

**DOCUMENT DE DISCUSSION
SUR L'EXTERNALISATION
DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE
DU CANADA (BIBLIOTHÈQUES ET MUSÉES)**

PRÉPARÉ POUR :

**LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES POLITIQUES DU PATRIMOINE
MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN**

PRÉPARÉ PAR :

**Maureen Cubberley et Stan Skrzyszewski, associés
ASM Advanced Strategic Management Consultants**

DATE : Le 21 août 1999

TABLE DES MATIÈRES

1.	OBJECTIF DU DOCUMENT	1
2.	INTRODUCTION À L'EXTERNALISATION	1
3.	DÉFINITIONS	2
3.1	Variations culturelles dans le domaine de la privatisation et de l'externalisation	4
4.	LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE	5
5.	TENDANCES EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION	5
5.1	L'externalisation est de plus en plus courante	6
5.2	L'externalisation répond à la nécessité de contenir les coûts et d'accroître l'efficacité	6
5.3	L'externalisation touche maintenant le secteur public	6
5.4	L'externalisation reçoit l'appui des politiciens et du public	7
5.5	L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation	7
6.	ÉTUDE DE LA QUESTION	7
6.1	Quels sont les effets de l'externalisation sur la qualité du service?	7
6.2	Quels sont les aspects financiers de l'externalisation?	8
6.3	Quel est le degré de complexité de l'externalisation?	8
6.4	L'externalisation est-elle la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux?	9
6.5	Quels aspects législatifs ou juridiques faut-il prendre en compte?	9
6.6	Quels devraient être les éléments à considérer lorsqu'on recourt à l'externalisation?	9
6.7	L'externalisation peut-elle influencer sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement?	11
6.8	Comment l'externalisation peut-elle influencer sur les relations de travail ou de gestion et sur les conventions collectives?	12
6.9	Peut-on changer les perceptions afin que l'externalisation devienne une option privilégiée?	12
7.	LES AVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION	13
7.1	Accent mis davantage sur l'organisme	13
7.2	Contrôle des coûts ou coûts moindres	13
7.3	Souplesse accrue	13
7.4	Plus grand accès aux compétences et aux connaissances spécialisées	14
7.5	Amélioration de la qualité du service	14
8.	LES DÉSAVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION	14
8.1	Perte de contrôle	14
8.2	Baisse de la qualité du service	14
8.3	Risque de dépendance	14
8.4	Incidence négative sur les emplois et les carrières	15
8.5	Incidence négative sur les relations publiques	15
9.	CONCLUSION	15
	RÉFÉRENCES	16

1. OBJECTIF DU DOCUMENT

Le présent document a pour objectif de favoriser les discussions sur les questions d'externalisation parmi les intervenants du milieu des établissements du patrimoine. Ce groupe d'intervenants comprend les spécialistes du patrimoine, les associations professionnelles, les administrations, les représentants élus, les décideurs et les bailleurs de fonds des trois paliers administratifs, les bénévoles et les parties intéressées des organismes du secteur privé ayant des liens avec les bibliothèques publiques et les musées.

L'objectif premier de ce document consiste à présenter les résultats des recherches préliminaires sur les perceptions prédominantes au sujet de l'externalisation dans les établissements du patrimoine du Canada. Les travaux réalisés en vue de ce document de discussion comportaient notamment un examen de la littérature la plus importante et la plus à jour sur l'externalisation de fonctions du secteur public au secteur privé, ou à d'autres organismes du secteur public.

Les questions cernées sont traitées et présentées de façon objective et détaillée afin de refléter les perspectives de tous les intervenants.

Le document de discussion ne porte pas sur les aspects idéologiques de l'externalisation. Il met plutôt l'accent sur une approche raisonnée et éclairée pour décider de la pertinence de cet outil selon les circonstances. Le document examine différents aspects de l'externalisation propres aux établissements du patrimoine, en particulier les bibliothèques publiques et les musées. Ces aspects sont présentés dans le contexte d'une discussion plus vaste sur le recours actuel de l'externalisation dans d'autres secteurs.

2. INTRODUCTION À L'EXTERNALISATION

L'externalisation n'est pas un phénomène nouveau. Les souverains Ferdinand et Isabella ont, à leur époque, confié la tâche de la découverte du nouveau monde à Christophe Colomb. Peu de temps après, des navires armés, appartenant à des intérêts privés et exploités par eux, connus sous le nom de navires corsaires, recevaient des commandes de gouvernements de capturer des navires marchands. Sir Francis Drake qui a été fait chevalier pour son succès à ce chapitre pourrait être considéré comme un « sous-traitant » par les gouvernements.

Même si on a toujours pratiqué l'externalisation, l'opposition féroce aux impôts aux États-Unis et la réduction des fonds alloués aux municipalités commencée au début des années 1970 ont fait de l'externalisation un dossier de l'heure dans le secteur public. Selon Osborne et Gaebler, « en 1987, la ville moyenne américaine sous-traitait 27 % de ses services municipaux »ⁱ [traduction]. Les établissements du patrimoine comme les bibliothèques publiques et les musées s'intéressent maintenant à ce mode de prestation.

Le recours à l'externalisation comme mode de gestion utilisé par les gouvernements et les organismes publics a été popularisé dans des livres et des articles, entre autres dans *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, de David Osborne et Ted Gaebler. Ce livre est devenu la bible en matière de gestion municipale au début des années 1990. En raison de l'importance de l'ouvrage dans la définition du débat sur l'externalisation, ce document présentera brièvement ses prémisses de base.

Dans le premier chapitre intitulé « Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing », les auteurs font l'éloge de l'externalisation. Ils y disent essentiellement que les administrations de tout palier doivent « diriger », c'est-à-dire qu'elles doivent établir les politiques, trouver les fonds pour payer les services publics et évaluer le rendement de l'organisme chargé de fournir le service. Selon la prémisse énoncée, en général, ce n'est pas le gouvernement qui est le mieux placé pour offrir le service. Les auteurs affirment que « les gouvernements entrepreneuriaux fonctionnent fondamentalement comme un acheteur habile, orientant les divers producteurs de façon à atteindre leurs objectifs stratégiques »ⁱⁱ [traduction]. L'ancien gouverneur de New York, Mario Cuomo, a appuyé ce point de vue lorsqu'il a déclaré que « les gouvernements n'ont pas l'obligation de fournir les services, mais plutôt celle de veiller à ce qu'ils le soient »ⁱⁱⁱ [traduction]. Le commentaire de M. Cuomo reflète une tendance croissante à tous les paliers administratifs de se retirer volontairement de la prestation des services pour se concentrer sur leur gestion.

Osborne et Gaebler insistent sur le fait que la prestation de services gouvernementaux peut être confiée à deux secteurs – le privé et le bénévole ou sans but lucratif. Ils font ressortir que le secteur sans but lucratif, ou le secteur de l'économie sociale, est souvent le « mécanisme privilégié pour fournir des biens collectifs »^{iv} [traduction].

Peter Drucker appuie aussi la perspective du secteur de l'économie sociale. En étudiant le rôle des organismes sans but lucratif à titre d'organismes sociaux, Drucker déclare qu'« il faut une politique gouvernementale qui établit que ces organismes sont les premiers à intervenir pour résoudre les problèmes sociaux »^v [traduction]. Il serait important de tenir compte des conclusions d'Osborne et de Gaebler, ainsi que de celles de Drucker, lors de l'examen d'autres modes de prestation de services liés au patrimoine.

