

The logo for IRIS, consisting of the letters 'IRIS' in a bold, white, sans-serif font, set against a solid black rectangular background.

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Juin 2013

Rapport de recherche

La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences

Guillaume Hébert, chercheur

Simon Tremblay-Pepin, chercheur

Avec la collaboration de

Hélia Tremblay-De Mestral, chercheure-associée

Minh Nguyen, chercheur-associé

ISBN 978-2-923011-29-5

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7

514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca

Impression Katasoho imprimerie & design

6300, avenue du Parc, suite 312, Montréal

☎ 514.961.5238

@ info@katasoho.com

Remerciements

Les auteur-e-s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur-e-s de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Danielle Maire ont rehaussé la qualité de cette étude, tant au niveau de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur-e-s.

Comme cette étude a exigé de colliger beaucoup d'information difficile d'accès, il nous faut également remercier toutes les équipes responsables de l'accès aux documents des différentes organisations étudiées qui ont répondu à nos demandes. Dans la vaste majorité des cas, leurs réponses furent courtoises, rapides et précises, ce dont nous leur sommes très reconnaissants.

Sommaire

Cette étude se penche sur les conséquences de la sous-traitance dans le secteur public au Québec. Après un tour d’horizon des publications scientifiques sur la sous-traitance, trois secteurs sont passés en revue : la Société des alcools du Québec, les contrats informatiques du gouvernement du Québec et les ressources intermédiaires pour l’hébergement des personnes âgées. L’étude rassemble les tendances similaires qu’on voit transparaître dans ces domaines pourtant très différents où la sous-traitance est présente.

Principales conclusions

- La sous-traitance n’est pas en soi une garantie contre les dépassements de coûts. En fait, les contrats en sous-traitance coûtent souvent plus cher que prévu. Cette situation est d’autant plus troublante que les sous-traitants ne souffrent d’aucune conséquence des dépassements de coûts, ils en tirent plutôt profit.
- La sous-traitance n’est pas une garantie contre les retards et les délais de réalisation. En fait, elle amène son lot de complications qui contribuent à allonger les délais. Loin de donner plus d’option au gouvernement lorsque de tels dépassements d’échéanciers adviennent, la sous-traitance le place plutôt devant le fait accompli.
- La sous-traitance n’est pas la garantie d’une meilleure qualité ou efficacité. Parfois, elle est plutôt gage du contraire. Nombre de cas étudiés ici révèlent que souvent les sous-traitants ne connaissent pas bien la mission des ministères et organismes qui les embauchent et proposent des solutions inadaptées.
- La sous-traitance provoque inévitablement une perte d’expertise. Dans certains cas, le gouvernement devient carrément dépendant face à ses sous-traitants : non seulement réalisent-ils les projets, mais ils définissent aussi les besoins et les appels d’offres.
- La sous-traitance participe généralement à rendre les activités du gouvernement moins transparentes. La protection de la concurrence et des intérêts commerciaux devient alors plus importante que le droit du public à l’information.

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
PRINCIPALES CONCLUSIONS	5
Liste des graphiques et tableaux	9
Liste des sigles	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE 1 Cadre théorique	15
1.1 Qu'est-ce que la sous-traitance ?	15
1.2 Rappel historique	15
1.3 La sous-traitance telle qu'elle se présente	16
1.4 Des effets pervers ?	17
1.5 Quel effet la sous-traitance a-t-elle lorsqu'utilisée dans le secteur public ?	18
1.6 Conclusion	19
CHAPITRE 2 La sous-traitance de l'entretien ménager à la Société des alcools du Québec (SAQ)	20
2.1 Les objectifs de la SAQ	20
2.2 Les conséquences pour les client·e·s de la SAQ	20
2.3 Les économies réalisées grâce à la sous-traitance	21
2.4 Conclusion sur l'entretien ménager à la SAQ	23
CHAPITRE 3 La sous-traitance des projets en technologies de l'information	25
3.1 La planification stratégique des technologies de l'information (PSTI) du Curateur public	25
3.2 Le Système intégré d'information de justice (SIJ)	28
3.3 Le Dossier Santé Québec – DSQ	32
3.4 Projet de Gestion intégrée des ressources (GIREs)/Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)	36
3.5 Conclusion sur la sous-traitance des ressources informatiques	38
CHAPITRE 4 Les ressources intermédiaires et l'hébergement des personnes âgées	40
4.1 Introduction	40
4.2 Y a-t-il une croissance de l'hébergement en RI ?	41
4.3 Le gouvernement réalise-t-il des économies grâce aux RI ?	43

4.4	Quels effets a la sous-traitance sur la qualité des soins prodigués aux personnes hébergées ?	45
4.5	Conclusion sur les ressources intermédiaires	46
	CONCLUSION	49
	LEXIQUE	55
	NOTES	57

Liste des graphiques et tableaux

GRAPHIQUE 1	Coûts du contrat d'entretien ménager, 2008–2009 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)	21
GRAPHIQUE 2	Superficie des succursales de la SAQ, 2007–2008 à 2011–2012 (en millions de m ²)	21
GRAPHIQUE 3	Masse salariale du SEMB-SAQ de 2006–2007 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)	22
GRAPHIQUE 4	Nombre d'heures travaillées par les membres du SEMB-SAQ, 2006–2007 à 2011–2012 (en millions d'heures)	22
GRAPHIQUE 5	Somme de la masse salariale des employé·e·s du SEMB-SAQ et de l'entretien ménager sous-traité, 2006–2007 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)	23
GRAPHIQUE 6	Nombre d'heures travaillées par mètre carré de succursale par les employé·e·s du SEMB-SAQ	23
GRAPHIQUE 7	Dépenses pour le Programme de planification stratégique des technologies de l'information, 2002 à 2012 (en M\$ constants de 2012)	28
GRAPHIQUE 8	Dépenses annuelles totales dans le SIIJ, 1999–2000 à 2011–2012 (en M\$)	30
GRAPHIQUE 9	Part des dépenses sous-traitées pour le projet SIIJ, 1999–2000 à 2011–2012 (en M\$)	30
TABLEAU 1	Dépenses en contrats à des fournisseurs privés pour le DSQ, 2010 et 2012	35
GRAPHIQUE 10	Part des places disponibles totales pour chaque type d'établissement, Québec, 2010	40
GRAPHIQUE 11	Dépenses pour les soins en RI et en CHSLD, Québec, 2004–2005 à 2011–2012 (en M\$)	41
GRAPHIQUE 12	Taux de croissance des dépenses dans les RI et les CHSLD, Québec, 2005–2005 à 2011–2012	41
GRAPHIQUE 13	Croissance des dépenses pour les RI, Québec, 2003–2004 à 2011–2012	41
GRAPHIQUE 14	Personnes admises en RI et en CHSLD 2005–2006 à 2009–2010	42
GRAPHIQUE 15	Taux de croissance du nombre de personnes admises dans les CHSLD et les RI, Québec, 2006–2007 à 2009–2010	42

GRAPHIQUE 16	Frais d'exploitation d'une place en CHSLD et en RI, Québec, 2005–2006 à 2009–2010 (en dollars constants de 2012)	43
GRAPHIQUE 17	Coût estimé moyen par jour pour un·e résident·e de CHSLD et de RI, Québec, 2009–2010 à 2011–2012 (en dollars courants)	43
TABLEAU 2	Synthèse des cas étudiés	52

Liste des sigles

ASSS	Agences de la santé et des services sociaux
BPI	Bureau de programme pour l'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaires
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DGTI	Direction générale des technologies informatiques
DPCP	Direction des poursuites criminelles et pénales
DPE	Dossier patient électronique
DSEIQ	Dossier de santé électronique interopérable du Québec
DSQ	Dossier santé Québec
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
GIRES	Gestion intégrée des ressources
IPM	Index Patient Maître
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
ISC	Inforoute Santé du Canada
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MJQ	Ministère de la Justice
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OBNL	Organisation à but non lucratif
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OIT	Organisation internationale du Travail
PSTI	Planification stratégique des technologies de l'information
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RPCU	Regroupement provincial des comités d'utilisateurs
RI	Ressource intermédiaire
RTF	Ressource de type familial
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec

SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
SAQ	Société des alcools du Québec
SEMB-SAQ	Syndicat des employé(e)s et de magasins et de bureaux de la SAQ
SFPQ	Syndicat de la fonction publique et parapublique
SIJ	Système intégré d'information et de justice
UQAM	Université du Québec à Montréal
VGQ	Vérificateur général du Québec

Introduction

La sous-traitance dans le secteur public a suscité beaucoup d'intérêt à la fin des années 1990 et au début des années 2000. D'abord perçue comme une lente érosion du secteur public au profit de l'entreprise privée, la sous-traitance a rapidement été intégrée à la doctrine de la réingénierie de l'État, mise de l'avant par le gouvernement québécois de 2003 à 2007. Or, depuis le milieu des années 2000, peu d'études et de réflexions ont été produites pour porter un regard neuf sur ce phénomène.

La présente étude tente de combler ce vide en étudiant des cas récents de sous-traitance dans le secteur public. La sous-traitance étant tellement répandue dans l'appareil gouvernemental, il est difficile d'en tracer un portrait clair. Cependant, l'étude de plusieurs cas précis nous permet de voir se répéter certaines tendances, tant positives que négatives, des aspects bénéfiques autant que des façons de faire qui posent problème.

Cette étude comprend quatre parties. Nous ferons d'abord un tour d'horizon de ce qui s'est dit et écrit sur la sous-traitance, aussi bien ici qu'ailleurs dans le monde. Cela nous permettra de bien comprendre les objectifs visés par la sous-traitance et de nous doter d'outils pour évaluer adéquatement les projets à l'étude.

La deuxième partie portera sur un cas de sous-traitance bien précis : l'entretien ménager à la Société des alcools du Québec (SAQ). L'étude d'un contrat de relativement petite envergure nous permettra de voir comment est gérée la sous-traitance dans les affaires courantes et dans des dossiers qui ne relèvent pas de grands projets.

La troisième partie fera tout l'inverse en s'intéressant aux contrats informatiques du gouvernement. En nous penchant sur quatre dossiers informatiques distincts (PSTI, SIIJ, DSQ, GIRES-SAGIR), nous tenterons de voir comment ces projets spéciaux bénéficient ou non de l'apport de la sous-traitance.

Enfin, dans la dernière partie, nous observerons le cas de l'hébergement des personnes âgées et la place qu'y occupent les ressources intermédiaires. Ce cas nous permettra d'étudier les conséquences d'une sous-traitance de grande envergure, bien installée, institutionnalisée et qui s'implante dans des secteurs offrant des services de première importance à la population.

Chapitre 1

Cadre théorique

Ces dernières années ont donné voix à de nombreuses critiques quant à l'efficacité de la gestion des institutions publiques. Ces critiques des institutions québécoises ont souvent été accompagnées de recommandations à l'effet de laisser une place accrue au secteur privé, par la sous-traitance ou d'autres modes d'impartition.

Quels sont les arguments qui justifient l'utilisation de la sous-traitance dans le secteur public? Est-ce que ces arguments sont solides? Est-ce qu'une plus grande utilisation de la sous-traitance par le secteur public signifie une transformation de notre rapport au travail? Et d'ailleurs, quelle est la véritable définition de la sous-traitance? Ce n'est effectivement pas un concept qui va de soi. L'objectif de cette première partie est de définir la sous-traitance en tant que phénomène avant d'en examiner les impacts socio-économiques.

Nous allons d'abord établir les principes généraux de cette pratique. Ensuite, nous contextualiserons son émergence et sa popularisation. En troisième lieu, nous verrons ce que l'appel à la sous-traitance prétend accomplir. Nous poserons ensuite un regard critique sur la pratique de la sous-traitance et nous terminerons en examinant plus particulièrement la sous-traitance associée au secteur public.

1.1 Qu'est-ce que la sous-traitance?

De quoi est-il question lorsque nous référons à la « sous-traitance », cette pratique courante de la gestion contemporaine? La réponse à cette question n'est pas simple. L'Organisation internationale du travail (OIT) amorce sa publication sur le sujet en affirmant qu'« [i]l n'existe pas de définition claire et universelle de l'expression travail en sous-traitance¹ ». Même situation au Québec, où aucune définition ne fait consensus². Dans les prochaines pages, nous retiendrons une définition sommaire de la sous-traitance puis examinerons dans quelles modalités elle se déploie.

La sous-traitance est une pratique managériale³ mise en marche par un *contrat* et par lequel une organisation, une institution ou une entreprise, que nous appellerons ici le *donneur d'ordre*⁴, demande à une entreprise, qu'elle soit grande, moyenne ou petite (ex. : un travailleur autonome), que nous appellerons ici *sous-traitant*, de réaliser une partie de sa production. Comme cette partie de la production est assurée par une entreprise distincte du donneur d'ordre, il y a *externalisation*.

Katharine Abraham et Susan Taylor soutiennent que le donneur d'ordre peut avoir recours à trois types de sous-traitance distincts : la sous-traitance d'économie, la

sous-traitance pour insuffisance de capacité et la sous-traitance de spécialité⁵.

La première forme de sous-traitance, la sous-traitance d'économie, est utilisée pour économiser des coûts de main-d'œuvre. Le donneur d'ordre sous-traite une partie de ses opérations à une main-d'œuvre externe, qui exige un salaire moins élevé et pour qui il n'a pas à se soucier d'avantages sociaux, de négociations syndicales ou de l'infrastructure nécessaire à cette partie de la production. Ce type de sous-traitance se déroule dans l'entreprise ou l'organisation du donneur d'ordre, et donc sans être effectuée par ses propres employé-e-s. Un exemple de sous-traitance d'économie est celle de la gestion d'une cafétéria dans un établissement (ex. : une université ou un hôpital) qui veut s'éviter la gestion (y compris le versement de la rémunération) de travailleurs et travailleuses syndiqués.

Le deuxième cas de figure, la sous-traitance pour insuffisance de capacité, est utilisé lorsque le donneur d'ordre cherche à alléger la charge de travail de ses employé-e-s en période de pointe. Lorsque le secteur d'activité du donneur d'ordre est de nature instable, c'est-à-dire que la demande de travail connaît des périodes plus actives que d'autres, il fait appel à des sous-traitants pour remplir ses quotas. Lorsqu'un magasin à étalage fait par exemple appel à une agence de placement durant le temps des Fêtes, on peut parler d'une sous-traitance pour insuffisance de capacité.

La troisième catégorie, la sous-traitance de spécialité, est celle qui se déploie lorsque le donneur d'ordre a besoin de services spécialisés. Par exemple, si un donneur d'ordre fait appel à une firme de communications pour gérer une crise de relations publiques, ou encore si un donneur d'ordre fait appel à des spécialistes des technologies de l'information afin d'élaborer un réseau informatique interne, il s'agit de sous-traitance spécialisée.

La définition de ces trois formes de sous-traitance ne suffit pas toutefois à saisir ses implications économiques, politiques ou sociales. Un rappel historique est donc de mise.

1.2 Rappel historique

Claude Altersohn³ situe l'émergence de la sous-traitance à la période de l'entre-deux-guerres. Il lie son essor aux besoins d'armement grandissants des États. Cette demande exigeait une capacité de production supérieure à celles que les usines d'armement pouvaient soutenir. Conséquemment, de petites entreprises privées se sont insérées dans un réseau national de sous-traitance. Ces liens cessèrent d'exister avec le retour de la paix.

Le Centre Tricontinental⁴, une organisation non-gouvernementale (ONG) qui s'intéresse aux liens entre le Nord et le Sud, affirme qu'un tournant se produit à la suite de Seconde Guerre mondiale. La classe ouvrière occidentale qui avait participé à l'effort de guerre s'est retrouvée avec un pouvoir de négociation accru, et le rapport social

^a Nous y reviendrons à la section 1.2.

^b Les mots suivis d'un astérisque sont définis dans le lexique.

entre capital et travail salarié s'en est trouvé transformé. Dans les pays industrialisés, cette transformation est souvent associée à l'émergence de la « classe moyenne ».

Après les Trente glorieuses (1945–1975), l'augmentation des revenus du travail et l'accroissement de la sécurité sociale en raison des gains de productivité dans la plupart des pays industrialisés, la croissance s'est essouffée. Les gains de productivité ont commencé à décliner.

Une des solutions utilisées, notamment par les entreprises, pour renouer avec de plus grands gains de productivité fut de transférer la production dans des régions du monde où les coûts de production sont moindres. Il s'agissait donc d'une stratégie de sous-traitance d'économie à grande échelle. Des usines de sous-traitants furent alors créées au Sud par des firmes des pays industrialisés. Par exemple, le Mexique fut l'un des lieux privilégiés de cette production externalisée en Amérique du Nord. Entre 1980 et 1994, le nombre de travailleuses et travailleurs mexicains sous-traitants est passé de 119 546 à 583 044, soit une augmentation de 387 %⁵.

Voyant leurs coûts de production réduits, de plus en plus de donneurs d'ordre sont tentés par l'idée de sous-traiter à l'échelle nationale, au même titre qu'ils ont entrepris de le faire au plan international. Parallèlement à l'industrie, les gouvernements cherchent également à diminuer leurs dépenses. À l'instar du secteur privé, on voit se multiplier le recours à la sous-traitance dans les institutions publiques. Cette pratique deviendra régulière avec la progression du discours néolibéral dans l'espace public.

Toutefois, cela ne se fera pas sans débat. Au début des années 2000, il y a de vives discussions au Québec sur la nature, les tenants et les aboutissants de la sous-traitance⁶, notamment autour des amendements faits à l'article 45 du Code du travail du Québec et entrés en vigueur en 2004^a. Avant d'être modifié, l'article 45 était interprété de sorte que le transfert de quelque activité que ce soit dans une organisation ou une entreprise était accompagné du transfert au nouveau propriétaire de l'accréditation syndicale et de la convention collective des travailleurs et travailleuses qui œuvraient dans ces activités à l'origine. Ainsi, si la Ville de Montréal sous-traitait une partie de ses opérations de déneigement, les travailleurs et travailleuses du sous-traitant bénéficiaient de la même accréditation syndicale et de la même convention collective que les déneigeurs et déneigeuses qui étaient employés de la ville avant l'externalisation. Depuis l'amendement de cet article^b, les employeurs ont maintenant la possibilité de

sous-traiter sans avoir à se soucier du transfert d'accréditation syndicale ou de convention collective aux employé-e-s de l'entreprise sous-traitante.

Voyons maintenant les motifs invoqués par les donneurs d'ordre pour faire appel à la sous-traitance.

1.3 La sous-traitance telle qu'elle se présente

Ayant ainsi cerné trois types de sous-traitance et ayant situé dans quel contexte cette pratique a émergé, quels sont les bienfaits prétendus de la sous-traitance, outre l'ajout de capacité productive lorsque l'entreprise ou l'organisation est au maximum de sa capacité? Mises à part les incantations idéologiques aveuglément favorables au privé, trois avantages sont mis de l'avant par les promoteurs de la sous-traitance : la création d'emploi, les coûts amoindris et la gestion plus efficace.

Lors des débats qui ont eu lieu au Québec concernant la sous-traitance en 2003 et 2004, Pierre Fortin et Marc Van Audenrode défendaient l'idée que la sous-traitance est une pratique à la fois saine et nécessaire dans une économie de marché. Leur argument central est lié à la création d'emplois.

Fortin et Van Audenrode soutiennent que l'employeur n'aura recours à la sous-traitance qu'en situation de croissance et de maturation. Autrement dit, pour l'employeur, l'amoindrissement des dépenses ne serait pas une finalité en soi. La sous-traitance d'économie aurait plutôt tendance à être utilisée dans une sorte de période de transition, pendant que l'organisation ou l'entreprise grandit. Par exemple, la sous-traitance est utilisée afin de permettre aux PME de grandir. En ce sens, les auteurs défendent la nécessité de protéger le recours à la sous-traitance par les PME en arguant que restreindre cette possibilité équivaut à « freiner l'émergence et la croissance des machines à création d'emplois que sont les PME⁷ ».

Pour ces auteurs, la sous-traitance conditionne la croissance des PME : « Les P.M.E. 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. Les restrictions légales à la sous-traitance devraient donc être le moins contraignantes possible, pour permettre aux entreprises de recourir à la sous-traitance lorsqu'elles en ressentent le besoin⁸. » Dans le même ordre d'idées, Richard Fahey soutient, en se basant sur un sondage effectué auprès de 2000 PME en l'an 2000 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), que 71 % des PME québécoises interrogées considèrent avoir survécu ou vu le jour grâce à des contrats octroyés en sous-traitance⁹.

Notons que le discours qui défend la sous-traitance comme créatrice d'emplois a tendance à balayer du revers de la main la crainte que celle-ci mène à des pertes d'emplois mieux rémunérés. Vexé par cette idée, Fahey écrit que l'on véhicule ainsi une « image dégradante des entrepreneurs du

^a L'article 45 du Code du travail du Québec mentionne : « L'aliénation ou la concession totale ou partielle d'une entreprise n'invalide aucune accréditation [...] aucune convention collective, ni aucune concession totale ou partielle. », Code du travail du Québec, art. 45.1.

^b Dont les détails sont expliqués dans DURY, Robert, *L'article 45 et la sous-traitance*, Conférence à l'association du Barreau canadien section Québec, 6 mai 2004, 20 p.

Québec qui n'auraient à cœur que leurs profits et non le bien-être des travailleurs»¹⁰.

Le deuxième argument en faveur de la sous-traitance renvoie aux promesses d'économie sur les coûts de production. En effet, l'objectif même de la sous-traitance d'économie est de reléguer à un sous-traitant une partie de la production du donneur d'ordre afin d'effectuer les mêmes tâches à moindres coûts.

À cet effet, la sous-traitance d'entretien d'immeubles est souvent citée en exemple. Abraham et Taylor¹¹ utilisent ce cas de figure en soulignant que les employeurs qui ont recours à la sous-traitance pour l'entretien d'immeubles externalisent habituellement la totalité de cette activité. Ce procédé d'entretien, écrivent les auteurs, n'est pas tant lié à de la sous-traitance de capacité ou même de spécialisation, mais bien à la sous-traitance d'économie. Le donneur d'ordre, surtout s'il gère une organisation ou une entreprise à hauts salaires, n'aura pas à gérer un employé pour accomplir cette tâche.

Le troisième argument pour défendre la sous-traitance soutient que, grâce à elle, le donneur d'ordre peut davantage se concentrer sur ses compétences de base, tout en profitant de l'expertise d'une autre entreprise qui produit à moindre coût. L'argument en question repose sur l'idée d'une rareté des ressources.

Andy Winterton défend la sous-traitance dans cette optique en affirmant que

*The stock market too has rewarded companies for focusing on their core business, while conglomerates are very definitely being out of favour. Corporations realise that their added value is created in a very few areas, for example perhaps just marketing and product design. Everything else is just inefficient, cost-raising complexity, which is reducing market competitiveness*¹².

En ce sens, les organisations et les entreprises doivent bien gérer leurs ressources et se concentrer sur les activités qui auront l'impact le plus positif sur leurs activités centrales. À titre d'exemple, il est courant d'observer une firme d'ingénieurs-conseils sous-traiter la gestion de son intranet afin de ne pas avoir à déployer des ressources en gestion informatique, cédant cette partie de la production aux soins de consultants externes en technologie de l'information. Ainsi, la firme d'ingénierie-conseil peut se concentrer sur sa mission principale.

S'ajoute à ces trois arguments fondamentaux un quatrième argument d'ordre idéologique : alors que la gestion des institutions publiques est souvent perçue comme inefficace et coûteuse, la sous-traitance est présentée comme une solution flexible et économique. Kremic souligne qu'en période électorale, la sous-traitance dans les institutions est souvent vantée comme une sorte de changement positif à implanter¹³. Autrement dit, la sous-traitance apparaît alors comme une voie d'action qui permettrait un « désengorgement » du secteur public. Dans des cas comme celui-

là, la sous-traitance est davantage imposée par des lois que par des mesures réellement choisies par le donneur d'ordre en tant que tel.

1.4 Des effets pervers ?

Après ce bref tour d'horizon des arguments en faveur de la sous-traitance, il importe de vérifier si les bénéfices escomptés sont au rendez-vous. Nous verrons dans cette section qu'au contraire, les études consacrées à cette question ont recensé certains effets pervers.

En examinant une cinquantaine de cas de restructuration de services publics dans l'État de New York, parmi lesquels se trouvaient des cas de privatisation de services et d'externalisation de certains éléments de production, Robert Hebdon¹⁴ a constaté que la sous-traitance avait des répercussions sur les salaires des travailleurs et travailleuses. Citant une étude réalisée par le gouvernement fédéral américain en 1985, Hebdon affirme que 53 % de la main-d'œuvre employée par des entreprises auxquelles l'État sous-traitait des contrats étaient payés moins chers que des employés réguliers équivalents. Seulement 21 % des sous-traitants avaient des salaires plus élevés et 25 % avaient un salaire équivalent¹⁵.

Plus près de nous, à la suite de la privatisation du service de publicité imprimée chez Postes Canada en janvier 1997, près de 9 500 travailleurs et travailleuses ont été licenciés. Jerry White et Russell Janzen, qui ont sondé les employé-e-s congédiés, ont constaté leur difficulté à trouver un nouvel emploi. De plus, ceux et celles qui avaient trouvé un autre travail avaient un salaire moins élevé qu'à l'origine¹⁶. Hebdon prédit à partir de ces données que la sous-traitance et la privatisation partielle des institutions publiques auront pour effet une certaine désyndicalisation.

Bref, un effet évident de la sous-traitance qui doit être pris en compte pour bien la comprendre est qu'une part des économies qu'elle permet de réaliser se fait aux dépens de la rémunération et des avantages sociaux des travailleurs et travailleuses.

Certaines études remettent aussi en doute l'ampleur des gains de productivité rendus possibles par la sous-traitance. En étudiant les gains ainsi réalisés aux États-Unis dans les 20 dernières années, Susan Houseman¹⁷ conteste la thèse de gains réels issus de la sous-traitance. Alors que le taux de sous-traitance a augmenté durant cette période, elle calcule que les gains en productivité dus à l'externalisation de la production tiennent plus aux coûts de production qu'à l'amélioration de la production par heure travaillée aux États-Unis. Houseman cite une étude faite en 2006 par Mary Amity et Shang-Jin Wei¹⁸, qui lie le gain de productivité* à la croissance du phénomène de délocalisation. Ces auteure-s en sont arrivés à la conclusion qu'entre 1992 et 2000, les entreprises américaines ont connu un gain de productivité de 10 % à cause de la délocalisation. Les entreprises ne sont donc pas tellement plus « productives », au sens où leur

capacité de production n'a pas augmenté; c'est seulement qu'en payant leurs travailleurs et travailleuses moins cher, elles parviennent à faire plus avec moins.

