, les risques de santé et sécurité au travail et la perte de la transmission de savoir-faire lié à la vitesse de rotation de personnel. Somme toute, selon Noiseux (2012, p. 49) : *« la flexibilisation par la centrifugation de l'emploi vers les marchés périphériques du travail et la précarisation sont deux facettes d'une même réalité »*.

2.3. Article 45, protection sociale et présence syndicale

Entre 2000 et 2013, la sous-traitance s'affiche comme le premier enjeu syndical défensif contre la détérioration des conditions de travail et d'emploi (Lapointe, 2014). Plus spécifiquement, dès le début des années 2000, le débat s'est intensifié sur la lecture de modifications apportées à l'article 45 du Code du travail (2001, 2004). Cet article définit les droits des travailleurs quand une entreprise syndiquée cède totalement ou partiellement ses activités. Le premier alinéa mentionne que « *L'aliénation ou la concession totale ou partielle d'une entreprise n'invalide aucune accréditation [...] aucune convention collective ni aucune concession totale ou partielle.* » (Art. 45. al. 1. C.t.). Néanmoins, le problème dépasse ce paragraphe. Le flou juridique est lié au glissement dans les alinéas d'après. Selon Coutu et al. (2013) « *l'article 45 C.t. marque une nette rupture avec le droit civil* ». En bref, le nombre des commentaires et des analyses autour de cet article augmente son quota. Le principal enjeu est lié à l'interprétation de la concession partielle. Elle reste dans l'imposture juridique et déconnectée de la réalité du monde de travail.

Selon Filteau (2005), ces modifications ont affaibli les syndicats et la portée du Code du travail pour faciliter l'accès à la sous-traitance. Au début, l'article 45 est deviné de sorte que le transfert de quelques activités étatiques serait accompagné par le transfert au nouvel exécutant l'accréditation syndicale et la convention collective des salariés. Autrement, si une municipalité sous-traitait une partie de ses opérations de déneigement, les travailleurs du sous-traitant bénéficiaient de la même accréditation syndicale et de la même convention collective que les déneigeurs employés par la municipalité avant l'externalisation. Cependant, depuis la modification de cet article, les sous-traitants ont la possibilité d'accéder au marché public sans avoir à se soucier du transfert de l'accréditation syndicale ou de la convention collective.

Selon Lapointe (2015), la sous-traitance a bien diminué le nombre des emplois syndiqués, en transférant de bons emplois vers des entreprises où les salaires sont beaucoup plus bas et la syndicalisation n'existe quasiment pas. Donc, ce phénomène est en partie lié à la volonté des employeurs de modifier les statuts de la convention collective sous prétexte de la mondialisation et de la concurrence internationale.

Conclusion

Parvenus au terme de ce travail dans lequel il était question de faire une étude critique de la sous-traitance dans la fonction publique, nous avons enlevé en partie la confusion entourant ce modèle d'affaires. La sous-traitance s'inscrit pleinement dans le nouveau régime de croissance économique. Cette pratique comporte trois principaux types (économie, capacité et expertise) et quatre principales dimensions (création d'emplois, réduction des coûts, gestion plus efficace

et solution flexible et économique). Leur confrontation nous a permis de remarquer le caractère flou de ce modèle d'affaires.

Sur le plan macro, le Plan de modernisation et l'Agence des PPP ont affaibli les relations du travail. La sous-traitance peut être considérée comme une rhétorique publique d'inspiration néolibérale. Les gains liés à la sous-traitance sont remis en question. Cette pratique n'est autre qu'un outil de désyndicalisation. De plus, la sous-traitance manque parfois de transparence. Dans certains cas, il paraît une menace aux données privées. Enfin, nous avons noté que cette pratique est la principale cause de collusion et de corruption dans les marchés publics et parapublics.

Sur le plan micro, nous avons montré que la sous-traitance porte des effets néfastes sur les conditions et les normes de travail. Également, nous avons noté que certaines pratiques de sous-traitant ne respectent pas les normes institutionnelles. De plus, l'État peut rester en dépendance des compétences externe. Enfin, nous avons souligné que les modifications de l'article 45 ont des impacts sur les relations du travail. Somme toute, les coûts réels de la sous-traitance ne prévoient pas vers un partenariat constructif.

Dans l'ensemble, les évolutions récentes au Québec et au Canada ne font pas l'exception par rapport à l'ensemble de pays de l'OCDE. Les déplacements des frontières de productivité à l'échelle internationale et la mise en concurrence des salaires mettent beaucoup de pressions sur le modèle d'affaires des États. Toutefois, un bon maillage entre la technocratie et le néolibéralisme nécessite des études prospectives qui devraient prendre en considération les impératifs fonctionnels de l'État.

BIBLIOGRAPHE

ASSE. (2009). *La face cachée de la privatisation : La sous-traitance*. 26 mars 2009. [En ligne] : <http://www.asse-solidarite.qc.ca/wp-content/uploads/2013/02/privatisation-3-soustraitance.pdf>. Page consultée en Novembre 2015.

Atkinson, John. (1984). « Manpower strategies for flexible organisations », *Personnel Management*, 8, pp. 23-31.

Aubert A. Benoit et Patry, Michel. (2004). *Les Partenariats public-privé : une option à découvrir*. Rapport Bourgogne, CIRANO, ISSN 1701-9990.

Audenrode, Marc.-Van. et Fortin, Pierre. (2003). *Estimation des conséquences économiques d'une réduction de la portée de l'article 45 du Code du travail*. Groupe d'analyse économique. Rapport présenté à l'Ordre des conseillers en ressources humaines et en relations industrielles agréés du Québec, novembre 2003.