3. DÉFINITIONS

L'externalisation (la sous-traitance est un synonyme) et la privatisation sont des solutions possibles parmi un ensemble de réponses stratégiques à deux principales causes de changement. Ces causes sont les contraintes financières continues dans le secteur public, et l'utilisation accrue et la fonctionnalité de la technologie de l'information. En tant que réponses aux contraintes financières, l'externalisation et la privatisation peuvent toutes deux être considérées comme des concepts économiques, car elles visent à réduire ou à contenir les coûts et à accroître l'efficacité et la productivité. De nouvelles réponses stratégiques, qui peuvent contenir des éléments d'externalisation, y compris les entreprises communes, les alliances stratégiques, les partenariats, la réingénierie et la réduction des effectifs à la taille idéale.

L'externalisation a toujours fait partie du mode de fonctionnement des établissements du patrimoine. Par exemple, les fonctions suivantes ont régulièrement été confiées à des sous-traitants :

- * service de livraison ou de messagerie
- * gestion et entretien des installations
- * restauration
- * finances
- * conservateurs invités
- * gestion des ressources humaines
- * automatisation et systèmes informatiques

La nouveauté et la controverse au sujet de l'externalisation résident dans le fait qu'elle est maintenant envisagée pour l'ensemble des fonctions des établissements du patrimoine. Dans certaines circonstances, tout le fonctionnement d'un établissement comme une bibliothèque publique ou un musée est assuré par des entreprises de l'extérieur.

L'externalisation est aussi une réponse à l'impact de la technologie de l'information. La complexité et le niveau d'expertise nécessaire pour installer, utiliser et maintenir les systèmes de technologie de l'information ont amené de nombreux organismes à recourir à des sous-traitants pour répondre à leurs besoins dans ce secteur. Par ailleurs, le niveau d'externalisation envisagé aujourd'hui serait impossible sans l'effet habilitant de la technologie de l'information. Celle-ci a contribué de façon extraordinaire aux communications, à l'échange d'information, au suivi continu et à une évaluation détaillée. Sans la capacité qu'offre la technologie de l'information, l'externalisation à grande échelle serait impossible.

Les changements économiques et technologiques sont en train de transformer les établissements du patrimoine, et l'externalisation est un élément de cette transformation. Pour commencer à comprendre ces changements, il est important de définir les termes utilisés. Cependant, en raison du rythme des changements qui ont cours dans les établissements du patrimoine, il est aussi essentiel de se rappeler que les définitions présentées dans ce document ne sont pas rigides et qu'elles sont, par le fait même, susceptibles de changer.

Définition d'établissement du patrimoine

Statistique Canada, dans son *Enquête sur les établissements du patrimoine*, présente la définition qui suit.

La fonction des établissements du patrimoine est :

« d'acquérir, de préserver, d'étudier, d'interpréter et de rendre accessibles au public (pour sa formation et son plaisir) des objets, spécimens, documents, immeubles et terrains ayant une valeur éducative et culturelle sur le plan artistique, scientifique, historique, naturel ou technique ».

Définition de musée

L'Association des musées canadiens définit un musée comme suit :

« une entreprise permanente, sans but lucratif, exemptée de l'impôt sur le revenu fédéral ou provincial, ouverte au public selon des heures régulières et administrée dans l'intérêt public afin de collectionner, de conserver, d'étudier, d'interpréter, de monter et d'exposer des objets et des spécimens ayant une valeur culturelle et pédagogique, dont du matériel technologique, historique, scientifique (animé ou inanimé) et artistique, dans le but d'instruire et de divertir le public »^{vi}.

Définition de bibliothèque publique

Voici comment l'American Library Association définit le terme bibliothèque :

« Une collection de documents organisée de manière à être accessible à un groupe cible sur les plans physique, bibliographique et intellectuel (par exemple, dans le cas des bibliothèques publiques, les gens qui vivent dans le secteur où est situé l'établissement). En outre, du personnel formé fournit des services et des programmes liés aux besoins d'information du groupe cible. »^{vii} [traduction]

Définition d'externalisation

Selon Peter Drucker, il y a externalisation lorsqu'« une entreprise, un hôpital ou une administration confie une activité entière à une firme indépendante spécialisée dans ce type de tâches ... » Il poursuit en affirmant que : « Dans dix à quinze ans, les entreprises auront peut-être externalisé toutes les tâches « de soutien » qui ne génèrent pas directement de chiffre d'affaires, ainsi que toutes les activités n'offrant pas d'opportunités de carrière. Autrement dit, la majorité des personnes qui travailleront dans les entreprises ou les administrations n'en seront peut-être pas salariées, elles feront partie du personnel d'une entreprise sous-traitante. »^{viii}

L'American Management Association offre la définition suivante : « L'externalisation consiste à recourir à un organisme extérieur pour la prestation d'un service... Elle exige un investissement à long terme dans une relation avec un tiers qui doit être avantageuse pour les deux parties. »^{ix} [traduction]

Clare Dunkle, dans un article où il compare les activités d'externalisation dans le monde des bibliothèques et dans celui des affaires, définit l'externalisation comme suit :

« * recourir à l'expertise et aux ressources d'un organisme extérieur qui assumera la responsabilité complète ou partielle d'une fonction exécutée auparavant à l'interne;
* l'achat, auprès d'une source extérieure, de biens et de services qu'un organisme produisait ou fournissait lui-même auparavant. »^x [traduction]

En général, les organismes ont tendance à confier à l'extérieur l'exécution de leurs fonctions secondaires ou qu'ils ne jugent pas essentielles. L'externalisation vise à permettre à un organisme de concentrer ses ressources sur les principaux domaines qui offrent une valeur ajoutée ou sur ses compétences essentielles, plutôt que de disperser ses ressources et de se surcharger.

Définition de privatisation

La privatisation est définie comme suit : « le transfert de services assumés auparavant par le secteur public, comme la collecte des ordures, à des entreprises du secteur privé »^{xi} ou « le transfert de biens publics au secteur privé, par la vente ou l'externalisation »^{xii} [traduction]. Une importante différence entre l'externalisation et la privatisation réside dans le fait qu'en privatisant, on transfère le contrôle complet d'un service à un autre organisme, tandis que dans le cas de l'externalisation, on transfère la prestation d'un service, mais non son contrôle, pas plus que la direction ou l'établissement des politiques. Il est généralement énoncé dans les accords d'externalisation que l'organisme qui accorde le contrat conserve le contrôle du service au moyen d'un rigoureux processus de surveillance.

La « privatisation réglementée » constitue une variante. Dans ce cas, un gouvernement confie la prestation d'un service au secteur privé, mais protège les intérêts du public par la réglementation.

3.1 Variations culturelles dans le domaine de la privatisation et de l'externalisation

Lorsqu'on examine la privatisation et l'externalisation, il est important de noter que la définition de ces termes n'est pas absolue, mais plutôt fluide et qu'elle se prête à de nombreuses interprétations, selon notamment la culture et le pays. Par conséquent, la privatisation et l'externalisation sont souvent adaptées aux circonstances, aux valeurs et aux besoins locaux.

Les différents sens donnés à privatisation constituent un bon exemple de ce qu'on entend par variations culturelles. Au Royaume-Uni, la privatisation est généralement associée à la vente d'industries appartenant au gouvernement, comme la British Aerospace. Aux États-Unis, elle englobe la « vente d'une entreprise publique, mais la définition a été élargie pour inclure d'autres modes de prestation des services, tels que les frais d'utilisation, les systèmes de coupons, les concessions, les subventions et les contrats de service »^{xiii} [traduction]. Au Canada, la privatisation signifie normalement les services publics qui sont en voie de passer complètement au secteur privé. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a examiné la possibilité de privatiser TVO et la Régie des alcools.