Dans les cas où le donneur d'ordre sous-traite une partie de sa production à l'étranger, généralement dans des économies dites émergentes, la croissance des gains de productivité est encore plus élevée puisque, en plus de payer des salaires moindres, le donneur d'ordre peut compter sur des normes de travail moins contraignantes, qui autorisent, par exemple, des journées de travail plus longues¹⁹. La sous-traitance à l'étranger a aussi pour effet de contribuer au chômage dans les économies dites développées, puisque la production est délocalisée²⁰.

En étudiant la question de la sous-traitance, le sociologue Paul Bouffartigue a constaté que, pour certains secteurs, la sous-traitance entraîne plus de risques pour la santé des travailleurs et travailleuses²¹ :

- La sous-traitance du risque consiste à externaliser les activités de production les plus dangereuses et les plus pénibles. Il cite l'étude de Ghislaine Donial-Shaw²² sur la sous-traitance dans l'industrie du nucléaire en France. À titre d'exemple, les ouvriers et ouvrières sous-traitants du nucléaire supportent 80 % de l'exposition radioactive en France, et l'exposition mensuelle de ces derniers est de 8 à 15 fois plus élevée que celle des salarié-e-s d'Électricité de France.
- Les employé-e-s sous-traitants étant en statut d'emploi précaire, ils et elles ont tendance à ne pas revendiquer leurs droits et prennent plus de risques.
- L'instabilité du travail s'accompagne d'une plus grande méconnaissance des risques par les travailleurs et travailleuses. Le transfert des connaissances liées aux risques du métier se fait plus difficilement lorsque le roulement de personnel est plus élevé.

Donc, malgré son efficacité en termes de coûts de production, la sous-traitance peut mener à des effets pervers quant aux risques à la santé des travailleurs et travailleuses et à une perte de la transmission d'un savoir-faire dans le milieu de travail lié à un roulement de personnel rapide.

Nous constatons que la sous-traitance n'est pas une option de gestion sans conséquences néfastes. Le donneur d'ordre peut sembler gagnant de prime abord en ayant recours à cette pratique, mais il faut également considérer les effets à long terme de cette formule, tant pour le donneur d'ordre (perte d'une transmission de savoir-faire et d'une culture de sécurité pour les employé-e-s) que pour la main-d'œuvre (baisse de salaire et conséquences négatives sur la santé des travailleurs et travailleuses). Dans les deux cas, l'impact social s'étend au-delà des groupes concernés.

1.5 Quel effet la sous-traitance a-t-elle lorsqu'utilisée dans le secteur public ?

Étudions maintenant quel impact a la sous-traitance lorsqu'elle est utilisée dans la gestion des institutions publiques. En mai 2012, la Commission de la fonction publique du gouvernement du Québec a publié le *Rapport de vérification sur les contrats et services assimilables à des contrats de travail*²³. Cette étude avait pour objectif de vérifier si l'usage croissant de la sous-traitance dans les institutions publiques au Québec (son chiffre est passé de 845 M\$ en 2003–2004 à 1,4 G\$ en 2007–2008, soit une croissance de 75 %) ²⁴ causait une augmentation de pratiques d'embauche qui dérogent à l'esprit de la *Loi sur la fonction publique*.

Pour ce faire, il a fallu distinguer les contrats de services des contrats de travail. Dans le Code civil du Québec, un contrat de travail est « celui par lequel une personne, le salarié, s'oblige, pour un temps limité moyennant une rémunération, à effectuer un travail sous la direction ou le contrôle d'une autre personne, l'employeur²⁵ ». Ce type de contrat est donné, habituellement, au personnel régulier, au personnel occasionnel ou à des étudiant-e-s ou stagiaires. Quant au contrat de service, que nous pouvons aussi appeler *contrat de sous-traitance*, c'est celui dans lequel une personne ou un entrepreneur s'engage envers le donneur d'ordre, ou encore, le client, à « réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer²⁶ ».

Une fois cette distinction effectuée, la Commission a examiné la question en regardant de près les contrats de services octroyés entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010 par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), le ministère du Développement économique, de l'Innovation et l'Exportation (MDEIE) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Après un échantillonnage aléatoire, la Commission en est venue au constat que près du quart (23 %) des contrats de services examinés étaient non conformes puisqu'ils étaient, en réalité, des contrats de travail. En effet, dans les contrats de services non conformes observés, un certain nombre d'indicateurs permettaient de conclure à un lien de subordination propre aux contrats de travail, « puisque le prestataire :

- exécutait son mandat dans les locaux du ministère ou de l'organisme vérifié (90 %);
- travaillait selon un horaire de travail prédéterminé (45 %);
- utilisait des équipements ou des services du ministère ou de l'organisme, tels un ordinateur, un téléphone, une adresse électronique gouvernementale ou des services de secrétariat (84 %);
- recevait des instructions précises de travail provenant du ministère ou de l'organisme sur une base régulière (58 %);

- recevait une formation propre aux besoins du ministère ou de l'organisme dans le but de réaliser son mandat (19 %)²⁷.

La Commission constate par conséquent que le donneur d'ordre, lorsqu'il octroie des contrats de services, se soucie moins des normes institutionnelles en vigueur que lors d'un concours pour l'octroi d'un contrat de travail. La Commission soulève également la crainte selon laquelle

le recours inapproprié aux contrats de services [peut] constituer une menace pour l'organisation puisqu'ils sont susceptibles de créer une dépendance par rapport aux ressources externes à moyen ou long terme. Ils peuvent aussi avoir pour effet de freiner le développement des ressources internes, à savoir leurs compétences. De surcroît, la perte d'expertise au sein des organisations a des répercussions possibles sur la motivation et la progression de carrière²⁸.

La Commission souligne enfin que l'érosion de l'autonomie des institutions gouvernementales est un enjeu lié à la dépendance à la sous-traitance. Ainsi, la ligne qui sépare contrat de travail et contrat de services se retrouve brouillée dans la foulée de l'usage accru de la sous-traitance. Qui plus est, l'expertise demeure dans l'organisation gouvernementale grâce aux contrats de travail, mais lui échappe dans le cadre des contrats de services.

Cela dit, d'autres enjeux peuvent être mis sur la table lorsque nous abordons la sous-traitance par des institutions publiques.

Dans une étude publiée en 2011, David Macdonald s'est penché sur la question de la sous-traitance dans le gouvernement fédéral²⁹. En examinant le cas de figure de quatre ministères du gouvernement fédéral qui font beaucoup usage des contrats de sous-traitance^a, Macdonald constate que les sous-traitants se résument à une poignée de compagnies seulement. Dans le cas de la sous-traitance dans les technologies de l'information, 10 compagnies accaparent environ 40 % du budget alloué à la sous-traitance au fédéral. Macdonald constate en outre que ces compagnies sont devenues une fonction publique « fantôme », qui n'est pas aussi transparente que le sont les employé·e·s de l'État. Il faut aussi noter que les contrats octroyés ne sont pas seulement des contrats spécialisés ou à court terme. Macdonald souligne que certains sous-traitants peuvent travailler à un contrat durant plusieurs années. Évidemment, cette fonction publique « fantôme » n'est pas rémunérée selon les conventions collectives établies dans le secteur public. Les employé·e·s sous-traitants n'ont pas d'ailleurs à se soumettre aux normes institutionnelles, tel le bilinguisme.

Dans les secteurs qu'il a étudiés, Macdonald note une importante augmentation des coûts en matière de sous-traitance. Le coût au fédéral de la sous-traitance 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.

Alors que les institutions gouvernementales sont sans cesse appelées à réduire leur personnel, personne ne leur réclame de réduire le nombre de sous-traitants qu'elles embauchent. Ces derniers finissent donc par occuper une place prépondérante dans le fonctionnement quotidien des différents ministères et organismes publics. Le résultat net est évidemment une perte d'expertise à l'interne pour la fonction publique.

Une autre conséquence de ce phénomène est une perte de la connaissance à long terme du fonctionnement des institutions publiques et de leurs besoins. De la même manière que la sous-traitance expose les travailleurs et travailleuses manuels à perdre la connaissance des risques liés à leur métier, on voit au sein du secteur public de moins en moins de personnes demeurer dépositaires du fonctionnement même des institutions. Ce glissement cause d'importants problèmes lorsque vient le temps d'expliquer à des sous-traitants les besoins précis auxquels ils doivent répondre.

Macdonald exprime aussi des craintes à propos de la protection de la vie privée. Parmi les 10 compagnies sous-traitantes faisant affaire avec le gouvernement du Canada figurent IBM et Oracle, qui ont leur siège social aux États-Unis. Les données confidentielles des citoyens et citoyennes du Canada étant entre les mains de corporations étrangères, on se retrouve dans une zone floue de juridiction.

1.6 Conclusion

Cette introduction à la notion de sous-traitance nous a donc permis de mettre en lumière certaines dimensions de cette pratique managériale. Si la sous-traitance peut présenter certains avantages pour le donneur d'ordre qui l'utilise, il est manifeste qu'elle comporte d'importants effets néfastes. À force de penser le travail en termes de chiffres, on oublie trop souvent qu'il est, d'abord et avant tout, un rapport social. Au moment de nous pencher sur le phénomène de sous-traitance, il est impératif de penser la transformation actuelle de ce rapport social.

^a C'est-à-dire Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Défense nationale et les Forces Canadiennes, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, ainsi que Sécurité publique Canada. Les contrats qu'accordent ces quatre ministères correspondent à près de la moitié des contrats de sous-traitance du gouvernement fédéral.

Chapitre 2

La sous-traitance de l'entretien ménager à la Société des alcools du Québec (SAQ)

Pour remplir son mandat de « faire le commerce des boissons alcooliques³⁰ », la SAQ s'est dotée, depuis sa fondation, de plusieurs succursales à travers le Québec.

Bien entendu, ces succursales (qui couvraient, en 2011–2012, une superficie de 1 877 003 m²)³¹ doivent être entretenues pour être en mesure de recevoir des client·e·s dans un environnement propice à la vente des produits d'alcool et conforme aux normes de propreté du commerce de détail. Jusqu'en 2008–2009, les tâches liées à l'entretien ménager des succursales de la SAQ étaient dévolues aux employé·e·s syndiqués de magasins de la SAQ^a et, pour certaines autres tâches plus exigeantes (comme le ponçage des planchers ou les rénovations mineures), à des sous-traitants³².

En 2008–2009, la direction de la SAQ a décidé de faire appel à un sous-traitant pour accomplir l'ensemble de ses tâches d'entretien ménager. Le présent chapitre veut étudier le bien-fondé de cette décision. Nous verrons d'abord quels étaient les objectifs de la SAQ en faisant appel à la sous-traitance. Ensuite, nous tenterons de voir l'impact de cette décision sur les clients de la SAQ. Enfin, nous nous pencherons sur les économies résultant de cette sous-traitance, en termes de temps de travail et de masse salariale des employé·e·s concernés.

2.1 Les objectifs de la SAQ

En réponse à une demande d'accès à l'information que nous lui avons adressée, la secrétaire et vice-présidente des Services juridiques de la SAQ nous a informés que les raisons qui ont poussé la SAQ à sous-traiter ses opérations d'entretien ménager sont les suivantes :

- faire preuve de transparence^{*} dans l'attribution des contrats d'entretien ménager en procédant par appel d'offres public;
- atteindre un standard de qualité plus élevé et uniforme à travers le réseau;
- mieux contrôler les coûts et générer des économies;
- centraliser la gestion du contrat d'entretien ménager³³.

^a Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 11 juillet 2012 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D. Les employés dont il est question ici sont réunis sous l'accréditation syndicale du Syndicat des employé(e)s et de magasins et de bureaux de la SAQ (SEMB-SAQ). Toutes les informations fournies par la SAQ concernent l'ensemble de ce corps d'employé·e·s syndiqués et jamais spécifiquement les employé·e·s de magasin ou de bureau uniquement. C'est donc à cette unité d'accréditation que nous référerons dans les pages qui suivent.

À lire les objectifs de la SAQ, la sous-traitance de l'entretien ménager de ses bureaux et succursales a d'abord et avant tout un objectif de réduction de coûts, soit la première forme de sous-traitance évoquée à notre premier chapitre. En effet, la SAQ ne manque ni d'employé·e·s ni des compétences techniques pour effectuer cette tâche. Son choix semble clairement guidé par la volonté de réduire ses coûts de main-d'œuvre en transférant certaines tâches à un personnel qui ne recevra pas les mêmes salaires et avantages sociaux que les employé·e·s qui font actuellement ce travail.

Avant de nous concentrer sur la question des économies, voyons les objectifs périphériques que la SAQ prétend vouloir atteindre en sous-traitant ce travail. On peut tout de suite constater que deux des objectifs ont été atteints au moins en partie : améliorer la transparence et centraliser la gestion.

Effectivement, alors que la SAQ est incapable de nous informer des coûts de son entretien ménager avant la conclusion de son contrat de sous-traitance, elle devient, après la signature de celui-ci, en mesure de nous informer de ces coûts au cent près. Cependant, la SAQ nous a assurés qu'elle ne pouvait nous fournir aucune autre information sur le détail de cette entente sans contrevenir aux articles de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* concernant la protection du secret industriel et des renseignements concernant les tiers³⁴. Si la SAQ a maintenant une information plus précise en sa possession, cela ne signifie pas qu'elle la rende pour autant accessible et transparente, ne serait-ce que pour respecter la loi et ses obligations contractuelles. Objectif atteint en partie donc : les coûts de l'entretien ménager sont peut-être plus transparents pour la direction de la SAQ, mais la plupart des détails à ce sujet demeurent invisibles et soustraits à tout débat public.

De plus, il est indéniable que ce qui était décentralisé est maintenant centralisé : la SAQ fait affaire avec un seul sous-traitant, au lieu de laisser les différentes succursales faire elles-mêmes l'entretien ou trouver leurs propres sous-traitants. On peut donc dire que cet objectif de gestion interne est pleinement atteint.

Reste donc à se pencher sur les deux objectifs les plus importants : l'atteinte de standards de propreté et les économies pour la SAQ.

2.2 Les conséquences pour les client·e·s de la SAQ

La propreté s'est-elle améliorée dans les succursales de la SAQ depuis la sous-traitance ? Difficile de l'affirmer ou de l'infirmier.

En effet, la SAQ procède depuis 2011 à des sondages de satisfaction de sa clientèle en matière de propreté des succursales. Lors des sondages effectués en 2011 et 2012 auprès de 38 000 et 83 000 répondant·e·s respectivement, la satisfaction de la clientèle quant à la propreté des succursales

s'est établie autour de 9,3/10³⁵. Bien que la SAQ ne nous ait pas fourni toute la méthodologie utilisée pour réaliser ce sondage, on peut postuler que la clientèle est satisfaite de la situation actuelle.

Cependant, la SAQ ne nous a informés d'aucune autre étude de satisfaction de la clientèle menée avant 2011, et ce, malgré nos demandes. En conséquence, il est impossible de dire si la situation s'est améliorée ou détériorée. Outre le fait que le taux de satisfaction actuelle semble élevé, on ne peut donc rien dire quant à l'effet de la sous-traitance de l'entretien ménager sur la satisfaction des client·e·s de la SAQ.

2.3 Les économies réalisées grâce à la sous-traitance

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, les raisons principales qui guident l'entreprise (publique ou privée) sur la voie de la sous-traitance sont d'abord de nature économique. La SAQ ne fait pas exception en se donnant comme objectif de « mieux contrôler les coûts et générer des économies³⁶ » par la sous-traitance de son contrat d'entretien. Nous étudierons donc ici les impacts économiques de ces décisions.

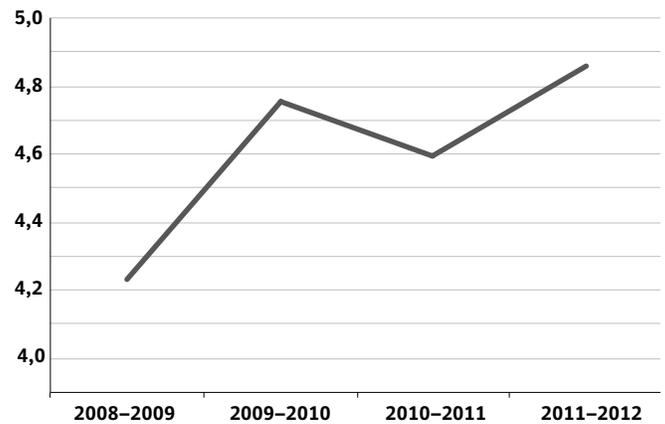
Rappelons, au passage, que la logique de la sous-traitance dans les services publics est à double tranchant. Généralement, les économies réalisées se font grâce à des salaires inférieurs versés aux employé·e·s des sous-traitants en regard des salaires et avantages sociaux des employé·e·s du secteur public ou parapublic. Si des économies sont effectivement possibles pour la firme concernée, il reste que dans une perspective macro-économique, cette diminution des salaires n'aura pas nécessairement des effets économiques bénéfiques – et ce, sans compter le facteur mentionné plus haut des effets néfastes sur les travailleurs et travailleuses concernés. Nonobstant ce problème important, qui devrait être pris en compte dans les choix de politiques publiques, tentons d'évaluer si, dans le cas qui nous occupe, des économies sont vraiment au rendez-vous.

Commençons d'abord par le coût lui-même de la sous-traitance de l'entretien ménager à la SAQ et ses fluctuations. Selon un document interne de 2008, la SAQ³⁷ s'apprêtait à signer avec le sous-traitant PR Maintenance Management. Il s'agissait d'un contrat d'une durée de cinq ans (de 2008–2009 à 2012–2013) pour une somme totale de 17 837 421 \$³⁸.

Pour les quatre premières années du contrat, le montant dépensé pour l'instant atteint 17 488 312 \$³⁹. Alors qu'il reste encore une année complète à courir au contrat, le montant total prévu au contrat total est atteint à 98,1 %. Si l'entretien des succursales coûtait en 2012–2013 exactement le même montant qu'en 2011–2012 (il a augmenté de 6 % entre les deux années précédentes), le coût total pour la SAQ atteindrait alors 22 M\$, soit un dépassement de coûts total de 25 %.

Voyons maintenant comment ont évolué les coûts de ce contrat. Le graphique 1 présente la fluctuation de ces coûts depuis 2008–2009.

GRAPHIQUE 2 Coûts du contrat d'entretien ménager, 2008–2009 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)

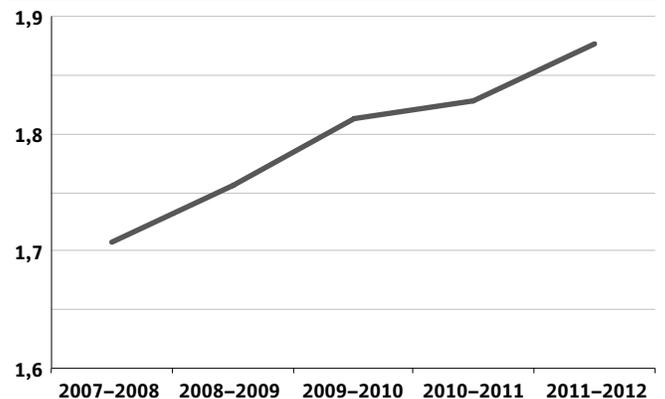


Source : SAQ, réponse à une demande d'accès à l'information numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D.

Comme on le voit, la valeur du contrat d'entretien ménager a connu une croissance importante au cours de sa relativement brève existence. En effet, de 2008–2009 à 2011–2012, il a augmenté de 14,8 % en dollars constants (et de 21,2 % en dollars courants).

Comment expliquer cette hausse ? On pourrait formuler l'hypothèse qu'elle tient à l'augmentation de la superficie des succursales. Comme le montre le graphique 2, cette superficie augmente en effet, mais à un rythme plus lent que le coût de leur entretien.

GRAPHIQUE 3 Superficie des succursales de la SAQ, 2007–2008 à 2011–2012 (en millions de m²)



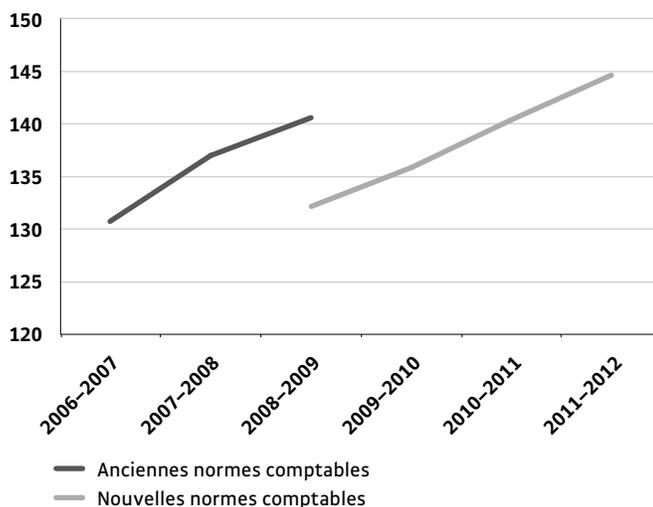
Source : SAQ, réponse à une demande d'accès à l'information numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D.

De 2008–2009 à 2011–2012, la superficie des succursales a augmenté de 6,9 %, soit moins de la moitié de la croissance hors inflation du coût de l'entretien de ces succursales.

Premier constat : les coûts de l'entretien ménager sous-traité augmentent rapidement, même en tenant compte de l'inflation et de la croissance de la superficie des succursales.

Cette augmentation très rapide pourrait toutefois avoir été compensée par une diminution des coûts salariaux des employé·e·s réalisant cet entretien avant qu'il ne soit sous-traité. Le graphique 3 présente l'évolution de la masse salariale des employé·e·s de magasin et de bureau de la SAQ.

GRAPHIQUE 4 Masse salariale du SEMB-SAQ de 2006–2007 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)



Source : SAQ, réponses à des demandes d'accès à l'information numérotées N/D 032 142 000 / 2012-053D et N/D 032 142 000 / 2010-132N.

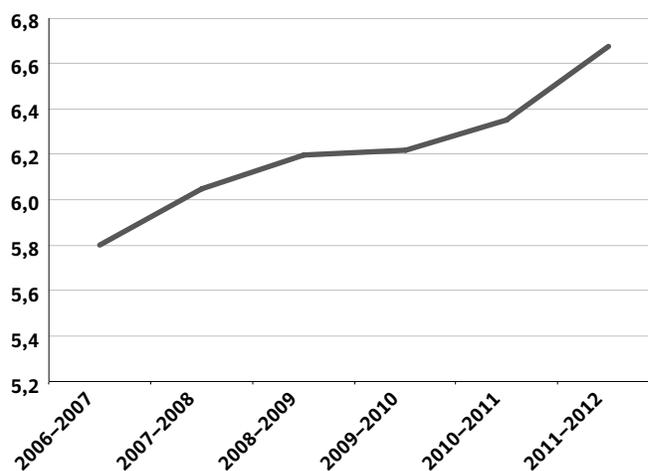
Comme on le voit, et ce malgré un changement de normes comptables qui vient rendre plus difficile la mise en forme graphique des données, que ce soit en amont (2008–2009) ou en aval de l'attribution en sous-traitance de l'entretien ménager, on n'observe aucune diminution de la masse salariale accordée aux employé·e·s de magasin et de bureau; au contraire, celle-ci augmente d'année en année.

Le contrat accordé en entretien ménager correspondait pourtant à 3,2 % de la masse salariale de ces employé·e·s en 2008–2009. On se serait attendu à ce que ce transfert de responsabilités se manifeste de façon relativement correspondante. Or, au lieu de baisser, la masse salariale des membres du SEMB-SAQ a augmenté de 11,8 % de 2008–2009 à 2011–2012 (en dollars constants).

Cette augmentation pourrait s'expliquer par d'autres facteurs liés aux conventions collectives (croissance des salaires, évolution de l'ancienneté, etc.). Toutefois, sans égard aux avantages sociaux, il devrait y avoir une réduction des heures travaillées en lien avec un équivalent de 3,2 % de masse salariale sous-traitée. Le graphique 4 nous permet de constater la variation des heures travaillées par cette catégorie d'employé·e·s.

Si la croissance du nombre d'heures travaillées a ralenti de 2,2 % pour presque se stabiliser entre 2008–2009 et 2009–2010, elle a ensuite repris sa croissance pour augmenter de 5,1 % entre 2010–2011 et 2011–2012.

GRAPHIQUE 5 Nombre d'heures travaillées par les membres du SEMB-SAQ, 2006–2007 à 2011–2012 (en millions d'heures)



Source : SAQ, réponse à une demande d'accès à l'information numérotée N/D 032 142 000 / 2012-053D.

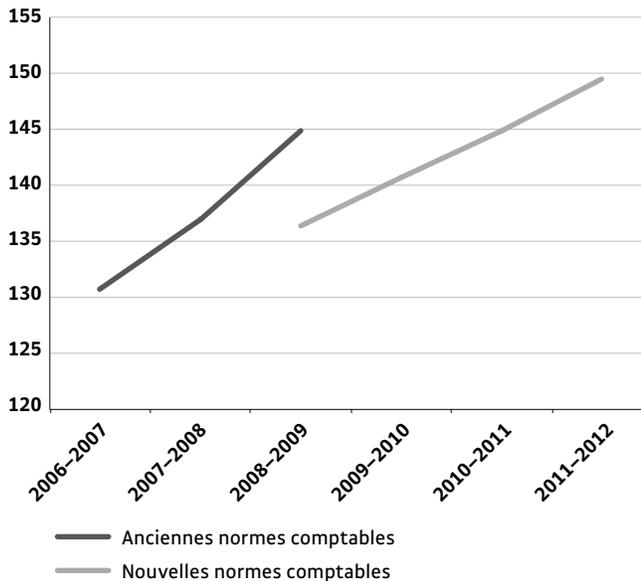
En n'observant que la croissance de la masse salariale, on occulte le fait que la SAQ dépense quand même des montants pour son entretien ménager. Il est donc beaucoup plus intéressant de se pencher sur la croissance des coûts de l'entretien ménager sous-traité et de l'additionner à la croissance de la masse salariale des employé·e·s concernés pour voir si le total de ces dépenses a varié. C'est ce que nous présente le graphique 5.

