

---

## SOUS-TRAITANCE AU SEIN DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

- SYNTHÈSE -

Avril 2023

---

Par Philippe Daneau,  
Conseiller à la recherche

### 1) CONTEXTE

- Au printemps 2022, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) a lancé un important projet de recherche visant à documenter le phénomène de la sous-traitance et à fournir des pistes de solution afin de l'endiguer.
- Le projet de recherche a pour objectifs :
  - de dresser le portrait de la sous-traitance et d'en évaluer l'étendue au sein de la fonction publique et des unités parapubliques;
  - d'examiner son évolution;
  - d'analyser l'efficacité de la sous-traitance et de déterminer les difficultés qu'elle engendre;
  - d'évaluer si faire appel à l'expertise interne générerait des économies et de quel ordre.
- À cet effet, un sondage a été réalisé en décembre 2022 auprès des membres du SPGQ. 3 225 personnes y ont participé.
- Un rapport de recherche joint à la présente note d'information a été produit.
- Pour l'heure, seules les réponses aux questions fermées au sondage ont été analysées. Elles documentent toutefois différents constats pertinents. L'analyse des questions ouvertes apportera une profondeur additionnelle aux résultats d'enquête. Elle sera éventuellement ajoutée en addenda du rapport.

### 2) ANALYSE

Le rapport démontre que les services professionnels effectués en sous-traitance dans les unités d'accréditation du SPGQ s'avèrent problématiques à plusieurs égards.

#### ***La sous-traitance est répandue dans les unités d'accréditation du SPGQ***

- 53,2 % des personnes sondées signalent que leur direction confie des contrats de services professionnels en sous-traitance.
- Les personnes sondées supervisent des travaux de sous-traitance dans au moins 28 domaines. Ces derniers ont été regroupés dans 10 domaines principaux.
- La part la plus importante du travail de supervision de la sous-traitance des personnes sondées renvoie à ces 10 domaines, en ordre décroissant d'importance :
  - informatique ou technologie de l'information et de la communication (51,3 %);

- services liés aux sciences sociales et humaines (économie, développement industriel, évaluation de programmes, recherche et sondage, statistique) (6,9 %);
  - services liés à la gestion (administration, ressources humaines, services-conseils en gestion) (6,6 %);
  - services langagiers (rédaction, révision linguistique, traduction) (4,2 %);
  - services d'architecture (3,6 %);
  - services de biologie (2,3 %);
  - services de communication (2,3 %);
  - services de formation et de pédagogie (2,3 %);
  - services financiers, de comptabilité et d'actuariat (comptabilité, fiscalité, services financiers, actuariat) (1,6 %);
  - autres services (18 %).
- Dans le domaine des ressources informationnelles (RI), les données produites par le gouvernement viennent appuyer celles du présent sondage et confirment l'étendue de la sous-traitance. Pour certains ministères et organismes de la fonction publique, selon le *Portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles, 2021*, la proportion de postes externes s'élève à près ou à plus d'une personne sur deux, à savoir<sup>1</sup> :
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (58,8 % des postes sont externes);
  - Régie du bâtiment du Québec (57,6 %);
  - Société de l'assurance automobile du Québec (49,5 %);
  - Ministère de la Justice (48,8 %);
  - Curateur public (45,8 %);
  - Ministère des Transports (44,4 %)
  - Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (43,8 %).

### **La sous-traitance est coûteuse**

- Les données du sondage révèlent ce qui suit : sur 5 des 10 domaines regroupés de services professionnels confiés en sous-traitance, les taux journaliers moyens chargés par les consultants.es s'élèvent à environ le double de celui d'une ressource interne. Plus précisément, les taux journaliers moyens des consultants.es sont égaux ou supérieurs à 800 \$ pour ces 5 domaines. À noter que la majorité des personnes répondantes ont signalé que la part la plus importante de leur travail de supervision de la sous-traitance s'effectue dans l'un de ces 5 domaines.
- En 2020-2021, la valeur des contrats de service en informatique dans les ministères et organismes de la fonction publique s'élevait à environ 1 G\$. Le gouvernement pourrait potentiellement économiser environ 250 M\$ pour la seule catégorie des contrats de service en informatique. Cette donnée doit être interprétée avec prudence et vise à établir un ordre de grandeur.

### **Des personnes consultantes présentes au sein de l'appareil gouvernemental**

- Près d'une personne sur deux sondée (47,3 %) a précisé que, depuis 2 ans, toutes les personnes consultantes sous sa supervision ou une majorité de celles-ci utilisaient des équipements ou des services de l'organisation (bureau, ordinateur, adresse électronique gouvernementale, services de secrétariat).

