



Munich Personal RePEc Archive

Unionism Quebecers Facing the Public-Private Partnerships: The Case of Outsourcing

Gharyeni, Abdellatif and Mohamed, Yasmine

Université Laval

21 January 2016

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/68944/>

MPRA Paper No. 68944, posted 21 Jan 2016 14:19 UTC

Syndicalisme Québécois Face à l'Enjeu des Partenariats Public-Privé :

Le Cas de la Sous-traitance

*Gharyeni Abdellatif

Étudiant au doctorat en relations industrielles

Département des relations industrielles,

Université Laval, Québec

Tél. +1 581 305 3107

abdellatif.gharyeni.1@ulaval.ca

2190 avenue Chapdelaine , Québec, Canada

**Mohamed Yasmine

Étudiante au doctorat en relations industrielles

Département des relations industrielles,

Université Laval, Québec

Tél. +1 438 763 0727

Yasmine.mohamed.1@ulaval.ca

Syndicalisme Québécois Face à l'Enjeu des Partenariats Public-Privé :

Le Cas de la Sous-traitance

Résumé

Les évolutions récentes des relations du travail au Québec inclinent plusieurs controverses. Le secteur public a subi des majeures modifications et a dû s'adapter et se repositionner. À l'instar du secteur privé, la sous-traitance est normalisée avec la progression du discours néolibéral dans l'espace public. Cet article confronte les littératures existantes entre les partenariats public-privé et la sous-traitance en tentant de prouver des liens potentiels. Une conception théorique est de mise pour appuyer la thèse de reconfiguration des marchés du travail. L'article montre que la sous-traitance dans le secteur public n'est autre qu'un gage de confusion et d'incohérence. Loin d'atteindre ses objectifs, elle n'a servi qu'un facteur de tensions et de conflits entre le gouvernement québécois et les syndicats.

Mots-clés : partenariats public-privé, sous-traitance, relations du travail, syndicats

Unionism Quebecers Facing the Public-Private Partnerships:

The Case of Outsourcing

Summary

Recent developments in labor relations in Quebec inclined several controversies. The public sector has undergone major changes and has had to adapt and reposition. Like the private sector, subcontracting is normalized with the progress of the neoliberal discourse in public space. This article compares the existing literature between public-private partnerships and outsourcing, trying to prove potential links. A theoretical design is appropriate to support the thesis of reconfiguration of labor markets. The article shows that outsourcing in the public sector is simply a pledge of confusion and inconsistency. Far from achieving its objectives, it has served a factor of tension and conflict between the Quebec government and the unions.

Key-words: public-private partnerships, outsourcing, labor relations, unions

Classification JEL : D23, M55, J53, J52

Sommaire

<i>Introduction</i>	1
<i>I-Cadre conceptuel et théorique</i>	2
<i>1-Cadre conceptuel</i>	2
<i>1-1-La différence entre partenariats public-privé et sous-traitance</i>	2
<i>1-2-La sous-traitance : une option à découvrir</i>	4
<i>1-3-Les différents types de la sous-traitance</i>	4
<i>2- Cadre théorique</i>	5
<i>3-Les avantages de la sous-traitance</i>	7
<i>3-1-La création d'emploi</i>	7
<i>3-2-Les coûts amoindris</i>	7
<i>3-3-La gestion plus efficace</i>	8
<i>3-4-Une solution flexible et économique</i>	8
<i>II-Examen critique</i>	9
<i>1-Critiques sur le plan macro</i>	9
<i>1-1-Agence des PPP et Plan de modernisation</i>	9
<i>1-2-Des gains remis en question</i>	10
<i>1-3-Coûts, données privées, transparence</i>	10
<i>2-Critique sur le plan micro</i>	11
<i>2-1-Frontières de l'organisation publique</i>	11
<i>2-2-Normes institutionnelles, dépendance, précarisation et perte d'expertise</i>	12
<i>2-3-Article 45, protection sociale et présence syndicale</i>	13
<i>Conclusion</i>	14
<i>BIBLIOGRAPHE</i>	15

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 contre la sous-traitance. En fait, 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 firmes privées. Les parties sont liées par des contrats commerciaux qui spécifient les produits ou services à livrer, les niveaux de performance attendus et les prix. La durée des contrats varie selon la complexité de la tâche à effectuer, mais se mesure souvent en mois (Benoit et Patry, 2004). En outre, l'État se tourne vers la sous-traitance si ces objectifs de flexibilité et de contrôle des coûts ne peuvent être atteints autrement. Sous prétexte, qu'en milieu syndiqué les coûts de main-d'œuvre sont généralement plus élevés et les règles de travail plus contraignant qu'en milieu non syndiqué (Harrisson, Laplante et Bellemare, 2005).