L'addition des deux données montre une croissance des coûts de 15 % au lieu de 11,8 % quand on observe la seule croissance de la masse salariale, pour une moyenne d'augmentation annuelle de 3,8 % en dollars constants, donc en plus de l'inflation. En dollars courants, la croissance de l'entretien ménager sous-traité et de la masse salariale est de 22,5 % pour les quatre années concernées, soit une moyenne de croissance annuelle de 5,6 %. À titre de comparaison, la masse salariale des autres employé·e·s (les responsables du transport, professionnel·le·s et cadres) de la SAQ a augmenté de 19,3 % en dollars constants pendant la même période. Si la somme de la masse salariale et du contrat d'entretien ménager avait connu le même taux de croissance que les autres masses salariales pendant les quatre années étudiées, la SAQ aurait économisé environ 4 M\$. Malheureusement, à cause de la grève de 2004–2005 du SEMB-SAQ et des ajustements salariaux que celle-ci a entraînés, il est impossible de procéder à des comparaisons avec les années précédentes.

Deuxième constat, la sous-traitance de l'entretien ménager n'a pas permis de réduction de coûts en matière de main-d'œuvre. Peut-être a-t-elle causé une légère réduction de la croissance des heures travaillées pendant un an (sans non plus réduire le nombre d'heures), mais cette variation ne s'est pas

concrétisée dans une baisse de croissance de la masse salariale comparable à la valeur du contrat offert en sous-traitance.

GRAPHIQUE 6 Somme de la masse salariale des employé·e·s du SEMB-SAQ et de l'entretien ménager sous-traité, 2006–2007 à 2011–2012 (en M\$ constants de 2012)



Source : SAQ, réponses à des demandes d'accès à l'information numérotées N/D 032 142 000 / 2012-026D et N/D 032 142 000 / 2012-053D.

Pour vérifier si la sous-traitance a réduit la tâche des employé·e·s de magasin et de bureau de la SAQ, le graphique 6 présente le nombre d'heures travaillées par mètre carré de succursale. Si la sous-traitance vient réduire les tâches des employé·e·s de magasin et de bureau de la SAQ, cet indice devrait normalement décroître.

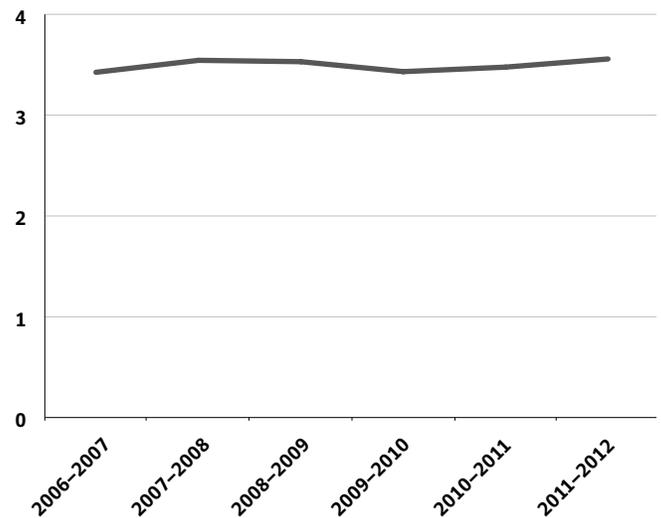
Le graphique permet de bien voir que les quantités d'heures par mètre carré sont restées relativement stables, soit, depuis 2006–2007, 3,4 heures et 3,6 heures. L'arrivée de la sous-traitance en 2008–2009 n'a rien changé à cette stabilité.

Au final, on constate que la plus grande croissance a lieu au chapitre des coûts d'entretien ménager. Cette croissance est bien plus importante que la variation de la superficie des succursales de la SAQ. On voit aussi que la sous-traitance de l'entretien ménager a peut-être participé à réduire la croissance du nombre d'heures travaillées pendant une année, mais qu'elle n'a affecté ni la masse salariale de façon importante, ni le nombre d'heures travaillées par mètre carré de succursale.

Bref, il est difficile de trouver un seul avantage économique qu'a pu avoir la sous-traitance de l'entretien ménager de la SAQ. Le seul argument économique restant en faveur de cette sous-traitance serait que, sans elle, la situation aurait pu être pire. Indémontrable, cet argument est également difficile à défendre, considérant notre comparai-

son avec la masse salariale des autres employé·e·s de la SAQ (seule base de comparaison disponible, considérant la présence d'un conflit de travail qui déstabilise les données des années précédentes).

GRAPHIQUE 7 Nombre d'heures travaillées par mètre carré de succursale par les employé·e·s du SEMB-SAQ



Source : SAQ, réponses à des demandes d'accès à l'information numérotées N/D 032 142 000 / 2012-053D et N/D 032 142 000 / 2012-026D N/D 032 142 000 / 2012-053D, calcul des auteurs·e·s.

2.4 Conclusion sur l'entretien ménager à la SAQ

La SAQ s'était donné quatre objectifs. Nous avons vu qu'un seul d'entre eux a été pleinement atteint : la centralisation de la gestion de l'entretien ménager.

Un deuxième objectif, la transparence de l'information, a été partiellement atteint. La SAQ est maintenant en mesure de dire combien lui coûte l'entretien ménager de ses succursales, mais le contrat qui la lie avec son sous-traitant l'empêche de dévoiler quelque autre information. Difficile de qualifier cette situation de «transparente», on peut cependant reconnaître qu'elle est moins opaque.

L'objectif concernant l'amélioration de la satisfaction de la clientèle en matière de propreté des succursales est de toute évidence plus important. Malheureusement, comme la SAQ ne faisait pas de sondage auprès de sa clientèle avant la sous-traitance des services d'entretien, il est impossible de savoir si la situation s'est améliorée, dégradée ou maintenue. On peut cependant affirmer qu'au vu des résultats obtenus par la SAQ dans ses sondages de satisfaction, la clientèle semble globalement satisfaite de l'entretien actuel des succursales.

Enfin, l'objectif de réduction des coûts, lui, n'est de toute évidence pas atteint. La valeur du contrat sous-traité augmente très rapidement, il est inévitable qu'il dépasse le

montant prévu à l'origine, et sa croissance est supérieure à celle de la superficie des succursales de la SAQ. Cette sous-traitance n'a permis aucune réduction effective des coûts de la SAQ : lorsqu'on additionne la masse salariale et les coûts du contrat d'entretien ménager, ces coûts totaux augmentent de 22,5 % en quatre ans, soit près de trois fois plus vite que l'inflation et plus rapidement que l'ensemble des masses salariales des autres employé·e·s de la SAQ, pour une différence de près de 4 M\$. Enfin, le coût de ce contrat d'entretien a augmenté plus vite que la masse salariale des employé·e·s de magasins et de bureau et que leurs heures travaillées.

Chapitre 3

La sous-traitance des projets en technologies de l'information

Les projets informatiques du gouvernement qui font appel à la sous-traitance sont très nombreux. Ce fait n'est pas étonnant. À première vue, les projets informatiques peuvent correspondre aux trois formes de sous-traitance présentées au premier chapitre. D'abord, en engageant des boîtes d'informatique pour un contrat spécifique, le gouvernement s'attend à payer moins cher que s'il embauche des informaticien-ne-s qui seront à son emploi pour le reste de leur carrière. Le gouvernement peut aussi affirmer qu'il n'a pas suffisamment de ressources humaines pour mener à bien ces projets, considérant que d'importants projets de ce type nécessitent beaucoup de personnel et que ses employé-e-s doivent déjà se consacrer à d'autres tâches. Enfin, il pourrait aussi s'agir d'une sous-traitance de spécialisation, le gouvernement n'ayant pas nécessairement des employé-e-s avec toutes les compétences nécessaires pour accomplir ces tâches. On comprend donc pourquoi le gouvernement fait le choix de la sous-traitance dans ses projets informatiques : ceux-ci semblent des dossiers parfaits pour ce type de gestion. Pourtant, comme nous le verrons avec les exemples qui suivent, cette première impression ne tend pas à se confirmer.

Dans ce chapitre, nous tentons de voir quel a été l'impact du recours à la sous-traitance à partir de l'information concernant quatre projets informatiques où le gouvernement a beaucoup fait appel à cette pratique. Notre étude a cependant l'avantage de rassembler en un seul endroit les renseignements concernant ces projets informatiques, information qui était autrement très dispersée. Nous offrons ainsi une vue d'ensemble des projets informatiques de l'État.

Nous verrons des projets d'ampleur très différente. D'abord, un projet aux dimensions relativement modestes, la planification stratégique des technologies de l'information du Curateur public – qui ne concerne que cette organisation. Ensuite, nous nous pencherons sur le projet de Système intégré d'information de justice, qui s'étend sur trois ministères et organismes. En troisième lieu, nous ferons le portrait du Dossier Santé Québec, un projet qui s'étend sur l'ensemble de l'imposant réseau de la santé. Enfin, nous brosserons un aperçu des deux projets de gestion informatique des ressources matérielles, humaines et financières que le gouvernement a voulu implanter dans l'ensemble de ses ministères.

3.1 La planification stratégique des technologies de l'information (PSTI) du Curateur public

Dès le début des années 1990, le Curateur public entreprend de mettre en place un plan directeur des technologies pour

assurer une bonne gestion de l'information entourant les personnes inaptes. Selon son rapport annuel le plus récent, la mise en place d'un système fonctionnel n'est, à ce jour, toujours pas effectuée.

Dans cette section, nous reviendrons sur l'historique de cette planification stratégique des technologies de l'information (PSTI), pour ensuite tenter de voir quel fut l'impact de la sous-traitance dans ce dossier.

3.1.1 Historique de la PSTI

1990 – 1998

On dispose d'assez peu d'information sur la gestion des ressources informatiques au Curateur public avant 1998; nous reprendrons donc l'extrait du rapport du Vérificateur général de 1997–1998.

Au début des années 1990, le Curateur entreprenait une démarche visant à la refonte complète de ses systèmes d'information de gestion. Ainsi, en 1993, le Conseil du [T]résor l'autorisait à commencer la réalisation du Plan directeur des technologies de l'information. Les documents présentés à l'appui de cette demande exposaient clairement les prévisions concernant les coûts, les échéanciers, les biens livrables et les bénéfices. Le budget était de 5,6 millions de dollars et les travaux devaient se terminer en décembre 1995.

La direction de ce projet a été confiée [à] un employé occasionnel pour la période de juin 1990 à mars 1996. Par la suite, cet employé est devenu contractuel jusqu'en décembre 1996. Le Curateur a octroyé un contrat totalisant 204 000 dollars à une firme employant cette personne à un tarif quotidien de 1 000 dollars. Or, bien qu'aucune politique gouvernementale ne s'applique dans le cas des contrats de services d'informaticiens, il est tout de même étonnant de constater que le taux maximum recommandé par le Conseil du [T]résor pour des catégories similaires de professionnels de très haut niveau est de 838 dollars par jour. L'écart de rémunération est donc de 19 p. cent. Par la suite, la direction du projet a été assurée par une employée permanente pour une période d'à peine plus d'un an, puisque cette personne est actuellement en congé sabbatique. Les travaux se poursuivent maintenant sous la direction d'un analyste intérimaire. Notons que la rotation fréquente des gestionnaires n'a pas favorisé le bon déroulement du projet.

[...]

En juin 1996, quatre mois après l'implantation de la deuxième étape, la gravité des problèmes qui surgissaient a amené le Curateur à procéder à une réorientation du projet. Sur recommandation du directeur de projet, la haute direction a pris la décision d'amputer le projet des fonctions constituant une nette amélioration par rapport à l'ancien système, ce qui privait le Curateur des avantages y afférents. [...] Aucune analyse d'impact de cette décision n'a été faite.

Cette absence de consultation a entraîné dans certains cas une régression par rapport à l'ancien système. [...]

De plus, toujours après la deuxième étape, le Curateur a constaté que la performance de l'ordinateur en place était

nettement insuffisante. Il a même dû procéder à l'acquisition d'un nouvel ordinateur beaucoup plus puissant au coût de 176 000 dollars. Notons que le Curateur a effectué cette acquisition sans recourir au processus régulier d'appel d'offres, ce qui dérogeait à ses propres directives internes.

Au 31 décembre 1997, les coûts réels imputés au Plan directeur des technologies de l'information étaient de 7,5 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire d'environ 35 p. cent. Quant au calendrier de réalisation, il accuse un retard de plus de deux ans et, dans les faits, le Curateur procède actuellement aux travaux préparatoires à l'implantation de la dernière étape, déjà prévue pour avril 1998⁴⁰.

1998–2000

Pendant les deux années subséquentes à ce rapport accablant du Vérificateur général, le Curateur se lance dans une série d'achats de matériel informatique pour renouveler son parc⁴¹.

2001

C'est ici que commence la nouvelle phase de la planification informatique du Curateur à la suite des échecs des années 1990. La venue du Vérificateur général dans l'organisation en 1998 ayant été présentée par la Curatrice de l'époque comme « une occasion pour elle de procéder à un bilan de l'organisation et d'en tirer profit⁴² », nous verrons ici si tel a bien été le cas.

À la fin de 2000–2001, le Curateur public peut compter sur une infrastructure moderne. Par ailleurs, son système d'application n'a pas été adapté aux nouvelles modifications. Une firme a été retenue à la fin mars pour la préparation du plan stratégique des technologies⁴³.

2002

Le Curateur conclut que son système informatique est « inefficace à plusieurs titres, particulièrement pour la production de données fiables sur les activités de son personnel⁴⁴ ». Le 18 septembre 2001, il adopte un nouveau plan stratégique des technologies de l'information (PSTI).

Les dépenses prévues sont de 17,7 millions de dollars en trois ans : 13,7 millions pour la mission Protection et 4,0 millions pour la mission Administration provisoire de biens non réclamés. La répartition annuelle est la suivante : 5,8 millions de dollars en 2002–2003 ; 7,6 millions en 2003–2004 et 4,3 millions en 2004–2005⁴⁵.

Le 28 février 2002, le Conseil du Trésor donne son aval au projet⁴⁶. Le Curateur prévoit qu'il deviendra fonctionnel en 2006⁴⁷.

2003

Le Curateur met en place une équipe de coordination du projet et de définition de son architecture⁴⁸.

2004

Quatre analyses préliminaires sont lancées pour établir les besoins et la gamme de logiciels à acquérir pour les

combler⁴⁹. « Un contrat de 3 M\$ est donné à la firme DMR pour faire une analyse préliminaire⁵⁰. »

Le Curateur décide de recourir à des firmes externes car, dans les mots de la curatrice de l'époque, « on n'avait pas la capacité interne de le faire⁵¹ ».

2005

Après les analyses préliminaires, les appels d'offres sont lancés. « Plus de 35 firmes ont été informées, une dizaine demandent la documentation, mais seule LGS présente et obtient une soumission⁵². »

Les besoins et exigences technologiques sont définis avec la firme LGS⁵³. Il semble y avoir mécompréhension des besoins du Curateur chez LGS et des capacités du logiciel chez le Curateur⁵⁴. « Après bien des tergiversations, les relations entre les deux firmes [LGS et DMR] sont devenues intenable. LGS a jeté l'éponge et encaissé 500 000 \$ pour laisser DMR seule en piste⁵⁵. »

2006

En juillet, le Curateur cède à DMR le contrat qui avait été octroyé à LGS, et les travaux reprennent dès septembre⁵⁶.

Alors que le plan adopté en 2001 prévoyait un déploiement en 2005–2006, le Curateur en est encore, en mars 2006, à « l'approfondissement de scénarios d'affaires » et au « parachèvement d'une architecture de système détaillée⁵⁷ ». Cette architecture, réalisée par DMR, conclut que les logiciels disponibles ne correspondent finalement pas aux besoins du Curateur. Celui-ci met fin au contrat qu'il vient de céder à DMR et demande à une équipe interne d'évaluer d'autres scénarios⁵⁸.

2007

Le Curateur public décide de changer de cap, car aucun logiciel disponible sur le marché ne correspond à ses besoins. Il se propose d'embaucher une firme informatique pour modifier son logiciel existant au lieu d'acheter une solution clef en main. Il annonce vouloir faire une demande de crédit au Conseil du Trésor l'année suivante⁵⁹.

Devant une commission parlementaire, l'ancienne curatrice publique affirme qu'en plus des dépenses faites dans la transition vers un nouveau logiciel (qui sera finalement abandonné), elle a dû dépenser environ 6 M\$ pour maintenir à jour son ancien logiciel qu'elle comptait abandonner sous peu⁶⁰.

2008

Le Curateur demande l'autorisation au Conseil du Trésor de « poursuivre la refonte des systèmes informatiques », c'est-à-dire de prendre une autre direction que celle empruntée jusqu'à maintenant⁶¹.

En mai, le Conseil du Trésor autorise le Curateur à aller de l'avant avec sa nouvelle stratégie de refonte du

système informatique, au coût de 21 M\$. L'objectif de cette refonte est de doter le Curateur d'une meilleure connaissance des personnes protégées et de leur patrimoine, de faire la gestion électronique des documents et de tenir une veille stratégique pour faciliter la reddition de comptes.

Pour y parvenir, le Curateur public, accompagné du Centre de services partagés du Québec, a procédé à l'élaboration et à la publication de sept appels d'offres qui lui ont permis de sélectionner les fournisseurs de services pour réaliser les travaux d'architecture. Six contrats ont découlé de ces appels d'offres⁶².

Le Curateur promet une gestion rigoureuse du projet.

2009

La phase d'architecture est en voie de réalisation⁶³.

2010

Les travaux d'architecture du système ont été exécutés, un calendrier de réalisation mis à jour a été présenté.

Depuis juin 2009, six appels d'offres ont été élaborés en collaboration avec le Centre de services partagés du Québec, qui est notamment chargé de valider les devis techniques afin de s'assurer que les prestataires de services puissent bien saisir le mandat qui leur serait confié. Quatre appels d'offres ont été publiés. À la suite de cette publication, un contrat a été alloué en janvier 2010 pour des ressources d'accompagnement de l'équipe du bureau de programme en vue de la réalisation et du contrôle de la qualité des travaux réalisés par les équipes de projets. Un deuxième contrat a permis à l'équipe de réalisation de la gestion électronique des documents de commencer ses travaux au début de mars 2010. Le processus d'adjudication pour les autres projets suit son cours⁶⁴.

À cette étape, selon le Curateur, « le programme de la PSTI est bien maîtrisé, tant en ce qui concerne son budget que sa portée et son calendrier ⁶⁵ ».

2011

Les travaux ont continué d'avancer, notamment l'implantation d'un système de gestion électronique des documents. Le Curateur a également modernisé la sécurité de son système opérationnel.

Parallèlement, un appel d'offres a été publié en vue de la réalisation du projet Patrimoine, comptabilité et budget. Ce projet englobe cinq sous-systèmes financiers du système opérationnel du Curateur public et constitue une pièce maîtresse de sa modernisation. Le contrat a été octroyé en juillet 2010 et les travaux ont démarré en septembre⁶⁶.

Le Curateur assure que, comme les travaux entrent dans leur phase critique, différentes mesures ont été mises en place pour s'assurer du respect du budget des échéanciers⁶⁷.

2012

Lors d'une tentative de mise en place des nouveaux systèmes, le 13 octobre 2011, d'importants problèmes sont apparus.

Cette livraison a cependant connu des problèmes de performance et de stabilité, ralentissant ainsi le service à la clientèle et compromettant la production des états financiers des comptes sous administration. Afin de gérer ce risque, le Curateur public a pris la décision de revenir temporairement à l'ancien système et de finaliser les travaux d'amélioration de la solution livrée.

Des risques quant au respect des délais et des coûts sont aussi apparus en cours d'année, ce qui a entraîné l'adoption d'un plan de réalignement afin de compléter le programme dans les délais et les budgets prévus. Ce plan s'est traduit par l'instauration d'une direction générale des technologies de l'information et d'une nouvelle structure de gouvernance du programme, fondée sur une gestion rigoureuse des projets, des planifications et des coûts. Le Curateur public a aussi mis en place des mesures visant à gérer les risques de chacun de ses projets informatiques.

L'exercice 2011-2012 constitue donc une année charnière de la concrétisation du plan de l'organisation en matière de gestion de ses ressources informationnelles⁶⁸.

Malgré ces correctifs à apporter, le Curateur affirme que tout ce qui a été fait est utilisable. En ce moment, des travaux sont encore en cours et l'implantation devrait être complétée en 2014⁶⁹.

3.1.2 Conséquences de la sous-traitance

La sous-traitance est présente tout au long de la mise en place du développement de la stratégie de développement informatique au Curateur public, de 1990 à 2012.

Comme le souligne le rapport du Vérificateur général cité plus haut, de 1990 à 1996, l'employé occasionnel devenu employé d'une firme, embauché par le Curateur à 1000 \$ par jour (soit 19 % plus cher que le salaire versé par le Curateur à des employé·e·s hautement spécialisés), a été responsable de la direction du projet qui a été réalisé par des firmes externes⁷⁰. Ce projet a été amputé des plus importantes améliorations qu'il devait apporter, a excédé son budget de 35 % et a dépassé son calendrier de réalisation de plus de 2 ans.

En mars 2001, quand le Curateur veut faire un nouveau plan stratégique pour développer ses ressources informationnelles, il embauche une firme externe pour le concevoir. Après avoir obtenu 18 M\$ du Conseil du Trésor, le Curateur lance un appel d'offres. Des firmes s'occupent de l'analyse préliminaire et du développement du projet. En 2006, alors que le projet devait être livré, une mésentente entre les firmes en question fait qu'aucune implantation n'a cours et le Curateur (à la suite de recommandation d'une firme et contre l'avis du Conseil du Trésor⁷¹) décide de changer de cap

et de se lancer dans la conception d'un logiciel sur mesure plutôt que d'adopter une solution clef en main.

Lors d'une audience en septembre 2006 à la Commission de l'administration publique, la curatrice à la retraite, Nicole Malo, fait la déclaration suivante qui résume bien le problème qu'a posé la sous-traitance dans la réalisation du contrat avec LGS.

Le premier enjeu, c'est que, dès le début des travaux, au moment où les équipes sont sur le terrain et qu'ils s'échangent, commencent à se comprendre, c'est là que d'une part la firme a réalisé la particularité, la complexité du Curateur public.

Vous savez, quand on n'est pas dedans, ça paraît beaucoup plus simple que quand on est dedans. Et, quand ils ont commencé à voir ce que voulait dire et ce que nous souhaitions avoir comme mode de système, là sont apparues certaines difficultés dans les capacités des progiciels, qu'ils n'avaient pas vues quand ils ont fait leur appel d'offres et que, nous, on ne pouvait pas voir à la lecture de leur proposition, parce que, dans leur proposition, ils nous disaient : On peut faire ci, on peut faire ci, on peut faire ci, on peut faire ça. Il y avait 600 critères, et dans la majorité ils satisfaisaient. Et, quand nos équipes se sont mises à travailler pour dire : Bon, tel critère, voilà ce que ça veut dire puis voilà comment, mais ils ont dit : Non, là, ça ne se peut pas. Et finalement, de leur évaluation à 80, on me dit, peut-être 90, mais en tout cas, à la fin, au mois de mars, on arrivait avec un potentiel de 40 % de ce que les progiciels pouvaient faire par rapport à ce qu'on demandait⁷².

Selon les calculs du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), à partir d'un budget de 17,5 M\$ attribués pendant cette période, 12,2 M\$ ont été attribués à DMR et 500 000 \$ à LGS⁷³; c'est dire que 73 % du budget total a été accordé à des sous-traitants.

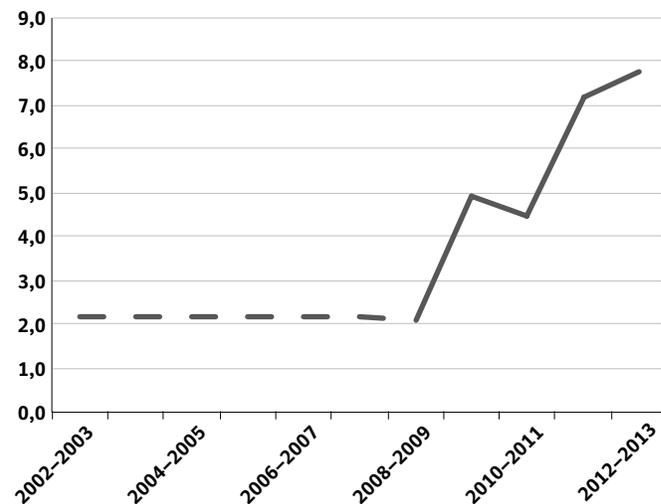
En mai 2008, le Conseil du Trésor a accepté le nouveau plan du Curateur pour une nouvelle refonte de ses systèmes informatiques au coût de 21 M\$.

Comme le montre le graphique 7, c'est à partir de cette décision que les dépenses les plus importantes sont faites.

De 2002 à 2008, 13,1 M\$ seront investis dans la première mouture du projet. De 2008 à 2012, 26,5 M\$ seront investis dans la deuxième version du projet. Il s'agit d'un dépassement de 126 % du montant prévu à l'origine. De ce coût total de 39,6 M\$, les deux tiers (26 M\$) ont été accordés en contrat de sous-traitance, et de ces contrats en sous-traitance, une seule entreprise, soit Fujitsu Conseil, en a reçu 58 % (15,4 M\$). Fujitsu aurait été la seule entreprise à répondre à l'appel d'offres du curateur⁷⁴.

Quels sont les résultats de cette deuxième période de développement, largement confiée à des sous-traitants? Le projet n'est pas livré et devrait l'être pour 2014, soit deux ans après les échéances prévues. Pour l'instant, il a dépassé de 20 % le budget de 21 M\$ prévu, mais les deux prochaines années ajouteront à ce dépassement de coûts. Non seulement la tentative de mise en place a échoué, mais le projet accuse de surcroît des pertes sèches (soit des dépenses qui n'auront eu aucune utilité) d'au moins 3,4 M\$⁷⁵.

GRAPHIQUE 8 Dépenses pour le Programme de planification stratégique des technologies de l'information, 2002 à 2012 (en M\$ constants de 2012)



Source : Curateur public, réponse à une demande d'accès à l'information numérotée N/D 2012-06-3001.