Depuis les années 1970, les compressions financières et les changements dans les façons d'envisager le gouvernement au Royaume-Uni ont entraîné « la transformation du rôle de l'administration locale. Celle-ci, ayant été surchargée, est appelée à réduire ses responsabilités et à devenir, au nom du public, un acheteur de services pouvant être fournis de manière beaucoup plus concurrentielle par le secteur privé »^{xiv} [traduction].

En Amérique du Nord, on s'est efforcé de réinventer le gouvernement plutôt que de privatiser ses fonctions, ce qui est le résultat des travaux d'Osborne et de Gaebler.

En Europe, on utilise souvent le terme « désétatisation », qui signifie réduire le contrôle du gouvernement ainsi que le soutien de celui-ci aux établissements culturels et patrimoniaux. En réponse à ce désengagement du gouvernement et à ce financement à la baisse, les établissements culturels et patrimoniaux cherchent à créer des partenariats avec le secteur privé afin de contrer ce retrait. Évidemment, la « désétatisation » s'opère de façon très différente d'un pays Européen à l'autre.

La Nouvelle-Zélande offre un autre modèle de prestation des services gouvernementaux appelé « l'État contractuel ». Cet État « envisage un régime administratif où les ministères fonctionnent davantage comme des entreprises distinctes, qui agissent à titre d'organismes contractants et dont les services sont « achetés » par le gouvernement central. Dans l'État contractuel, les fonctions clés du gouvernement sont l'élaboration des politiques et des stratégies, mais non la prestation des services. Le rôle des fonctionnaires dans ce système sera davantage orienté vers la gestion des contrats, et les compétences en matière de prestation de services seraient moins pertinentes »^{xv} [traduction]. Le gouvernement actuel de l'Ontario semble se diriger vers ce modèle.

4. LES PRINCIPAUX INTERVENANTS DES ÉTABLISSEMENTS DU PATRIMOINE

Les établissements du patrimoine fonctionnent dans un environnement complexe et diversifié où les intervenants sont nombreux. Voici quelques-uns des principaux intervenants des établissements du patrimoine :

- Administrateurs des établissements du patrimoine
- Professionnels du patrimoine
- Personnel des établissements du patrimoine
- Associations du patrimoine
- Représentants élus : échelon fédéral, provincial, municipal
- Décideurs et bailleurs de fonds : échelon fédéral, provincial, municipal
- Bénévoles des collectivités
- Consultants du secteur du patrimoine
- Secteur privé
- Grand public

Il est difficile de discuter d'externalisation au sein de la communauté patrimoniale, car les nombreux intervenants comprennent le sujet différemment en raison de leur perspective et y réagissent donc de diverses façons.

Les exemples qui suivent donnent un aperçu de ces différentes perspectives. Ils ne représentent pas les points de vue de chacun au sein des catégories indiquées. Ce sont des généralisations présentées uniquement aux fins de comparaison.

* Catalographes : l'externalisation est un mot qui fait peur puisqu'on envisage souvent l'externalisation complète pour le service de catalogage.

* Fonctionnaires municipaux: l'externalisation est un outil de gestion courant, qui existe depuis longtemps.

* Syndiqué : l'externalisation est perçue comme une menace pour les emplois syndiqués ainsi que les salaires et les avantages sociaux qui y sont rattachés.

* Grand public : l'externalisation ne pose pas du tout de problème, car le fournisseur du service et le mode de prestation sont secondaires par rapport à la qualité et à la facilité d'utilisation du service.

* Personnel : l'externalisation constitue une menace pour la carrière des employés, car elle limite leurs occasions de promotion; de plus, comme elle peut entraîner une réduction de la taille du budget et de l'effectif, elle est aussi parfois perçue comme un facteur contribuant à une diminution de statut.

* Représentant élu : l'externalisation est considérée comme une façon de réduire les coûts et/ou d'accroître l'efficacité et peut-être de diminuer les impôts.

En raison de la grande variété d'intervenants et de perspectives, il est difficile que tous les intervenants appuient le recours à l'externalisation dans les établissements du patrimoine.

5. TENDANCES EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION

Avec le temps, les approches à l'égard de l'externalisation ont changé. Comme pour de nombreux autres phénomènes de longue durée, les concepts et les applications de l'externalisation ne cessent d'évoluer. Les observations qui suivent représentent quelques-unes des grandes tendances qui influent sur l'externalisation aujourd'hui.

5.1 L'externalisation est de plus en plus courante

Peter F. Drucker l'affirme de façon claire et concise : « La tendance à externaliser tout ce qui peut l'être s'accroît tous les jours. »^{xvi} La vice-présidente de Technology Forecaster, Sandra Fox, « a qualifié le recours croissant à l'externalisation de “phénoménal” au cours des huit dernières années »^{xvii} [traduction]. Aux États-Unis, la valeur de l'externalisation pour les États et les administrations locales est passée de 67 milliards de dollars en 1980 à 150 milliards en 1993^{xviii}. Une recherche documentaire a révélé que, dans les années 1980, on publiait en moyenne trois articles par année sur l'externalisation contre plus de 600 en 1997^{xix}. Il n'y a pas de doute que l'externalisation est devenue un outil de gestion courant.

L'ampleur de l'externalisation est aussi en croissance. Par exemple, il a été pratique courante pendant de nombreuses années pour les bibliothèques d'externaliser une partie de leur service de catalogage et de leurs services techniques, et pour les musées de confier les expositions spéciales à des consultants. On voit maintenant l'ensemble des services de réseaux de bibliothèques publiques et de musées externalisés. En 1997, les services de la bibliothèque publique du Riverside County, en Californie, et de ses 25 succursales ont été confiés à l'entreprise Library Systems & Services, Inc., de Germantown, au Maryland^{xx}. C'était le premier accord d'externalisation aux États-Unis touchant l'ensemble des services d'une bibliothèque publique.

5.2 L'externalisation répond à la nécessité de contenir les coûts et d'accroître l'efficacité

La plupart des établissements subventionnés par le gouvernement vivent une période de restrictions financières, de financement réduit et de rationalisation ou de rajustement des effectifs. L'externalisation est l'une des formes les moins malignes de rationalisation ou de rajustement des effectifs, puisqu'elle peut contribuer à l'accroissement de l'efficacité et donner à l'établissement les moyens de continuer son travail.

En période de compressions budgétaires, une fois que toutes les économies et efficacités internes possibles ont été réalisées, de nombreux organismes se tournent vers l'extérieur et examinent l'option de l'externalisation. Ce mode de fonctionnement est perçu comme une façon de réduire les coûts, plus particulièrement ceux de la formation et des avantages sociaux des employés ainsi que les coûts d'immobilisation d'un organisme.

5.3 L'externalisation touche maintenant le secteur public - gouvernement, organismes sans but lucratif et syndicats

Ce ne sont pas uniquement les entreprises du secteur privé qui peuvent réduire leurs coûts et accroître l'efficacité d'un service ou d'une fonction. Parmi les tendances actuelles, mentionnons la plus grande participation du gouvernement et du secteur sans but lucratif pour obtenir des contrats d'externalisation. Osborne et Gaebler ont cerné trois types^{xxi} de concurrence dans le cadre desquels l'externalisation peut être efficace. Voici ces trois types :

Secteur public c. secteur privé : un organisme public est en concurrence avec une ou plusieurs firmes du secteur privé pour assurer un service public ou une fonction.

