



Image : iStock

SECTEUR PUBLIC

Le vrai coût de la sous-traitance

Présentée depuis des décennies par les élites politiques comme une solution plus efficace et moins coûteuse, la sous-traitance dans le secteur public cache en réalité une facture bien plus lourde qu'il n'y paraît. Derrière les promesses d'économies se profilent des dépenses croissantes, une perte d'expertise ainsi qu'une détérioration des conditions de travail et des services à la population.

La sous-traitance dans le secteur public n'est ni une idée nouvelle ni une pratique neutre. Elle s'inscrit dans un tournant idéologique amorcé dans les années 1980, porté par les gouvernements de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan, qui a profondément transformé la manière dont les États occidentaux conçoivent leur rôle économique. Cette approche, que l'on appelle la « nouvelle gestion publique », repose sur l'idée que l'État serait structurellement moins efficace que le secteur privé

et qu'il devrait importer ses méthodes de gestion, voire lui confier directement, des pans entiers de ses activités!

Au Québec, cette logique s'est notamment manifestée dans le rapport Gobeil de 1986, qui recommandait la privatisation et la sous-traitance comme leviers de rationalisation de l'appareil public². Cette vision n'est pourtant pas une vérité économique, mais bien un choix relevant de l'économie politique, basé sur des présupposés idéologiques. Et comme tout choix politique, il produit des gagnants et des perdants.

Dans l'imaginaire capitaliste, la sous-traitance a de quoi séduire les employeurs : elle projette l'image d'une personne experte, libre, compétente, capable d'arriver rapidement dans un milieu, d'effectuer un travail exceptionnel, puis qui repart sans engagement à long terme envers l'organisation.

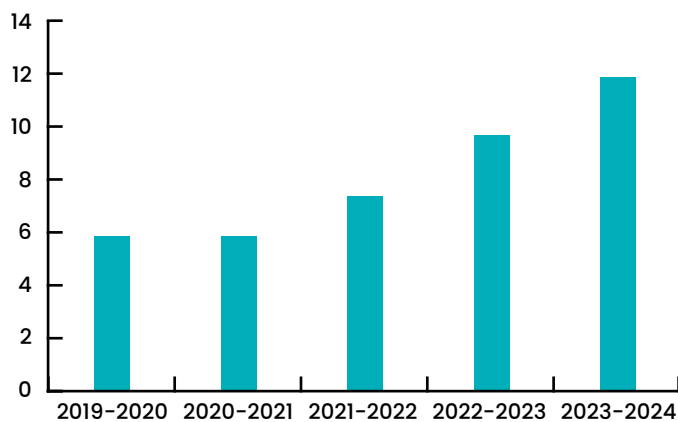
¹ HOOD, Christopher (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n°1, p. 3-19.

² QUÉBEC. CONSEIL DU TRÉSOR (1986). *Rapports*, Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales. [En ligne]. [bibliotheque.cecile-rouleau.gouv.qc.ca/documents/archives/pgq/A11T74_A29_R361.pdf].

La réalité, cependant, est beaucoup plus nuancée. De manière globale, les dépenses liées à la sous-traitance dans le secteur public sont à la hausse. Selon le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), les dépenses des différents organismes publics québécois en matière de contrats de services totalisaient 5,9 milliards \$ en 2019-2020. En 2023-2024, ce montant atteignait 11,8 milliards \$, soit une augmentation de plus de 101 %.

Cette hausse notable serait moins alarmante si la proportion des contrats de services demeurait stable par rapport au budget du Québec, lequel augmente lui aussi d'année en année. Or, ce ratio est passé de 6 % en 2019-2020 à 10 % en 2023-2024. Autrement dit, ce sont 10 % du budget du gouvernement en 2023-2024 ont été affectés à des contrats de sous-traitance.

FIGURE 1 VALEUR TOTALE DES CONTRATS DE SERVICES (EN MILLIARDS \$) POUR L'ENSEMBLE DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC, QUÉBEC, 2019-2024.