3.2 Le Système intégré d'information de justice (SIJ)

Le Système intégré d'information de justice est un projet du ministère de la Justice (MJQ) dans lequel ont aussi été impliqués la Direction des poursuites criminelles et pénales (DPCP) et le ministère de la Sécurité publique. Il a été entamé en mars 1999 et le gouvernement y a mis fin 13 ans plus tard, en février 2012, sans que le projet ait été mis en place.

Selon le Ministère :

Le système intégré d'information de justice (SIJ) [devait permettre], en tout temps, la production et l'échange électronique d'informations fiables entre les acteurs de l'administration de la justice, en matière criminelle et pénale, civile et jeunesse sur l'ensemble du territoire québécois. S'inscrivant dans la volonté gouvernementale de moderniser l'État, le projet SIJ [devait remplacer] les systèmes technologiques désuets reliés à l'administration de la justice et [contribuer] à accroître la sécurité du public en assurant une meilleure circulation des informations entre les intervenants⁷⁶.

Il ne s'agira pas ici de vérifier si la sous-traitance a bénéficié ou non aux utilisateurs du système de justice ou si le Ministère en a eu pour son argent. Le SIJ n'ayant jamais été mené à bien, il est évident que non. Cependant, nous tenterons de déterminer ici quel rôle la sous-traitance de ce contrat a pu avoir dans ses insuccès.

Pour ce faire, nous tracerons un rapide historique du projet SIJ, pour ensuite tenter d'identifier si la sous-traitance de certains aspects du projet a aidé le projet ou a contribué à ses résultats décevants.

3.2.1 Historique du projet SIIJ

1999

En mars, un groupe de travail conjoint entre le MJQ et le ministère de la Sécurité publique (MSP) est formé pour réaliser une étude d'opportunité pour le projet SIIJ.

2000

Un an après le début des travaux du groupe, l'étude d'opportunité est déposée. Elle propose de développer le projet sur cinq ans pour 157 M\$⁷⁷.

Le document est publié par le gouvernement et semble avoir été réalisé à partir de ressources internes. Cependant, il repose sur une analyse des tendances du marché en matière de SIIJ qui a été réalisée par les firmes DMR et KPMG⁷⁸.

S'inspirant d'un document du Conseil du Trésor, l'étude d'opportunité affirme d'emblée que « le projet de développement d'un SIIJ répond entièrement à l'ensemble des caractéristiques pour pouvoir profiter [du mode de financement Partenariat Public-Privé]⁷⁹ ».

2001

En juin, un montant de 6,8 M\$ est approuvé pour faire une analyse préliminaire⁸⁰. La firme CGI est mandatée pour diriger les travaux⁸¹. En novembre, l'État dégage 9,3 M\$ pour le SIIJ dans le cadre du Programme d'accélération des investissements publics^a.

2002

En avril, un directeur général est nommé pour le projet⁸².

2003

Le rapport préliminaire commandé en juin 2001 est déposé en mai. Il conclut que « les coûts de mise en œuvre de la solution supposent des déboursés de 197 M\$ sur 5 ans. L'opération du SIIJ, pour sa part, débute dès l'an 2 et exigera des coûts récurrents de l'ordre de 34 M\$, une fois l'ensemble du système mis en place⁸³ ».

Du côté de la sous-traitance, le rapport affirme qu'il est nécessaire de dégager 88 ressources internes et de faire appel à 152 ressources externes⁸⁴.

Déjà, l'analyse préliminaire a pris presque le double (23 mois au lieu de 12) du temps de réalisation prévu dans l'étude d'opportunité initiale⁸⁵. Le projet s'étend maintenant sur huit ans plutôt que les cinq prévus en 2000 (qui devaient se terminer en 2006), et ces huit ans n'ont pas encore débuté au moment de la remise du

rapport⁸⁶. Quant au coût total du projet, il a augmenté de 44 M\$, soit 29 %.

Cependant, la solution d'affaires proposée dans cette analyse préliminaire ne sera pas retenue par le Ministère, qui choisira d'étudier plus avant les expériences des autres provinces de 2003 à 2007. Une analyse de risques est réalisée par une firme externe en 2006⁸⁷.

2007

En novembre, le Conseil du Trésor approuve un budget de 64,8 M\$ et un échéancier sur trois ans. Cette approbation survient après une importante restructuration des modes de « gouvernance » du projet, à l'été 2007⁸⁸.

2008

En janvier, le projet SIIJ fait l'achat des systèmes JUSTIN et CORNET, développés en Colombie-Britannique (qu'il renomme JuLien et Sentinelle), et on met en place des équipes composées de spécialistes internes et externes pour adapter ces logiciels à la situation québécoise⁸⁹.

Au printemps, on retient la firme DMR pour l'exécution des travaux de réalisation et la firme R3D Conseil pour les travaux de pilotage et de gestion du changement, en plus d'attribuer des contrats plus mineurs à l'ENAP et à la firme Sierra Systems Group (respectivement pour des conseils en matière de gouvernance et de technologies de l'information). Les travaux débutent en juin⁹⁰.

2009

En mars, le ministre de la Justice résilie le contrat le liant à la firme DMR pour la réalisation du projet SIIJ. « Cette décision a été prise à la suite d'une importante divergence entre les deux parties concernant les efforts requis pour réaliser le mandat et les coûts liés à la réalisation des travaux prévus au contrat⁹¹. » Neuf mois donc après le début des travaux, ils sont arrêtés parce que le sous-traitant annonce un dépassement de coûts⁹². Un nouveau directeur général est nommé à la tête du projet⁹³.

Au printemps 2009, le Vérificateur général du Québec dépose son premier rapport sur le projet SIIJ et conclut que le projet n'a pas été géré « avec un souci d'efficacité et d'économie⁹⁴ ». Il recommande de mettre en place une nouvelle structure de « gouvernance » du projet, ce à quoi s'occupe le nouveau directeur général⁹⁵.

2010

Après réévaluation des besoins de la phase un du projet, le nouveau directeur général du projet demande en mars 2010 un rehaussement de 24,1 M\$, qu'il obtient du Conseil du Trésor en juin. En juillet, un nouvel appel d'offres pour l'adaptation des logiciels JuLien et Sentinelle est lancé; il est rédigé par des contractuels venant de firmes externes⁹⁶. Le contrat est attribué à la firme LGS en septembre.

^a Selon le document du Secrétariat aux investissements publics lui-même, il s'agit plutôt de 29,5 M\$ (SECRÉTARIAT AUX INVESTISSEMENTS PUBLICS, *Plan d'accélération des finances publiques – Bilan*, Québec, juin 2002, p. 15); toutefois, le Vérificateur général qui a remis son rapport bien après ce bilan mentionne 9,3 M\$; il est donc bien possible que toutes les sommes n'aient pas été utilisées.

2012

Le 1^{er} mars 2012, le gouvernement décide de mettre fin au projet SIIJ dans sa forme actuelle. Près de 75 M\$ ont été dépensés sur les 105 M\$ que devait coûter la première phase, soit 71 % des sommes. « L'avancement des travaux se situe à 21 % pour JuLien et à 40 % pour Sentinelle⁹⁷. »

Les projets JuLien et Sentinelle seront désormais des projets distincts réalisés par des entités distinctes. Selon les premières estimations, environ 40 M\$ sur les 75 M\$ dépensés seront récupérables dans ces futurs projets⁹⁸. C'est donc 46 % des sommes investies dans ce projet qui sont perdues.

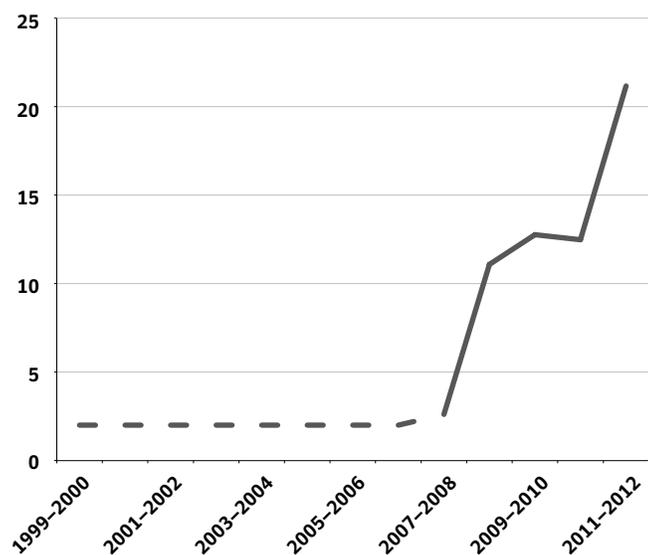
La ministre Michelle Courchesne a annoncé à l'époque que « la nouvelle mouture du projet sera dirigée par des ressources du gouvernement et ne sera plus confiée à des firmes externes⁹⁹ ».

3.2.2 Conséquences de la sous-traitance

Ni les rapports du Vérificateur général, ni les rapports du ministère de la Justice n'ont mis l'accent sur l'importance et les conséquences de la sous-traitance dans l'échec du projet SIIJ. En portant plus d'attention à cet enjeu et après avoir déposé quelques demandes d'accès à l'information, nous avons tenté de tracer un portrait plus clair de la question.

D'abord, quelle est l'évolution des dépenses dans ce projet? Bien que l'historique que nous venons de tracer en suggère les périodes charnières, il est intéressant de repérer les dépenses annuelles liées au projet, telles qu'illustrées au graphique 8.

GRAPHIQUE 9 Dépenses annuelles totales dans le SIIJ, 1999–2000 à 2011–2012 (en M\$)

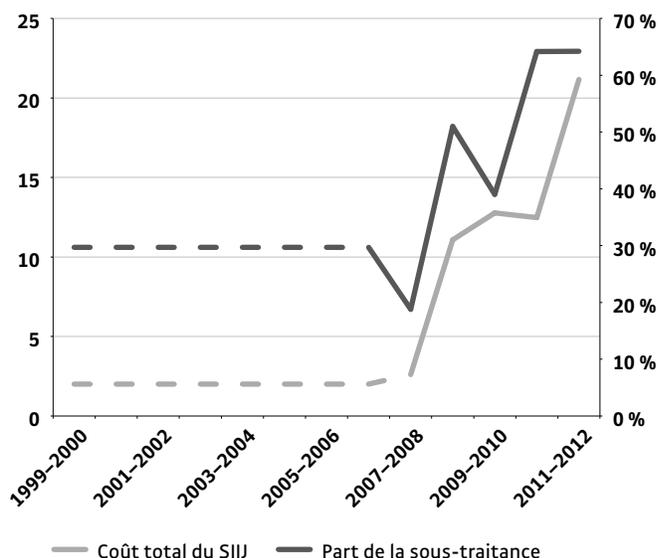


Source : Ministère de la Justice du Québec, réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012.

Le Ministère nous a informés que des montants de 16 M\$ ont été dépensés de 1999–2000 à 2006–2007; ces montants sont répartis annuellement dans la section pointillée du graphique. C'est à partir de 2007–2008 que les investissements importants sont réalisés, passant de 2,6 M\$ cette année-là à 21,2 M\$ en 2011–2012.

Le graphique 9 nous informe de la part prise par la sous-traitance dans les dépenses du SIIJ sur toute la durée du contrat.

GRAPHIQUE 10 Part des dépenses sous-traitées pour le projet SIIJ, 1999–2000 à 2011–2012 (en M\$)



Source : Ministère de la Justice du Québec, réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012.

Comme on le constate, les employé-e-s internes au Ministère prennent le plus d'espace durant la phase de préparation (1999 à 2008) et les sous-traitants raflent la plus grosse part du gâteau durant la phase de réalisation (2008 à 2012), qui est également la période la plus coûteuse. Durant les deux dernières années, plus de 60 % des dépenses du projet SIIJ étaient sous-traitées. Au total, c'est 37 M\$ sur 76 M\$ qui ont été sous-traités, soit près de la moitié du montant total.

Dans le projet SIIJ, les firmes sous-traitantes ne jouent pas un rôle secondaire, bien au contraire : elles sont au cœur du projet. Rappelons rapidement à quelles étapes elles sont impliquées :

- DMR et KPMG rédigent l'étude des tendances du marché qui sert à l'étude d'opportunité;
- CGI dirige la rédaction de l'étude préliminaire;
- Une firme externe rédige l'analyse de risque;
- DMR est d'abord engagée pour réaliser le projet (avec l'aide de 3RD), mais son contrat est résilié à cause de l'annonce d'un dépassement de coûts;

- Des contractuels de firmes externes rédigent le nouvel appel d'offres;
- Le contrat est attribué à LGS.

Comme on le voit, les firmes de consultation sont présentes à toutes les étapes du projet. Elles participent à l'imaginer, à le concevoir et à le réaliser. Leurs représentant·e·s sont loin d'être de simples technicien·ne·s qui exécutent les demandes du Ministère. Au contraire, ils et elles participent activement à décider de la forme que prendra le projet.

L'étude des échanges du comité mixte sur la sous-traitance interne au gouvernement nous révèle des données particulièrement intéressantes. Par exemple, dans un courriel envoyé le 25 mars 2008 par le directeur général du projet SIIJ, on peut lire cette remarque :

Quant à la première recommandation relative à la limitation de la sous-traitance concernant la charge annuelle estimée à 125 ETC [Équivalent Temps Complet], comme nous te l'avions expliqué, nous devons malheureusement recourir à la sous-traitance dans une plus large mesure. En effet, le Conseil du Trésor ne nous a accordé que 18 ETC pour l'ensemble des trois organisations¹⁰⁰.

C'est donc dire que 14 % des nouvelles ressources consacrées au projet ne sont pas des ressources sous-traitées. Un document produit par le Ministère en décembre 2007 indique que, parmi ces 18 nouveaux employé·e·s, seulement 2 seront permanents et les 16 autres seront occasionnels¹⁰¹. Une série d'échanges dans ce sous-comité nous montre que des tâches qui devaient être réservées, selon l'étude d'opportunité¹⁰², aux ressources internes (le pilotage et les tests) ont en fait été sous-traitées^a.

Comme le mentionne (et semble le regretter) le directeur général du projet SIIJ dans le passage précité, c'est le Conseil du Trésor qui insiste pour que peu d'embauches soient faites à l'interne. C'est ce que confirment les «Fiches d'information relatives à l'octroi d'un contrat pour services auxiliaires ou professionnels» qui ont été remises au sous-comité mixte sur la sous-traitance, où les responsables du projet SIIJ répondent systématiquement de la même façon à la question « Pourquoi confiez-vous ces activités en sous-traitance ? » : « Le Conseil du Trésor limite au minimum l'utilisation des ETC dans ce projet¹⁰³. »

À notre demande pour obtenir « tout rapport de réflexion, document, mémo ou écrit qui se penche sur l'efficacité, l'efficience, les avantages ou inconvénients liés à la sous-traitance publié ou rédigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor », celui-ci nous a répondu ne détenir aucun document de cette sorte¹⁰⁴. Bref, le Conseil du Trésor met de l'avant la sous-traitance et oblige les autres ministères à en faire usage, mais n'a jamais étudié les avantages et inconvénients de ce mode de gestion.

Quant aux raisons qui expliquent pourquoi le Conseil du Trésor a affecté si peu de ressources internes au SIIJ, le Conseil du Trésor refuse de nous les communiquer, faisant usage des articles de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui lui permettent de conserver secrets durant 25 ans les échanges et discussions ayant eu lieu autour de cet enjeu¹⁰⁵.

Bref, le Conseil du Trésor a contraint les responsables du projet à utiliser un mode de gestion dont il n'a pas étudié les avantages et inconvénients, et ce, au contraire de vœux des administrateurs et administratrices en poste, de représentant·e·s des employé·e·s de la fonction publique et de l'étude d'opportunité produite.

Il est difficile de situer des conséquences précises de la sous-traitance dans ce dossier qui en est traversé de part en part, notamment à cause de l'embarras de départager les décisions de sous-traitants de celles prises par l'administration publique elle-même.

Cependant, si on reprend les conclusions principales du dernier rapport remis par le Vérificateur général au sujet du projet SIIJ, plusieurs d'entre elles peuvent être attribuables, en tout ou en partie, à l'importance de la sous-traitance dans ce dossier. Voyons-en quelques exemples :

Certains utilisateurs finaux ont peu participé au projet. Par conséquent, les besoins d'affaires étaient davantage exprimés par des ressources ne provenant pas du réseau des services de justice.

Les processus de travail n'ont pas été optimisés en fonction des besoins d'affaires. De plus, le DPCP et les tribunaux devaient adapter leurs besoins d'affaires à la solution retenue, contrairement aux principes d'efficacité et d'efficience¹⁰⁶.

Si ce sont des firmes externes qui pensent le projet, qui le réalisent et qui le testent, il n'est pas surprenant que les utilisateurs internes du projet ne se soient pas sentis impliqués ou n'aient pas eu l'impression que le SIIJ était adapté à leurs besoins spécifiques. La sous-traitance vient dans ce cas poser un voile, ou tout au moins une distance, entre les premiers concernés et ceux et celles qui réalisent le projet. La réalisation technique du projet, selon les échéanciers et les cadres budgétaires prévus, en vient à primer sur l'utilité même du projet. Cet état de fait nuit à la transparence du projet, mais aussi à la capacité d'évaluer la pertinence stratégique des décisions prises.

La présence de plusieurs intermédiaires et le flou quant à leurs rôles et responsabilités ont diminué l'efficacité de la structure de gouvernance et alimenté le climat de non-confiance, en plus d'accroître les délais relatifs à la prise de décision et à la résolution de problèmes¹⁰⁷.

La sous-traitance participe à multiplier les intermédiaires. Déjà le projet SIIJ était intégré à plusieurs ministères. Ajouter des intervenants n'a fait qu'étendre la confusion quant aux rôles et responsabilités de chacune. Dans ce cas-ci, le conflit et la rupture avec la firme DMR en 2009, à propos « d'impor-

^a Du moins en partie, si on en croit l'Annexe 5 et l'Annexe 9 d'une réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012 et signée par Christiane L. Bernadet.

tantes divergences» sur le projet, montrent bien à quel point ces confusions et le climat qui les accompagne peuvent nuire au projet.

Le MJQ ne disposait pas, en temps opportun, de toutes les ressources internes pour mener à bien le projet et conserver l'expertise nécessaire¹⁰⁸.

Autre effet de la sous-traitance, le cercle vicieux de la disparition de l'expertise. Comme nous l'avons vu dans ce cas, une directive venue du Secrétariat du Conseil du Trésor exige des effectifs internes minimaux sur le dossier. Il faut donc sous-traiter. Or, de contrat en contrat, et plus le temps avance, l'expertise du dossier se retrouve dans les mains de spécialistes externes en qui le Ministère n'a plus le choix de se fier. Non seulement est-il incapable de faire le travail lui-même, mais en plus, le gouvernement ne se trouve plus en mesure de contre-vérifier ce qu'affirment les spécialistes externes. Le Ministère se trouve carrément en position de dépendance face à ses sous-traitants.

3.3 Le Dossier Santé Québec – DSQ

Lors de son lancement, le Dossier de santé du Québec (DSQ) a été présenté comme «un outil qui [devait permettre] de rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certaines informations cliniques pertinentes pour la prise en charge et le suivi des patients, quel que soit le lieu sur le territoire québécois où ces patients reçoivent des services de santé¹⁰⁹». Il s'agit d'un projet du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), financé conjointement par le gouvernement du Québec et Inforoute Santé du Canada (ISC)^a. Amorcé en 2006, ce projet est toujours en cours d'exécution et connaît de nombreux retards d'échéancier ainsi que de multiples modifications. C'est ce qui a poussé le Vérificateur général du Québec (VGQ) à déclarer en 2011 que le projet était un échec¹¹⁰. Le Ministère prévoit actuellement que ce projet devrait se terminer en 2016, avec un retard de six ans sur l'échéancier initial.

Nous présentons d'abord un historique de l'évolution du projet pour ensuite tenter de déterminer quel a pu être l'impact de la sous-traitance sur ce projet d'envergure.

3.3.1 Historique

2006–2007

Le DSQ est lancé en mars 2006 par le gouvernement du Québec et Information Services Corporation Canada^b. Le

a « Inforoute Santé du Canada (Inforoute) est un organisme indépendant à but non lucratif, financé par le gouvernement du Canada [qui] investit conjointement avec chaque province et chaque territoire pour accélérer le développement et l'adoption des technologies de l'information et des communications sur la santé au Canada. » INFOROUTE SANTÉ CANADA (ISC), *Sommaire du plan directeur 2013–2014*, p. 1.

b Le nom officiel du DSQ à ce moment est le Dossier de santé électronique interopérable du Québec (DSEIQ). GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Feu vert au déploiement du plan d'informatisation du réseau québécois de la santé*

Plan d'affaires 2007–2010, publié un an plus tard, précise le budget total du DSQ de 562,6 M\$¹¹¹ qui sera assumé par le gouvernement du Québec (260 M\$) et ISC (303 M\$)¹¹². Il vise à rejoindre 95 000 utilisateurs potentiels, et ce, dans l'ensemble des régions du Québec d'ici 2010¹¹³. « La propriété des 13 projets liés au DSQ ainsi que des actifs y afférents est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux¹¹⁴ ».

L'équipe du bureau du DSQ, principal responsable de la mise sur pied du projet, est constituée à plus de 50 % de main-d'œuvre externe¹¹⁵. Maurice Boisvert, sous-ministre associé responsable du DSQ en 2006, soutient que c'est dans le but d'« accélérer les choses que le gouvernement [a] décidé de largement faire appel aux consultants privés¹¹⁶ » dans ce dossier.

2008

Le premier rapport du VGQ concernant le DSQ est publié en mai 2008. Il exprime plusieurs inquiétudes, notamment concernant l'absence d'évaluation des coûts inhérents au fonctionnement et des risques liés au non-respect de l'échéancier. Il note que plusieurs travaux ont pris du retard, notamment le démarrage du projet pilote dans la Capitale-Nationale (qui a débuté avec six mois de retard¹¹⁷) et le projet Index Patient Maître (IPM) qui compte déjà presque un an de délais¹¹⁸.

Le Vérificateur général fait aussi mention de l'absence d'un plan de main-d'œuvre pour le projet DSQ, qui, selon lui, serait essentiel « afin de bien établir le nombre de personnes nécessaires et les compétences exigées à court et à moyen terme¹¹⁹ », ainsi que pour assurer le transfert des connaissances à l'interne. Il note aussi un flou sur le processus d'appel d'offres^c, ainsi qu'un manque de transparence quant aux détails des contrats accordés¹²⁰. De plus, le VGQ note qu'au courant de l'année,

des changements se [produisent] également en ce qui a trait à la responsabilité d'au moins 4 projets à cause du départ de ressources externes et de l'arrivée de remplaçants. Aussi, à la suite de l'expiration de nombreux contrats de services professionnels, des appels d'offres ont été lancés, ceux-ci touchent plus de 40 % des postes occupés au bureau du DSQ. [...] [Le Ministère] mentionne que plusieurs personnes resteront en place [...]. Cependant, pour diminuer [le risque de freiner l'avancement des travaux], une clause d'accompagnement a été inscrite dans les contrats avec les fournisseurs¹²¹.

Par ailleurs, le VGQ note aussi que

quelques firmes qui représentent [...] le ministère par l'intermédiaire du Bureau du DSQ, agissent également comme

et des services sociaux, communiqué de presse, 25 avril 2006.

c Le VGQ souligne que si les règles du MSSS avaient été suivies pour un contrat d'une valeur de 111 millions signé entre l'ASSS de Montréal et le fournisseur de service (une filiale de Bell – Denis LESSARD, *op. cit.*, 2 octobre 2009), un autre fournisseur aurait pu se qualifier. Il faut noter que le MSSS ne partage pas l'avis du VGQ sur cette conclusion. VGQ, *op. cit.*, mars 2008, p. 180.

prestataire de services pour ce qui est [...] des projets liés au DSQ. Une telle situation crée une apparence de conflit d'intérêts. Le ministère a prévu une clause dans les contrats [à cet effet]. Toutefois, cette clause n'apparaît pas systématiquement dans les contrats attribués dans le cadre du DSQ¹²².

En septembre 2008, le DSQ se dotera d'un nouveau directeur général, M. André Simard, qui entrera en poste à la suite du départ à la retraite du sous-ministre associé responsable du projet, Maurice Boisvert¹²³.

2009

L'année 2009 marque un moment important dans le projet puisqu'à l'issue de cette année, le Ministère changera la formule de gouvernance du projet.

Au début de l'année, on confie à Groupe conseil CFC¹²⁴ l'élaboration d'un plan de main-d'œuvre « visant la pérennité des connaissances et des pratiques d'une vingtaine de ressources clés du projet¹²⁵ » tel que proposé par le VGQ dans son dernier rapport.

De plus, un deuxième rapport du VGQ fait état de changements dans les objectifs du DSQ. Il devient alors clair que les échéances de départ ne seront pas respectées : le ministère a reporté la date de fin du projet pilote d'un an¹²⁶, soit en 2011, tous les projets ont pris du retard, et aucune date n'est avancée pour le déploiement complet du DSQ dans l'ensemble du Québec. La portée du projet a aussi été réduite : le nombre cible minimal d'utilisateurs est maintenant de 5 500 soit la « cible minimale selon le Ministère pour assurer la pérennité des investissements¹²⁷ ». Or, DSQ aurait 37 000 utilisateurs potentiels. Pour les 31 500 utilisateurs restants, le MSSS n'établit pas de cible précise et mentionne plutôt que cela « dépendra de l'adhésion des régions et des prestataires de services¹²⁸ ». Malgré ces modifications de l'échéancier et de la portée du projet, le ministre continue d'affirmer qu'en dépit des retards accumulés, le projet ne devrait pas connaître de dépassement de coûts¹²⁹. Le VGQ met aussi en lumière qu'il existe « un risque important » que les utilisateurs et les prestataires de services n'adhèrent pas au DSQ « puisqu'actuellement, des régions fournissent beaucoup d'effort pour la mise en place du Dossier patient électronique (DPE)^a ». Le VGQ s'inquiète du fait que le bureau du DSQ n'a prévu aucune stratégie pour l'arrimage de ces deux solutions¹³⁰.