L'émergence des pratiques de 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, soit un accroissement de 75 % (Rapport de la Commission de la Fonction Publique (CFP) du gouvernement du Québec, mai 2012, p.7). En bref, les données montrent bien un usage croissant des pratiques de la sous-traitance dans la fonction publique

Plusieurs études débattent l'impact de la sous-traitance sur les relations du travail. Particulièrement, étant donné qu'elle modifie les conditions de travail avec le changement d'employeur. Le problème dépasse ce premier constat. 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. Au Québec, 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 (Jalette et al. 2008). Par ailleurs, 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. De ce fait, la sous-traitance est donc remise en question et son apport pourrait être considéré comme étant néfaste.

Ce document serait composé de deux parties. Dans la première, on va exposer un cadre conceptuel et théorique pourtant sur la sous-traitance. Ce faisant, dans la deuxième partie, ça

sera un examen critique sur le plan micro et macro afin d'apporter des éléments des réponses à notre problématique, à savoir si la sous-traitance est elle effectivement nuisible aux relations du travail.

I-Cadre conceptuel et théorique

Cette première partie est construite de trois blocs. À priori, on va explorer le concept de PPP en tentant de prouver des liens potentiels avec la sous-traitance. Partant de ce fait, nous essayerons d'analyser la sous-traitance et ses différents types. Il sera utile d'en parler pour comprendre comment se fait le choix du sous-traitant. Par la suite, en ce qui a trait au cadre théorique, nous présenterons de modèle d'Atkinson (1984) de centrifugation de l'emploi du cœur vers les marchés périphériques du travail dans l'après-fordisme. En outre, ce modèle nous offre des pistes d'analyses sur la dynamique qui conduit à une fragmentation des marchés du travail dans un contexte de mondialisation, de financiarisation, de nouvelles technologies et de l'économie de savoir. Pour conclure la première partie, il sera question de décrypter ce qu'on attend de la sous-traitance aux yeux de leurs avocats.

1-Cadre conceptuel

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

1-1-La différence entre partenariats public-privé et sous-traitance

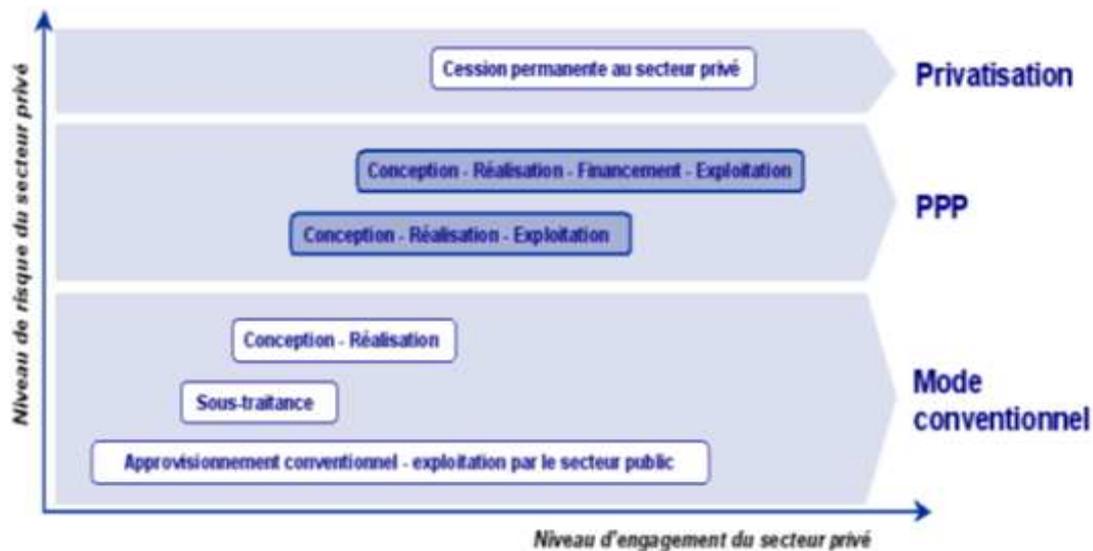
Les PPP prennent des tâches dans les différentes phases des projets publics allant de la conception jusqu'à l'exploitation de projets. Les différents modes d'impartition sont opérés par des contrats à moyen et long terme portant sur des projets d'infrastructure, d'équipement, de production ou de prestation de services aux citoyens et aux institutions (Benoit et Patry, 2004). Par ailleurs, le rapport d'interdépendance entre secteur public et privé montre trop de confusion notamment on ce qui concerne la sous-traitance.

Les différentes revues de littérature mettent en œuvre plusieurs typologies et différentes interprétations sur la relation entre PPP et 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 synonymes (Danis, 2004; Le Cren et Boutin 2004; Proulx et al, 2005). De plus, les syndicats affirment que les PPP ne sont pas autre chose qu'un recours à la sous-traitance et un traçage de voie vers la privatisation (CSN, 2005; ASSE, 2009; SFPQ, 2015).