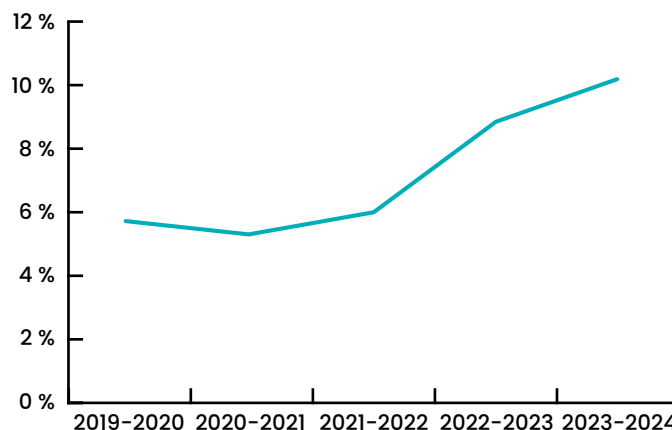
Source : QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2024). *Statistiques sur les contrats des organismes publics, couvrant les années de 2019 à 2024.*

Cela étant dit, que signifie exactement l'expression « les coûts cachés de la sous-traitance »? En économie, elle désigne l'ensemble des dépenses que les organismes publics assument sans nécessairement les comptabiliser lorsqu'ils comparent l'option interne à l'option externe. La théorie des coûts de transaction, développée par l'économiste Oliver Williamson, lauréat du prix Nobel d'économie en 2009, rappelle qu'aucune transaction économique n'est gratuite³.

Chaque contrat de sous-traitance entraîne des coûts liés à la rédaction et à la négociation, à la surveillance et au contrôle de la qualité, à la renégociation lorsque des imprévus surviennent, ainsi que, ultimement, à la transition lorsqu'un service est rapatrié à l'interne

ou confié à un autre fournisseur. À cela s'ajoute un coût plus insidieux : la perte de la mémoire institutionnelle. Lorsque des travailleuses et des travailleurs expérimentés quittent le secteur public pour être remplacés par du personnel sous-traitant au fort taux de roulement, l'expertise accumulée finit par disparaître. Cette perte n'apparaît dans aucune ligne budgétaire, mais ses conséquences se paient tôt ou tard.

FIGURE 2 RATIO CONTRATS DE SERVICES / BUDGET DU QUÉBEC (EN %), 2019-2020 À 2023-2024.



Source : QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2024). *Statistiques sur les contrats des organismes publics, couvrant les années de 2019 à 2024.*

► Les coûts cachés dans certains secteurs

Puisque la sous-traitance est une pratique en croissance et que les sommes publiques qui y sont consacrées par le gouvernement augmentent constamment, il importe d'en examiner ses effets concrets sur les milieux de travail et sur les différents secteurs.

Dans le réseau de l'enseignement primaire et secondaire, les services alimentaires figurent parmi les plus souvent sous-traités dans les écoles⁴. De plus, la dépendance aux traiteurs privés génère des iniquités régionales. Dans des régions comme la Côte-Nord ou la Gaspésie, les coûts des services privés de livraison de nourriture sont généralement plus élevés qu'à Montréal ou dans la Capitale-Nationale. La sous-traitance contribue donc à reproduire des inégalités dans l'accès à la nourriture chez les élèves.

Du côté du réseau collégial, la sécurité est de plus en plus confiée à des entreprises privées, comme Garda, afin de réduire les dépenses. Au moment de

³ WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.

⁴ PLOURDE, Anne (2023). « Un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec », *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, [En ligne] (30 août), [iris-recherche.qc.ca/publications/programme-alimentation-scolaire/].

l'appel d'offres, les contrats peuvent sembler moins coûteux qu'une embauche à l'interne. Toutefois, lorsque l'on en observe l'évolution dans le temps, on constate que les montants engagés finissent par dépasser largement ceux associés à l'embauche d'agentes et d'agents de sécurité par le cégep lui-même.

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) a d'ailleurs calculé que, sur une période moyenne de cinq ans, les cégeps ayant majoritairement eu recours à du personnel de sécurité en sous-traitance payaient 10,26 \$/m², contre 9,99 \$/m² pour ceux qui employaient leur propre personnel. Cette situation s'explique principalement par le fait qu'une fois le contrat accordé, les établissements deviennent dépendants du fournisseur et vulnérables à la hausse des prix lors des renouvellements de contrat.