Concernant la gestion de la main-d'œuvre externe, le VGQ souligne de nouveau le nombre important de ressources externes engagées dans la gestion du projet et déplore toujours un manque d'information concernant

les contrats. Bien que le portrait se soit amélioré, ses travaux démontrent :

que plusieurs contrats signés ne figurent pas dans le portrait et doivent être ajoutés. Enfin, certaines données sont manquantes, notamment en ce qui concerne les montants des contrats. [...] De plus, bon nombre de contrats sont en vigueur depuis des mois, voire des années. Récemment, le Bureau du DSQ a commencé le recensement de l'ensemble des exigences figurant dans les contrats avec les fournisseurs et les prestataires de services, dans le but de mieux faire le suivi¹³¹.

En octobre 2009, le Ministère décide de modifier la gouvernance du projet en intégrant le bureau du DSQ à la structure permanente de la Direction générale des technologies informatiques (DGTI) du gouvernement du Québec. « À la suite de [cette intégration], plusieurs ressources internes occupent désormais la quasi-totalité des postes stratégiques du projet¹³². » Selon M. Jacques Cotton, sous-ministre associé du MSSS, il ne s'agit pas là d'une critique du recours aux consultants privés dans ce dossier. Pour lui, au départ du projet, ce recours aux consultants était nécessaire. Le projet étant rendu ailleurs, il est maintenant normal d'y impliquer davantage de main-d'œuvre interne¹³³.

Le DSQ change encore d'équipe de direction durant cette période : M. Bernard Léfrancois¹³⁴ sera le deuxième à occuper le poste de sous-ministre responsable du DSQ, il prendra les rênes du projet à la suite du remerciement de M. Simard¹³⁵. M. Marc Vézina, actuel directeur des ressources informationnelles, fera son entrée au poste de directeur général du projet¹³⁶.

2010

Le calendrier du projet est modifié une fois de plus au cours de cette période : « les échéances sont de nouveau modifiées pour la quasi-totalité des projets [...] le déploiement complet dans les régions ne sera pas complété avant juin 2015¹³⁷ », soit cinq ans après la date prévue à l'origine. Il n'y aura toujours pas de dépassement de coûts selon le Ministère, malgré le fait que l'implantation du système devrait maintenant prendre plus de deux fois plus de temps que prévu¹³⁸.

En mars 2010 paraît le troisième rapport du VGQ concernant le DSQ. Il souligne de nouveau l'absence de plan d'arrimage entre le DSQ et le DPE, le risque élevé de non-respect des coûts du projet, l'absence de modification du budget global malgré les modifications de l'échéancier de février dernier, ainsi que l'absence d'un plan de sécurité global¹³⁹. Concernant le projet pilote de la Capitale-Nationale, son échéance a été repoussée pour la deuxième fois en juin 2010, après avoir subi des arrêts de travaux de sept et trois mois au courant de la période 2009–2010. Le VGQ a aussi fait une étude précise des contrats de services professionnels et note une amélioration de la documentation et

^a Le DPE est une solution locale contenant les informations des patients. « Le développement de ce système d'information mobilise les mêmes ressources, mais différents milieux ont fait du DPE une priorité, ce dernier étant vu comme offrant davantage de bénéfices à court terme que le DSQ. » VGQ, *op. cit.*, mai 2009, p. 6-3.

du processus d'évaluation des soumissions. Toutefois, il note que 94 % « des contrats ont été signés après le début des travaux [et que] le renouvellement de deux contrats dont la valeur totalise 495 000 dollars [auraient dû être remis en appel d'offres] en raison d'un changement important dans la nature du travail à exécuter¹⁴⁰ ».

Au courant de l'automne, la direction du DSQ est à nouveau modifiée. Après le départ de M. Lefrançois du poste de sous-ministre responsable des technologies de l'information, deux différents directeurs par intérim se succéderont au poste jusqu'à la nomination du prochain sous-ministre associé, M^{me} Lise Verreault, en mars 2011¹⁴¹. Aussi, en novembre un nouveau directeur général adjoint, M. Éric Lefebvre, est nommé¹⁴² à la suite du départ de son prédécesseur, M. Vézina, pour le secteur privé¹⁴³. Ces changements de personnel important ne semblent rassurer personne. « Des sources au Ministère décrivent l'atmosphère d'incertitude qui entoure désormais toute cette aventure, dont les résultats tardent à venir. Les firmes privées font toujours fonctionner à grands frais des équipes de consultants au Ministère et dans des organismes, sans progrès notable toutefois¹⁴⁴. »

2011

L'année 2011 est marquée par une modification importante de la nature du projet. « La nouvelle stratégie d'uniformisation repose maintenant sur l'utilisation de différents DPE arrimés entre eux grâce à une norme dite DSQ. À terme, soit en 2016 selon le ministère, ces DPE partageront certaines informations communes [...] mais sans être parfaitement semblables.¹⁴⁵ » Il s'agit là d'une modification majeure. Avant cette date, le DSQ était prévu comme une plateforme unique qui serait déployée dans tout le Québec. Ici, le déploiement se fait plutôt en partant de solutions locales qui seront ensuite arrimées ensemble à l'aide du DSQ, qui devient une norme plutôt qu'un système. Cela a un certain nombre de conséquences déterminantes pour le projet. Selon le VGQ, cette modification réduira le nombre des utilisateurs potentiels de la solution DSQ (la plateforme unique imaginée au départ) et diminuera la portée des sous-projets de celui-ci, puisqu'on considère même l'abandon de certains d'entre eux. Il souligne d'ailleurs que cette modification risque fort d'avoir des impacts sur le financement accordé par l'ISC¹⁴⁶. C'est à la suite de ces changements profonds que le VGQ affirmera, dans son quatrième rapport sur le DSQ paru en mai 2011, « que le projet sous sa forme définie à l'origine n'existe plus et, en ce sens, est un échec¹⁴⁷ ».

Après la modification du projet, de nombreux acteurs se questionnent sur les coûts de cette nouvelle stratégie. Les responsables du DSQ assurent que les coûts pour le volet DSQ seront respectés. Toutefois, comme l'énonçait déjà le VGQ en 2009 au moment d'une conférence de

presse, la diminution de la portée d'un projet est aussi un moyen de rester à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire¹⁴⁸. Cela a toutefois des impacts importants sur le rendu final du projet. Le VGQ se figure mal que tous les coûts engendrés par la première version du DSQ puissent être récupérés¹⁴⁹ dans le nouveau projet^a.

En avril 2011, on modifie de nouveau la gouvernance du projet avec la création du Bureau de programme pour l'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux (BPI). Cette instance a pour mandat d'encadrer, de coordonner et de superviser « l'ensemble des initiatives visant la mise en œuvre efficace du Dossier Santé Québec (DSQ)¹⁵⁰ ». On met aussi en place « une Table permanente d'interopérabilité relevant de la RAMQ [qui] veillera à l'arrimage et à l'intégration de toutes les composantes du DSQ et des DPE¹⁵¹ ». M. Cotton, lors de son audition devant la Commission de l'administration publique « explique que le MSSS a modifié la gouvernance de ce projet après avoir constaté des inadéquations. Alors que certaines composantes étaient prêtes à être déployées, l'ensemble de la structure organisationnelle était en plein développement¹⁵² ».

En novembre 2011, malgré les changements de gouvernance qu'à déjà connus le projet, la sous-ministre associée au DSQ, M^{me} Verreault, « prône un changement de culture pour la suite du projet, misant sur un resserrement du contrôle des coûts et une réduction du recours aux consultants privés. Sans critiquer directement les choix de ceux qui ont initié le Dossier Santé Québec (DSQ) [...] la nouvelle sous-ministre associée responsable affiche sa détermination à donner un coup de barre¹⁵³ ».

2012–2013

Ce projet suit toujours son cours aujourd'hui, et à notre connaissance, la date d'échéance du volet DSQ n'a pas été modifiée. Dans les mots du Ministère :

la nouvelle gouvernance du DSQ est bien installée et l'évaluation des coûts demeure à 563 M\$ malgré l'envergure et la complexité du projet. Au 31 décembre 2012, la plupart des infrastructures communes en soutien aux domaines de renseignements de santé étaient complétées. Trois domaines du DSQ [sur quatre] [...] sont actuellement en déploiement dans les régions de la Capitale-Nationale, de l'Estrie, de Lanaudière et de Montréal. Le taux de refus de la population enregistré à la suite des campagnes d'information menées dans ces régions est de moins de 0,8 %¹⁵⁴.

^a Il convient toutefois de noter que le DSQ est, à partir de maintenant, discuté comme un pan de l'informatisation de tout le réseau (malgré que le DSQ ait toujours été de facto une partie, voire même le point de départ, de ce plus grand projet). On rapporte des chiffres de 1,4 G\$ concernant le DSQ, mais il faut spécifier qu'il s'agit là du coût pour toute l'informatisation du réseau (duquel fait partie le coût de 563 M\$ pour le DSQ) et non pas uniquement pour la solution DSQ. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (Québec), *Vingt-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Québec, décembre 2011, p. 9-16.

De l'avis du Ministère, ce dossier est sur la bonne voie. Toutefois, les nombreux retards d'échéancier, les multiples changements de direction (trois directeurs généraux et trois sous-ministres associés différents, sans compter ceux ayant occupé ces postes par intérim), la modification importante du projet en 2011 et la diminution de sa portée amènent à croire que ce projet a pour le moins connu un bien mauvais départ.

En mai 2013, le nouveau ministre de la Santé annonce que le projet DSQ sera opérationnel en 2015, soit avec quatre ans de retard. Il évalue son coût final à 1,6 G\$, soit un dépassement des coûts prévus quelques mois auparavant de 184 %¹⁵⁵.

3.3.2 Conséquences de la sous-traitance

Les données disponibles sur la sous-traitance dans le dossier du DSQ sont très morcelées. Aussi, aucune des sources disponibles ne s'est concentrée sur une analyse précise de cette situation. Il est toutefois possible de faire un certain nombre de constats.

Ce dossier est marqué par le manque de transparence du Ministère en ce qui a trait aux contrats accordés¹⁵⁶ et à la reddition générale des comptes du DSQ. On note des contrats omis, des données manquantes telles que les montants de certains contrats, de nombreux détails non spécifiés concernant le processus d'appel d'offres et les modifications apportées aux contrats. Ce n'est qu'en 2009 que le MSSS s'appliquera à faire l'inventaire complet des contrats signés. Il est à noter que certains parlementaires soulignent aussi le manque de transparence dans ce dossier¹⁵⁷. Il est intéressant de rappeler que le MSSS impose depuis 2011 un moratoire « à l'ensemble du réseau quant au démarrage de toute nouvelle initiative en ressources informationnelles¹⁵⁸ », afin de colliger l'information nécessaire pour avoir un portrait précis de tous les chantiers en cours. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer qu'un ministère qui n'a pas de portrait complet des contrats en cours sur un dossier d'une telle envergure puisse adéquatement effectuer son travail de vérification, particulièrement lors de l'embauche d'un nombre important de consultants externes.

Malgré le manque de données disponibles, les chiffres du VGQ et les documents de l'Étude des crédits du MSSS permettent de faire ressortir un certain portrait des dépenses accordées à des consultants externes pour le projet du DSQ.

En août 2009, le bureau du DSQ avait accordé 237 contrats à des fournisseurs privés pour un total de 418,4 M\$¹⁵⁹. Même si plusieurs de ces contrats ont pu être modifiés depuis, cela fournit à tout le moins un point de repère sur l'importance des montants de contrats privés en jeu.

Les documents de l'Étude des crédits du MSSS fournissent un portrait plus récent et plus détaillé des contrats

offerts. Le tableau 1 présente le montant des contrats terminés et actifs accordés à des fournisseurs privés.

TABEAU 1 Dépenses en contrats à des fournisseurs privés pour le DSQ, 2010 et 2012 (en dollars courants)¹⁶⁰

Année	Montant total dépensé pour le DSQ	Montant total des contrats privés terminés	Part du mon- tant dépensée en contrats privés	Montant total des contrats actifs privés
2010	253,3 M\$	64,7 M\$	25,5 %	251,8 M\$
2012	416,1 M\$	89,4 M\$	21,5 %	273,3 M\$

Les firmes privées ont pris une grande place dans les dépenses liées au DSQ. Le VGQ note que, jusqu'à l'automne 2009, l'équipe du Bureau du DSQ était composée à plus de 50 % par des sous-traitants¹⁶¹. Et bien que le VGQ ait souligné au MSSS à plusieurs reprises l'importance de disposer d'un plan de main-d'œuvre afin de prévoir les besoins précis du projet, mais aussi afin de s'assurer du transfert des connaissances, aucun plan de main-d'œuvre n'a été élaboré avant janvier 2009, soit trois ans après le début du projet (alors que 150 contrats d'une valeur de 334 millions étaient déjà signés ou en cours de négociation)¹⁶².

Comme le souligne le VGQ :

dans ce dossier, il y a eu le problème du fait qu'on ne connaissait peut-être pas suffisamment ce qui existait déjà quand on a lancé le DSQ, on a fait un inventaire de ce qui existait deux ans après le lancement du DSQ [...] une meilleure connaissance du terrain, de ce qui existait déjà et des divers utilisateurs [...] des produits informatiques [...] dans les établissements aurait probablement amené à une plus grande réflexion dans le dossier¹⁶³.

Bien qu'il ne soit pas possible de vérifier le niveau de connaissance des consultants ayant travaillé sur l'élaboration du DSQ, ni de départager quelles décisions ont été prises à l'interne ou par des consultants externes, il est aisé de concevoir que des consultants externes soient moins au fait des réalités internes d'un ministère.

Il faut aussi noter le changement de cap du Ministère dans la gouvernance de ce projet. Si au départ plus de la moitié des employé-e-s du Bureau du DSQ sont des consultants externes, l'intégration du Bureau à la structure permanente de la DGTI en 2009, ainsi que la mise en place du BPI et de la Table permanente d'interopérabilité relevant de la RAMQ en 2011, illustrent la volonté du Ministère d'impulser un retour à une main-d'œuvre interne sur ce dossier. De plus, les propos de la sous-ministre Verreault en novembre 2011, bien que ne critiquant pas directement la gestion du DSQ, laissent entrevoir un changement de direction radicale en ce qui a trait au recours à des consultants privés dans ce dossier.

3.4 Projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES)/Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)

Depuis la fin des années 1990, le gouvernement du Québec veut améliorer et unifier la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles. Comme l'ensemble de la fonction publique gère des ressources de ce type, une telle transformation est un projet de très grande envergure, qui demande la collaboration de plusieurs ministères et organismes publics. Cette volonté d'unification des systèmes informatiques de gestion des ressources a existé sous deux appellations : GIRES, de 1999 à 2003, et SAGIR, de 2004 à aujourd'hui. Effectuons un bref retour historique sur ces projets pour ensuite analyser les conséquences de la sous-traitance dans ce dossier.

3.4.1 Historique du GIRES/SAGIR

1999

Le projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES) devait uniformiser la gestion des ressources dans 125 ministères et organismes et était découpé en quatre parties : paie, dotation et rendement, ressources financières et matérielles, et rapports financiers. Lorsqu'il a été annoncé, son implantation devait commencer en avril 2001 et son coût total devait être de 89 M\$¹⁶⁴.

Au départ, le projet GIRES paraît ambitieux : non seulement s'agit-il d'informatiser les projets gouvernementaux, mais aussi d'offrir des adresses courriel à la population¹⁶⁵.

Le premier contrat d'architecture du projet est octroyé en juillet à CGI, qui doit travailler en partenariat avec Bell Canada¹⁶⁶. En août, le gouvernement annonce l'achat d'un logiciel conçu par la firme Oracle au coût de 25 M\$ et l'octroi d'un contrat de 2,8 M\$ aux firmes LGS, KPMG et Mentor pour appuyer le gouvernement dans la mise en place de ce logiciel¹⁶⁷.

En août, SAP, une entreprise allemande, tente une poursuite au gouvernement du Québec pour avoir accordé le contrat à Oracle, alors que, selon ses dires, la soumission d'Oracle ne respectait pas les exigences du gouvernement¹⁶⁸.

2000

La Cour supérieure du Québec émet en février un jugement appuyant la décision du gouvernement d'acheter la solution Oracle¹⁶⁹.

En mars, une étude de KPGM produite pour le compte du gouvernement signale que le logiciel Oracle ne répond pas à de nombreux besoins de l'État et que celui-ci devra probablement déboursier des sommes beaucoup plus importantes pour le projet¹⁷⁰. Des chiffres avoisinant le 200 M\$ pour le coût total du projet commencent à

circuler, chiffres que le président du Conseil du Trésor ne dément pas entièrement¹⁷¹.

Dans son rapport de juin, le Vérificateur général se dit sceptique face à la gestion du projet GIRES : le gouvernement ne sait pas quels en sont les coûts, et ses échéanciers ne sont pas réalistes. Le VGQ met en garde le gouvernement en lui signalant que d'autres gouvernements nord-américains qui mettent en place de tels logiciels connaissent d'importants dépassements de budget et d'échéanciers¹⁷².

En juin, le ministre annonce que, contrairement à ce qui était prévu, le début de l'implantation ne pourra se faire en avril 2001¹⁷³.

En décembre, le VGQ émet de nouveaux doutes quant au projet qui a dépassé son échéancier de plus de 16 mois et qui a déjà coûté 70 M\$ sur les 89 M\$ prévus au départ. Le VGQ mentionne des incongruités dans la gestion et souligne le flou dans lequel nage le gouvernement à ce propos¹⁷⁴.

2001

En février, le gouvernement lance un appel d'offres de 100 M\$ pour un «intégrateur*» du projet GIRES. Il renonce ainsi à réaliser cette tâche à l'interne, car se doter des ressources compétentes s'avère trop difficile¹⁷⁵.

En juillet, le contrat sera octroyé à EDS Canada pour une valeur totale de 180 M\$, ce qui fait passer le montant déjà dépensé du projet à 255 M\$¹⁷⁶.

2002

En avril, le président du Conseil du Trésor annonce que les coûts du projet seront plutôt de 345,8 M\$ et que le projet devrait être mis en place, finalement, en mars 2006¹⁷⁷.

En juin 2002, la VGQ souligne que les risques ont été grandement réduits pour le projet GIRES et se dit satisfaite du suivi actuel du Conseil du Trésor, mais l'invite à rester vigilant¹⁷⁸.

2003

Dans les deux tomes de ses rapports de 2003, la vérificatrice de l'époque trace ce qui sera un bilan de la tentative GIRES.

Elle note d'importants retards, et ce, malgré le fait que le projet est déjà en implantation dans 10 ministères ou organismes :

Le gouvernement ne dispose toujours pas d'une vision globale des coûts et des avantages liés au projet. De plus, malgré l'effort marqué de l'équipe de GIRES pour gérer les risques, ceux-ci se sont accrus au cours des récents mois en raison, entre autres, du retard accumulé et du peu de soutien quant à l'implantation des fonctions d'ensemble sous la responsabilité des organismes centraux. Ces écueils sont susceptibles de reporter la mise en service du système, d'augmenter les coûts ou, à la limite, d'en réduire la portée et la qualité¹⁷⁹.

Le projet GIRES a été « interrompu en septembre 2003 en raison des coûts qui ne cessaient d'augmenter et des résultats incertains¹⁸⁰ » par le nouveau gouvernement entré au pouvoir quelques mois plus tôt.

2004

Le projet GIRES est remplacé par Solutions d'affaires en gestion intégrées des ressources (SAGIR), un projet divisé cette fois en sept parties : comptabilité et acquisition, gestion des ressources humaines, dotation en ligne, gestion de stock, analyse financière, comptabilité par projet et système de paie.

Au moment où il est annoncé, la première phase du projet est la seule dont les coûts et délais sont évalués : elle doit être implantée en octobre 2006 et doit coûter 212 M\$ (desquels 52 M\$ sont prévus pour le recyclage des travaux fait dans le cadre du projet GIRES)¹⁸¹.

En décembre, bien qu'il considère que le projet est, à première vue, sous contrôle, le VGQ émet des doutes sur la présence de ressources compétentes à l'intérieur du gouvernement pour gérer un projet de cette ampleur et note la volonté du Conseil du Trésor de faire appel à des ressources externes¹⁸².

2005

En mai, le Conseil du Trésor approuve un plan d'affaires dont la première phase comprend des coûts de 240 M\$ et l'ensemble du projet, des coûts totaux de 478 M\$. Les délais de livraison pour la première partie sont également revus, passant d'octobre 2006 à mars 2008¹⁸³.

En juin, le gouvernement annonce que les pertes nettes du projet GIRES auront été de 130 M\$ et que le projet SAGIR coûtera quant à lui 574,2 M\$¹⁸⁴.

En décembre, le VGQ s'inquiète de la capacité de l'équipe SAGIR de rassembler les compétences nécessaires pour mener à bien le projet et se demande si la sous-traitance pour laquelle optent les responsables du projet est réellement l'option optimale.

À propos des travaux de développement et d'implantation en cours, je note toutefois qu'elle [l'équipe SAGIR] continue de faire appel à des consultants pour l'aider, sans faire l'analyse approfondie des autres options disponibles, comme celle d'être secondée par une équipe interministérielle de spécialistes. L'enjeu est appréciable, puisque l'ensemble des contrats de services professionnels liés au premier volet totalisent près de 44 des 104 millions de dollars correspondant à ses propres débours¹⁸⁵.

2006

En septembre, une mise à jour budgétaire de SAGIR est déposée. On y affirme que, malgré des changements apportés aux postes budgétaires, le premier volet de SAGIR respectera les budgets et échéanciers prévus¹⁸⁶.

En décembre, le Vérificateur général confirme le respect des échéanciers et des budgets¹⁸⁷.

2007

Le gouvernement approuve la réalisation des volets 2 et 3 de SAGIR.¹⁸⁸

2008

La première phase de SAGIR est bel et bien livrée selon les échéances et en respectant son budget¹⁸⁹.

2009

Des travaux d'analyse pour la première livraison du deuxième volet de SAGIR sont parachevés et des travaux de conception débutent. Les besoins ont été identifiés pour le troisième volet de SAGIR¹⁹⁰.

2010

En novembre, une première livraison du deuxième volet de SAGIR est implantée dans les ministères et organismes. Cependant, une deuxième livraison est nécessaire, et le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) annonce qu'il doit entreprendre des discussions avec le Conseil du Trésor pour « réévaluer les besoins relatifs à cette livraison¹⁹¹ ».

Le Vérificateur général dépose un rapport en mai, où il constate que le deuxième volet de SAGIR ne respectera pas ses échéances et dépassera probablement ses coûts. Il semble en aller de même pour le troisième volet¹⁹².

2011

Le troisième volet de SAGIR fait l'objet d'un appel d'offres pour les analyses préliminaires, qui commencent dès mars 2011¹⁹³.

2012

Le CSPQ annonce que le deuxième volet est loin d'être déployé et fait plutôt l'objet d'un réexamen¹⁹⁴. D'aucuns affirment que le projet est désormais interrompu¹⁹⁵.

3.4.2 Conséquences de la sous-traitance

Les projets GIRES et SAGIR sont d'une ampleur colossale, tant au niveau du nombre de ministères et organismes participants et du temps sur lequel s'étendent ces projets que des sommes qui y sont investies. Comme le bref historique que nous en avons tracé le montre, la sous-traitance y est partout présente, mais voyons quels en sont les effets.

GIRES est à la fois un projet très ambitieux et dont les coûts de dépens sont fortement sous-évalués. En effet, le projet passera au fil des ans de 89 M\$ au départ à 345 M\$ au moment où l'État y met fin : une augmentation de 287 %. Bien sûr, le gouvernement a sa part de responsabilité à propos de ces coûts largement sous-estimés, mais rappelons

tout de même que des entreprises ont fait pour lui les analyses préliminaires et l'architecture du projet et que d'autres entreprises ont prétendu pouvoir respecter la soumission du gouvernement au prix fixé à l'époque.

En fait, cette situation de dépendance le rend incapable de faire respecter adéquatement les budgets, comme il n'est pas capable d'évaluer lui-même ce qu'il en sera. Ayant perdu toute son autonomie face aux firmes sous-traitantes, il n'est plus en mesure de contrôler les dépenses autrement qu'en embauchant de nouvelles firmes pour surveiller celles qu'il a déjà embauchées.

Le projet GIREs mène aussi à une poursuite d'un soumissionnaire contre le gouvernement, ce qui a inévitablement pour effet de ralentir le projet et d'entraîner des frais judiciaires supplémentaires.

Enfin, le rapport de KPMG, qui souligne que le logiciel développé par Oracle n'est pas adapté aux besoins du gouvernement, montre une autre conséquence de la sous-traitance en informatique : souvent les logiciels proposés par des sous-traitants qui connaissent peu la réalité de la fonction publique ne sont pas adaptés à la réalité de celle-ci et exigent des modifications très importantes. Dans ce cas précis, le logiciel d'Oracle ne répondait pas à 250 des exigences du gouvernement¹⁹⁶.

Rappelons que le projet GIREs est, au final, un échec et doit être abandonné pour des pertes nettes de 130 M\$. Bien sûr, quelques éléments du projet auront été transférés dans SAGIR (au coût de 23 M\$¹⁹⁷), mais la plupart de ces sommes auront été dépensées sans résultat.

SAGIR ne connaîtra pas un résultat aussi négatif. En effet, comme on l'a vu, son premier volet sera implanté dans le respect des budgets et des échéanciers présentés au Conseil du Trésor en 2005. Rien n'annonce que ce soit cependant le cas pour les volets suivants, le deuxième étant soumis à un « réexamen » qui semble bien vouloir indiquer des dépassements de coûts.

Il est difficile d'avoir des chiffres exacts quant à la part de sous-traitance comprise par SAGIR, le projet ayant changé de responsabilité au fil des ans. Cependant, il est évident que la sous-traitance y a joué un rôle important. Dès le début du projet, le VGQ constate que 44 M\$ des 104 M\$ qui ont alors été investis dans le projet sont allés à des sous-traitants privés (soit 42 % des sommes).

Cette tendance ira en s'amplifiant. En effet, pour la première version du projet, parmi les 213 M\$ dépensés par l'équipe du projet, au moins 107 M\$ ont été à la sous-traitance, soit un peu plus de la moitié de l'argent¹⁹⁸. Cependant, ces sommes pourraient bien s'élever au-dessus de 166 M\$, ce qui représenterait alors 78 % du montant consacré au premier volet¹⁹⁹. Les firmes qui ont reçu les montants les plus importants du premier volet de SAGIR sont CGI, DMR, Oracle et LGS.