---

<sup>1</sup> Les données de ce paragraphe ne sont pas issues du sondage, mais de la source suivante : Gouvernement du Québec, *Portraits de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et des consultants affectés aux ressources informationnelles, 2021* : <https://www.donneesquebec.ca/recherche/dataset/portrait-de-la-main-d-oeuvre-en-ti-de-la-fonction-publique-du-quebec>

- Cette donnée laisse entrevoir l'existence d'une fonction publique parallèle composée de personnes consultantes à tarif élevé au sein de l'appareil gouvernemental.
- Des étapes névralgiques qui devraient toujours être réalisées à l'interne, selon le vérificateur général du Québec, pour des raisons d'efficacité et afin d'éviter les conflits d'intérêts
- Près d'une personne sur trois considère que l'étape de la définition du projet ou des besoins de l'organisation peut être réalisée en sous-traitance.
- Près d'une personne sur dix indique que l'étape de la production de l'appel d'offres du projet peut également être réalisée en sous-traitance.

***Le transfert d'expertise est souvent inadéquat et favorise la dépendance envers les consultants.es***

- Le transfert d'expertise de la personne consultante vers le personnel interne constitue une étape névralgique. Elle assure un suivi efficace et rend l'organisation cliente autonome dans les suites à donner aux projets.
- Près d'une personne sur deux a signalé être tout à fait ou plutôt en désaccord avec l'affirmation *la plupart du temps, le transfert d'expertise des consultants vers le personnel interne est réalisé de façon adéquate.*
- En matière de transfert d'expertise, la situation s'avère problématique et une nette amélioration peut s'envisager. Cette situation favorise la dépendance envers les consultants-es et peut conduire à des dérives. Par exemple, en informatique, les ressources internes peuvent éprouver des difficultés à ajuster ou à corriger certains systèmes informatiques produits initialement par des consultants.es externes. Souvent, la solution consiste à confier à nouveau les travaux en sous-traitance à une même firme externe, et ce, à des coûts élevés, considérant que le gouvernement n'a pas d'autre choix que de faire appel à celle-ci. Le gouvernement devient alors captif de la sous-traitance.

***La dépendance envers les consultants.es est encore bien réelle et fortement présente, selon les participants.es au sondage***

- Près de 75 % des personnes sondées sont tout à fait ou plutôt en accord avec l'affirmation : *depuis 10 ans, au sein de ma direction, les activités confiées en sous-traitance ont conduit à une situation de dépendance envers les sous-traitants à moyen ou à long terme.*

***L'efficacité des travaux réalisés en sous-traitance pose souvent problème, en comparaison avec ceux réalisés à l'interne :***

- Plus de 6 personnes sur 10 estiment qu'il devrait y avoir moins de sous-traitance. Parmi ces personnes, environ 80 % jugent que 50 % ou plus des travaux en sous-traitance devraient être réalisés à l'interne. Beaucoup jugent que la sous-traitance devrait être réduite de façon marquée.
- Aussi, une personne répondante sur trois (près de 35 %) estime qu'en comparaison avec les travaux réalisés à l'interne, ceux réalisés en sous-traitance sont moins ou beaucoup moins efficaces.
- Environ une personne sur deux (46,1 %) considère que la sous-traitance a un effet démobilisant sur le personnel interne. La motivation est pourtant considérée dans la littérature managériale comme un facteur névralgique de la réussite et de l'efficacité au travail.

## CONCLUSION

Les résultats du sondage auprès des membres du SPGQ sur la sous-traitance mettent en lumière plusieurs constats :

- une sous-traitance répandue dans les unités d'accréditation du SPGQ (environ une personne sur deux signale que la sous-traitance existe au sein de sa direction);
- une sous-traitance coûteuse (souvent plus du double qu'à l'interne);
- l'existence vraisemblable d'une fonction publique parallèle au sein de l'appareil gouvernemental;
- un transfert d'expertise souvent inadéquat, favorisant la dépendance envers les consultants.es;
- une efficacité des travaux de sous-traitance souvent douteuse en comparaison avec ceux réalisés à l'interne.

Une rencontre entre la présidente du SPGQ et des représentants.es du SCT a eu lieu au printemps 2022 concernant notamment la sous-traitance. Le SPGQ avait alors exprimé son souhait de créer, en collaboration avec le gouvernement, une table de réflexion et d'échange sur la sous-traitance. Le SCT s'est montré intéressé par la création d'une telle table. Le SPGQ a fait valoir que la table de réflexion pourrait se doter d'objectifs de réduction de la sous-traitance et d'un calendrier de travail.

Cette table de réflexion n'a pas encore été créée. Entre-temps, le SPGQ envisage la possibilité d'effectuer une sortie médiatique sur la sous-traitance, sur la base des travaux du sondage auprès des membres.