- Boutin, Gérald. et Le Cren, Frédéric. (2004). *Le partenariat : Entre utopie et réalité*. Éditions Nouvelles, Montréal.
- Commission de la fonction publique. (2012). *Rapport de vérification sur les contrats et services assimilables à des contrats de travail*. ISBN 978-2-550-64907-6.
- Coutu, Michel., Marceau, Georges., Fontaine, Laurence. Léa et Coiquaud Urwana. (2013). *Droits des rapports collectifs du travail au Québec*. Éditions Yvon Balais (2e édition).
- Danis, Gabriel. (2004). *Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux*. Note de recherche, No. 54, CSQ, D11475.
- Delisle, Noémie. (2010). *Les conflits du travail à l'ère postfordiste. Éléments pour un renouvellement théorique de l'étude des conflits du travail*. Les cahiers du CRISES, collection thèses et mémoires, TM 1103.
- Desgroseilliers, Katerine. (2014). *Dossier sous-traitance, secteur public : personne n'y gagne*. Perspective CSN, No. 45.
- De Sève, Nicole. (2004). *Réponses syndicales au partenariat public-privé*. Colloque international, Renouveau syndical. HEC Montréal, novembre 2004. [En ligne] : http://www.crimt.org/2eSite_renouveau/Vendredi_PDF/De_Seve.pdf. Page consultée en Novembre 2015.
- Durand, Jean.-Pierre. (2004). *La chaîne invisible, travailler aujourd'hui : Flux tendu et servitude volontaire*. Éditions du Seuil.
- Facal, Joseph et Bernier, Luc. (2008). « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec ». *Revue française d'administration publique*, 2008/3, No. 127, pp. 493-510.
- Filteau, Michelle. (2005). *Privatiser par la porte d'en arrière : Pas question !* Publication de la CSN, Bibliothèque nationale du Québec, mai 2005.
- Front commun. (2015). *Contre l'intrusion du secteur privé dans les services publics*. BanQ, Bac 2014.
- Gagnon, Marie-Josée., Avignon, Pierre et Collombat, Thomas. (2003). *Les modifications aux articles 45 et 46 du Code du travail du Québec. Les paramètres du débat*. Rapport de recherche remis à l'Institut de recherche en économie contemporaine, Montréal, 24 novembre 2003.
- Gouvernement du Québec. (2004). *Politique-cadre sur les partenariats public-privé. Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens*. Bibliothèque nationale du Québec, ISBN 2-550-42855-2.
- Harrisson, Denis., Laplante, Normand et Bellemare, Guy. (2005). *Innovations du travail et syndicats de la fonction publique : un partenariat à construire*. CRISES, Collection hors série –HS0501.

- Hébert, Guillaume. et Simon., Tremblay.-Pepin. (2013). *La sous-traitance dans le secteur public : couts et conséquence*. IRIS, Rapport de recherche, ISBN 978-2-923011-29-5.
- Jalette, Patrice., Bourque, Reynald et Laroche, Mélanie. (2008). « Les relations du travail au Québec : évolution récente et perspectives ». *Effectif*, Vol. 11, No. 2, avril/mai 2008.
- Kesselman, Donna. (2015). « Crise et relations professionnelles en Amérique du Nord : peut-on parler d'une exception canadienne ? Entretien avec Paul-André Lapointe ». *Idées d'Amérique*, No. 5, Printemps/Été 2015.
- Lapointe, Paul-André. (2014). *Nouveau régime de relation du travail*. ARUC-Innovations, travail et emploi, Université Laval, novembre 2014.
- Mazouz, Bachir. (2012). « Partenariat public-privé », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [En ligne] : www.dictionnaire.enap.ca.
- Macdonald, David. (2011). *The shadow public sevice, The swelling ranks of federal gouvernement outsourced workers*. CCPA, mars 2011, ISBN 978-1-926888-43-9.
- Noiseux, Yanick. (2012). « Le travail atypique au Québec : les jeunes au cœur de la dynamique de centrifugation de l'emploi ». *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, Vol. 7, No. 1, pp. 28-54.
- Rouillard, Christian., Fortier, Isabelle., Monpetit, Éric., et Gagnon, Alain.-G. (2009). *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*. Presses de l'université Laval.
- Sapir, Jacques. (2000). *Les trous noirs de la science économique : Essai sur l'impossibilité de penser le temps et l'argent*. Editions Albin Michel.
- SFPQ. (2015). *Contradictions du gouvernement dans le dossier de la sous-traitance - Les fonctionnaires et ouvriers du SFPQ prennent les grands moyens pour négocier*. SFPQ. [En ligne] : <http://www.pressegauche.org/spip.php?article22604>. Page consultée en Novembre 2015.
- SFPQ. (2015). *Rapport de la protectrice du citoyen — Les mesures d'austérité et le recours à la sous-traitance affectent les services à la population*. SFPQ. [En ligne] : <http://www.pressegauche.org/spip.php?article23345>. Page consultée en Novembre 2015.
- SPGQ. (2014). *La sous-traitance : principale cause de la collusion et de la corruption (1re partie)*. [En ligne] : https://spgq.qc.ca/wp-content/uploads/2018/01/Expertise_vol12no1_octobre-2014.pdf. Page consultée en Novembre 2015.
- SFPQ. (2015). *Sous-traitance plus onéreuse : étude de cas, Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP)*. [En ligne] : http://www.sfpq.qc.ca/media/payerdouble/2015_Fiche_dossierpresse-sous-traitance_MFFP_VF.pdf. Page consultée en Novembre 2015.

Weil, David. (2014). *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it ?* Cambridge, Harvard University press.