Pour le deuxième volet, dont les travaux sont loin d'être terminés (à peine 29 % des budgets ont été dépensés), 10 M\$ des 37 M\$ dépensés sont allés en sous-traitance, soit plus du quart du budget²⁰⁰.

SAGIR soulève cependant un autre aspect inquiétant de la sous-traitance : l'opacité et l'absence de reddition de comptes. Comme le souligne le Vérificateur général, certaines orientations du projet font appel à un nombre important de ressources externes²⁰¹. Or, la direction générale de SAGIR se doit de faire rapport régulièrement au Conseil des ministres et au Conseil du Trésor. De toute évidence, cette reddition de comptes ne semble pas être sa priorité :

[L]'équipe de la DGSAGIR doit présenter au Conseil des ministres, une fois par année, un rapport concernant le déroulement du projet et les modifications apportées à l'échéancier et au budget, et ce, tant pour le deuxième que pour le troisième volet. Or, depuis le début du projet, l'équipe n'avait pas déposé de tel rapport. En mars 2010, un premier rapport a été transmis; il couvre la période de septembre 2008 à décembre 2009. Par ailleurs, un rapport devait être soumis au Conseil du [T]résor deux fois l'an. Ce dernier n'a toutefois reçu que deux rapports de l'équipe de la DGSAGIR. Le premier a été déposé en juin 2009 et le second, en mars 2010²⁰².

3.5 Conclusion sur la sous-traitance des ressources informatiques

Il serait exagéré de rendre la seule sous-traitance responsable des nombreuses déconfitures informatiques qu'a connues le gouvernement au cours des deux dernières décennies. Comme le répètent les médias et le VGQ, il est évident qu'une gestion approximative des dossiers, une planification souvent déficiente et une mauvaise évaluation des besoins de la part du gouvernement sont au cœur des problèmes encourus.

Cependant, et c'est ce qui nous intéresse, peut-on dire que la sous-traitance a plutôt aidé ou plutôt nui dans ces projets ? On ne peut évidemment pas comparer les projets existants en sous-traitance avec ce qu'ils auraient pu hypothétiquement être sans elle et, comme il a été mentionné plus tôt dans ce chapitre, il est difficile de savoir ce qui, dans les erreurs, est attribuable à la sous-traitance et ce qui provient de l'administration publique elle-même. Cependant, on peut certainement souligner quelques facteurs.

- S'il n'est pas certain que la présence de la sous-traitance ait provoqué des dépassements de coûts et d'échéanciers, ces deux faits étaient très présents dans tous les dossiers étudiés. Chose certaine, la sous-traitance n'est en rien une garantie contre ces maux.
- Par contre, il est certain que la sous-traitance a amené son lot de désaccords avec les sous-traitants (PSTI), de poursuites (SAGIR) et d'incompréhension sur les fonctionnalités nécessaires (SIIJ, PSTI, SAGIR).

- Il est également évident dans tous les cas étudiés que les ministères et organismes concernés ont connu une grande perte d'expertise, ce qui les a amenés à être de plus en plus dépendants des sous-traitants pour l'ensemble des étapes de leurs projets. Cette dépendance à la sous-traitance a amené le gouvernement dans une spirale où la définition même de ses besoins dépend de gens qui ne sont pas à son emploi et qui ont tout intérêt à voir la facture finale augmenter, sans subir aucune conséquence fâcheuse des dépassements de coûts.
- Enfin, l'utilisation de la sous-traitance renforce l'opacité et mine la reddition de comptes. Il ne semble y avoir que le VGQ pour faire des états des lieux clairs des projets en cause, et, comme nous l'avons vu avec le DSQ et SAGIR, celui-ci n'a pas manqué de se plaindre de la confusion qui régnait dans certains dossiers.

Après ce tour d'horizon des projets informatiques, on voit toute la faiblesse du présupposé de départ de la sous-traitance dans l'informatique gouvernementale. Rappelons-le : le gouvernement se lance dans la sous-traitance en affirmant qu'il s'agit de projets ponctuels pour lesquels il n'a pas l'expertise nécessaire. Or, les projets dont nous parlons s'étendent parfois sur deux décennies. Mis ensemble, ils ont exigé l'embauche de forces de travail considérables pendant toute cette période. S'il avait pris dès le départ un peu de hauteur par rapport au problème, le gouvernement aurait bien constaté que, même si chaque logiciel à développer est unique, l'État aura constamment besoin d'en développer de nouveaux, considérant la variété de services qu'il offre.

Penser que le développement de logiciels est pour le gouvernement une exception à laquelle il doit parfois pallier est, de nos jours, aussi insensé que s'il annonçait vouloir devenir locataire de ses édifices administratifs plutôt que d'en être le propriétaire. L'importance de l'informatique dans les milieux de travail n'est plus à démontrer aujourd'hui. En quoi peut-il être sage, pour le gouvernement du Québec, de voir diminuer son expertise dans le secteur, tout en accroissant sa dépendance à des firmes externes? Considérant les besoins et les coûts importants que représente l'embauche de sous-traitants, avoir une main-d'œuvre qualifiée à l'interne devient un investissement plutôt qu'une dépense importante. Aujourd'hui, l'État québécois est devenu à ce point dépendant des firmes sous-traitantes qu'il lui faudrait un effort colossal pour tenter de recréer l'expertise perdue. Cependant, puisque tout indique que l'informatique prendra une place grandissante dans la gestion des affaires publiques au cours des prochaines années, il y a fort à parier que de conserver le niveau de sous-traitance actuel ou d'attendre encore avant de rebâtir l'expertise publique demandera des ressources financières encore plus importantes.

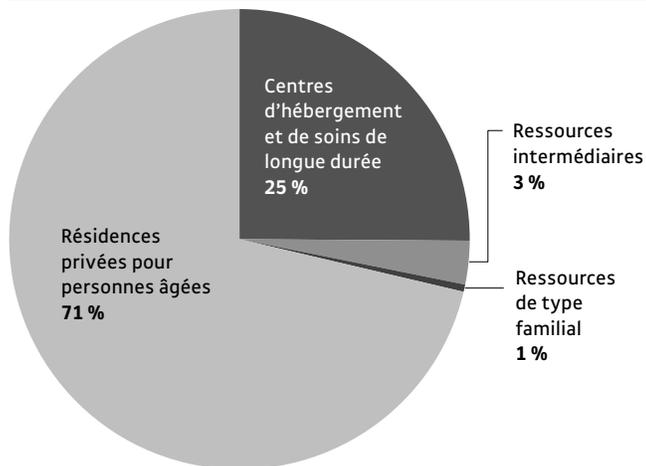
Chapitre 4

Les ressources intermédiaires et l'hébergement des personnes âgées

4.1 Introduction

Le Québec a besoin de plus en plus de ressources en hébergement destinées aux personnes âgées. Ces dernières n'ont pas toutes le même degré d'autonomie, les mêmes besoins ou les mêmes ressources financières. Ainsi, il existe divers types de ressources pour accueillir les personnes âgées qui ne peuvent plus habiter leur domicile. Le graphique 10 présente la part du total des places disponibles au Québec associées à chaque type d'établissement.

GRAPHIQUE 11 Part des places disponibles totales pour chaque type d'établissement, Québec, 2010



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Info-hébergement*, Québec, septembre 2011, p. 14.

Outre le secteur privé qui occupe la part du lion en matière d'hébergement des personnes âgées (dans leur domicile ou dans des résidences privées), le secteur de l'hébergement public compte trois domaines : les Centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), les ressources intermédiaires (RI) et les ressources de type familial (RTF).

La majorité des CHSLD sont publics ou «privés conventionnés», c'est-à-dire entièrement gérés selon des normes et avec un personnel publics. Dans ces établissements, tout est payé par le gouvernement. Il existe également une quarantaine de CHSLD privés (20 %)²⁰³, donc autonomes, mais devant répondre à certaines exigences du MSSS. Les RI et les RTF sont, généralement, des résidences de plus petite taille gérées par une personne ou une entreprise qui est subventionnée par le gouvernement. Ces ressources

s'occupent de personnes qui ne sont plus assez autonomes pour continuer d'habiter leur domicile, mais qui ont besoin de soins moindres que ce qu'offrent les CHSLD. Selon l'étude des crédits 2011–2012, il y aurait au Québec 2225 RI (15 000 places) et 7600 RTF (22 300 places)²⁰⁴.

Depuis le milieu des années 2000, le gouvernement du Québec souhaite augmenter le nombre de places disponibles en ressources intermédiaires. En 2005, le ministre de la Santé, Philippe Couillard, annonce qu'il veut rediriger le plus de personnes âgées possible vers les RI, pour laisser seulement les cas les plus lourds aux CHSLD²⁰⁵. Le ministre suivant, Yves Bolduc, ne dévie pas de cette ligne en défendant, dès 2008, que l'important est d'ouvrir des places en RI, car ces places sont moins coûteuses que celles en CHSLD et qu'il est essentiel que chaque cas soit traité dans la bonne ressource²⁰⁶.

Un décret gouvernemental de décembre 2011 tend à confirmer également cette tendance²⁰⁷. Le gouvernement a aboli le plafond d'heures-soins pouvant être administrées en RI. Les RI ne sont désormais plus cantonnées au seul secteur des cas les plus légers, rien ne les empêche de recevoir des personnes demandant des soins continus. Sans présumer de l'effet de ce changement récent, il est évident qu'il démontre une volonté du gouvernement d'étendre l'usage des ressources intermédiaires pour l'hébergement des personnes âgées.

L'actuel ministre de la Santé semble partager ce diagnostic. En effet, le docteur Réjean Hébert semble considérer que l'hébergement en RI est la solution dans les régions où l'on manque de place pour les personnes âgées²⁰⁸. De plus, selon lui, en ouvrant des espaces d'hébergement privé, le marché va permettre d'arriver à un équilibre entre l'offre de places et la demande : « Quand [on] ouvre le marché aux entreprises d'économie sociale, aux organismes communautaires, aux entreprises même lucratives, on développe un marché. [Par exemple,] dans une région comme la Gaspésie [où] le réseau public n'a pas développé les services de soins à domicile, il y a un marché intéressant pour les autres acteurs²⁰⁹. »

À la lecture des prétentions des différents ministres, il semble qu'avec les ressources intermédiaires, nous ayons surtout affaire à une sous-traitance d'économie et, dans une moindre mesure, à une sous-traitance d'insuffisance de capacité. Ce que veulent principalement les différents ministres, c'est dépenser moins pour les soins de personnes âgées en réservant leurs infirmières aux cas les plus exigeants. Évidemment, cela sous-entend aussi que le gouvernement juge qu'il n'a pas toutes les ressources nécessaires pour s'occuper de l'ensemble des gens nécessitant des soins.

Ce chapitre veut tenter de vérifier les conséquences de ce virage vers les ressources intermédiaires en matière d'hébergement des personnes âgées. Nous commencerons par vérifier si ce virage est une réalité. Ensuite, nous verrons

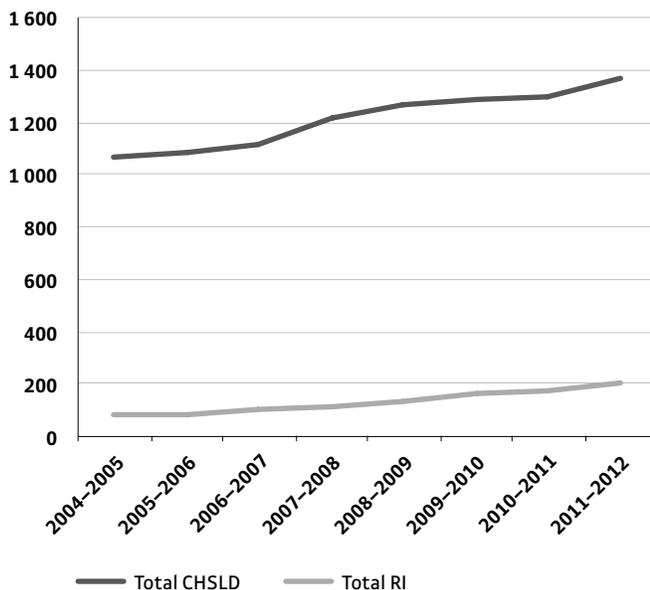
quelles sont les économies que réalise le gouvernement en choisissant d'envoyer les personnes âgées dans ce type de ressource. Enfin, nous tenterons d'évaluer quelles sont les conséquences sur la qualité des soins et des traitements prodigués aux personnes âgées présentes dans ces ressources.

4.2 Y a-t-il une croissance de l'hébergement en RI?

Il y a donc une certaine unanimité chez les ministres de la Santé qui se sont succédé au fil des ans lorsqu'il est question d'augmenter l'hébergement en ressources intermédiaires. Mais cette volonté politique se traduit-elle dans la réalité?

Le graphique 11 présente l'évolution des dépenses dans les RI et dans les CHSLD de 2004-2005 à 2011-2012.

GRAPHIQUE 12 Dépenses pour les soins en RI et en CHSLD, Québec, 2004-2005 à 2011-2012 (en M\$)

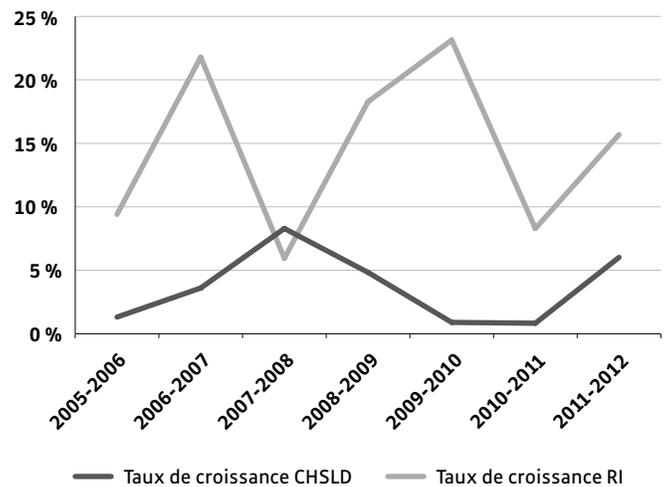


Sources : Réponses à des demandes d'accès à l'information adressées à l'ensemble des Agences de la santé et des services sociaux du Québec, à propos des centres d'activités 6060, 6160, 5514 et 5534, calcul des auteurs.

On constate d'abord que les CHSLD continuent pendant toute cette période de concentrer la plupart des ressources financières investies dans l'hébergement des personnes âgées. De plus, à première vue, bien que les dépenses dans les RI augmentent, on pourrait croire que celles effectuées dans les CHSLD évoluent à peu près au même rythme. Comme le montre le graphique 12, ce n'est pas du tout le cas.

Comme on le voit, le taux de croissance des investissements en RI est presque systématiquement supérieur à celui des investissements effectués dans les CHSLD. En fait, de 2003-2004 à 2011-2012, la croissance totale des dépenses dans les RI a été de 158 %, tandis que dans les CHSLD, les dépenses n'ont augmenté que de 29 %.

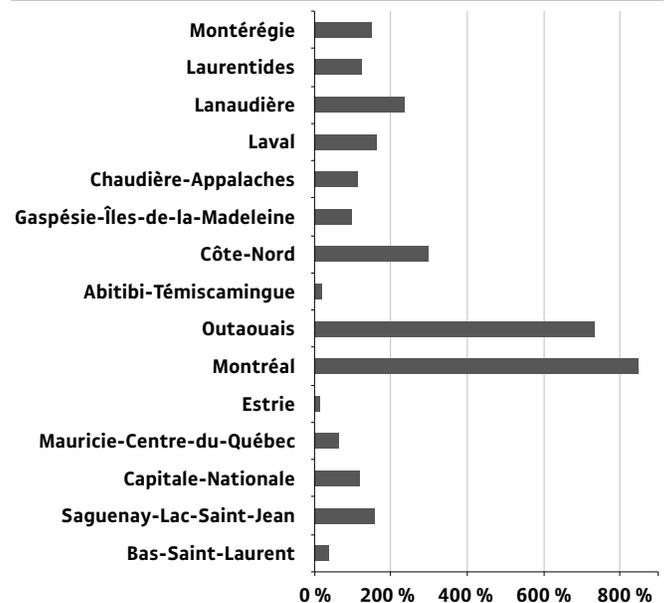
GRAPHIQUE 13 Taux de croissance des dépenses dans les RI et les CHSLD, Québec, 2005-2005 à 2011-2012



Sources : Réponses à des demandes d'accès à l'information adressées à l'ensemble des Agences de la santé et des services sociaux du Québec, à propos des centres d'activités 6060, 6160, 5514 et 5534, calcul des auteurs.

La croissance des RI n'est pas la même dans toutes les régions du Québec. En effet, comme le montre le graphique 13, certaines régions ont connu des poussées fulgurantes, alors que pour d'autres, on n'observe que de modestes augmentations.

GRAPHIQUE 14 Croissance des dépenses pour les RI, Québec, 2003-2004 à 2011-2012

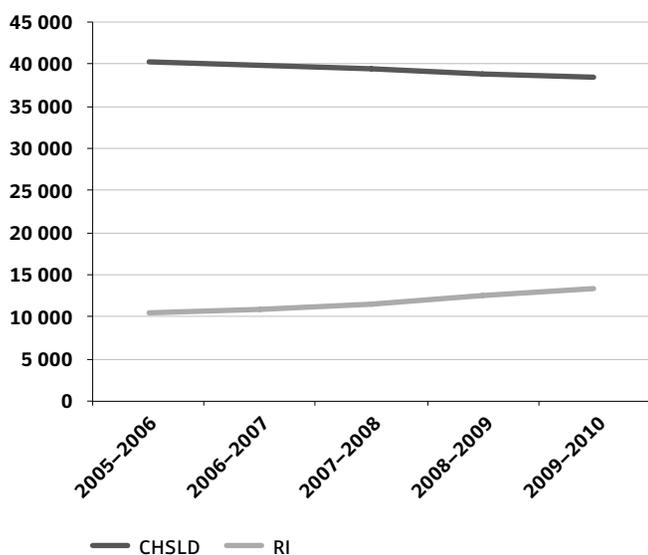


Sources : Réponses à des demandes d'accès à l'information adressées à l'ensemble des Agences de la santé et des services sociaux du Québec du Québec, à propos des centres d'activités 5514 et 5534, calcul des auteurs.

Comme on le constate, c'est à Montréal et en Outaouais que la croissance du financement des RI a été la plus marquée (respectivement 849 % et 734 % d'augmentation), bien au-dessus du 158 % moyen. À l'inverse, l'Estrie et l'Abitibi-Témiscamingue ont connu des hausses de financement qui arrivent à peine à égaler l'inflation pendant cette période (respectivement 15 % et 20 %).

Le graphique 14 présente un autre indicateur convaincant de la croissance de l'importance des RI, soit le nombre de personnes admises dans les RI.

GRAPHIQUE 15 Personnes admises en RI et en CHSLD 2005–2006 à 2009–2010



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Info-hébergement*, Québec, septembre 2011, p. 18.

Dans les cinq dernières années, on a donc non seulement observé une augmentation des places en RI, mais en même temps une réduction des places disponibles en CHSLD. Entre 2006 et 2010, le nombre de celles-ci a diminué de 4 %. Si l'on prend également en considération l'accroissement du nombre de personnes âgées dans la population québécoise, la diminution est d'environ 15 %²¹⁰. Alors que les RI ont admis près de 3000 usagers et usagères de plus en 2009–2010 qu'en 2005–2006, les CHSLD en ont accepté près de 2000 de moins.

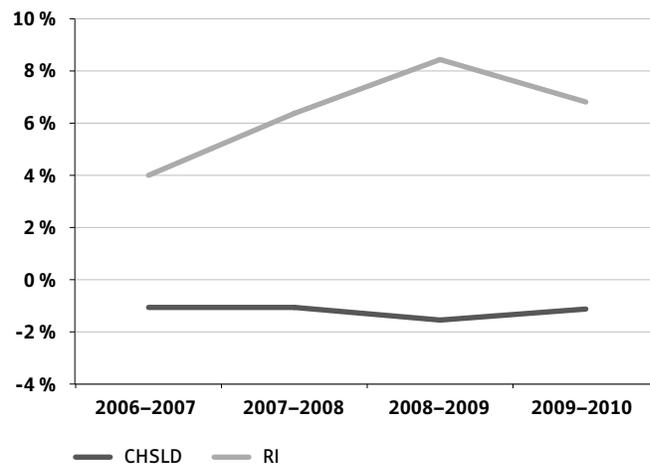
À partir des quelques données dont nous disposons, il est difficile de déterminer si la tendance va en s'intensifiant, mais c'est ce que le graphique 15 porte à penser.

Alors que la décroissance des admissions en CHSLD est stable, la croissance de celles en RI semble plutôt aller s'accroissant. Bien sûr, avec seulement cinq années pour la comparaison, il est difficile de se faire une idée précise. Au total, les admissions en CHSLD ont décliné de 5 % alors que celles en RI ont augmenté de 22 %.

Le document présentant la politique « Vivre et vieillir ensemble » du ministère de la Famille et des Aînés²¹¹ pré-

voyait l'ajout de 5000 places de RI entre 2012 et 2017, ce qui porterait leur nombre à plus de 20 000.

GRAPHIQUE 16 Taux de croissance du nombre de personnes admises dans les CHSLD et les RI, Québec, 2006–2007 à 2009–2010



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Info-hébergement*, Québec, septembre 2011, p. 18, calcul des auteurs-e-s.

Bref, il est indéniable que les RI prennent plus de place dans l'hébergement des personnes âgées au Québec, tant pour les dépenses réalisées que pour le nombre de personnes admises. Cependant, elles représentent toujours une part très limitée des places d'hébergement disponibles.

Cette dynamique s'inscrit bien dans le contexte de sous-traitance que nous décrivions au premier chapitre de la présente étude. Il s'inscrit aussi, par ailleurs, dans une dynamique de contractualisation des services de l'État, tendance qui tend à se généraliser dans le secteur de la santé, partout dans le monde. La juriste Marie-Claude Prémont reprend les conclusions de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour en souligner les écueils et dangers :

[L]a contractualisation des actions des pouvoirs publics dans le domaine de la santé a déjà démontré à l'échelle internationale qu'elle pouvait trop facilement devenir un exutoire d'intérêts privés au détriment de l'intérêt public. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) souligne « avec force que la contractualisation peut s'avérer n'être qu'un outil au service d'intérêts particuliers sans considération pour l'intérêt collectif ». Dans son rapport sur le rôle de la contractualisation dans l'amélioration de la performance des systèmes de santé, l'OMS insiste donc sur la nécessité d'établir une politique publique en matière de contrats afin de réguler les pratiques contractuelles dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt public²¹².

En contractualisant une part de l'hébergement des personnes âgées, le Québec s'inscrit donc dans une tendance plus générale, visible à l'échelle mondiale. Est-ce que cette contractualisation est pour autant synonyme d'économie ?

4.3 Le gouvernement réalise-t-il des économies grâce aux RI ?

En augmentant les RI, l'objectif du ministère de la Santé est de s'assurer que chaque patient·e «soit au bon endroit» pour éviter de gaspiller des ressources en offrant des places en CHSLD à des personnes qui n'en ont pas besoin et, bien sûr, pour économiser de l'argent.

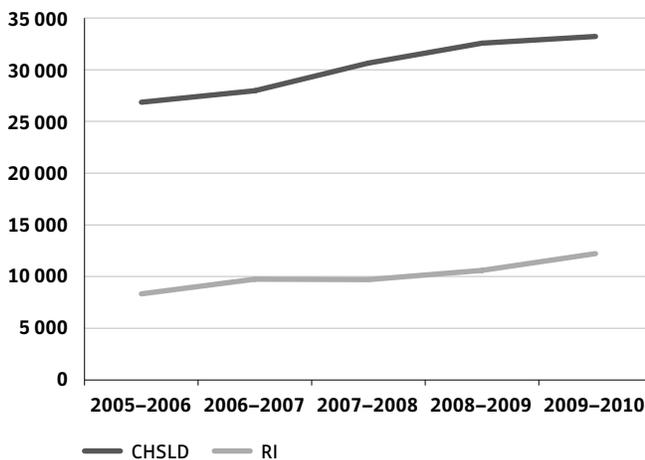
À première vue, il semble évident que le gouvernement réalise des économies en envoyant une personne âgée être hébergée dans une RI plutôt que dans un CHSLD. Non seulement, les employé·e·s qui y travaillent reçoivent des salaires plus bas, mais l'État ne s'occupe pas d'acheter des immeubles, de les entretenir, d'acheter de l'équipement, etc.

Les résultats de nos recherches à propos des ressources intermédiaires nous amènent toutefois à émettre d'importantes réserves à ce qui apparaît à première vue comme une évidence.

Nous avons d'abord examiné les montants versés par l'État pour les opérations courantes des CHSLD et ce qu'il verse aux RI pour l'hébergement des personnes qu'il y envoie. En faisant cette comparaison, il est important de garder à l'esprit que les RI sont censés accueillir des cas appelant beaucoup moins de soins que ceux hébergés dans les CHSLD.

Le graphique 16 présente l'évolution des coûts des soins prodigués par les CHSLD et les RI.

GRAPHIQUE 17 Frais d'exploitation d'une place en CHSLD et en RI, Québec, 2005–2006 à 2009–2010 (en dollars constants de 2012)



Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Info-hébergement*, Québec, septembre 2011, p. 18; réponses à des demandes d'accès adressées à l'ensemble des Agences de la santé et des services sociaux du Québec, calcul des auteur·e·s.

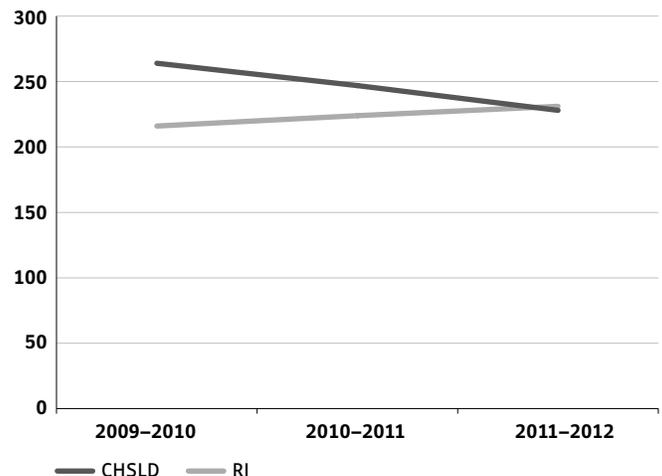
Premier constat : les coûts en CHSLD sont nettement plus importants que ceux en RI : en 2009–2010, une place en RI coûtait à l'État 21 000 \$ de moins qu'une place en CHSLD. Selon cette information, on penserait donc que le

gouvernement réalise en moyenne des économies de 63 % en dirigeant une personne âgée vers une RI plutôt qu'un CHSLD.