Secteur privé c. secteur privé : des firmes du secteur privé se livrent une concurrence pour fournir un service public ou une fonction.

Secteur public c. secteur public : deux ou plusieurs organismes publics ou ministères gouvernementaux sont en concurrence pour fournir un service public ou une fonction.

Le fait de permettre aux organismes du secteur public de soumissionner pour des contrats d'externalisation a remonté le moral des fonctionnaires et leur a donné l'occasion de démontrer qu'ils peuvent rivaliser avec le secteur privé. Cette tendance a aussi permis à certains syndicats de préparer des offres d'externalisation qui ont été retenues ou de présenter leurs propres plans de réduction des coûts.

Dans chaque accord d'externalisation, il y a un organisme qui s'engage à effectuer le travail. Par conséquent, bien que de nombreux établissements du patrimoine considèrent l'externalisation comme une menace, pour certains, elle offre d'immenses possibilités. Une bibliothèque ou un musée, en particulier ceux qui se spécialisent dans un service précis, peut et devrait offrir ce service aux établissements du même type. Si les bibliothèques et les musées d'importance acceptent de prendre des contrats d'externalisation, d'autres établissements du même type auront la possibilité de renforcer leurs services, pendant que l'établissement sous-traitant profitera d'une nouvelle source de revenus grandement nécessaire.

5.4 L'externalisation reçoit l'appui des politiciens et du public

Même si l'externalisation n'est pas un phénomène nouveau, ce n'est que récemment qu'elle reçoit l'appui général des politiciens et du public. Ceux-ci sont tous les deux prêts à envisager d'autres modes d'exécution des fonctions et des services publics.

Les gouvernements recherchent maintenant activement des occasions d'externalisation. Par exemple, l'Ontario a adopté les principes suivants pour le guider dans le choix de nouveaux modes de prestation des services :

« Le gouvernement ne poursuit la prestation directe que si c'est la meilleure manière de servir l'intérêt public. Il gère la prestation de ces services comme une entreprise.

S'il n'existe pas de raisons décisives en faveur de la prestation directe, le gouvernement envisage de nouveaux modèles, notamment une participation accrue du secteur privé. »^{xxii}

Les consommateurs et les citoyens informés demandent plus de choix et plus de qualité dans la prestation des services publics. Les modes de vie toujours plus exigeants et le rythme effréné du travail nécessitent des services efficaces et rapides. Si l'externalisation permet de satisfaire à ces critères, non seulement le public appuiera ce mode de prestation, mais il s'y attendra aussi.

5.5 L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation

L'externalisation s'inscrit dans une tendance générale vers la décentralisation, un mouvement qui s'éloigne des finances et de la planification centralisées. La centralisation rigide est maintenant perçue comme inefficace et coûteuse. L'externalisation fait partie d'un processus de diminution du contrôle central, un processus où le contrôle se déplace vers l'extérieur. Paul Hoffert appelle ce phénomène l'« effet bagel », « où le pouvoir et le contrôle passent du centre vers la périphérie »^{xxiii} [traduction]. L'effet bagel se manifeste par la réduction de l'appareil gouvernemental, si bien que les gouvernements et le secteur public n'ont pas l'expertise nécessaire, ni même la main-d'œuvre pour terminer le travail qui leur incombe. Une bonne partie du travail effectué auparavant par le secteur public a dû être confiée en sous-traitance au secteur privé. Le pouvoir et le contrôle dans le domaine de l'emploi passent ainsi du gouvernement aux petites entreprises. Il n'y a pas de doute que celles-ci ont profité de l'externalisation.

Selon Hoffert, l'externalisation a créé un « nouveau mode de pensée axé sur le fournisseur de services », qui rappelle le Moyen Âge. Dans ce temps-là, les marchands voyageaient de ville en ville, vendant leurs produits et services à une variété de clients. Aujourd'hui, le fournisseur de services peut aussi bien se rendre au travail virtuellement que s'y rendre physiquement, mais le concept demeure le même »^{xxiv} [traduction].

6. ÉTUDE DE LA QUESTION

6.1 Quels sont les effets de l'externalisation sur la qualité du service?

La qualité du service fait partie des préoccupations les plus communes en ce qui concerne l'externalisation. Par ailleurs, l'amélioration de la qualité figure parmi les principales raisons invoquées par les organismes publics pour envisager l'externalisation. Toutefois, la possibilité d'une baisse de la qualité est l'une des principales inquiétudes exprimées au sujet de l'externalisation. Comme ce mode de fonctionnement est généralement considéré comme une

façon d'économiser, on craint qu'il n'entraîne une baisse de qualité du service. Si le contrat de sous-traitance est accordé au plus bas soumissionnaire et qu'on laisse tomber des facteurs jugés moins importants que le coût, la qualité du service risque alors de baisser.

La qualité et les normes de service sont des points pouvant figurer dans un accord d'externalisation. Dans ce document, on peut y définir des normes de rendement particulières, y énoncer une méthode de surveillance pour assurer le respect des normes et y préciser les pénalités ou mesures prévues en cas de non-respect.

6.2 Quels sont les aspects financiers de l'externalisation?

Du point de vue de l'économie théorique, le principe fondamental sous-jacent à l'externalisation dans les établissements du patrimoine consiste à introduire le concept de concurrence dans ce qui a été en grande partie un monopole du secteur public. La concurrence est un mécanisme utilisé pour favoriser la rentabilité et la qualité du service. Dans les établissements du patrimoine, le manque de concurrence a entraîné un monopole où les options en matière de prix sont inexistantes et où il y a très peu de pression pour contrôler les coûts. À l'encontre de cette thèse, on prétend que les contrôles des coûts imposés aux établissements du patrimoine par les administrations publiques responsables des dépenses et la concurrence qui existe entre organismes publics pour obtenir les fonds contrôlent en fait les coûts.

Quelles que soient les perspectives théoriques, il n'y a pas de doute que l'externalisation est avant tout un outil économique employé pour réduire les coûts. Il va sans dire qu'il y a économies uniquement si le niveau de service fourni est le même ou supérieur, et ce, à un coût moindre.

Selon certaines indications, l'externalisation, si elle est bien faite, permettrait de réaliser des économies.

La Wright State University Library donne en sous-traitance sa fonction de catalogage. Le bibliothécaire de l'université a révélé que le coût moyen par titre est passé de 17 \$ à 6 \$ et le délai d'exécution, de 6 à 8 semaines à 2 semaines, ce qui a permis à l'établissement d'enseignement d'économiser 250 000 \$ par année^{XXV}.

L'Université de l'Alberta a confié en sous-traitance le catalogage et le traitement physique des documents de sa bibliothèque. Celle-ci a indiqué que « le coût du service était d'environ 40 % inférieur à celui du travail effectué à l'interne, en grande partie parce que le personnel pouvait travailler différemment en dehors du contexte de l'université - moins de réunions et d'autres tâches non connexes »^{XXVI} [traduction].

6.3 Quel est le degré de complexité de l'externalisation?

L'externalisation est une entreprise complexe. Si elle est mal faite, elle peut causer d'importants problèmes au chapitre des ressources financières et humaines, ainsi qu'une baisse de la qualité des services donnés à contrat. La gestion efficace d'un programme d'externalisation nécessite de la formation et de l'expérience. Le personnel affecté à des projets d'externalisation doit savoir rédiger, négocier et gérer des contrats, et en surveiller le rendement.