Dans la littérature économique, ce phénomène porte un nom : la dépendance au fournisseur, ou le *vendor lock-in*. La logique en est simple : lors de l'appel d'offres initial, plusieurs soumissionnaires compétitionnent entre eux, ce qui tend à faire baisser les prix. Cependant, une fois le fournisseur retenu et en place, les coûts liés à un changement deviennent importants : nouvel appel d'offres, formation du nouveau personnel, période de transition, etc. Le fournisseur se trouve alors en position de force pour augmenter ses tarifs. On passe ainsi d'un marché concurrentiel à une relation de quasi-monopole bilatérale, dans laquelle l'organisme public perd progressivement son pouvoir de négociation.

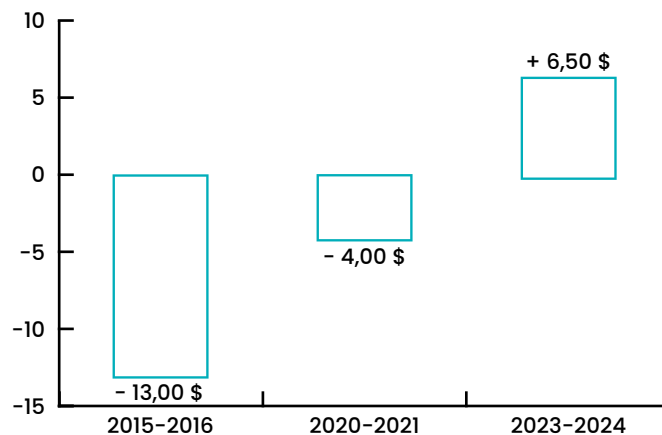
Les témoignages recueillis auprès des membres de la Fédération du personnel de soutien de l'enseignement supérieur (FPSES-CSQ) illustrent bien cette réalité. Plusieurs soulignent que les agentes et agents de sécurité sous-traités « ne connaissent pas bien le milieu » et nécessitent davantage d'encadrement de la part du personnel régulier. Un des treize syndicats membres de la FPSES-CSQ a rapporté plusieurs cas d'invalidité pour épuisement professionnel liés à cette surcharge.

Le roulement de personnel constitue aussi un enjeu majeur. Au Cégep Vanier, par exemple, les services de la cafétéria, de la sécurité et de l'entretien ménager sont sous-traités, et « très peu de gens embauchés restent plus d'un mois ». Cette situation a entraîné une réduction des heures de service, faute de personnel disponible. Plusieurs membres ont signalé que ce roulement génère un cercle vicieux : moins de stabilité, moins de connaissance du milieu, moins de qualité et, en fin de compte, plus de travail pour le personnel régulier, qui doit compenser.

Plusieurs membres remettent en question les économies promises. Au Collège de Bois-de-Boulogne, des agentes et agents à la sécurité de services sous-traités « coûtent plus cher au Collège » que ne le ferait du personnel interne, reproduisant exactement une dynamique documentée dans l'ensemble du secteur.

La logique du *vendor lock-in* s'applique aussi aux agences de placement en soins à domicile. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) a démontré que les établissements économisaient 13 \$ de l'heure en 2015-2016 en sous-traitant les services d'aide à domicile à des agences plutôt qu'en recourant à leur propre personnel. Cette économie a fondu à 4 \$ de l'heure en 2020-2021. Pire encore, en 2023-2024, il en coûtait 6,50 \$ de plus de l'heure au réseau pour recourir à la main-d'œuvre indépendante dans l'aide à domicile.

FIGURE 3 DIFFÉRENCE DE COÛT HORAIRE ENTRE LA MAIN-D'ŒUVRE INDÉPENDANTE ET LE PERSONNEL DU RÉSEAU PUBLIC EN AIDE À DOMICILE, 2015-2016 À 2023-2024 (EN \$/HEURE).



Source : PLOURDE, Anne (2024). « Bar ouvert pour les agences de placement dans l'aide à domicile », Institut de recherche et d'informations socioéconomiques.

Les écarts entre le personnel embauché directement par les établissements d'enseignement supérieur et celui employé par des entreprises de sous-traitance sont également importants, tant sur le plan salarial que sur celui des conditions de travail.

Les données du tableau de la page suivante montrent que, si certaines entreprises de sous-traitance coûtent moins cher, c'est souvent parce qu'elles réduisent leurs dépenses en offrant des salaires et des conditions de travail inférieurs. Ce sont donc les travailleuses et les travailleurs qui absorbent une partie importante de ces « économies »⁵.

⁵ PASMA, Chandra (2022). « Qui paie? Le coût de la sous-traitance dans les établissements post-secondaires canadiens », *Syndicat canadien de la fonction publique*, [En ligne] (août). [scfp.ca/sites/cupe/files/pse_contracting_out_fr_low_res.pdf].

TABEAU I PERSONNEL INTERNE ET PERSONNEL SOUS-TRAITÉ : PORTRAIT COMPARATIF DES CONDITIONS DE TRAVAIL

ÉLÉMENTS COMPARÉS	PERSONNEL EMBAUCHÉ À L'INTERNE	PERSONNEL SOUS-TRAITÉ
SALAIRE INITIAL – Personnel des services alimentaires	+ 4,40 \$/heure*	- 4,40 \$/heure*
SALAIRE MAXIMAL – Personnel des services alimentaires	+ 5,24 \$/heure*	- 5,24 \$/heure*
ÉCART AVEC LE SALAIRE MINIMUM	Personnel des services alimentaires : + 60 %	Personnel des services alimentaires : + 14,5 %
	Personnel de conciergerie : + 52,1%**	Personnel de conciergerie : + 3,7 %
NOMBRE MOYEN DE CONGÉS	Personnel des services alimentaires : 19,5 jours	Personnel des services alimentaires : 5,4 jours
	Personnel de conciergerie : 16,3 jours	Personnel de conciergerie : 3,3 jours
RÉGIME DE RETRAITE	Accès à un régime de retraite	Généralement, aucune cotisation à un régime de retraite offerte par l'employeur
CONDITIONS GÉNÉRALES	Meilleures conditions de travail et avantages sociaux	Conditions plus précaires et moins avantageuses

* Écart moyen entre le personnel embauché à l'interne et celui sous-traité (entre 2019 et 2021).

** Personnel syndiqué.

Dans plusieurs cas bien documentés, tant dans les établissements scolaires que dans les cégeps, certains services professionnels sont transférés vers le privé, aux frais des parents ou des étudiantes et étudiants. Des cégeps, comme celui de Valleyfield, confient les dossiers des étudiantes et étudiants ayant besoin de soutien psychologique à des ressources externes et paient pour les services. D'ailleurs, 16 des 48 cégeps n'ont aucune ou aucun psychologue à l'interne, et 4 d'entre eux n'ont ni psychologue ni travailleuse ou travailleur social.

L'enjeu de la sous-traitance n'épargne pas non plus le secteur de la petite enfance. Les centres de la petite enfance (CPE) ont recours de façon croissante à des agences privées de placement pour pallier la pénurie d'intervenantes en petite enfance. Ce qui devait être une solution ponctuelle est devenu un recours permanent et structurel. Selon l'Association québécoise des CPE, cette dépendance accrue aux agences contribue même aux difficultés financières du réseau.

► Moins cher, plus vite et mieux : pas vraiment!

La sous-traitance dans le secteur public n'est ni une fatalité ni une simple question de bonne gestion. C'est un choix économique et politique qui repose sur des présupposés qui méritent d'être examinés avec rigueur. On nous présente souvent le recours au privé comme une évidence comptable : il coûterait

moins cher, irait plus vite et ferait mieux. Les données présentées ici disent le contraire.

Sur le plan analytique, la sous-traitance s'apparente à un mécanisme de transfert de richesse. Les fonds publics entrent, les profits privés sortent, et ce qui reste pour les personnes qui effectuent le travail, ce sont des salaires moindres, moins de vacances et une retraite appauvrie. Ce transfert n'est pas un effet pervers imprévu : il est structurel.

En plus d'appauvrir celles et ceux qui travaillent, ce modèle dégrade collectivement les services que reçoit la population : roulement de personnel dans les CPE, étudiantes et étudiants privés de soutien psychologique dans les cégeps, personnes âgées contraintes à réexpliquer leurs besoins à de nouveaux visages chaque semaine, etc. Ces effets ne sont pas des accidents, mais des conséquences prévisibles d'un modèle qui privilégie la logique de la rentabilité.

La sous-traitance, comme toutes les idées qui « semblent aller de soi », mérite que nous la soumettions à la même rigueur analytique que nous appliquons à tout autre outil de politique publique. Lorsqu'on le fait sérieusement, les prétendues économies s'évaporent souvent. Ce qui reste, c'est une facture refilée aux travailleuses et aux travailleurs et, à terme, à l'ensemble de la population, d'où la nécessité de lutter contre cette pratique nuisible à l'intérêt commun.