Pendant, ce graphique pourrait aussi donner l'impression que la croissance des coûts dans les RI et les CHSLD suit la même évolution. Ce serait une illusion, car les taux de croissance des coûts sont bien différents. En effet, notre analyse révèle que le coût des soins par place des CHSLD a augmenté de 24 % dans les cinq dernières années, tandis que celui des RI s'est accru presque deux fois plus vite, à 47 %.

Le problème de ce calcul est qu'il ne tient compte ni des frais d'immeubles liés à l'hébergement en CHSLD, ni des frais de soins à domicile fournis par les Centres de santé et services sociaux (CSSS)^a aux résident·e·s des RI. Dans ses études de crédits, le ministère de la Santé révèle un chiffre qui semble montrer les coûts complets d'hébergement, incluant l'ensemble des facteurs pertinents^b. Le graphique 17 affiche trois années consécutives de cette donnée.

GRAPHIQUE 18 Coût estimé moyen par jour pour un·e résident·e de CHSLD et de RI, Québec, 2009–2010 à 2011–2012^c (en dollars courants)



Sources : Études de crédits, 2009–2010 à 2011–2012.

Cette donnée présente un tout autre portrait de la situation. Non seulement les coûts d'hébergement dans les RI augmentent-ils (comme nous l'observons avec le coût des soins), mais ceux des CHSLD diminuent; de plus, les coûts

a Les CSSS sont responsables de la coordination des soins locaux et donc des contrats avec les RI. Ils fournissent également certains services à leurs résident·e·s.

b Du moins, c'est ce qu'on peut présumer, car l'étude des crédits n'offre aucun détail.

c Nous n'avons pas inclus les données 2012–2013, qui présentaient des différences tellement marquées avec les données précédentes (changement qui n'aurait pu se produire en une seule année) que nous sommes persuadés qu'ils ne relèvent pas de la même méthode de comptabilisation. Malheureusement, comme le document n'offre aucun détail à cet égard, nous préférons nous abstenir de les présenter.

d'hébergement sont devenus très similaires. Cela fait que, pour 2011–2012, le coût d'hébergement total s'est avéré légèrement plus élevé en RI qu'en CHSLD.

Au final, l'avantage économique du gouvernement du Québec semble surtout tenir à la réduction du poids de sa dette. Comme il n'est pas nécessaire pour lui de construire des établissements quand il envoie des gens en RI, il évite ainsi d'ajouter des coûts d'infrastructures à sa dette totale. Au vu des données rendues publiques dans les études de crédits, ce n'est donc pas tant pour économiser sur ses frais d'exploitation que le Ministère envoie les personnes âgées en RI, mais bien davantage pour éviter d'augmenter la dette publique consolidée par de nouveaux investissements immobiliers^a.

Comme on le voit, il est difficile de savoir à quelles données se fier quand il est question du coût de l'hébergement des personnes âgées en RI. Deux choses sont certaines cependant : d'abord, les économies réalisées par le gouvernement ne sont pas aussi évidentes qu'elles le paraissent à première vue; ensuite, que le coût en RI soit plus ou moins grand que celui en CHSLD, les coûts unitaires en RI ont un taux de croissance beaucoup plus élevé que celui des CHSLD.

4.3.1 Ce qui fait augmenter les coûts

Ces coûts élevés des RI ne semblent pas être une situation limitée à l'hébergement des personnes âgées. En effet, une étude des coûts des ressources en santé mentale révèle que certaines ressources intermédiaires peuvent, au final, présenter des coûts plus élevés de 60 % que les ressources publiques en santé mentale²¹³.

Qu'est-ce qui explique cette croissance des coûts? Nous verrons dans la prochaine section que la question des ressources humaines est au cœur de ce qui permet de réduire certains coûts dans les RI. Cependant, il est aussi évident que les RI, qui sont aussi des entreprises privées lucratives, comportent un facteur qui n'est pas présent dans le secteur public : la recherche du profit.

Comme il s'agit du secteur privé, l'accès aux statistiques permettant de mesurer le poids de cette donnée dans le coût de l'ensemble des RI est difficile à obtenir. Ce n'est pas une donnée qui concerne l'ensemble des RI, certaines n'étant pas constituées en entreprises et d'autres étant des organismes à but non lucratif (OBNL).

De plus, il est bon de rappeler que le Ministère divise les RI en deux types : les RI de 9 résidente·s et moins et celles de 10 et plus. Celles de neuf personnes et moins, même à but lucratif, auront probablement des parts de profit beaucoup moins intéressantes, n'étant pas en mesure de réaliser des économies d'échelle. Les profits plus importants se concentrent donc dans les RI à but lucratif de grande taille.

Nous avons examiné un cas précis pour tenter de voir s'il pouvait s'agir là d'un problème à étudier plus en profondeur. À étudier un contrat d'une valeur annuelle de plus de 7 M\$ signé entre le CSSS de Dorval-Lachine-Lasalle²¹⁴ et une ressource intermédiaire de 200 places, on remarque les choses suivantes :

- Pour la seule section des personnes en perte d'autonomie liée au vieillissement (84 places), le promoteur annonce des bénéfices annuels après impôts de 281 502 \$, soit 9 % de profit. Pour l'ensemble du projet (qui comprend aussi des places de personnes ayant des problèmes de santé mentale), le taux de profit après impôt déclaré est substantiellement le même²¹⁵.
- Dans le plus gros poste budgétaire (Salaires et avantages sociaux), il n'est pas précisé quels montants sont versés aux dirigeants de l'entreprise. Selon le registre des entreprises, les trois propriétaires de l'entreprise ont tous le même nom de famille que la personne qui a signé le contrat avec le CSSS. Quel montant en salaire ces gens ont-ils reçu en plus de l'argent qu'ils reçoivent en bénéfices? Le document ne permet pas de le dire, mais il serait intéressant de le savoir²¹⁶.
- Pour l'ensemble du contrat, le loyer versé pour l'occupation des locaux est de 1,4 M\$ par année. Or, selon le rôle d'évaluation foncière de la Ville de Montréal, l'immeuble est propriété d'une fiducie dont les principaux fiduciaires sont les propriétaires de l'entreprise qui a signé le contrat avec le CSSS. Le bâtiment est présentement évalué à 17,2 M\$. Aux taux actuels de remboursement d'une hypothèque de cette valeur (et il y a de fortes chances que les coûts de construction aient été inférieurs à la valeur actuelle de l'immeuble), un montant annuel de 989 000 \$ aurait permis de payer une hypothèque sur 25 ans. Bien sûr, cela ne comprend pas l'entretien de l'immeuble et les rénovations, mais ces montants ne sauraient dépasser ensemble les 400 000 \$ annuels restants. Quelle part de ce loyer est donc en fait du profit? Difficile de le dire, mais il serait intéressant de savoir quelle proportion des RI à but lucratif sont dans la même situation.

On le voit bien, il serait nécessaire d'enquêter plus en profondeur sur la part de profit dégagée par les entrepreneurs qui gèrent ces RI et la relation entre ces profits et la hausse des coûts d'hébergement. Cela nous amène aussi à nous poser la question : est-il pertinent d'investir de l'argent public pour favoriser des taux de profits élevés? Si des organisations publiques ou sans but lucratif existent pour réaliser la même activité, la probité d'un tel choix devient d'autant plus contestable.

^a C'est d'ailleurs ce type de logique de contournement qui est en cause dans le fiasco du projet Îlot Voyageur, qui a précipité l'Université du Québec à Montréal (UQAM) dans une débâcle financière.

4.4 Quels effets a la sous-traitance sur la qualité des soins prodigués aux personnes hébergées ?

Quels sont les effets de la sous-traitance sur la qualité des soins offerts dans le domaine de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie ? Nous rappellerons d'abord que des cas graves de mauvais traitements en hébergement privé ont été révélés par les médias et ont contribué à mettre à mal la réputation de ces services auprès de l'opinion publique. Plus fondamentalement, des entretiens avec des personnes ayant participé à des visites d'appréciation – le principal outil d'évaluation de ces établissements – nous amènent à conclure que ce procédé demeure à parfaire, en dépit des qualités que plusieurs lui reconnaissent. Nous examinerons ensuite les effets des fluctuations de la main-d'œuvre sur la qualité des soins offerts.

4.4.1 Des scandales à répétition

Des manquements graves à l'endroit de personnes hébergées, notamment dans des ressources intermédiaires, ont suscité régulièrement un battage médiatique prompt à inquiéter la population québécoise. Les cas médiatisés de décès par ébouillement, à la suite de plaies de lit ou encore dans des incendies, se sont accumulés au fil des ans. Des journalistes ont parfois rapporté que des centres d'hébergement avaient maintenu leurs services mêmes s'ils avaient reçu un ou plusieurs avis faisant état de lacunes dans leurs installations ou leurs services. Dans le cas du Manoir Louisiane par exemple, 24 critères de la Régie du bâtiment du Québec, portant par exemple sur les coupe-feu et les détecteurs de fumée, n'étaient toujours pas respectés deux ans après l'émission des premiers avis²¹⁷.

L'un des cas ayant le plus troublé l'opinion fut celui de la RI du Pavillon Marquette. Cette RI a été maintenue en activité durant plus de 10 ans en dépit de 12 rapports d'évaluation faisant tous état de manquements importants concernant les services, y compris la propreté, la nourriture et le comportement du personnel. Lorsque la RI a été fermée en janvier 2011, il fut divulgué au public que le propriétaire était un présumé trafiquant de drogue évadé de prison et qu'il était aussi propriétaire d'autres entreprises ayant fraudé le fisc²¹⁸.

Cette affaire, dans le cadre de laquelle fut questionnée la responsabilité du CSSS, de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal ou encore du Curateur public qui avait maintenu des usagers dans l'établissement, avait nécessité la tenue d'une enquête. Le rapport Lampron²¹⁹ qui en résulte évoque la difficulté d'appliquer les contrats qui sont signés avec les ressources intermédiaires. Ces contrats sont exhaustifs, mais la maîtrise du grand nombre de dispositions qu'ils contiennent semble échapper aux entrepreneurs. Cette difficulté va en augmentant avec le développement des RI de plus de dix places ou même, ce que déplorent les auteurs, l'apparition et la multiplication des RI de plus de 30 places.

Le non-respect des contrats, qui ne semble se traduire par aucune sanction pour les propriétaires fautifs, est un problème qui ressort fréquemment lorsque l'on consulte les polémiques entourant les RI ces dernières années. C'est ce que certains ont déploré dans le cas de la RI Villa Sainte-Anne en 2011²²⁰, et c'est tout l'enjeu auquel nous ramènent plus généralement les résidences privées non accréditées, c'est-à-dire celles qui n'ont toujours pas été jugées conformes aux normes du Ministère, mais qui continuent d'opérer impunément²²¹.

Ces nouvelles affligeantes ont montré à quel point de nombreuses RI, la plupart de celles qui sont créées désormais²²², se situent bien loin d'un milieu familial auquel on a souvent fait référence par le passé pour motiver le développement de cette formule. De foyer d'accueil convivial, la RI est devenue bien plus proche du cadre d'un CHSLD, avec pour principale différence que les résident-e-s requièrent théoriquement moins d'heures de soins par jour.

Dans les cas cités précédemment, la logique du profit semble avoir poussé des propriétaires de RI à resserrer leurs coûts. On constate dans certains cas l'inexistence d'activités récréatives et parfois le caractère démuné de l'endroit en termes de mobilier ou de matériel. Des questions sont également soulevées à propos de la nourriture, de la propreté des lieux et des procédures d'hygiène.

4.4.2 Les visites d'appréciation

Les visites d'appréciation constituent le principal outil de suivi de la qualité de l'hébergement dans les RI. Or depuis 2009, ces visites ne sont plus effectuées dans les RI, qui feront plutôt bientôt l'objet d'une nouvelle procédure d'évaluation.

Les visites d'appréciation sont réalisées dans un nombre restreint d'établissements chaque année par des représentants du MSSS et des Agences de la santé et des services sociaux (ASSSS). Pendant plusieurs années, des représentants d'organismes d'ainé-e-s ont pris part à ces visites en vue d'une plus grande transparence du processus. Les rapports produits à l'issue de cette procédure sont ensuite rendus publics sur le site du Ministère. Nous avons interrogé une demi-douzaine de personnes ayant pris part à ces visites entre 2006 et 2010 environ.

D'abord, l'ensemble de ces ex-représentant-e-s des ainé-e-s dresse un bilan positif, voire même très positif, de leur participation au sein des équipes d'appréciation et de la procédure d'évaluation elle-même. Une personne a vanté l'efficacité des questionnaires et l'utilité de la procédure pour aider les gestionnaires eux-mêmes à corriger les lacunes de leur centre d'hébergement.

Les personnes interrogées déplorent néanmoins majoritairement de ne pas avoir été invitées à participer aux évaluations ces dernières années, mais, aussi, dans plusieurs cas, de n'avoir reçu aucune information sur la mise en œuvre ou non des recommandations formulées à la suite de leurs visites. À la fin 2012, le ministre Réjean Hébert a annoncé la

révision de la procédure des visites d'appréciation, le retour des participants externes tels que les membres de la Table de concertation des aîné·e·s, l'abandon du préavis de 24 heures et la prise d'un repas avec les personnes hébergées comme critère d'évaluation. Mais tout ce resserrement concerne seulement les visites en CHSLD²²³. Reste donc entier l'enjeu d'un meilleur suivi des pratiques d'hébergement chez les partenaires privés du réseau, comme les RI.

L'un des ex-participants à ces visites nous a dit que les recommandations étaient majoritairement appliquées par les établissements, mais que cette collaboration de la part des responsables d'établissements était beaucoup moins évidente lorsqu'il s'agissait de recommandations nécessitant la réalisation d'investissements plus importants.

L'une des représentantes d'aîné·e·s ayant pris part à ces visites durant plusieurs années nous a affirmé avoir pris connaissance, lors de ses premières visites, d'«histoires d'horreur», essentiellement à propos de l'état physique des lieux. Elle a cependant précisé que ces cas ont beaucoup diminué avec le temps. Elle se disait incapable d'affirmer s'il s'agissait du fruit de l'amélioration globale des pratiques d'hébergement ou d'une forme de concertation entre les établissements soumis aux visites.

Les représentant·e·s ont fait état de peu de différences entre leurs observations d'installations publiques et privées. Dans le cas des RI, certain·e·s ont noté que le personnel bénéficiait d'une rémunération inférieure et qu'il en résultait un taux déstabilisateur de roulement de personnel. L'une des ex-participantes, tout en affirmant le caractère essentiel du modèle RI puisqu'il répondait à des besoins particuliers, y voyait la cause principale des manquements importants observés à certains endroits.

4.4.3 Le personnel, la « pierre angulaire » ?

C'est précisément sur cet aspect que met l'accent le Regroupement provincial des comités d'usagers (RPCU), qui remet même en question, au bout du compte, la véritable utilité des visites d'appréciation. Selon un comité mis sur pied par le Regroupement, les visites ministérielles et autres peuvent fonctionner lorsqu'il s'agit d'évaluer le respect ou non de protocoles de fonctionnement, mais elles ne permettent pas d'évaluer la qualité des soins en soi, qui est selon eux difficilement traduisible par des grilles d'évaluation quantitatives²²⁴.

La solution résiderait alors dans une concentration des efforts portant sur le contact humain et donc sur «la compétence, le professionnalisme, le respect et l'empathie des employés²²⁵». Pour le Regroupement, il s'agit de la « pierre angulaire » en ce qui a trait à la qualité de l'hébergement. Or, comme les tâches à accomplir deviennent, par ailleurs, de plus en plus complexes et que le personnel doit être de mieux en mieux formé, c'est l'inverse qui risque de se produire actuellement dans l'évolution des ressources

intermédiaires. Les conditions de travail inférieures y génèrent en effet un roulement de personnel dont les effets nuisent beaucoup au maintien et au développement de l'expertise au sein des installations d'hébergement privé.

Le MSSS reconnaît lui-même que le roulement de personnel est « important » dans les résidences pour personnes âgées et il en déduit qu'il faut faire preuve de flexibilité dans l'embauche, même si cela signifie laisser les propriétaires de résidences privées s'assurer eux-mêmes du profil adéquat des personnes recrutées²²⁶.

Dans un article publié par *La Presse* sur la RI Villa Sainte-Anne, on rapporte qu'une résidente avait reçu son bain par 17 préposées différentes sur une période d'un an seulement²²⁷. On devine bien que ce genre de pratique est fort désagréable pour une personne âgée, considérant le niveau d'intimité dont il est question.

Ces faits concordent avec les principales conclusions d'une importante étude réalisée au Canada par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)²²⁸. L'étude de Margareth McGregor et Lisa A. Ronald explique comment et pourquoi les établissements d'hébergement à but lucratif sont plus susceptibles d'offrir des services inadéquats. Les auteures s'inquiètent d'observer qu'en dépit de ces constatations, la tendance canadienne privilégie nettement un élargissement du réseau privé. Leur principale recommandation vise donc à contrer les coupures que sont tentés d'apporter à leur personnel les établissements privés et à leur imposer des « ratios minimaux de dotation en personnel ».

Au Québec, des études comparatives appliquées au secteur du soutien à domicile ont déjà montré comment les travailleurs et travailleuses non syndiqués du secteur privé pouvaient gagner un salaire de 40 % à 50 % inférieur à celui d'une travailleuse ou d'un travailleur syndiqué rattaché à un Centre local de services communautaires (CLSC)²²⁹.

Enfin, par définition, les travailleurs et travailleuses des RI ne peuvent offrir tous les soins qu'offrent ceux et celles des CHSLD. D'abord, comme il suffit de compléter une formation d'à peine 9 heures pour travailler en RI, il est évident que les compétences ne sont pas les mêmes que celles d'un infirmier ou d'une infirmière possédant un diplôme collégial ou celles d'un·e préposé·e aux bénéficiaires pourvu d'un diplôme d'études professionnelles de 630 heures. De plus, ces employé·e·s ne peuvent offrir autant de services aux personnes hébergées, faute d'accès à des ressources suffisantes, le meilleur exemple étant les médicaments, une dépense entièrement couverte dans les CHSLD, mais qui revient à la charge des résident·e·s (et de leur assurance privée ou publique) dans les RI.

4.5 Conclusion sur les ressources intermédiaires

Comme nous avons pu le voir, l'utilisation des RI pour l'hébergement des personnes âgées, bien qu'encore marginale,

est en forte croissance au Québec et les ministres qui se sont succédé à la tête du ministère de la Santé semblent favoriser cette option. Cela est d'autant plus vrai qu'alors que les RI prennent de plus en plus d'espace, les places en CHSLD diminuent.

Cependant, selon les données même fournies par le Ministère pour les études de crédits, les coûts totaux d'une place en CHSLD sont à peu près équivalents aux coûts d'un hébergement en RI. La croissance importante des coûts des RI peut sans doute s'expliquer par la part de profit que s'octroient certains propriétaires. Le seul avantage du gouvernement est alors d'éviter d'ajouter à sa dette le poids de ces infrastructures.

Enfin, il est difficile d'obtenir un portrait clair du niveau de qualité dont bénéficient les résident·e·s d'installations d'hébergement gérées en sous-traitance, comme le sont les RI au Québec. Chose certaine, les visites d'appréciation, aussi favorables soient-elles actuellement à l'amélioration des procédés internes, ne constituent pas un rempart contre les mauvaises pratiques d'hébergement, voire contre des mauvais traitements scandaleux. Les suivis et l'exhaustivité des visites, surtout en ce qui a trait au privé, laissent à désirer. En outre, de nombreux observateurs s'entendent sur le principe que la compétence du personnel est centrale pour parvenir à un hébergement de qualité. À cet effet, là encore, le roulement de personnel qui caractérise le secteur privé tend à associer la sous-traitance à une qualité inférieure des soins.

Conclusion

En conclusion, les cas de sous-traitance examinés dans cette étude démontrent pourquoi le pouvoir public doit revoir la pertinence d'un recours à l'impartition de ses différents services. En effet, même si la sous-traitance peut être appropriée voire indispensable à la réalisation de certains projets ciblés, son utilisation systématique comporte des problèmes fondamentaux. Nous formulons à cet égard cinq mises en garde :

1) La sous-traitance n'est pas en soi une garantie contre les dépassements de coûts. En fait, les contrats en sous-traitance coûtent souvent beaucoup plus cher que prévu.

Dans tous les cas étudiés ici, seule une partie du contrat de mise en place du programme informatique SAGIR a été réalisée conformément aux budgets prévus. La SAQ dépassera inévitablement son budget d'entretien ménager, et les RI coûtent finalement aussi cher à opérer que les CHSLD. Du côté de l'informatique, les résultats sont particulièrement alarmants : on constate d'importants dépassements de coûts pour des contrats qui, parfois, ne seront même jamais réalisés.

2) La sous-traitance n'est pas une garantie contre les retards de réalisation. En fait, elle amène son lot de complications qui contribuent à allonger les délais.

Cette conclusion s'applique seulement aux contrats informatiques (la SAQ et les RI n'étant pas des contrats avec des livrables aux termes d'un échéancier). L'ensemble des contrats étudiés ont connu des dépassements de délais. La sous-traitance y participe directement par :

- le manque de connaissance des besoins des organisations publiques par les sous-traitants;
- les poursuites judiciaires intentées par des soumissionnaires, les mésententes entre firmes, le flou créé par la présence de plusieurs intermédiaires;
- l'incapacité pour le gouvernement de faire des appels d'offres suffisamment clairs pour éviter des situations de confusion avec ses sous-traitants.

3) La sous-traitance n'est pas la garantie d'une meilleure qualité ou efficacité. Parfois, elle est plutôt gage du contraire.

Aucun des cas étudiés ne nous a démontré que la sous-traitance était plus efficace ou qu'elle permettait d'obtenir des produits ou des services de meilleure qualité. Dans certains cas, c'est plutôt le contraire. Dans le cadre de contrats informatiques, les organisations publiques ont dû se résoudre à adopter des procédés qui n'étaient pas adaptés à leurs besoins ou parfois à carrément abandonner des projets après avoir engagé d'importants investissements. Dans le cas des RI, la sous-traitance n'a pas empêché des traitements scandaleux, et elle est loin d'assurer du meilleur personnel de soins aux personnes hébergées.

4) La sous-traitance provoque inévitablement une perte d'expertise

Certaines pertes d'expertise sont plus fondamentales que d'autres, mais il s'agit là d'une conséquence systématique de l'utilisation de la sous-traitance. Que les employés de la SAQ ne maîtrisent plus aussi bien le nettoyage des succursales peut difficilement être assimilé à un drame et s'avère par ailleurs aisément réversible avec une formation rudimentaire. En revanche, que les ingénieurs gouvernementaux en informatique soient tenus de faire leurs appels d'offres, leurs analyses préliminaires et leur architecture de projet par des firmes externes montre toute la dépendance du gouvernement envers ces organisations privées, et par conséquent les impacts perniciose de la sous-traitance. De la même façon, que les personnes âgées soient laissées aux soins de personnes qui ne sont pas nécessairement formées pour œuvrer auprès de personnes en perte d'autonomie ou qui ne connaissent pas bien toutes les ressources du réseau diminue grandement la qualité du service offert.

5) La sous-traitance participe généralement à rendre les activités du gouvernement moins transparentes.

Les organisations privées ne sont pas soumises à la *Loi sur l'accès à l'information* et sont moins souvent scrutées par les médias. Plus le gouvernement transfère ses activités à des firmes externes, moins l'information sur ces activités est aisément disponible. Dans le cas de la SAQ, le recours à la sous-traitance permet de savoir combien d'argent est versé pour la réalisation de l'entretien ménager. Par contre, cette même sous-traitance rend impossible de connaître la rémunération des employé-e-s qui réalisent cet entretien, ni d'ailleurs leur nombre ou leur efficacité. Dans les contrats informatiques du gouvernement, il est bien souvent impossible de connaître le taux de profit réalisé par les firmes embauchées ou toute autre information sur leur fonctionnement. Les RI sont aussi des univers plus opaques que les CHSLD et, hormis les quelques vérifications gouvernementales qu'on y effectue, il est difficile de bien connaître les conditions de vie de ceux et celles qui y résident ainsi que les conditions de travail des gens qui y offrent des soins. La présence du secteur privé jette inévitablement un voile sur l'accès du public à cette information.

TABLEAU 2 Synthèse des cas étudiés

	Coûts	Délais
Entretien ménager à la SAQ	Dépassement assuré, potentiellement de 25 %.	N/A
Planification stratégique des technologies de l'information (PSTI)	Avant 1998 : +35 %. Après 2001 : +126 % à ce jour.	Plus de 2 ans supplémentaires, à ce jour.
Système intégré d'information de justice (SIJ)	Entre 2000 et 2003 : +29 %. Depuis 2007 : pertes de 40 M\$ à ce jour.	Projet suspendu après 2 ans de retards.
Dossier Santé Québec (DSQ)	+184 %	Dernières estimations : 4 ans de retard.
Projet de Gestion intégrée des ressources (GIREs)	+287 % Projet abandonné en 2003 : pertes de 130 M\$.	Projet abandonné après 2 ans de retards.
Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)	Pas de dépassement de coûts pour le 1 ^{er} volet du projet. Dépassement probable pour les 2 ^e et 3 ^e volets.	Pas de dépassement de délais pour le 1 ^{er} volet. Dépassement des échéances pour les 2 ^e et 3 ^e volets.
Ressources intermédiaires (RI)	Augmentation plus rapide du coût d'hébergement en RI. Selon MSSS, semblent finalement plus coûteuses.	N/A

Qualité	Expertise	Transparence
Clients satisfaits, mais pas de comparaison possible.	N/A	Coût du contrat disponible, impossible d'obtenir plus d'information.
Propositions des sous-traitants inadéquates au regard des besoins.	Concentration des ressources en sous-traitance. Peu d'expertise interne développée.	Peu d'information disponible, opacité complète sur l'activité des sous-traitants.
Propositions des sous-traitants inadéquates au regard des besoins.	Concentration de 86 % des ressources en sous-traitance. Sur les 18 nouveaux emplois publics, seulement 2 mènent à une permanence.	Peu d'information disponible, opacité complète sur l'activité des sous-traitants.
Propositions des sous-traitants inadéquates au regard des besoins.	Concentration des ressources en sous-traitance. Peu d'expertise interne développée.	Peu d'information disponible, opacité complète sur l'activité des sous-traitants.
N/A	Concentration des ressources en sous-traitance. Peu d'expertise interne développée.	Peu d'information disponible, opacité complète sur l'activité des sous-traitants.
1 ^{er} volet semble satisfaire les usagers selon les études réalisées.	Expertise développée pour l'utilisation et la maintenance du logiciel. Pour la conception, expertise concentrée chez les sous-traitants.	Peu d'information disponible, opacité complète sur l'activité des sous-traitants.
Services offerts par personnel moins bien rémunéré et qualifié et disposant de moins de ressources. Visites d'appréciations utiles mais comportant certaines lacunes.	N/A	Peu d'information disponible hors des visites d'appréciation, grande opacité quant aux profits dégagés par les sous-traitants.