À première vue, selon une publication du Gouvernement du Québec, les différents projets publics peuvent être classifiés par le niveau de risque et d'engagement du secteur privé :

Figure1 : Les principaux modèles de modes prestation de projets publics



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

Les types de projets engageant un partenaire privé et un partenaire public peuvent y aller de mode conventionnel jusqu'à la privatisation. De même, ces partenariats peuvent aussi être classifiés selon le mode de prestation. Selon ce rapport, la sous-traitance est un transfert d'activités ou d'opération au secteur privé qui renvoient à un faible niveau d'engagement et de risque. Ainsi, « *La sous-traitance et la privatisation ne sont pas considérées comme des PPP* ». En peu de mots, ce rapport gouvernemental paraît bien souvent critiqué dans les débats sur la relation entre PPP et sous-traitance au lieu d'être compris comme un repérage de la nature même de partenariat.

Des recherches réalisées par Danis (2004) aboutissent à une autre typologie. Ce dernier met en correspondance les PPP et la sous-traitance. De façon générale, deux grands types de relations qui peuvent spécifier les relations de partenariat. Premièrement, ce sont les relations organisationnelles verticales qui font d'avance une notion de hiérarchie, étant donné que l'une des parties contrôle les orientations de l'autre. Deuxièmement, ce sont des relations horizontales qui mettent en égalité les deux partenaires aux prises de décision avec participation mutuelle à l'action. En ce qui a trait aux dernières, elles se sont qualifiées de pures relations de partenariat. Par contre, les relations organisationnelles verticales, en donnant l'exemple des contrats de sous-traitance, ne sont pas qualifiées de partenariats.

Une troisième typologie de PPP plus spécifique est celle de Le Cren et Boutin (2004). Ces derniers distinguent trois types de PPP : de réciprocité, d'opportunité et de services. En fait, cette classification est fondée sur les relations entre les partenaires. Pour le partenariat de réciprocité, il est fondé sur une relation sans hiérarchie et 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 de partenariat, l'utilisation de terme opportunité révèle une relation inégalitaire entre les partenaires. Il désigne davantage de considération d'autorité. Dans le sens où l'un des partenaires possède davantage pouvoir que l'autre. Le partenariat d'opportunité est basé sur un échange de services. Enfin, pour le partenariat de service, ça réfère à un partenariat de prestation de services, ce qui renvoie à la gestion d'un service public par un partenaire privé. Selon les auteurs, ce dernier s'allie à la sous-traitance. Somme toute, Le Cren et Boutin (2004) 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.

À moins de tout prendre, ces distinctions 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 actuellement. On a pu conclure que la sous-traitance peut représenter une forme contractuelle très précise répondant particulièrement à l'ensemble des caractéristiques pour pouvoir profiter du mode de financement PPP. Dans les paragraphes suivants, nous essayons d'analyser la pratique de la sous-traitance et de faire la distinction entre ses différents types.

1-2-La sous-traitance : une option à découvrir

L'émergence de la sous-traitance peut être liée à la période de l'entre-deux-guerres afin de répondre aux besoins d'armement grandissants. Ainsi, de petites entreprises privées se sont introduites dans un réseau national de sous-traitance. Toutefois, ces affaires ont cessés 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. Du fait, voyant leurs recettes réduites, l'État est séduit par l'idée de sous-traiter une partie de ces activités, au même titre que les grandes entreprises nationale et multinationale, afin de diminuer leurs dépenses. Donc, à l'instar du secteur privé, cette pratique est normalisée avec la progression du discours néolibéral dans l'espace public (Hébert et Simon, 2013).

1-3-Les différents types de la sous-traitance

Selon les différentes revues de la littérature (Audernode et Fortin, 2003; Danis, 2004; Hébert et Simon, 2013), il existe trois grands types de sous-traitance que l'administration publique

peut avoir recours, à savoir la sous-traitance de spécialité, la sous-traitance d'économie et 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. Il s'agit d'exigences techniques élevées à l'égard du sous-traitant. Cette externalisation est justifiée par le besoin de services spécialisés. L'exemple le plus répondeu, c'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 à moindres coûts, quoiqu'il soit plus efficace ou que les coûts de main-d'œuvre pour le donneur d'ordre sont élevés. Donc, ce dernier externalise une partie de ses opérations à une main-d'œuvre souvent à faible salaire et pour qui il n'a pas à se soucier d'avantages sociaux, de négociations syndicales ou d'infrastructure nécessaire à cette partie d'activité.
- **La sous-traitance pour insuffisance de capacité** permet aux organisations de répondre à des fluctuations dans la demande de ses services sans avoir à maintenir un excès de capacité d'activité. 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.

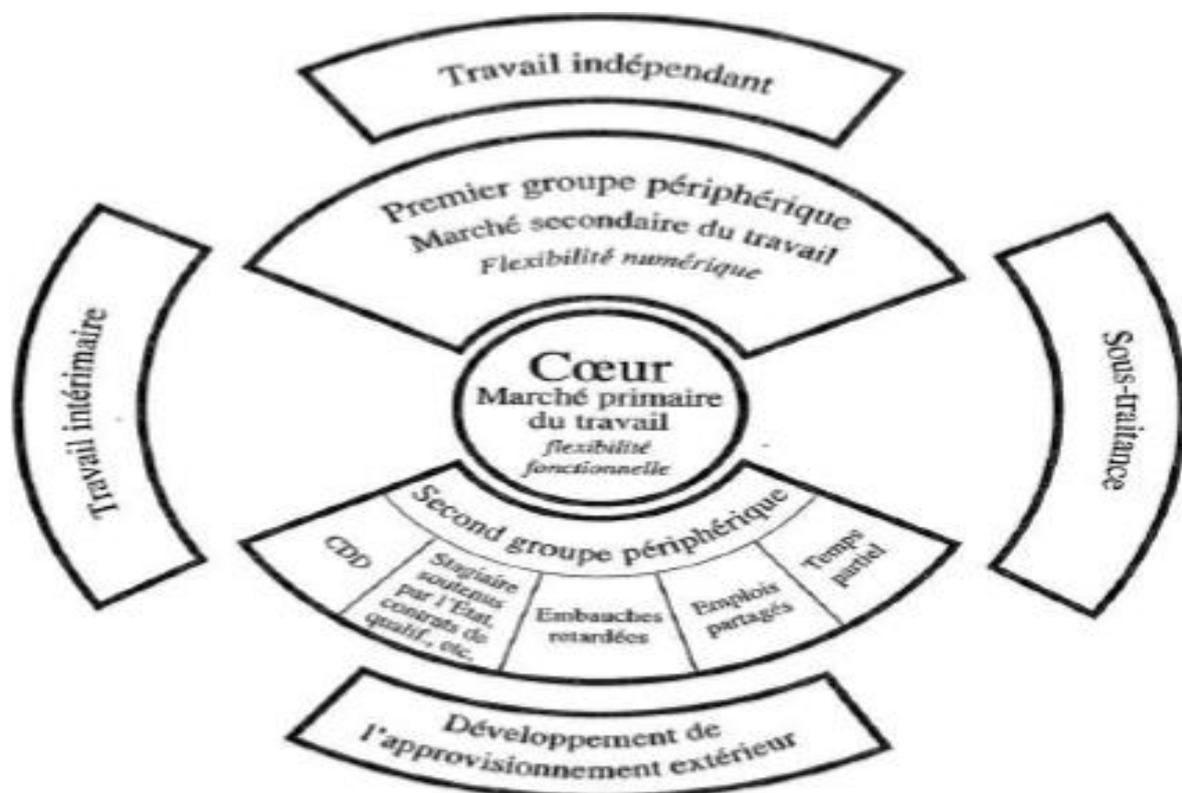
Certes, la définition de ces trois formes de sous-traitance ne suffit pas à saisir ses implications économiques et sociales. Une conception théorique est donc de mise. De facto, nous nous inspirons de cette illustration dans le double objectif. D'une part, on essaye de repérer les différentes nouvelles formes d'emploi possible, et d'autre part on va analyser la sous-traitance comme type particulier sur le marché du travail qui incline notre problématique.

2- Cadre théorique

Le phénomène de la fragmentation des marchés du travail émerge à travers une généralisation du modèle cœur-périphérie (*figure 2*) qui s'est traduit par la réhiérarchisation des formes traditionnelles d'emploi dans l'après-fordisme. Plusieurs similitudes et contradictions sont constatées entre les différentes formes d'emploi. Selon un modèle de référence, Atkinson (1984), les grandes entreprises tendent à sous-traiter les activités à faible valeur ajoutée et avec eux les types d'emplois les plus dégradés de façon à les projeter vers l'extérieur. Par ailleurs, des recherches menées par Durand (2004) ont montré que cette modélisation est omniprésente dans toutes les activités de toutes les organisations. De plus, la centrifugation

tend souvent à toucher les activités considérées comme stratégiques, voire le cœur d'emploi. 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 mentionne que le premier modèle développé par Atkinson a subi des mutations 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



Source¹ : Durand (2004), la chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire, p. 185

Le travail sous sous-traitant s'inscrit pleinement dans cette reconfiguration des marchés comme l'illustre notre schéma. En fait, le noyau dur au centre regroupe des salariés stables

¹ Cette figure est traduite par l'auteur de l'article Atkinson (1984). « Manpower stratégies for flexible organisation », de la revue Personnel Management, p. 29

titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) autour duquel gravitent des électrons, soit une multiplicité de salariés en situation instable avec des formes particulières d'emploi. Dans le premier disque, autour du noyau dur, on trouve les contrats à durée déterminée (CDD), les salariés à temps partiel, les titulaires de contrats aidés et les stagiaires. Enfin, dans le deuxième disque, le plus éloigné du centre, on va trouver les auxiliaires, ceux qui sont régis par un lien commercial. Il apparaît dans ce cas les travailleurs indépendants ponctuels ou occasionnels, les intérimaires et les sous-traitants, dont certains sont parfois durablement implantés chez l'organisation hôte.

Cette vision un peu binaire est conforme au profil d'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 en détail avec la sous-traitance.

3-Les avantages de la sous-traitance

Après ce bref tour d'horizon de différentes nouvelles formes d'emploi, il importe de vérifier les apports de la sous-traitance. Nous verrons que plusieurs études consacrées à cette question ont recensé certains effets positifs (Sapir, 2000; Audernode et Fortin, 2003; Benoit 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, les coûts amoindris, la gestion plus efficace et une solution flexible et économique.

3-1-La création d'emploi

Les défenseurs de la sous-traitance, comme une activité nécessaire dans une économie de marché, 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. Avec cette stratégie, l'État permet la création et l'agrandissement des PME. Donc, économiquement parlant, limiter la sous-traitance équivaut automatiquement une diminution de la croissance et de la création d'emplois. La sous-traitance paraît bien un facteur de croissance de fait que « *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*² ».

3-2-Les coûts amoindris

L'État fait recours à la sous-traitance pour minimiser le coût de ses services. L'objectif dans ce cas est d'externaliser une activité afin que le sous-traitant effectue les mêmes tâches à

² Fortin et Van Audernode, (2004). « Sous-traitance, emploi et salaires », cités dans Hébert et Simon, 2013, p.16

moindres coûts. À cet égard, on peut avancer à titre d'exemple la sous-traitance de déneigement par les municipalités, l'exemple souvent cité. 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 à gérer un employé pour accomplir ces activités (Hébert et Simon, 2013). En outre, l'avantage coût primant souvent les autres avantages. Il est compréhensible que l'État, dont la compétitivité s'est principalement établie sur sa capacité à satisfaire les besoins de ses citoyens à bas prix, mise constamment une stratégie de recherche des moindres coûts.

3-3-La gestion plus efficace

Le recours à la sous-traitance peut être à des fins managériales. De fait, en sous-traitant une partie de leurs activités, souvent des activités périphériques, le donneur d'ordre peut davantage se concentrer sur ses activités de base, tout en profitant 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 l'impact le plus positif sur leurs activités centrales. L'exemple, couramment utilisé dans les différentes revues de littérature, est les entreprises privées d'ingénieurs-conseils sous-traitées pour les activités informatiques, de programmation jusqu'à l'entretien.

3-4-Une solution flexible et économique

La sous-traitance est présentée comme une solution flexible et économique. Des recherches menées par Benoit et Patry (2004) ont révélé que le processus décisionnel de l'entreprise privée est plus rapide, alors que dans le secteur public le processus peut être perçu comme plus lent avec un cadre beaucoup plus rigide et des procédures beaucoup plus lourdes par rapport au secteur privé. C'est ce qui explique le plus grand dynamisme et la souplesse supérieure des entreprises privées performantes.

Par ailleurs, mécaniquement, la sous-traitance peut produire un accroissement du PIB, étant donné que les activités précédemment réalisées dans les organisations n'étaient pas comptabilisées comme achat et vente. Partant de ce fait, cette transformation structurelle révélée de manière comptable des opérations qui étaient auparavant existantes, mais qui n'étaient pas prises en compte. Donc, elle fait apparaître cette catégorie des activités déjà existantes, mais qui se déroulaient au sein des organisations et qui étaient donc comptabilisées dans un même bilan qu'autres activités.

À ce stade-là, on est un peu fasciné par la sous-traitance. Dans un autre ordre d'idée, l'examen critique dans la deuxième partie peut nous permettre de remettre en question cette pratique qui sujette des controverses.

II-Examen critique

L'image de la sous-traitance à l'égard de la réalité et 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 par l'État autour de sa mission principale des services sociaux, de l'éducation et des réseaux de la santé, toutefois divers services ont été abandonnés au profit d'entreprises privées et le spectre s'élargit pour que ceux-ci développent et offrent certains services directs aux citoyens. Au même ordre d'idées, elle souligne que l'État tend même à forcer les directions d'établissement pour recourir à la sous-traitance. Somme toute, selon Lapointe³ (2015), la sous-traitance est un outil pour réduire le pouvoir du syndicalisme et détériorer les conditions de travail. Partant de ce fait, dans cette deuxième partie, nous essayerons de décrypter les principales critiques sur le plan micro et macro relatives à la sous-traitance dans le secteur public. *De facto*, cette partie est un point clé dans l'élaboration de notre sujet, car elle 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

On va souligner, tout d'abord, l'impact de la création de l'agence des PPP et les résultats du Plan de modernisation. Ensuite, on va montrer que les gains engendrés par le recours à la sous-traitance sont remis en question. Enfin, on va analyser l'effet de cette pratique sur le citoyen consommateur. D'une part, la sous-traitance menace ses données privées. D'autre part, cette pratique manque de transparence et jugée comme la principale cause de collusion et de corruption dans les marchés publics et parapublics.

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. Il mentionne que « *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 Québec. Il ajoute que le Plan de modernisation, qui a été appliqué entre 2004-2007, n'est autre qu'un plan d'ajustement structurel imposé par les traités de libéralisation des échanges. À grosso modo, selon Roillard et al. (2009), ce plan est un gage de confusion et d'incohérence. Loin d'atteindre ses objectifs, il n'été servi qu'un facteur de tensions et de conflits entre l'État et les syndicats, particulièrement le SFPQ et le SPGQ.

³ La référence Lapointe (2015) renvoi à Kesselman (2015) « Crise et relations professionnelles en Amérique du nord : peut-on parler d'une exception canadienne ? Entretien avec Paul-André Lapointe ».

Il est aussi intéressant de souligner que, selon De Sève (2004), les accords des partenariats signés sur les marchés publics entre le Québec et autres États voisins ont imposé des contraintes assimilées aux appels d'offres publiques qui donnent des avantages aux entreprises étrangères en matière d'accès aux marchés publics québécois. En peu de mots, selon (Benoit et Patry, 2004), l'État en sous-traitant cherche la capacité à se conformer aux spécifications plutôt que l'atteinte d'objectifs de 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 entreprises sous-traitantes ne sont pas tellement plus productives au sens où leur capacité de production n'a pas augmenté. Dès lors, les gains engendrés sont dans la façon de faire le plus avec le moins. Sans doute, une partie des thésaurisations réalisées se fait au détriment de la rémunération et des avantages sociaux des travailleurs, ce qui fait que la sous-traitance dans les établissements publics aura pour fins une certaine désyndicalisation, sans création de biens et de services nouveaux. Par la suite, sur le fait que la sous-traitance est une locomotive de croissance par le biais de PME, ces derniers ne sont pas tous des PME locales, elles sont autant de grandes entreprises multinationales hors de contrôle collectif (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. 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 qui alimente en partie les fantasmes de politiques publiques.

1-3-Coûts, données privées, transparence

Dans une étude cas sur la sous-traitance de l'échantillonnage forestier dans le ministère des forêts, de la faune et des parcs, la 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 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 %.

Par la suite, pour ce qui a trait à la sous-traitance dans les technologies de l'information, qui paraît bien le sujet le plus préoccupant pour les syndicats, un rapport du SFPQ (2015) a souligné une augmentation de 257 % de valeur des contrats de service dans les ressources informationnelles, dans l'ensemble des ministères et organismes, entre 2003 et 2013. Ainsi, ces résultats sont conformes à une méga-recherche réalisée par Hébert et Simon (2013). En fait, 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, en terme de cette recherche, on peut encore souligner les retards sur les délais de réalisation des

projets qui peut atteindre jusqu'à quatre ans. Sur ce dernier point, il y a deux projets qui ont été 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. L'auteur a étudié les données de quatre ministères qui font beaucoup usage des contrats de sous-traitance. Il a constaté que 10 entreprises accaparent environ 40 % du budget alloué à la sous-traitance. Parmi ces entreprises sous-traitantes paraissent IBM et Oracle, qui ont leur siège social aux États-Unis. De fait, les données confidentielles des citoyens sont entre les mains des compagnies étrangères. De plus, Macdonald a conclu que le coût moyen dans trois domaines, soit les gestionnaires consultants, les consultants dans les technologies de l'information et l'aide temporaire, aurait augmenté d'environ 80 % entre 2005–2006 et 2009–2010. Dans le cas de la sous-traitance des consultants dans les technologies de l'information, l'augmentation se chiffre à 123 %, pour la même période. Macdonald a constaté 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* » (Macdonald 2011, p. 6).

2-Critique sur le plan micro

L'impertinence de cette pratique devrait aller de paire avec son incohérence au niveau micro. À priori, une incohérence au niveau micro signale toujours une faille majeure au niveau de l'organisation et de conditions de travail. Partant de ce fait, on va explorer, tout d'abord, les effets néfastes de la sous-traitance sur l'organisation publique. Ensuite, on va montrer que non seulement certaines pratiques de sous-traitant ne respectent pas les normes institutionnelles, mais encore il n'y a aucun transfert d'expertise, ce qui entraîne une emprise malsaine envers l'externe. Également, on peut noter que la sous-traitance est une véritable source de précarisation. À tout prendre, il est important encore de souligner que les modifications de l'article 45 du Code du travail ont bien affecté les 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. Autre, l'entreprise sous-traitante est parfois hébergée ou installée dans les locaux publics, ce qui amène à faire cohabiter des ressources humaines externes, qui sont parfois en situation de coopération étroite, dans le même lieu avec les titulaires. Donc, ce sont les repères et les frontières de l'organisation classique qui sont radicalement bouleversés (Danis, 2004). Ces différents aspects sont clairement marqués dans le rapport la Commission de la Fonction Publique souligné ci-dessous.

2-2-Normes institutionnelles, dépendance, précarisation 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, se sont accrues de 75 % entre les deux périodes 2003–2004 et 2007–2008. Les données montrent bien une tendance à la hausse pour l'usage des pratiques de la sous-traitance dans la fonction publique. En effet, la Commission de la Fonction Publique (CFP) du gouvernement du Québec, dans son rapport de vérification sur les contrats de services assimilables à des contrats du travail, en mai 2012, a conclu que cette augmentation était accompagnée 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).

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 octroyés aux entreprises privées, la Commission a conclu que près du 23 % (31/132) des contrats de service examinés étaient non conformes puisqu'ils étaient des contrats de travail. 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. Remarquant de même que 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. Concluant aussi que 19 % de sous-traitant recevait une formation propre aux besoins du ministère ou de l'organisme dans le but de réaliser son mandat.

Dans la même veine, selon Macdonald (2011), les sous-traitants ne sont pas rémunérés selon les conventions collectives établies dans le secteur public, alors que les institutions gouvernementales sont sans cesse appelées à réduire leur personnel. Le résultat net est évidemment une perte d'expertise pour la fonction publique. Outre, la sous-traitance a des effets néfastes quant aux stabilités de l'emploi, les risques santé et sécurité des travailleurs et la perte de la transmission de savoir-faire lié à la vitesse de rotation de personnel. Somme toute, comme a déjà souligné Noiseux (2013) : « *la centrifugation de l'emploi vers les marchés périphériques du travail et la précarisation sont deux facettes d'une nouvelle 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 et de résistance contre la détérioration des conditions de travail et d'emploi (Lapointe, 2014). En fait, dès début des années 2000, le débat s'est intensifié autour de la sous-traitance notamment sur la lecture de modifications apportées à l'article 45 du Code du travail (2001, 2004). Admettant que 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.). Or, 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 c'est autour de l'interprétation de la concession partielle qui reste toutefois 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, s'il s'agit d'une concession partielle au sens du Code du travail. À la modification, l'article 45 était deviné de sorte que le transfert de quelque activité étatique serait accompagné du transfert au nouveau exécutant de l'accréditation syndicale et de la convention collective des salariés qui travaillent dans ces activités à l'origine. 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 qui étaient employés à la municipalité avant l'externalisation. Cependant, depuis la modification de cet article, les sous-traitants ont, du fait, la possibilité d'accéder au marché public sans avoir à se soucier du transfert d'accréditation syndicale ou de convention collective aux employés de l'entreprise sous-traitante.

Selon Lapointe (2015), l'implantation de la sous-traitance ces dernières années 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 mise en concurrence, c'est bien un parfait démantèlement des normes sociales que l'on assiste.

Conclusion

Parvenu au terme de ce travail dans le seul, il était question principale de faire une étude critique des pratiques de la sous-traitance dans la fonction publique. À premier constat, on a enlevé la confusion entourant la relation PPP et sous-traitance. On a pu conclure que celle-ci peut unir une forme contractuelle très précise répondant particulièrement à l'ensemble des caractéristiques pour pouvoir profiter du mode de financement PPP. Par la suite, en passage théorique on a pu s'attarder sur la réorganisation des marchés du travail dans l'après-fordisme. En fait, la sous-traitance s'inscrit pleinement dans ce nouveau régime. Par ailleurs, cette pratique comporte trois principaux types (économie, capacité et expertise) et quatre principales dimensions (création d'emploi, moindre coût, gestion plus efficace et une solution flexible et économique). La présentation des présupposées relatives aux types et aux dimensions de la sous-traitance nous a permis de remarquer le caractère flou de cette pratique. Ainsi, nous avons pu remettre en cause cette forme d'emploi en identifiant quelques limites.

Sur le plan macro, nous sommes parvenus au constat que le Plan de modernisation et la création de l'agence des PPP ont affecté les relations du travail. La sous-traitance peut être considérée comme une rhétorique publique d'inspiration néolibérale. On a pu montrer que les gains renvoyés au recours à la sous-traitance sont remis en question et cette pratique n'est autre qu'un outil de désyndicalisation. De plus, la sous-traitance manque de transparence et il paraît bien une menace aux données privées. Enfin, on a 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 pu montrer que la sous-traitance porte des effets néfastes sur l'organisation publique. Nous avons également noté que certaines pratiques de sous-traitant ne respectent pas les normes institutionnelles. De plus, l'État par cette pratique peut rester en dépendance des compétences externe et perte d'expertise. Enfin, on a pu souligner que les modifications de l'article 45 ont bien affecté les relations de travail. Somme toute, les coûts réels constatés et la modification des conditions du travail ne prévoient pas vers un partenariat constructif.

BIBLIOGRAPHE

Atkinson, J., (1984). « *Manpower strategies for flexible organisation* », Personnel Management, August, p. 23-31

Atkinson, J., (1987). « *Flexibility or fragmentation? The United Kingdom labour market in the eighties* », Labour and Society, 12 : 87-105.

Audernode, M.-V. et Fortin, P. (2003). « *Estimation des conséquences économiques d'une réduction de la portée de l'article 45 du Code du travail* », Rapport présenté à l'Ordre des conseils en ressources humaines industrielles agréés du Québec, novembre 2003

Benoit, A., et Patry, M., (2004). « *Les Partenariats public-privé : une option à découvrir* », rapport Bourgoigne, CIRANO, ISSN 1701-9990.

Boutin, G. et Le Cren, F., (2004). « *Le partenariat : entre utopie et réalité. Santé et services sociaux, éducation, administration publique et privé* ». Montréal, Québec : Éditions Nouvelles.

Coutu, M., Fontaine, L.L., Marceau, G., et Coiquaud U., (2013). « *Droits des rapports collectifs du travail au Québec* », 2^e édition, 2013, éditions Yvon Balais

Danis, G., (2004). « *Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux* », Note de recherche 54, communications CSQ, octobre 2004, D11475

Delisle, N., (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, K., (2014) « *Dossier sous-traitance, secteur public : personne n'y gagne* », Perspective CSN n° 45

De Sève., N. (2004). « *Réponses syndicales au partenariat public-privé* », colloque international, Renouveau syndical : Innovation pour un accroissement du pouvoir syndical à l'ère de la mondialisation. HEC Montréal, novembre 2004

http://www.crimt.org/2eSite_renouveau/Vendredi_PDF/De_Seve.pdf

Duran, J.-P., (2004). « *La chaîne invisible, travailler aujourd'hui : Flux tendu et servitude volontaire* », Editions du Seuil.

Kesselman, D., (2015) « *Crise et relations professionnelles en Amérique du nord : peut-on parler d'une exception canadienne ?* Entretien avec Paul-André Lapointe », *IdeAs*, 5 Printemps/Été 2015, mis en ligne le 02 juin 2015 <http://ideas.revues.org/889>

Facal, J., et Bernier, L., (2008). « *Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec* », revue française d'administration publique, 2008/3 n° 127, p. 493-510. DOI : 10.3917/frap.127.0493.

Filteau, M., (2005). « *Privatiser par la porte d'en arrière : Pas question!* », Publication de la confédération des syndicats nationaux, Bibliothèque nationale du Québec, mai 2005.

Gagnon, M-J. et al., (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

Harrisson, D., Laplante, N. et Bellemare, G., (2005). « *Innovations du travail et syndicats de la fonction publique : un partenariat à construire* », CRISES, Collection hors série – no HS0501.

Hébert, G. et Simon., T.-P., (2013). « *La sous-traitance dans le secteur public : couts et conséquence* », Rapport de recherche, juin 213, IRIS, ISBN 978-2-923011-29-5

Jalette, P., Bourque, R. et Laroche, M., (2008). « *Les relations du travail au Québec : évolution récente et perspectives* », Dossier spécial-relations du travail, Effectif, volume 11, numéro 2.

Jalette, P., (2005). « *Réponses syndicales à la sous-traitance* » *JUST LABOUR* vol. 6 & 7 (Autumn 2005), 93-103, École de relations industrielles, Université de Montréal.

Lapointe, P.A., (2014). « *Nouveau régime de relation du travail* », ARUC-Innovations, travail et emploi, Université Laval, novembre 2014. ISBN 978-923619-75-0 (version PDF).

Mazouz, B., (2012). « *Partenariat public-privé* », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, www.dictionnaire.enap.ca

Macdonald, D., (2011). « *The shadow public service, The swelling ranks of federal government outsourced workers* », CCPA mars 2011, ISBN 978-1-926888-43-9.

Noiseux, Y., (2012). « *Mondialisation, travail et précarisation* », Recherches sociographiques, vol.53, n° 2, 2012, p. 389-414. URI : <http://id.erudit.org/iderudit/1012406ar>

Noiseux, Y., (2012). « *Le travail atypique au Québec* » Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail, Volume 7, numéro 1, 2012, p. 28-54

Rouillard, C., Monpetit, E., Fortier, I., et Gagnon, A.-G., (2009). « *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois* », Presses de l'université Laval, ISBN: 978-2-7637-8762-6

Sapir, J., (2000). « *Les trous noirs de la science économique, essai sur l'impossibilité de penser le temps et l'argent* », Editions Albin Michel S.A., 2000 ISBN 2-226-11577-3

SFPQ, (2015). « *Contradictions du gouvernement dans le dossier de la sous-traitance les fonctionnaires et ouvriers du SFPQ prennent les grands moyens pour négocier* », Extrait du Presse-toi; à gauche,; <http://www.pressegauche.org/spip.php?article22604>

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* », <http://www.pressegauche.org/spip.php?article23345>

SPGQ, (2014). « *La sous-traitance : principale cause de la collusion et de la corruption, (1re partie)* », http://www.origin.spgq.qc.ca/utilisateur/documents/Capsule_sous_traitance_partie%201_internet.pdf

SFPQ, (2015). « *Sous-traitance plus onéreuse : étude de cas, ministère de la forêt, de la faune et des parcs (MFFP)* », http://www.sfpq.qc.ca/media/payerdouble/2015_Fiche_dossier-presse-sous-traitance_MFFP_VF.pdf

Front commun, (2015). « *Contre l'intrusion du secteur privé dans les services publics* », BanQ, Bac 2014.

ASSE, (2009). « *La face caché de la privatisation : La sous-traitance*», 26 mars 2009 <http://www.asse-solidarite.qc.ca/wp-content/uploads/2013/02/privatisation-3-sous-traitance.pdf>

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.

Gouvernement du Québec, (2004). « *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* », Moderniser l'Etat pour des services de qualité aux citoyens, Bibliothèque nationale du Québec, ISBN 2-550-42855-2.