L'externalisation de toute fonction liée au patrimoine exige que les participants au projet - aussi bien de l'établissement du patrimoine que de l'entreprise sous-traitante - connaissent très bien la raison d'être et les façons de faire de l'établissement. Il est parfois difficile de trouver les entreprises possédant l'expertise nécessaire pour entreprendre des fonctions spécialisées dans le domaine du patrimoine. La situation est cependant en train de changer, car l'externalisation devient de plus en plus courante au sein des établissements du patrimoine. L'ère de rationalisation des effectifs a engendré un noyau de professionnels du patrimoine qui sont prêts à accepter des contrats de sous-traitance.

Un organisme qui s'initie à l'externalisation pourrait commencer par une fonction ou un service qui comporte des tâches relativement simples, facilement quantifiables. Des projets d'externalisation plus complexes pourraient suivre une fois le niveau d'expertise suffisant acquis.

6.4 L'externalisation est-elle la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux?

L'externalisation n'est pas en elle-même la solution à des problèmes organisationnels fondamentaux, tels que le manque de vision, de direction, les problèmes de communication, de financement, de moral, de prestation des services et de leur qualité. En fait, si l'organisme éprouve des difficultés majeures dans l'un de ces domaines, les tentatives de sous-traitance risquent fort d'échouer, car, pour réussir, il est indispensable que la plupart de ces domaines soient solides.

6.5 Quels aspects législatifs ou juridiques faut-il prendre en compte?

Les facteurs suivants peuvent influencer sur la décision de sous-traiter :

- * la législation fédérale
- * la législation provinciale
- * les règlements municipaux

Les différentes administrations provinciales et territoriales du Canada ont chacune leurs exigences qui régissent les bibliothèques ou les musées et les employés du secteur public. Tout établissement du patrimoine doit en premier lieu déterminer quelle est la législation susceptible d'avoir une incidence sur la décision de sous-traiter avant de s'engager dans cette voie.

La sous-traitance d'une fonction précise peut ne pas être visée par une loi particulière. Cependant, la décision d'externaliser un service complet lié au patrimoine, tel une bibliothèque ou un musée, peut être interdite par la législation provinciale. L'externalisation de tous les services pourrait empêcher l'établissement d'être admissible à des fonds fédéraux ou provinciaux. La législation relative à la protection de la vie privée et d'autres questions juridiques, y compris la responsabilité et la garantie, peut aussi influencer sur la décision de sous-traiter.

La législation du travail constitue l'une des principales questions juridiques à examiner. Celle touchant l'externalisation au sein du secteur public varie d'un palier de gouvernement à l'autre.

« Neuf administrations (à l'exclusion de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et des territoires) possèdent une législation qui soustrait partiellement ou totalement de nombreux employeurs et employés du secteur public à l'application des lois générales sur les relations de travail... Bien que les employés municipaux travaillent dans le secteur public, tel qu'il est généralement défini, ils sont habituellement visés par la législation sur les relations de travail du secteur privé de leur gouvernement provincial. »^{xxvii}
[traduction]

Les droits et obligations du successeur constituent une importante question dans la législation sur les relations de travail. L'externalisation n'entraînera pas de problème à l'égard des droits et obligations du successeur, sauf si on peut déterminer que la cession du travail est considérée comme une « vente de l'entreprise » ou d'une « partie de celle-ci » au sens de la législation pertinente. Dans ce cas, le nouvel employeur est lié par les dispositions de la convention collective de l'ancien employeur jusqu'à ce que le conseil des relations de travail concerné en décide autrement. Les conseils des relations de travail ont déterminé qu'une activité du secteur public est considérée comme une « entreprise » aux fins de détermination des droits et obligations du successeur^{xxviii}.

D'autres points pertinents relatifs aux relations de travail ont trait aux conventions collectives pouvant comporter des restrictions au sujet de la sous-traitance de certaines fonctions exécutées par des employés syndiqués et des exigences relatives aux avis de licenciement.

6.6 Quels devraient être les éléments à considérer lorsqu'on recourt à l'externalisation? Le professionnalisme, les compétences essentielles et les valeurs fondamentales

Il est généralement admis que l'externalisation est acceptable et appropriée dans une certaine mesure. Par exemple, peu de personnes s'opposeraient à confier en sous-traitance l'entretien des installations, le nettoyage, les services juridiques, de comptabilité, d'entretien de photocopieur et de restauration. Ce sont des tâches généralement perçues

comme étant en dehors du champ de spécialité du professionnel du patrimoine et en périphérie des fonctions essentielles exécutées par un établissement du patrimoine.

On s'entend moins cependant sur l'externalisation de fonctions de soutien ou auxiliaires, bien que la pratique soit courante. Richard Abel, l'un des premiers défenseurs de l'externalisation pour les bibliothèques, définit les fonctions auxiliaires comme suit :

- « 1) la surveillance et l'achat de nouveaux livres en fonction des paramètres régissant l'ensemble de la collection de la bibliothèque; (Abel renvoie à l'établissement d'une nouvelle collection)
- 2) le catalogage et le traitement des livres;
- 3) la fourniture du matériel ou du logiciel requis pour l'informatisation des activités de bibliothèque. »^{xxix}
[traduction]

Abel élabore en disant qu'en général la sélection des documents des bibliothèques ne peut être confiée en sous-traitance, étant donné que « cette fonction est trop liée aux exigences précises en matière de collecte d'un établissement particulier à un moment donné, telles qu'elles ont été définies par les parrains de la bibliothèque et les objectifs des services publics »^{xxx} [traduction]. La définition de bibliothèque énoncée à la section 3.3 commence comme suit : « une collection de documents... » Selon cette définition, la sélection des documents d'une bibliothèque semblerait plus être une compétence essentielle, et Abel est cohérent avec cette définition en affirmant que la sélection des documents ne devrait pas être sous-traitée.

Pour bon nombre de professionnels, l'externalisation de fonctions ou de compétences essentielles, notamment la sélection, le développement des collections ou le catalogage dans une bibliothèque, ou l'authentification dans un musée, est perçue comme une façon de déprofessionaliser leur domaine, qui se définit selon ces fonctions essentielles. Il n'est cependant pas clair où devrait se situer la démarcation entre les fonctions essentielles et celles qui ne le sont pas. Il y a désaccord sur la définition de fonctions essentielles. Par exemple, les bibliothécaires n'arrivent pas à s'entendre entre eux si le catalogage est une fonction essentielle.

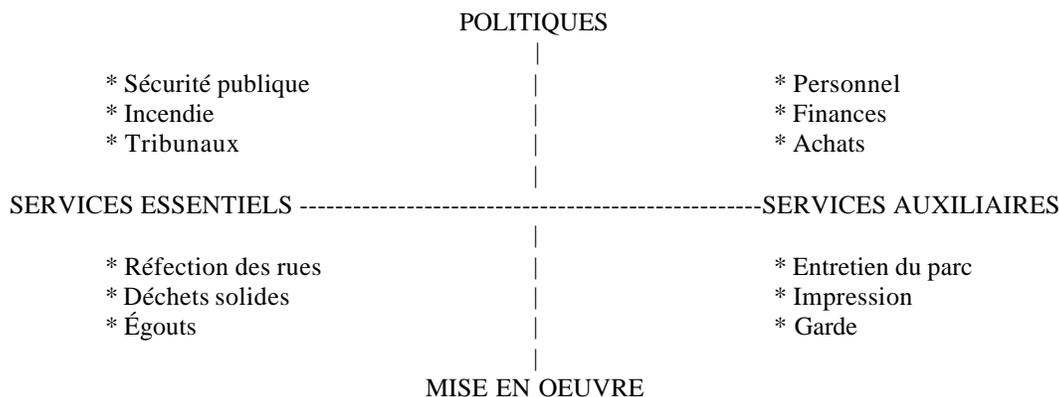
Peter F. Drucker, dans une tentative de définir les fonctions essentielles, affirme qu'on devrait penser à sous-traiter les fonctions des emplois qui ne permettent pas d'accéder à des postes supérieurs de gestion au sein de l'organisme, car elles ne coïncident pas avec le système de valeurs de ce dernier.

En général, on s'entend pour dire que les établissements du patrimoine devraient conserver leurs fonctions ou leurs compétences essentielles et qu'ils devraient envisager d'externaliser celles qui ne le sont pas. Il se pose toutefois un problème, car il est difficile de définir les fonctions essentielles. Les professionnels du patrimoine, les conseils d'administration et les organismes de financement peuvent tous avoir leur propre définition d'une fonction essentielle. Par exemple, des modifications à la définition de compétences essentielles peuvent avoir une incidence directe sur les emplois des professionnels. Par conséquent, ces derniers auront tendance à définir leurs tâches comme des fonctions essentielles. Si le principal objectif de l'externalisation est la rentabilité et qu'on délaisse la valeur des fonctions essentielles, on peut en venir à croire que pratiquement tout peut être externalisé.

Lorsqu'il envisage l'externalisation, un établissement du patrimoine doit veiller à déterminer les fonctions qu'il aurait intérêt à conserver et celles qu'il pourrait confier à d'autres.

La ville d'Indianapolis a élaboré une grille d'évaluation destinée à l'aider à penser de façon stratégique lorsqu'elle envisage l'externalisation.

Figure 1. Grille d'évaluation^{xxx}



Selon les concepteurs de la grille, les services figurant dans le quadrant inférieur droit (Services auxiliaires / Mise en œuvre) sont tout désignés pour l'externalisation, tandis que les services du quadrant supérieur gauche (Services essentiels / Politiques) ne le sont pas du tout. Lawrence Martin, l'auteur de l'article dans lequel est présentée la grille, conclut que les activités aussi bien des musées que des bibliothèques se situent dans le quadrant Services auxiliaires / Mise en œuvre. Évidemment, cet emplacement dans la grille pourrait immédiatement déclencher une polémique au sein du milieu du patrimoine, non seulement à cause de la place assignée aux services des musées et des bibliothèques, mais aussi parce qu'il n'y a pas vraiment de démarcation entre les services essentiels et les services auxiliaires.

6.7 L'externalisation peut-elle influencer sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement?

S'il peut être démontré que l'externalisation ne modifie en rien la raison d'être et les valeurs de leur établissement du patrimoine, les intervenants envisageraient avec plus de confiance les discussions sur le recours à l'externalisation comme outil de gestion stratégique. Ces discussions doivent porter en premier lieu sur la raison d'être et les valeurs des établissements qui sont sous-jacentes aux services qu'ils fournissent plutôt que sur les moyens utilisés pour la prestation des services. Une fois qu'on s'entend sur la raison d'être et les valeurs de l'établissement, la discussion peut porter sur le meilleur moyen possible d'offrir les services qui reflètent cette raison d'être et ces valeurs. À titre d'exemple, il est concevable que les établissements traditionnels du patrimoine, comme les bibliothèques et les musées, puissent disparaître en raison du recours à différents modes de prestation des services, mais que la raison d'être et les valeurs de ces établissements pourraient être conservées dans d'autres structures.

Les établissements du patrimoine peuvent avoir à se poser plusieurs questions concernant leur raison d'être et leurs valeurs, notamment :

L'externalisation nuit-elle à la raison d'être et aux valeurs de l'établissement?

Les établissements du patrimoine redéfinissent-ils ce qu'ils font et cela influe-t-il sur leurs valeurs fondamentales?

Si un établissement du patrimoine adopte un nouveau mandat, l'externalisation pourrait-elle être la meilleure façon de le remplir?

Les réponses à ces types de questions permettront d'en arriver à un consensus sur l'approche à adopter à l'égard de l'externalisation qui soit satisfaisante pour tous les intervenants des établissements du patrimoine.

Charles Willet^{xxxii} s'oppose à l'externalisation en faisant valoir son impact sur la culture des bibliothèques. Il prétend que si la sélection des documents des bibliothèques est confiée à des sous-traitants, les bibliothécaires prêteront moins attention aux points de vue des minorités, aux publications locales et à celles produites par de petits

éditeurs. Lorsque la fonction de sélection est externalisée, on a tendance à favoriser les grandes maisons d'édition. Par conséquent, les bibliothèques publiques verront s'amenuiser leur rôle de défenseur de la démocratie, des perspectives des minorités et de la liberté d'expression. Si Willett a raison, la sélection des documents confiée à des sous-traitants pourrait avoir un impact sur la culture des bibliothèques et les collectivités qu'elles servent. Il est intéressant de noter que la sélection des documents de bibliothèques fait partie des compétences essentielles.

D'autres questions ayant trait à la culture sont la liberté intellectuelle et la protection de la vie privée, qui sont étroitement liées à la culture des bibliothèques, et l'authenticité et la restauration, qui font partie de la culture de la communauté muséale. Ces valeurs peuvent-elles être transmises au fournisseur de services ou seront-elles perdues ou affaiblies par le recours à l'externalisation?

Jane Jacobs offre une réponse. Dans son livre intitulé *Systems of Survival*, elle soutient qu'il existe deux systèmes ou syndromes éthiques ou moraux distincts. Le premier est le syndrome gardien (organisation et gestion des territoires) qui concerne les services publics ou les fonctionnaires. Le deuxième est le syndrome commercial (commerce et production) qui concerne le commerce et le secteur privé. Comme chaque syndrome représente différentes valeurs et morales, les personnes qui fonctionnent dans un syndrome ne peuvent pas agir comme si elles fonctionnaient dans l'autre et l'on ne devrait pas s'attendre à cela d'elles. C'est peut-être pourquoi, traditionnellement, il y a eu un manque de compréhension et de respect entre les représentants de chaque secteur. De nombreuses personnes du milieu des bibliothèques et des musées ne font pas confiance aux gens du secteur privé. Selon Jacobs, les conflits surgissent lorsque les préceptes d'un syndrome sont imposés à l'autre groupe. Elle soutient que le mélange des syndromes produits des « hybrides monstrueux ». Par contre, si on établit une relation de symbiose, mutuellement bénéfique, où, dans chaque syndrome, on surveille de près le côté négatif de l'autre syndrome tout en mettant en valeur son côté positif, le résultat est alors intéressant.

Si on interprète les syndromes de Jacob sous l'angle de l'externalisation, les projets à cette fin qui combinent les valeurs des secteurs privé et public créeront des hybrides monstrueux. Toutefois, les projets d'externalisation qui conservent les valeurs des deux secteurs, tout en surveillant celles-ci, donneront le jour à un partenariat bénéfique. Les gens peuvent fonctionner dans les deux syndromes : gardien et commercial. Par exemple, une personne peut diriger une entreprise et travailler dans le syndrome commercial, mais aussi faire partie du conseil d'administration d'un musée et ainsi fonctionner dans le syndrome gardien. Les gens qui fonctionnent dans les deux syndromes et qui sont capables de les garder distincts font parfois les meilleurs membres de conseil d'administration de musée ou de bibliothèque qui soient.

6.8 Comment l'externalisation peut-elle influencer sur les relations de travail ou de gestion et sur les conventions collectives?

L'externalisation peut avoir une incidence directe sur les emplois et le travail effectué dans un établissement du patrimoine. Lorsqu'une fonction est confiée en sous-traitance, le personnel qui a traditionnellement accompli ce travail peut être touché. Des employés peuvent perdre leur emploi ou voir leurs fonctions transformées.

L'externalisation peut entraîner le dépôt de griefs pour les postes abolis ou modifiés. Les changements à la convention collective doivent souvent être négociés avant que les contrats d'externalisation ne puissent être légalement exécutés.

En raison de la possibilité de licenciements et de changements aux fonctions, l'externalisation peut avoir des incidences négatives sur le moral des employés. Lors de la sous-traitance du service de catalogage, la bibliothèque de l'Université de l'Alberta s'est efforcée de prévoir ces conséquences en sollicitant les réactions du personnel aux changements proposés. L'université a aussi garanti la sécurité d'emploi ailleurs dans la bibliothèque, si de tels transferts s'avéraient nécessaires. Par contre, certains organismes de services publics et des syndicats du secteur public ont été encouragés à soumissionner pour des contrats de sous-traitance ou à présenter leurs propres plans de réduction des coûts à titre d'option à l'externalisation.

6.9 Peut-on changer les perceptions afin que l'externalisation devienne une option privilégiée?

Les résultats de la recherche documentaire qui a été réalisée en vue du présent document de discussion indiquent clairement que certains des intervenants des établissements du patrimoine considèrent l'externalisation comme un

dossier important et à propos. Pour les fonctionnaires des administrations fédérale, provinciales et municipales, l'externalisation est une option et, dans de nombreux cas, l'option privilégiée. Les bibliothécaires, malgré leurs réserves considérables au sujet de l'externalisation, ont reconnu celle-ci comme une façon de faire face à des ressources à la baisse et à des demandes et à des attentes croissantes de la part du public. Les gens du milieu des musées, si l'on en juge par la documentation beaucoup moins volumineuse sur le sujet, semblent avoir été moins exposés au concept. Ils sont cependant habitués à un volume élevé d'externalisation des services auxiliaires et au recours à des conservateurs invités pour des expositions spéciales et des activités saisonnières.

Par conséquent, la réponse à la question posée au début de cette section est : oui, les perceptions peuvent changer et elles sont en train de changer de la part des intervenants des établissements du patrimoine, des bailleurs de fonds et des fournisseurs de services. L'externalisation peut devenir de plus en plus une option privilégiée à mesure :

- * que les tendances dans le monde des affaires continuent d'appuyer et de promouvoir l'externalisation;
- * qu'il y aura plus de réussites, démontrant que de réelles économies sont possibles sans devoir pour autant sacrifier la qualité;
- * qu'il y a plus de fournisseurs qualifiés sur le marché de la sous-traitance dans le domaine du patrimoine;
- * que la technologie continue de modifier la façon dont certaines fonctions sont exécutées, d'améliorer les échanges d'information et les moyens de communication entre les fournisseurs et les établissements du patrimoine, et de modifier les modes de prestation des services.

7. LES AVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION

7.1 Accent mis davantage sur l'organisme

La délégation des fonctions non essentielles à un autre organisme constitue une importante raison pour un établissement du patrimoine d'envisager le recours aux contrats d'externalisation. L'établissement peut alors se concentrer sur ce qu'il fait de mieux. Dans ce scénario, l'externalisation s'inscrit dans une stratégie de croissance. Grâce à ce mode de prestation, l'organisme peut consacrer toutes ses énergies aux activités qui offrent le plus de possibilités sur le plan de l'innovation et de la qualité du service.

7.2 Contrôle des coûts ou coûts moindres^{xxxiii}

La réduction ou le contrôle des coûts constitue une autre raison importante pour un établissement du patrimoine d'envisager le recours aux contrats d'externalisation.

L'externalisation permet de réduire les coûts parce que :

- * les entrepreneurs du secteur privé peuvent être en mesure d'accomplir le travail avec moins de personnel, en particulier dans les domaines de la supervision et de l'administration;
- * les coûts de main-d'œuvre et les avantages sociaux d'un entrepreneur privé peuvent être inférieurs;
- * les entrepreneurs communautaires sans but lucratif peuvent accomplir les tâches en partie avec l'aide de bénévoles;
- * les entrepreneurs plus importants peuvent réaliser des économies d'échelle et réduire davantage les coûts en centralisant les services de soutien;
- * les coûts rattachés au personnel permanent et à la formation, ainsi que les frais généraux pour les locaux et le matériel peuvent être réduits.

7.3 Souplesse accrue

L'externalisation peut offrir une plus grande souplesse aux gestionnaires qui désirent modifier la taille d'un programme, d'un service ou d'une fonction. Elle permet à un organisme d'avoir le travail accompli au moment requis. Cela est particulièrement utile dans le cas de programmes spéciaux, d'urgences soudaines, de tâches temporaires ou de travail saisonnier comme les programmes d'été dans les bibliothèques et les expositions spéciales dans les musées.

7.4 Plus grand accès aux compétences et aux connaissances spécialisées

L'externalisation permet aux organismes d'avoir accès à des connaissances et à des compétences de pointe qui ne sont normalement pas disponibles à l'interne. Les établissements passent ainsi des contrats, pour des tâches particulières, avec des spécialistes ou des professionnels qu'ils n'auraient pas eu les moyens d'engager de manière permanente ou dont ils n'auraient besoin des services que de façon ponctuelle.

De nombreux organismes confient à des entrepreneurs leurs besoins très spécialisés dans le domaine des technologies de l'information technique et des communications.

7.5 Amélioration de la qualité du service

Externaliser le travail à un fournisseur qui possède plus d'expertise ou plus de personnel peut entraîner une amélioration de la qualité du travail effectué ou du service fourni. En prévoyant des mesures de qualité dans l'accord d'externalisation, il est possible d'améliorer les délais d'exécution, le rendement ou encore d'introduire plus d'innovation et de créativité dans le travail sous-traité.

8. LES DÉSAVANTAGES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION

8.1 Perte de contrôle

Le conseil d'administration et les gestionnaires de l'établissement du patrimoine peuvent avoir à céder du contrôle en ce qui concerne les fonctions confiées en sous-traitance. Il est possible de réduire cette perte de contrôle en :

- * n'externalisant pas les fonctions essentielles et en conservant le contrôle de ce qui est vital pour l'organisme;
- * rattachant le paiement des contrats d'externalisation à la livraison de produits précis;
- * traitant les entreprises d'externalisation comme des partenaires plutôt que comme des fournisseurs;
- * veillant à ce que le partenaire comprenne et appuie la raison d'être et les valeurs de l'établissement du patrimoine.

8.2 Baisse de la qualité du service

Lorsqu'une fonction est sous-traitée, il se peut que le nouveau groupe qui accomplit le travail ne maintienne pas le niveau de qualité établi auparavant. Le succès de l'externalisation repose sur une planification minutieuse et un souci des détails, notamment comment le niveau de service sera maintenu ou accru. Les contrôles de la qualité du service peuvent prévoir l'établissement de ce qui suit :

- * les normes et les niveaux de service,
- * les mesures de rendement,
- * les systèmes de surveillance,
- * les récompenses en cas de rendement exceptionnel,
- * les pénalités en cas d'inexécution,
- * l'inspection de la qualité par un tiers.

8.3 Risque de dépendance

Lorsqu'une fonction est confiée à un autre organisme, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'un organisme sans but lucratif, il y a un risque que l'établissement du patrimoine devienne dépendant de cet organisme. Toutefois, quand il conclut un contrat d'externalisation, l'établissement du patrimoine peut prévoir un plan d'urgence qui énonce les mesures à prendre si le fournisseur du service cesse ses activités.

Comme bon nombre des fonctions d'un établissement du patrimoine peuvent être uniques à ce dernier, il se pourrait qu'il y ait très peu de fournisseurs disponibles. Dans la situation où il n'y a qu'un fournisseur, la dépendance de l'établissement à l'égard de celui-ci peut devenir excessive, car l'établissement n'a pas de solution de rechange si le

fournisseur éprouve des difficultés. Lorsqu'il n'y a qu'un fournisseur, la concurrence est inexistante et il se peut que les économies prévues ne se réalisent pas.

8.4 Incidence négative sur les emplois et les carrières = problèmes de moral chez les employés

Lorsqu'une fonction ou un service dans le domaine du patrimoine est externalisé, les emplois qui s'y rattachent à l'établissement du patrimoine deviennent habituellement superflus. Certains emplois du secteur public seront donc perdus, à moins que l'établissement du patrimoine ne décide de réaffecter les employés dans d'autres services ou dans d'autres domaines de travail.

Quand des fonctions professionnelles sont confiées en sous-traitance, des emplois professionnels risquent d'être perdus de même que l'expertise connexe. Le personnel qui reste peut avoir moins d'occasions d'avancement du fait que le travail donné en sous-traitance ne lui est plus disponible. L'externalisation de travail professionnel est souvent perçue comme menant à la déprofessionalisation de ces emplois.

En raison de son incidence sur les emplois et les promotions, l'externalisation a toujours des effets sur le moral des employés, effets pouvant être négatifs si elle n'est pas bien faite.

8.5 Incidence négative sur les relations publiques

L'externalisation amène un autre organisme dans la relation de partenariat avec l'établissement du patrimoine. L'organisme partenaire peut influencer sur le niveau et le type de service fourni par l'établissement. Le contrat d'externalisation peut causer une détérioration du service, ce qui nuira à l'image de l'établissement et pourra lui occasionner un problème de relations publiques.

Si le partenariat d'externalisation se révèle une mauvaise association pour l'établissement du patrimoine, on peut aussi remettre en question la compétence de l'équipe de gestion qui a établi l'accord d'externalisation. Ceci peut entraîner une perte de confiance entre le conseil d'administration et l'équipe de gestion.

9. CONCLUSION

L'externalisation est devenue un outil de gestion reconnue. Elle peut être un mécanisme permettant de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité. Les établissements du patrimoine, leurs conseils d'administration et leurs bailleurs de fonds ont commencé à envisager l'externalisation comme un mode possible de prestation des services, et, dans de nombreux cas, des bibliothèques et des musées ont eu recours avec succès à l'externalisation. Cependant, l'externalisation présente des avantages et des inconvénients. Si ce n'est pas fait correctement, elle peut causer de sérieux problèmes.

Afin de profiter des possibilités et des avantages qu'offre l'externalisation, et d'éviter les pièges d'une mauvaise mise en œuvre ou les problèmes d'une externalisation inappropriée, il est important :

- * d'effectuer d'autres recherches sur l'externalisation dans les établissements du patrimoine,
- * de recueillir plus d'information sur l'externalisation,
- * d'accroître la collaboration entre les établissements du patrimoine sur les questions relatives à l'externalisation.

RÉFÉRENCES

- ⁱ David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, 1992, p. 87.
- ⁱⁱ Osborne et Gaebler, 1992, p. 35.
- ⁱⁱⁱ Osborne et Gaebler, 1992, p. 30.
- ^{iv} Osborne et Gaebler, 1992, p. 44.
- ^v Peter F. Drucker, *Structures et changements : balises pour un monde différent*, Village mondial, 1996, p. 278 (version anglaise).
- ^{vi} Site Web de l'Association des musées canadiens
<http://www.museums.ca/fr/dirintrf.htm>
- ^{vii} *The ALA Glossary of Library and Information Science*, Chicago, ALA, 1983.
- ^{viii} Drucker, 1996, p. 69-70.
- ^{ix} John Jackson, « Outsourcing », dans *AMA Management Handbook*, 3^e éd., sous la direction de John J. Hampton, American Management Association, 1994. p. 9-52.
- ^x Clare B. Dunkle, « Outsourcing the catalog department: a meditation inspired by the business and library literature », *Journal of Academic Librarianship*, vol. 22, n^o 1, 1996, p. 33-43.
- ^{xi} *The MIT Dictionary of Modern Economics*, 3^e éd., sous la direction de David W. Pearce, Cambridge, The MIT Press, 1986, p. 340.
- ^{xii} *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, sous la direction d'Iain McLean, Oxford University Press, 1996, p. 406.
- ^{xiii} *Service Contracting: A Local Government Guide*, International City/Management Association, p. 4.
- ^{xiv} *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, sous la direction d'Iain McLean, Oxford University Press, 1996, p. 292.
- ^{xv} Gordon F. Luborsky et John C. O'Reilly, *The Outsourcing Controversy: Avoiding the Pitfalls*, Carswell, 1996, p. 2.
- ^{xvi} Drucker, 1995, p. 13.
- ^{xvii} Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 1
- ^{xviii} Lawrence L. Martin, « Evaluating Service Contracting », ICMA, *MIS Report*, vol. 25, n^o 3, mars 1993, p. 1.
- ^{xix} James W. Marcum, « Outsourcing in Libraries: Tactic, Strategy or "Meta-Strategy"? », *Library Administration & Management*, vol. 12, n^o 1, 1998, p. 15.
- ^{xx} *Riverside County Outsources Library – Again*, American Libraries, août 1997, p. 19
- ^{xxi} Osborne et Gaebler, 1992, p. 84-89.
- ^{xxii} *Cadre d'examen de nouveaux modes de prestation des services*, Gouvernement de l'Ontario, Secrétariat du Conseil de gestion, juillet 1996, p. 7.
- ^{xxiii} Paul Hoffert, *The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world*, McGraw-Hill Ryerson, 1998, p. 12.
- ^{xxiv} Hoffert, 1998, p. 263.
- ^{xxv} Kevin Miles, « Outsourcing in private law libraries since the Baker & McKenzie action », *The Bottom Line*, vol. 9, n^o 2, 1996.
- ^{xxvi} Martin S. Murray et Ernie Ingles, « Fiscal Currents: Outsourcing in Alberta », *The Bottom Line: Managing Library Finances*, vol. 8, n^o 4, 1995, p. 33.
- ^{xxvii} Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 17.
- ^{xxviii} Luborsky et O'Reilly, 1996, p. 18.
- ^{xxix} Richard Abel, *The Return of the Native*, American Libraries, janvier 1998, p. 76.
- ^{xxx} Abel, 1998, p. 77.

^{xxx}i Laurence L. Martin, « Bidding on Service Delivery: Public-Private Competition », International City/County Management Association, *Management Information Service Reports*, vol. 25, n° 11, novembre 1993, p. 3.

^{xxx}ii Charles Willett, « Consider the source: a case against outsourcing materials selection in academic libraries », *Collection Building*, vol. 17, n° 2, 1998, p. 91-95.

^{xxx}iii John Tepper Marlin et Eileen Brettler-Bereyi, « To Contract or Not », dans *Keeping the Books: Public Library Financial Practices*, sous la direction de Jane B. Robbins et de Douglas L. Zweizig, Highsmith Press, 1992, p. 329-330.