Lexique

Analyse préliminaire

Analyse effectuée pour déterminer les grandes lignes des besoins, les ressources existantes, la démarche de réalisation à suivre et les coûts potentiels d'un projets.

Architecture

Dans le domaine informatique, l'architecture réfère à la structure d'un logiciel, d'un site Web ou d'un outil donné. Par exemple, l'architecture d'un logiciel définira ses fonctions principales, leur organisation et leurs relations.

Contrat de service

Contrat par lequel une personne ou un entrepreneur s'engage envers le donneur d'ordre, ou encore, le client, à « réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer²³⁰ ». On le nomme aussi « contrat de sous-traitance ».

Contrat de travail

Contrat par lequel une personne, le salarié, s'oblige, pour un temps limité moyennant une rémunération, à effectuer un travail sous la direction ou le contrôle d'une autre personne, l'employeur. Le salarié et l'employeur ont alors des obligations à respecter l'un envers l'autre²³¹.

Donneur d'ordre

Dans le rapport de sous-traitance, le donneur d'ordre est l'organisation qui sous-traite une partie de ses activités à une autre organisation ou à une personne.

Gain de productivité

Réussir à produire davantage par l'utilisation des mêmes ressources.

Intégrateur

Dans le domaine informatique, un intégrateur se charge d'intégrer soit le résultat d'un travail de programmation à un logiciel en cours de conception, soit des logiciels ou des outils déjà conçus au système informatique d'une organisation.

Pratique managériale

Façon de faire dans le domaine de la gestion des organisations.

Sous-traitance d'économie

Sous-traitance utilisée pour économiser des coûts de main-d'œuvre. Le donneur d'ordre sous-traite une partie de ses opérations à une main-d'œuvre externe, qui exige un salaire moins élevé et pour qui il n'a pas à se soucier d'avantages sociaux, de négociations syndicales ou de l'infrastructure nécessaire à cette partie de la production.

Sous-traitance de spécialité

Sous-traitance utilisée lorsque le donneur d'ordre a besoin de services spécialisés. Par exemple, si un donneur d'ordre fait appel à une firme de communications pour gérer une crise de relations publiques, ou encore si un donneur d'ordre fait appel à des spécialistes des technologies de l'information afin d'élaborer un réseau informatique interne, il s'agit de sous-traitance spécialisée.

Sous-traitance pour insuffisance de capacité

Sous-traitance utilisée lorsque le donneur d'ordre cherche à alléger la charge de travail de ses employé-e-s en période de pointe. Lorsque le secteur d'activité du donneur d'ordre est de nature instable, c'est-à-dire que la demande de travail connaît des périodes plus actives que d'autres, il fait appel à des sous-traitants pour remplir ses quotas.

Transparence

Le fait de rendre disponibles et accessibles les données concernant ses activités et décisions.

Notes

- 1 BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Le travail en sous-traitance*, Genève, Bureau international du travail, 1998, p. 1.
- 2 Katharine G. ABRAHAM et Susan K. TAYLOR, « Firms' use of outside contractors : theory and evidence », *Journal of Labor Economics*, vol. 14, n° 3, University of Chicago Press, juillet 1996, p. 396.
- 3 Claude ALTERSOHN, *La sous-traitance à l'aube du XXIe siècle*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 18-19.
- 4 CENTRE TRICONTINENTAL, *La sous-traitance en périphérie, pratique économique et rapport social d'exploitation*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 7.
- 5 *Ibid.*, p. 8.
- 6 Par exemple : Patrice JALETTE, *La sous-traitance dans le secteur manufacturier, une comparaison Québec-Ontario*, Université de Montréal, octobre 2003, 28 p.
- 7 Pierre FORTIN et Marc VAN AUDENRODE, « Sous-traitance, emploi et salaires », *Gestion*, vol. 29, n° 2, HEC Montréal, 2004, p. 37.
- 8 *Ibid.*
- 9 Richard FAHEY, « Commentaire. Plus de sous-traitance : un gage d'investissement et d'emplois », *Gestion*, vol. 29, n° 2, HEC Montréal, 2004, p. 86.
- 10 *Ibid.*
- 11 K. ABRAHAM et S. TAYLOR, « Firms' Use of Outside Contractors : Theory and Evidence », *Journal of Labor Economics*, vol. 14, n° 3, 1996, p. 394-424.
- 12 Andy WINTERTON, « Why outsourcing could be good for you », *Balance Sheet*, vol. 8, n° 6, Bingley, Emerald Group Publishing Ltd., 2000, p. 17-19.
- 13 Tibor KREMIC, Oya ICMEI TUKEL et Walter O. ROM, « Outsourcing decision support : a survey of benefits, risks, and decision factors », *Supply Chain Management : An International Journal*, vol. 11, n° 6, 2006, p. 467-482.
- 14 Robert HEBDON, « Contracting Public services in New York State ; Labour effects », *Industrial Relations*, vol. 61, n° 3, 2006, p. 513-531.
- 15 *Ibid.*, p. 515.
- 16 Jerry P. WHITE et Russell JANZEN, « The industrial relations implications of privatization : The case of Canada Post », *Industrial Relations*, vol. 55, n° 1, 2000, p. 36-58.
- 17 Susan HOUSEMAN, « Externalisation, délocalisations et mesure de la productivité dans l'industrie aux États-Unis », *Revue internationale du travail*, vol. 146, n° 1-2, p. 67-88.
- 18 Mary AMITI et Shang-Jin WEI, *Service Offshoring and Productivity : Evidence from the United States*, Working Paper, 2006.
- 19 *Ibid.*, p. 13.
- 20 J.L. MÖHLMANN et S.P.T. GROOT, *The effects of outsourcing on unemployment*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2012, p. 32.
- 21 Paul BOUFFARTIGUE et autres, *Représentations des relations travail-santé dans deux groupes socioprofessionnels sexués : soignantes hospitalières et salariés de la sous-traitance industrielle*, LEST, septembre 2008, 280 p.
- 22 Ghislaine DONIAL-SHAW et autres, « Symptomatologie dépressive et travail en sous-traitance nucléaire en France : Des facteurs professionnels sont-ils en cause ? », *Travailler*, vol. 1, n° 5, 2001, p. 47-72.
- 23 COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les contrats et services assimilables à des contrats de travail*, mai 2012, www.cfp.gouv.qc.ca/images/pdf/rapport_verif_contrats.pdf.
- 24 *Ibid.*, p. 11.
- 25 *Ibid.*, p. 17.
- 26 *Ibid.*
- 27 *Ibid.*, p. 8.
- 28 *Ibid.*, p. 39.
- 29 David MACDONALD, *The Shadow Public Service*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2011, www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2011/03/Shadow_Public_Service.pdf.
- 30 Tel que mentionné dans sa mission : www.saq.com/content/SAQ/fr/a-propos/la-saq.html (consulté le 2 juin 2013).
- 31 Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 11 juillet 2012 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D.
- 32 Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 14 février 2013 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-076D.
- 33 *Ibid.*
- 34 *Ibid.*
- 35 Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 11 juillet 2012 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D.
- 36 Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 14 février 2013 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-076D.
- 37 SERVICE DES ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES, *Services de nettoyage et d'entretien des succursales et des locaux corporatifs SP-1329 : Dossier présenté aux membres du comité des pratiques commerciales*, SAQ, 13 février 2008. Obtenu avec la réponse à une demande d'accès à l'information datée du 14 février 2013, numérotée N/D 032 142 000 / 2012-076D.
- 38 *Ibid.*
- 39 Réponse à une demande d'accès à l'information datée du 11 juillet 2012 numérotée N/D 032 142 000 / 2012-026D.
- 40 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, tome 1, juin 1998, p. 207-208.
- 41 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, p. 36 et *Rapport annuel 1999-2000*, p. 36.
- 42 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, juin 1998, p. 211.
- 43 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2000-2001*, Québec, p. 39.

- 44 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2001-2002*, Québec, p. 26.
- 45 *Ibid.*, p. 43.
- 46 *Ibid.*
- 47 Pierre DUCHESNE, « Curateur public : les ratés de l'implantation du système informatique », *Radio-Canada*, 15 mars 2012.
- 48 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2002-2003*, Québec, p. 49.
- 49 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2003-2004*, Québec, p. 49.
- 50 Denis LESSARD, « Modernisation de l'informatique : une saga de dix ans à la Curatelle publique », *La Presse*, 26 mars 2009.
- 51 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Audition de la Curatrice publique concernant ses engagements financiers*, Journal des débats, vol. 39, n° 7, 26 septembre 2006.
- 52 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Audition de la Curatrice publique concernant ses engagements financiers*, Journal des débats, vol. 39, n° 4, 15 juin 2006.
- 53 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2004-2005*, Québec, p. 48-49.
- 54 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, 26 septembre 2006.
- 55 Denis LESSARD, *op. cit.* Les documents que nous a fait parvenir le Curateur le 11 juillet 2012 (numérotés : 2012-06-3001) concernant les montant investis dans le PSTI entre le 1er avril 2002 et le 31 mars 2012 mentionnent plutôt un montant de 250 000 \$ donné à la firme LGS. Par ailleurs, rien dans la comparaison de la Curatrice devant la Commission de l'administration publique en 2006 ne fait état de ce désaccord entre sous-traitants que rapporte M. Lessard.
- 56 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, 26 septembre 2006.
- 57 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2005-2006*, Québec, p. 41.
- 58 *Ibid.* ; Denis LESSARD, *op. cit.* ; ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, 26 septembre 2006.
- 59 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2006-2007*, Québec, p. 40.
- 60 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, 26 septembre 2006.
- 61 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2007-2008*, Québec, p. 40.
- 62 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2008-2009*, Québec, p. 44.
- 63 *Ibid.*
- 64 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, p. 44.
- 65 *Ibid.*, p. 45.
- 66 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, p. 42.
- 67 *Ibid.*, p. 43.
- 68 CURATEUR PUBLIC, *Rapport annuel 2011-2012*, Québec, p. 37.
- 69 Pierre DUCHESNE, *op. cit.*
- 70 *Ibid.*
- 71 Denis LESSARD, *op. cit.*
- 72 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, 15 juin 2006.
- 73 Correspondance des auteurs avec le SFPQ datée du 15 avril 2013.
- 74 Pierre DUCHESNE, *op. cit.*
- 75 Denis LESSARD, *op. cit.*
- 76 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Système intégré d'information du justice – État de la situation*, 15 mars 2011, p. 1.
- 77 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Étude d'opportunité SIII*, mars 2000, p. 58.
- 78 *Ibid.*, annexe 6.
- 79 *Ibid.*, p. 63.
- 80 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, tome 2, novembre 2009, p. 2-27.
- 81 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Analyse préliminaire du Système intégré d'information de justice, Sommaire à la direction*, Québec, mai 2003, p. 1.
- 82 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *op. cit.*, novembre 2009.
- 83 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 5.
- 84 *Ibid.*, p. 33.
- 85 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. vii.
- 86 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 30.
- 87 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *op. cit.*, novembre 2009.
- 88 *Ibid.*
- 89 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 1.
- 90 *Ibid.*
- 91 *Ibid.*
- 92 Alain LAFOREST et Gérard SAMET, « Informatisation de la justice : retards et 37 % plus cher », *Journal de Montréal*, 9 juin 2011, p. 19.
- 93 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *op. cit.*, novembre 2009.
- 94 *Ibid.*, p. 2-31.
- 95 MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 2.
- 96 *Ibid.*, p. 3.
- 97 COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Rapport annuel de gestion 2010-2011 du Secrétariat du Conseil du Trésor*, Fiche 1.5.1, Système intégré d'information de justice, 9 mai 2012.
- 98 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, mars 2013, p. 18.
- 99 Rémi NADEAU, « Informatisation de la justice : une dépense inutile de 75 M\$ », *Agence QMI*, 2 mars 2012.
- 100 Annexe 9 d'une réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012 et signée par Christiane L. Bernadet, p. 1.
- 101 Annexe 4 d'une réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012 et signée par Christiane L. Bernadet, p. 9.

- 102 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 88.
- 103 Annexes 5, 6, 7 et 8 d'une réponse à une demande d'accès à l'information datée du 23 juillet 2012 et signée par Christiane L. Bernadet.
- 104 SECÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, réponse à une demande d'accès à l'information numérotée 78600, 15 novembre 2012, p. 2.
- 105 *Ibid.*
- 106 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mars 2013, p. 19.
- 107 *Ibid.*, p. 20.
- 108 *Ibid.*
- 109 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Le Dossier santé du Québec – plan d'affaires 2007-2010*, Document d'information, Québec, 2007, p. 1.
- 110 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, tome 2, mai 2011, p. 3-1 à 3-27.
- 111 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *op. cit.*, p. 23.
- 112 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, mars 2008, p. 167.
- 113 *Ibid.*
- 114 *Ibid.*, p. 164.
- 115 *Ibid.*, p. 177.
- 116 Denis LESSARD, « Le Dossier santé vogue vers la catastrophe », *La Presse*, 2 octobre 2009, p. A6.
- 117 Jean-François FERLAND, « Dossier de santé : d'autres retards en vue », *DirectionInformatique.com*, 30 avril 2010.
- 118 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mars 2008, p. 176.
- 119 *Ibid.*, p. 177.
- 120 *Ibid.*
- 121 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, tome 1, mai 2009, p. 6-11 et 6-14.
- 122 *Ibid.*, p. 6-14.
- 123 BUREAU DU DSQ, « Entrevue avec le nouveau directeur général du DSQ : »Il faut maintenir le cap!« », *Dossiersanté.com*, bulletin électronique d'information du Dossier de santé Québec à l'intention du réseau de la santé et des services sociaux, vol. 2, n° 4, octobre 2008.
- 124 *Ibid.*
- 125 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2009, p. 6-20.
- 126 Selon l'analyse du Vérificateur général du Québec de la documentation fournie par le bureau du DSQ.
- 127 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2011, p. 3-6.
- 128 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2009, p. 6-4.
- 129 PARTI QUÉBÉCOIS, *Une autre négligence libérale – Le projet de dossier santé Québec dérape et le ministre Bolduc se ferme les yeux*, communiqué, 21 mai 2009.
- 130 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2009, p. 6-3.
- 131 *Ibid.*, p. 6-21.
- 132 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, tome 1, mai 2010, p. 5-15.
- 133 M. Jacques Cotton dans ASSEMBLÉE NATIONALE, *Audition portant sur la vigie relative au projet Dossier de santé du Québec*, Journal des débats de la Commission de l'administration publique, 39^e législature, 1^{re} session, vol. 41, n° 8, 30 septembre 2009.
- 134 Denis LESSARD, « Dossier santé du Québec : le projet perd son pilote », *La Presse*, 22 mai 2010.
- 135 *Ibid.*
- 136 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Rapport annuel de gestion du MSSS 2008-2009*, Direction des communications du MSSS, Québec, 2009, p. 110-111.
- 137 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2010, p. 5-24.
- 138 *Ibid.*, p. 5-3.
- 139 *Ibid.*, p. 5-4.
- 140 *Ibid.*
- 141 Denis LESSARD, « Dossier santé Québec : un quatrième chef quitte le navire », *La Presse*, 29 septembre 2010.
- 142 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2011, p. 3-19.
- 143 Denis LESSARD, *op. cit.*, 29 septembre 2010.
- 144 *Ibid.*
- 145 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2011, p. 3-7.
- 146 *Ibid.*, p. 3-3.
- 147 *Ibid.*
- 148 Renaud LACHANCHE, *Dépôt du tome I du rapport annuel du Vérificateur général du Québec*, conférence de presse, 21 mai 2009.
- 149 Renaud LACHANCE, *Tome II du Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, conférence de presse, 4 mai 2011.
- 150 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Rapport annuel de gestion du MSSS 2011-2012*, Direction des communications du MSSS, Québec, 2012, p. 120.
- 151 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2011, p. 3-19.
- 152 COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Vingt-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Commission de l'administration publique, Québec, décembre 2011, p. 12..

- 153 Rémi NADEAU, « Dossier santé – Changement de cap », *Agence QMI*, 26 septembre 2011.
- 154 COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *L'étude des crédits 2013-2014*, Réponse aux questions particulières – volet santé, MSSS, vol. 2, deuxième groupe d'opposition, Québec, p. 263.
- 155 RADIO-CANADA, « Le Dossier Santé Québec accessible en un clic », *Radio-Canada*, 27 mai 2013.
- 156 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mars 2008, mai 2009 et mai 2010.
- 157 ASSEMBLÉE NATIONALE, *Interpellation de la députée de Taschereau au ministre de la Santé et des Services sociaux sur le sujet suivant : Le Dossier de santé du Québec*, Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux, vol. 41, n° 53, 29 octobre 2010.
- 158 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *op. cit.*, 2012.
- 159 VGQ (mai 2010), *op. cit.*, p. 5-27.
- 160 Tableau IRIS, source des données : CSSS, *L'Étude des crédits 2012-2013*, Réponse aux questions particulières – Volet santé, MSSS, Volume 2, p. 155-159, et COMMISSION PARLEMENTAIRE DES AFFAIRES SOCIALES (CPAF), *L'Étude des crédits 2010-2011*, Réponse aux questions particulières, santé, MSSS, Volume 2, p. 200-203.
- 161 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2008 et mai 2009.
- 162 Nombre de contrats signés ou en cours de négociation en 2008. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2009, p. 6-20.
- 163 Renaud LACHANCE, *op. cit.*, 4 mai 2011.
- 164 Robert DUTRISAC, « Québec donnera une base légale aux contrats en ligne », *Le Devoir*, 18 février 2000, p. A2.
- 165 Normand DELISLE, « Retour à plus de modération », *Le Nouvelliste*, 26 mars 1999, p. 13.
- 166 Pierre BELLEMARE, « Le Québec octroie un contrat à CGI », *La Presse*, 9 juillet 1999, p. C2.
- 167 Danielle TURGEON, « Oracle obtient le contrat du projet GIRES », *La Presse*, samedi 28 août 1999, p. T3.
- 168 Dominique FROMENT, « Projet GIRES : SAP Canada poursuit Québec et Oracle », *Les Affaires*, 11 septembre 1999, p. 8.
- 169 Patrice-Guy MARTIN, « Québec court rules in favour of Oracle », *IT Business.ca*, 1er février 2000.
- 170 François NORMAND et André SALWYN, « Des failles dans le projet GIRES », *Le Devoir*, 30 mars 2000, p. A1.
- 171 François NORMAND, « Le projet GIRES coûtera 200 millions au bas mot, admet Léonard », *Le Devoir*, 7 avril 2000, p. A3.
- 172 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, tome 1, juin 2000, p. 6.
- 173 Gilbert LEDUC, « Pas de gouffre financier », *Le Soleil*, 26 juin 2000, p. A8.
- 174 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, tome 2, décembre 2000, p. 12-13.
- 175 Robert DUTRISAC, « GIRES : le Vérificateur général doute que Québec puisse respecter le budget », *Le Devoir*, 14 février 2001, p. A4.
- 176 François NORMAND, « Le coût du projet GIRES augmente encore », *Le Devoir*, 9 juillet 2001.
- 177 Gilbert LEDUC, « GIRES ne coûtera pas plus de 345,8 M\$ », *Le Soleil*, 25 avril 2002, p. A7.
- 178 Gilbert LEDUC, « L'Office de protection du consommateur ne répond pas! », *Le Soleil*, 6 juin 2002, p. A4.
- 179 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, tome 1, juin 2003, p. 10.
- 180 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, tome 2, décembre 2004, p. 7.
- 181 *Ibid.*, p. 7-8.
- 182 *Ibid.*, p. 8-9.
- 183 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, tome 2, décembre 2005, p. 5.
- 184 Anne DROLET, « Québec a du pain sur la planche pour implanter SAGIR », *Le Soleil*, 21 juin 2005, p. A10.
- 185 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, décembre 2005, p. 6.
- 186 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, tome 2, décembre 2006, p. 219.
- 187 *Ibid.*, p. 223.
- 188 CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2007-2008*, Québec, 2008, p. 18.
- 189 *Ibid.*, p. 17.
- 190 CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2008-2009*, Québec, 2009, p. 13.
- 191 CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2010-2011*, Québec, 2011, p. 20.
- 192 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2010, p. 1-9 à 1-11.
- 193 CENTRE DE SERVICES PARTAGÉS DU QUÉBEC, *op. cit.*, 2011.
- 194 Rémi NADEAU, « Des ratés informatiques », *Journal de Québec*, 30 juillet 2012, p. 3.
- 195 Michel HÉBERT, « Des fonctionnaires très inquiets », *Journal de Québec*, 26 novembre 2012, p. 7.
- 196 François NORMAND et André SALWYN, André, *op. cit.*
- 197 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2010, p. 1-7.
- 198 Selon les documents produits par la CSPQ pour l'étude des crédits 2010-2011.
- 199 Selon les données compilées dans Rémi NADEAU, *op. cit.*, 30 juillet 2012.

- 200 Selon les documents produits par la CSPQ pour l'étude des crédits 2010-2011.
- 201 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *op. cit.*, mai 2010, p. 1-10.
- 202 *Ibid.*, p. 1-11.
- 203 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Info-hébergement*, Québec, septembre 2011, p. 27.
- 204 Cités par la CSN.
- 205 Louise-Maude SOUCY-RIOUX, « Faire plus avec un peu plus », *Le Devoir*, 11 novembre 2005, p. A4.
- 206 Gilles FISETTE, « L'objectif consiste à soigner le patient au bon endroit, prescrit le Dr Bolduc », *La Tribune*, 19 novembre 2008.
- 207 GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC, 143^e année, n° 52, 28 décembre 2011, p. 5749.
- 208 Johanne ROY, « Toujours la congestion », *Journal de Québec*, 12 avril 2013, p. 2.
- 209 Amélie DAOUST-BOISVERT, « L'assurance autonomie et les femmes », *Le Devoir*, p. A2.
- 210 Jeanne CORRIVEAU, « CHSLD : Québec fait fausse route, dit un rapport des usagers », *Le Devoir*, 4 décembre 2012.
- 211 À la suite du changement de gouvernement, les « aînés » ont été rattachés au ministère de la Santé et des Services sociaux.
- 212 Marie-Claude PRÉMONT, « Le rôle émergent des contrats dans le réseau sociosanitaire québécois », *Le Point en administration de la santé et des services sociaux*, vol. 4, n° 2, été 2008, p. 27.
- 213 MCE CONSEIL, *CRDI-CR – Analyse financière*, janvier 2013, p. 65.
- 214 CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE DORVAL-LACHINE-LASALLE, *Contrat entre le CSSS de Dorval-Lachine-Lasalle et la ressource intermédiaire « Les pavillons Lasalle »*, avril 2010.
- 215 *Ibid.*, annexe 10.
- 216 *Ibid.*
- 217 Ariane LACOURSIÈRE, « Plusieurs chances accordées à une résidence pour aînés non conforme », *La Presse*, 20 juin 2011.
- 218 Amélie DAOUST-BOISVERT, « Maltraitance d'aînés au Pavillon Marquette », *Le Devoir*, 1^{er} novembre 2011.
- 219 Alain LAMPRON et Marc-André GROLEAU, *Rapport d'enquête sur les événements entourant la fermeture du Pavillon Marquette et sur l'examen du processus d'attribution des places dans les ressources intermédiaires au Québec*, Québec, 17 mai 2011.
- 220 Ariane LACOURSIÈRE, « Ressources intermédiaires : des milieux créés dans l'urgence », *La Presse*, 16 février 2011 ; Ariane LACOURSIÈRE, « De mal en pis à la Villa Sainte-Anne », *La Presse*, 11 avril 2011.
- 221 Ariane LACOURSIÈRE, « Résidences certifiées : une loi difficilement applicable », *La Presse*, 13 septembre 2010.
- 222 Par exemple, les projets majeurs de l'entrepreneur Falvo à Montréal : www.lapresse.ca/actualites/sante/201102/16/01-4370707-ressources-intermediaires-un-propretaire-omnipresent.php
- 223 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, Québec : www.msss.gouv.qc.ca/documentation/salle-de-presse/ficheCommunique.php?id=395
- 224 Jeanne CORRIVEAU, *op. cit.*
- 225 REGROUPEMENT PROVINCIAL DES COMITÉS DES USAGERS, *L'hébergement pour les personnes en perte d'autonomie au Québec : Des enjeux et des parcours difficiles pour les personnes concernées*, 4 décembre 2012.
- 226 Ariane LACOURSIÈRE, « Résidence pour personnes âgées : la vigilance baisse d'un cran », *La Presse*, 14 septembre 2010.
- 227 Ariane LACOURSIÈRE, *op. cit.*, 16 février 2011.
- 228 INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES : www.irpp.org/pubs/IRPPStudy/2011/IRPP_study_no1.pdf
- 229 Louise BOIVIN, *Les femmes dans l'engrenage mondialisé de la concurrence : Étude de cas sur les travailleuses des services d'aide à domicile au Québec*, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT), mai 2007.
- 230 COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, mai 2012, p. 17.
- 231 *Ibid.*



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7 514
789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca