

LA RÉFORME DES SERVICES PUBLICS:

Quel rôle pour le dialogue social?





SOUTENIR LE PROCESSUS DE RÉFORME DANS L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE:



Évaluation conjointe des expériences
enregistrées concernant différentes
formes de prestation de services

Cette étude a été réalisée par l'Institut de recherche "Working Lives" à la demande du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et de la Fédération Syndicale Européenne des Services publics (FSESP).

Le rapport est disponible sur le site web du CCRE: www.ccre.org et de la FSESP: www.epsu.org

Bruxelles, juillet 2008

Table des matières

> Introduction	6	> 4 Points de réflexion	29
> 1 Dialogue social	8	> 5 Études de cas	30
> 2 Les moteurs du changement	9	> Autriche - Contexte	30
> Le cadre politique européen	10	Étude de cas: Vienne – transport municipal	32
> Les pressions financières	11	> Finlande - Contexte	35
> Les tendances politiques	12	Étude de cas 1: région de Kainuu – services de nettoyage et de restauration	38
> La « nouvelle gestion publique »	14	Étude de cas 2: Helsinki, Espoo, Vantaa – agence pour l’emploi	39
> Taille et responsabilités des collectivités locales et régionales	14	> Allemagne - Contexte	41
> L’amélioration de la qualité	14	Étude de cas 1: Stuttgart – collecte des déchets	44
> Les aptitudes et compétences	15	Étude de cas 2: Nuremberg – entretien des terrains	46
> L’évolution démographique	16	> Italie - Contexte	48
> Les tendances futures	16	Étude de cas: Rome – Entreprise Zètema de services culturels et de tourisme	50
> 3 Les tendances en matière de prestation de services	18	> Suède - Contexte	52
> Le maintien des services en interne	18	Étude de cas 1: services de secours de la région de Skaraborg	54
> La remunicipalisation – l’internalisation	20	Étude de cas 2: services sociaux et de santé de Norrtälje et du district de Stockholm	56
> La privatisation	21	> Royaume-Uni - Contexte	58
> La sous-traitance	21	Étude de cas 1: Conseil de comté du Cambridgeshire – services archéologiques	60
> La « Private Finance Initiative » et les partenariats public-privé	22	Étude de cas 2: Sheffield Joint Learning Disabilities	62
> La coopération entre municipalités et les services partagés	24		
> Les entreprises municipales	26		

Introduction

Dans l'Europe entière, les municipalités tentent de faire face à toute une série de pressions qui entraînent des changements importants s'agissant de la façon de gérer et d'offrir leurs services. Les changements qui en résultent pour la prestation de services peuvent avoir des répercussions, non seulement sur la quantité et la qualité des services fournis, mais aussi sur les travailleurs qui sont employés à la fourniture de ces services. Le présent rapport fait partie intégrante de la deuxième phase d'un projet commandé par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), qui sont les organisations représentant les partenaires sociaux qui participent au dialogue social sectoriel européen couvrant les collectivités locales et régionales. Le CCRE et la FSESP désiraient savoir non seulement comment les municipalités réagissaient aux différents défis auxquelles elles sont confrontées et connaître les actions qu'elles décidaient d'entreprendre, mais aussi déterminer dans quelle mesure le dialogue social jouait un rôle dans ce processus.

La première section de ce rapport donne un aperçu des moteurs du changement, des stratégies et des tactiques des collectivités locales dans leur réaction à ces changements, ainsi que les implications que ceux-ci comportent pour la main-d'œuvre municipale. À plusieurs reprises, cette section utilisera des informations provenant d'une série d'études de cas qui ont été effectuées afin d'illustrer la manière dont les changements ont été, ou sont, mis en œuvre dans différents pays. D'autres détails concernant chacune de ces études de cas sont inclus dans la deuxième section du rapport. L'objectif consistait à tenter d'obtenir une sélection équilibrée d'études de cas, tant en ce

qui concerne les pays couverts que les services réformés. Les études de cas reflètent une gamme raisonnablement large de services ainsi que différentes approches du processus de réforme, mais aussi les différents degrés d'implication des syndicats par le biais du dialogue social. Toutefois, il apparaît clairement que dans certains pays, comme de précédents rapports¹ l'avaient confirmé, le processus de dialogue social est relativement faible, ce qui signifie que dans certains cas, les consultations et les négociations entre partenaires sociaux n'ont eu que peu, voire pas du tout, de conséquences en raison de l'absence de tout dialogue social efficace à l'échelon local.

Le contenu d'une version antérieure du présent rapport a été discuté lors d'une conférence d'une journée qui s'est tenue à Bruxelles le 3 juin 2008, et à laquelle ont participé des représentants des syndicats et des employeurs des administrations locales et régionales, tant à l'échelon national qu'europpéen. Un certain nombre des principaux points et conclusions formulés à l'occasion de cette conférence ont été intégrés au présent rapport.

Informations générales relatives aux études de cas

Les études de cas ont été choisies au sein d'un groupe initial de 10 pays approuvés par le comité de pilotage du projet. Le but initial qui a fait l'objet de discussions au sein du comité de pilotage et entre les chercheurs consistait à tenter d'identifier les cas où des changements étaient intervenus dans la fourniture de services locaux, et où le dialogue

¹ Le dialogue social dans les administrations locales et régionales des nouveaux États membres et pays candidats, CCRE, avril 2006



social avait servi d'instrument en vue de garantir un processus efficace de réforme. Il a été convenu que, même si l'étude de cas révélait des désaccords en cours de route, celle-ci serait considérée comme recevable à condition qu'aux yeux des partenaires sociaux concernés, les deux parties considèrent le résultat global de l'étude comme positif.

Au départ, nous espérions qu'il y ait au moins une étude de cas par pays, et qu'il serait possible de choisir entre les différentes études de cas afin de faire en sorte que les 10 études couvrent tout un éventail de services différents, et une variété de types de réformes différents des services. L'intention était aussi de se concentrer sur des exemples où le processus de réforme avait été achevé, ou bien sur les cas dans lesquels, à tout le moins, une réforme spécifique avait été menée à bien. Cependant, certaines études de cas ont été incluses même lorsque le résultat final n'en était pas univoque, parce que ces cas démontraient de façon positive comment les partenaires sociaux s'efforcent de travailler ensemble en réaction aux pressions exercées en vue de réformer les services.

Dans quatre cas, il a été décidé de ne pas procéder à des études de cas détaillées, mais certaines informations relatives aux exemples proposés, telles que, par exemple, des illustrations de différents problèmes et solutions dans le contexte de la réforme de l'administration locale, sont incluses dans le rapport principal.

Une fois les critères approuvés, il revenait aux partenaires sociaux au niveau national d'essayer de recommander de possibles études de cas.

Au bout du compte, il n'a pas été possible d'identifier, au cours du laps de temps disponible, des études de cas adéquates dans l'ensemble des 10 pays, et certains pays ont donc transmis plusieurs études de cas.

Les éléments servant aux études de cas ont été recueillis au moyen d'une approche combinant les entretiens téléphoniques et les questionnaires par e-mail (cf. annexe). Dans chaque cas, au moins un responsable de haut rang et un cadre syndical ont été interrogés et/ou contactés par e-mail. Il s'agissait de personnes qui avaient elles-mêmes participé à la négociation du processus de changement, ou qui étaient en mesure de donner de ce processus un compte rendu faisant autorité. Lorsque cela se révélait pertinent, les informations publiées ont également été utilisées dans les études de cas pour lesquelles les faits concernant l'exemple en question avaient été signalés dans des documents municipaux, des rapports officiels ou d'autres sources.

1 Dialogue social

Le dialogue social dans l'administration locale et régionale doit jouer un rôle important, non seulement pour ce qui est de garantir un emploi et des conditions de travail décentes aux employés municipaux, mais aussi s'agissant de contribuer à la prestation de services publics efficaces, efficaces et de qualité. Un comité officiel de dialogue social est à l'œuvre au niveau européen depuis 2004, et des réunions informelles entre les partenaires sociaux européens se tenaient déjà auparavant, depuis plusieurs années.

Dans leur Déclaration commune sur le développement du dialogue social au sein des gouvernements locaux et régionaux, le CCRE et la FSESP soulignent les défis auxquels sont confrontés l'administration locale et reconnaissent qu'« il importe que les employés des collectivités territoriales soient motivés, qualifiés et impliqués dans le processus de changement ». Ils conviennent de ce que le dialogue social a un rôle à jouer s'agissant d'aider à « améliorer l'efficacité et la qualité des services locaux et régionaux [et] de soutenir l'innovation dans la fourniture des services ». La déclaration commune avance qu'« une gestion réussie du changement exige, en particulier, un dialogue et une coopération entre les partenaires sociaux au sein de toutes les organisations ».

Le rôle du dialogue social aux niveaux national et local varie de manière significative de pays à pays, et un domaine de travail important pour les partenaires sociaux au niveau européen consiste à faire tout leur possible pour renforcer les partenaires sociaux dans les pays où l'organisation et l'expérience sont faibles.

Le fonctionnement du dialogue social en Europe a influencé la mesure dans laquelle ce projet a pu identifier des études de cas démontrant le rôle du dialogue social au niveau local. Dans les nouveaux États membres en particulier, les employeurs comme les syndicats sont confrontés à un défi majeur pour ce qui est d'établir ou de consolider les structures et les processus de dialogue social. L'étude de 2006² portant sur le dialogue social dans les nouveaux États membres et pays candidats affirme ce qui suit: « Alors que le dialogue social sectoriel n'existait pratiquement pas dans la plupart des 13 pays il y a un an seulement, certains signes encourageants indiquent aujourd'hui l'émergence de structures de dialogue plus ou moins officielles ».

² Renforcer le dialogue social dans les collectivités locales et régionales des nouveaux États membres et des pays candidats – Aperçu des résultats, Ecotec pour le CCRE et la FSESP, octobre 2005

2 Les moteurs du changement

Le rapport relatif à la première phase du projet CCRE-FSESP, intitulé « Soutenir le processus de réforme dans l'administration locale et régionale », a exposé les principaux moteurs du changement dans 10 États membres³ sélectionnés de l'Union européenne. Dans cette section, nous fournissons un aperçu de ces moteurs du changement, en les considérant depuis une perspective européenne plus large que l'examen plus spécifiquement national entrepris lors de la première phase du projet. Les grands éléments identifiés comme des moteurs du changement sont les suivants:

- **Le cadre politique européen** – Les politiques de l'Union européenne en matière de libéralisation, de marchés publics et d'aides d'État ont toutes eu un effet sur la manière dont les municipalités organisent et fournissent leurs services. Les politiques de bonne gouvernance et l'attribution des fonds structurels influencent également la structure de l'administration locale, avec l'encouragement de la décentralisation des services. L'encouragement de l'administration électronique signifie que les municipalités pourraient se retrouver confrontées à un défi s'agissant de s'assurer le personnel qualifié en vue de ces changements majeurs, et pourrait avoir recours au secteur privé pour parvenir à réaliser les objectifs fixés dans ce domaine;
- **Les pressions financières** résultant des tendances à long terme de croissance économique plus faible constatées depuis les années 1970, avec des périodes de récession d'une durée et d'une profondeur variables dans toute l'Europe. Ces tendances peuvent être nationales ou régionales quand on peut les relier à d'importantes évolutions dans le domaine du développement industriel et que des industries

essentielles sont fermées, exerçant une pression massive sur les communautés locales pour qu'elles traitent les conséquences du déclin économique. Toutefois, les pressions financières auxquelles les administrations locales sont confrontées dépendront également des tendances politiques et des décisions relatives à la politique fiscale;

- **La structure de l'administration locale** – plusieurs pays ont apporté ou envisagent d'apporter, des modifications substantielles à la structure de l'administration municipale dans le but d'obtenir des économies d'échelle et des changements dans la manière de mettre les services à disposition. À certains égards, il s'agit d'une réaction à d'autres facteurs de changement, mais la stratégie globale de restructuration a ensuite des répercussions pour les municipalités concernées, car elle exige de ces municipalités qu'elles réexaminent les modalités de leur prestation de services;
- **Les tendances politiques** – lorsque les autorités nationales, régionales et locales changent de couleur politique, mais changent aussi de stratégie politique et d'approche vis-à-vis des finances publiques, c'est notamment la notion de « fardeau fiscal » qui change; la vision qu'elles ont de la façon dont il convient de mettre à disposition les services municipaux peut également évoluer, l'évolution la plus notable au cours de ces 25 dernières années étant un soutien croissant à l'idée selon laquelle le secteur privé peut fournir de nombreux services publics avec plus d'efficacité que les organisations du secteur public;

³ Les pays initialement choisis étaient les suivants: la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni. Afin d'essayer d'obtenir un bon éventail d'études de cas pertinentes, des informations ont également été recueillies auprès des partenaires sociaux en Autriche..

■ D'autre part, la mesure dans laquelle les collectivités locales suivent **la pensée et les théories en matière de gestion** en vigueur dernièrement à propos de la gestion des services publics et de la fourniture des services recoupe en partie les tendances politiques. Alors qu'il est en partie possible de relier les évolutions dans ce domaine aux changements politiques et à la couleur politique des gouvernements nationaux et des administrations locales, il existe aussi une dynamique propre, dans la mesure où des tendances telles que la Nouvelle Gestion Publique (« New Public Management ») prennent racine et finissent par exercer une influence sur une grande partie de l'échiquier politique;

■ **L'amélioration de la qualité** – on enregistre une pression croissante sur le secteur public en général, mais peut-être plus particulièrement sur les municipalités en tant que prestataires de services locaux, afin de fournir des services à la fois plus nombreux et de meilleure qualité, selon les modalités et aux moments attendus par les citoyens au niveau local, par suite des exigences accrues qui se sont fait jour au vu de la façon dont de nombreuses organisations du secteur privé ont réagi pour satisfaire les demandes des clients;

■ **Les aptitudes et compétences** – les collectivités locales fournissent toute une série de services essentiels, en utilisant une main-d'œuvre bien formée, mais les changements intervenant dans les attentes et la façon dont les différents services sont assurés, ainsi que des évolutions plus larges telles que l'administration électronique, posent aux municipalités de nouveaux défis en termes de recrutement et de conservation des employés; et enfin

■ la question du **changement démographique** est liée à celle des qualifications. Les populations vieillissantes ont des exigences de plus en plus élevées concernant les services sociaux et de santé, qui sont des éléments centraux des services locaux et régionaux dans l'ensemble de l'Union européenne. Toutefois, le vieillissement a également des répercussions sur le profil d'emploi du personnel des administrations municipales. L'âge moyen des employés de l'administration locale est en augmentation, plusieurs pays devant même faire face à une augmentation très importante du nombre de travailleurs sur le point de partir à la retraite au cours de la décennie à venir. Il se peut également

que les municipalités de certains pays doivent traiter des changements importants dans la structure de la population, à la suite de migrations internes et internationales, qui ont également des conséquences pour ce qui est de la disponibilité d'un personnel compétent.

Le cadre politique européen

Au sens strict, l'Union européenne est neutre quant à la maîtrise des services publics, et elle doit reconnaître que les missions de service public (et non les services publics en tant que tels) telles que définies par les États membres ont la priorité sur la politique de concurrence. Dans la pratique, toutefois, l'Union européenne promeut la libéralisation des services publics, les moyens les plus manifestes étant les directives sectorielles qui exigent que des services tels que le gaz, l'électricité, ainsi que certains secteurs du transport public, soient ouverts à la concurrence. Les règles communautaires relatives à la passation de marchés publics et aux aides d'État affectent elles aussi la façon dont les autorités publiques organisent et financent les services publics. Ces règles européennes renforcent la vision selon laquelle les services publics sont mieux assurés dans un cadre concurrentiel, et selon laquelle l'État ne doit plus jouer le rôle de prestataire de services, mais se cantonner à un rôle de simple régulateur des services. L'agenda de l'Union européenne « pour une meilleure réglementation » renforce également le point de vue selon lequel l'administration représenterait un « fardeau ».

L'un des objectifs de l'Union européenne est de faire avancer la démocratie et de se rapprocher des citoyens européens. Le Livre blanc de la Commission sur la bonne gouvernance (2001) affirmait que l'une des manières de réaliser cet objectif était de promouvoir « la décentralisation, une coopération plus solide entre les administrations, et une application plus efficace du droit communautaire ». Les nouveaux États membres ont également modifié l'organisation des niveaux de gouvernement, essentiellement en décentralisant afin de s'adapter aux règles d'adhésion aux fonds structurels communautaires. La décentralisation des services a également été évoquée dans la communication sur les services sociaux d'intérêt général⁴. La communication a identifié un certain nombre d'éléments dans le cadre d'une tendance à la « modernisation », y compris le transfert de ces services aux niveaux local ou régional, au moyen d'une sous-traitance au secteur privé et de l'élaboration de

⁴ Communication de la Commission – Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, (COM(2006)177) final, 26 avril 2006

partenariats public-privé. La communication affirmait clairement que la Commission souhaitait créer un cadre favorable à la « modernisation ». La décentralisation peut avoir pour conséquence un réexamen, par les municipalités, de la manière dont les services sont assurés, notamment s'il n'y a pas de transfert immédiat du personnel et des ressources, et si les collectivités locales sont obligées d'adopter une nouvelle approche en matière de fourniture des services.

L'Union européenne promeut l'administration électronique (« e-government »), par des communications et un étalonnage encourageant un processus que de nombreuses municipalités ont déjà adopté afin d'améliorer les services rendus aux citoyens. Cette nouvelle approche de la prestation de services et de l'interaction avec la population locale peut signifier que les collectivités locales sont davantage susceptibles de faire appel à des prestataires extérieurs afin de contribuer à ces réformes dans l'éventualité où l'offre de personnel qualifié en technologies de l'information se révèle limitée.

D'autres institutions européennes ont également un impact sur les services municipaux. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), par exemple, offre des financements pour toute une série de projets dans les nouveaux États membres et soutient la libéralisation dans des secteurs comme celui de l'énergie. En accordant un prêt à un projet tchèque de chauffage, la Banque formule le commentaire suivant: « le projet ... fait progresser la participation du secteur privé au financement et à l'exploitation des services municipaux en République tchèque. De plus, la participation de la BERD devrait servir à rassurer l'emprunteur quant à l'irréversibilité du processus de libéralisation actuellement en cours dans le secteur du chauffage ». En Estonie, la banque a avancé l'argument selon lequel « une commercialisation accrue ou une participation du secteur privé est nécessaire dans les infrastructures municipales lorsque cela se révèle approprié, notamment dans les villes régionales grandes et moyennes ».⁵

Les pressions financières

Les circonstances économiques ont certainement exercé une pression, au fil des années, sur le financement des administrations locales, et il est difficile de trouver un seul pays, dans l'Union européenne,



qui n'ait pas traversé une période de récession ou de croissance économique limitée, avec des conséquences pour les dépenses publiques en général, et pour les finances des administrations locales en particulier. L'importance de ce fait va clairement varier en fonction du pays considéré et de la période spécifique examinée. Toutefois, les dépenses afférentes à l'administration locale représentant une part substantielle des dépenses publiques globales, elles seront affectées par la chute des recettes fiscales et les décisions des gouvernements nationaux de réduire les budgets alloués aux municipalités, ou alors, plus directement, elles subiront la pression en faveur d'une réduction des coûts lorsque le potentiel propre d'augmentation des recettes fiscales des municipalités connaîtra lui-même une réduction.

Cependant, même s'il se peut que la récession ait frappé au début et au milieu des années 1990 et si, plus récemment, il y a eu des périodes de croissance lente, le fait est que la plupart des pays ont connu des périodes de développement économique soutenu, et que les effets sur l'administration locale et régionale sont bien souvent de nature plutôt

⁵ Strategy for Estonia (« Une stratégie pour l'Estonie »), Banque européenne pour la reconstruction et le développement, juin 2006

politique. Ce qui est en jeu n'est pas seulement la question de savoir si le secteur peut maintenir son niveau de dépenses à la suite de décisions politiques concernant les modalités d'attribution des ressources du secteur public, mais plutôt, en amont, la question des politiques fiscales gouvernementales qui déterminent le niveau de ressources disponibles.

Les nouveaux États membres ont tous dû faire face à des restrictions financières depuis qu'ils ont lancé le rétablissement de l'administration municipale au début des années 1990. De manière globale, un appareil d'État insuffisamment financé a rencontré des difficultés pour assurer ces services, et la tâche des collectivités locales n'a pas été facilitée dans la mesure où la responsabilité des services a été déléguée par le gouvernement central sans réaffectation correspondante des ressources financières. Comme l'a affirmé le rapport du CCRE et de la FSESP⁶ sur le dialogue social dans les nouveaux États membres: « une austérité budgétaire générale ainsi que l'absence d'autonomie locale en matière de procédure budgétaire ont eu pour conséquences un faible niveau des salaires, des gels de salaires (et, de fait, des réductions effectives des salaires dans un contexte de coûts croissants à la charge du consommateur) et des licenciements ».

D'autres facteurs ont également affecté les finances municipales. Au niveau européen, le Pacte de stabilité et de croissance a établi, pour les dépenses publiques, des limites générales qui ont eu des effets sur les dépenses des administrations locales. Une fois de plus, le résultat dépendra de l'équilibre entre le contrôle par le gouvernement central et l'indépendance financière de l'administration locale, mais le secteur municipal en aura certainement subi les effets.

Dans certains pays, des pressions financières ont directement résulté de la réforme des finances publiques entreprise par le gouvernement central. En Allemagne, par exemple, les modifications apportées à la fiscalité des sociétés par la coalition SPD/Verts ont durement touché les recettes, et ce dans une période où les dépenses publiques en général étaient mises à rude épreuve. En Suède, dans le même temps, la législation adoptée en l'an 2000 exigeait des municipalités qu'elles équilibrent leurs budgets sur une base annuelle, et cela a produit des conséquences significatives dans l'ensemble du secteur des administrations locales.

Les tendances politiques

À l'image des gouvernements conservateurs en Grande-Bretagne entre 1979 et 1997, certains gouvernements centraux ont exercé une influence considérable, non seulement sur le financement des administrations locales, mais aussi sur la façon dont le secteur assure une grande partie de ses services. Depuis le début des années 1980, les collectivités locales contrôlées par les conservateurs ont commencé à soumettre un éventail de plus en plus large de services à des appels d'offres, même si, le plus souvent, il s'agissait de collecte des déchets, et du nettoyage des rues et des bâtiments. Cette évolution a été saluée par le gouvernement national conservateur, qui non seulement encourageait cette tendance, mais qui, face à la réticence de nombreuses municipalités à soumettre ces services à la concurrence, ont décidé d'imposer aux administrations locales une procédure obligatoire d'appel d'offre concurrentiel. La législation adoptée en 1988 relativement à l'appel d'offre concurrentiel obligatoire (« compulsory competitive tendering », CCT), non seulement affirmait que les collectivités locales étaient tenues de soumettre certains services à des appels d'offres, mais exigeait aussi que les services en interne au sein des Conseils produisent un niveau de performance spécifique s'ils souhaitent continuer d'assurer le service. Même si le gouvernement travailliste arrivé aux affaires au Royaume-Uni en 1997 a abrogé la législation de « CCT » en 1999, la politique qui a remplacé celle-ci – « Best Value » – constituait toujours un système de contrôle de l'évaluation et de la réforme des services imposé par le gouvernement central.

Ce contrôle politique direct n'est pas aussi manifeste dans d'autres pays, en particulier dans les cas de la Finlande, de l'Allemagne et de la Suède, où l'administration locale dispose d'une autonomie beaucoup plus importante. Dans le cas de la Suède, par exemple, le gouvernement conservateur au pouvoir entre 1991 et 1994 a soutenu la nécessité de soumettre les services à la concurrence et de mettre en place des relations acheteur-prestataire entre autorités publiques. Toutefois, la législation qu'il a adoptée était une loi habilitante, qui permettait aux collectivités locales de sous-traiter les services à des entreprises privées, et non une loi exigeant cette procédure. La nature de l'évolution politique enregistrée dans de nombreux pays ne concerne pas tant les succès des



partis conservateurs dans les urnes, aux niveaux local et national, mais plutôt la mesure dans laquelle les idées à prédominance conservatrice concernant le rôle du marché et du secteur privé dans l'administration locale et les services locaux ont été acceptées par les partis de centre-gauche ainsi que par la droite et le centre-droite traditionnels.

La mesure dans laquelle celles-ci ont eu des effets dans différents pays dépend du degré d'intervention du gouvernement dans le secteur municipal et des exemples tirés du rapport du CCRE, « Controlling, co-operating, cajoling », illustre la variété des approches. À la différence de l'imposition centrale des politiques

par le gouvernement constatée au Royaume-Uni, d'autres pays n'ont connu que peu de dirigisme, voire même pas du tout. En France, la tendance consistant à s'éloigner du financement central et du contrôle des administrations locales a eu pour conséquence que le gouvernement central a presque entièrement abandonné à la discrétion des collectivités locales les décisions portant sur la façon dont les services locaux sont assurés. Le rapport observe une approche différente aux Pays-Bas, où le gouvernement central n'a pas exigé des collectivités locales qu'elles entreprennent des réformes, mais, en tant que gouvernement maniant la « carotte », a beaucoup œuvré pour inciter les municipalités à modifier leur

⁶ Renforcer le dialogue social dans les collectivités locales et régionales des nouveaux États membres et des pays candidats – Aperçu des résultats, Ecotec pour le CCRE et la FSESP, octobre 2005

approche de la fourniture de services. Il en va de même en Suède, où le gouvernement s'est davantage impliqué dans la collecte de statistiques relatives aux performances et à la qualité dans le secteur municipal, encourageant ainsi une tendance constatée chez les administrations locales, un grand nombre de collectivités examinant et évaluant actuellement leurs services en les comparant à ceux des autres collectivités locales.

Le « *New Public Management* »

La théorie et la pratique du « *New Public Management* » (NPM) se sont répandues dans de nombreux pays de l'Union européenne, et même au-delà. Sa définition est ouverte au débat, et un article suggère qu'il peut comprendre une très large gamme d'éléments – « réduction des effectifs, décentralisation, adoption d'un système d'entreprise commerciale, délégation de la gestion, sous-traitance, concurrence, responsabilité des performances, remplacement du contrôle des intrants par un contrôle des résultats, comptabilité d'exercice, mesure des performances, attribution des responsabilités, gestion du personnel, renforcement du pouvoir des citoyens et des employés, guichet unique, séparation de la politique et de l'administration et utilisation accrue des technologies de l'information ».⁷ Le mélange exact de ces différents éléments sera variable de pays à pays, et dépendra des traditions politiques et sociales et des effets du dialogue social, mais il est clair que dans l'ensemble des pays examinés dans cette étude, l'influence du NPM est démontrée.

Taille et responsabilités des collectivités locales et régionales

Un débat courant au sujet de la réforme de l'administration locale a porté, dans plusieurs pays, sur la nécessité pour les municipalités de coopérer, voire même de fusionner, afin d'améliorer l'efficacité de leurs services. La coopération entre municipalités ou la création d'autorités communes est monnaie courante dans plusieurs pays examinés dans l'étude, notamment en Finlande, en Allemagne et en France. La réorganisation des collectivités locales a déjà lieu dans les États baltes, et un projet majeur de réorganisation est actuellement en cours en Finlande. Ces initiatives sont importantes, et peuvent faire la différence entre le maintien de services assurés par les municipalités et la nécessité

de faire appel au secteur privé ou au secteur du bénévolat. Un autre facteur important est l'attribution des responsabilités aux collectivités locales et régionales. Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit d'un facteur important dans les nouveaux États membres, au moment où un processus de décentralisation venant du gouvernement central est en cours. Il joue toutefois un rôle important dans toute une série d'autres pays – l'Italie et la Grèce, par exemple – où des démarches ont été entreprises, ou sont en cours de discussion, en vue de centraliser ou de déplacer les responsabilités entre les différents échelons administratifs. La décentralisation peut constituer un autre facteur venant s'ajouter aux pressions financières auxquelles l'administration municipale est confrontée si l'attribution de nouvelles responsabilités ne s'accompagne pas d'une augmentation correspondante des financements provenant du centre, ou du pouvoir de collecter davantage de recettes par le biais des impôts locaux.

L'amélioration de la qualité

L'exemple suédois n'est qu'un exemple parmi de nombreux autres montrant que les municipalités de toute l'Europe ont vraiment opéré un changement, en cherchant des moyens d'améliorer la qualité de leurs services par l'apport de modifications à la façon d'assurer les services. Cette démarche a été encouragée par certains gouvernements nationaux et, du moins en termes de déclarations officielles, l'évolution la plus claire a eu lieu au Royaume-Uni, non seulement en mettant l'accent sur la qualité, mais aussi en affirmant que les tests de marché imposés aux collectivités locales dans le passé pourraient avoir des conséquences négatives sur la qualité des services.⁸ Une étude⁹ des tendances constatées au niveau de l'administration locale dans quatre pays souligne les conséquences négatives que peut avoir la sous-traitance par rapport à des formes antérieures de relation, notamment entre secteur public et secteur du bénévolat, avec un probable effet de « dominos » sur les services: « les relations à long terme basées sur la confiance ont été remplacées par des relations à court terme, de relations à caractère contractuel, changeant ainsi la nature du partenariat entre gouvernement et secteur tertiaire ». La même étude indique que parmi les tendances futures, on pourrait assister à l'organisation accrue de services publics par l'intermédiaire de réseaux auxquels participeront une série d'organisations diverses.



Un élément important de cette quête de l'amélioration de la qualité est la tendance croissante à contrôler et à étalonner les services, en établissant une série d'indicateurs de performances permettant aux municipalités de comparer leurs services, ou du moins les résultats quantifiables de ces services, à ceux d'autres collectivités locales. Plus nombreux seront les services évalués de cette manière et les conseils municipaux classés dans des tableaux, plus il y aura de pression pour trouver des moyens d'améliorer les performances.

Une réaction spécifique et innovante à la pression en faveur d'une amélioration de la qualité est venue du syndicat municipal norvégien Fagforbundet à la fin des années 1990. Cette organisation syndicale a lancé son expérience de municipalité modèle avec pour objectif d'amener toutes les parties prenantes – conseillers municipaux, gestionnaires, employés, syndicats et citoyens locaux – à participer à un examen des

services. Même s'il s'agissait d'une initiative syndicale, celle-ci a reçu des soutiens venant de l'ensemble de l'échiquier politique.

Les aptitudes et compétences

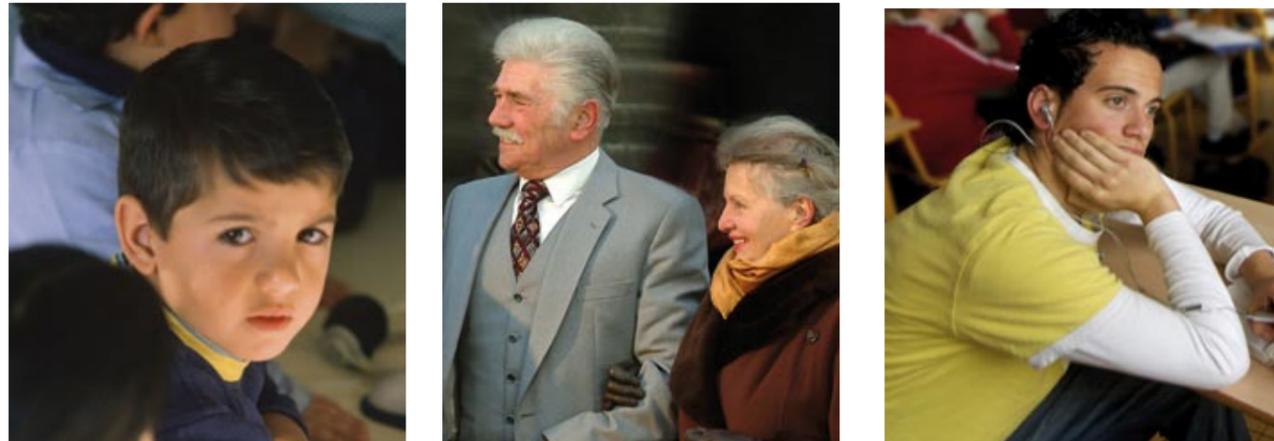
Les collectivités locales pourraient se voir contraintes d'envisager des changements dans la fourniture des services s'il leur manque le personnel qualifié nécessaire pour profiter des nouvelles technologies, tant en termes d'efficacité interne que d'exigences et de pressions extérieures poussant à adopter le système de l'administration électronique (« e-government »). Une rationalisation significative et une automatisation des services administratifs (de « back office »), ainsi que l'introduction de la technologie des centres d'appel, ne seront rendues possibles qu'au moyen d'une coopération entre municipalités et/ou entre les municipalités et le secteur privé. À une échelle différente,

⁷ « Trajectories in public administration reforms in European Continental countries » (Les trajectoires des réformes de l'administration publique dans les pays d'Europe continentale),

L.Torres, Australian Journal of Public Administration, 63(3), septembre 2004

⁸ Office of the Deputy Prime Minister (Bureau du vice-Premier ministre britannique), Local Government Act 1999, Part 1, Best Value and Performance Improvement, (Loi sur l'administration locale de 1999, Partie I, Best Value et amélioration des performances), 2003

⁹ Brandsen, T. et van Hout, E., « Co-management in public service networks – the organisational effect » (La cogestion dans les réseaux de service public – effet organisationnel), Public Management Review, 8:4, 2006



les municipalités des nouveaux États membres pourraient se voir contraintes d'avoir recours à des organisations extérieures en raison d'un manque généralisé de personnel qualifié.¹⁰

Le problème auquel seront confrontés les nouveaux États membres pourrait se révéler plus aigu, à cause de la forte émigration dans certaines catégories de personnel qualifié, mais la question de la pénurie de main-d'œuvre concerne une série bien plus importante de pays, et est liée aux effets du changement démographique. Il peut s'agir d'un défi particulièrement difficile à relever pour les petites municipalités et pour celles qui sont situées dans des zones plus reculées ou rurales, où il peut être plus difficile de trouver le personnel adéquat. Dans les zones plus urbaines, il peut y avoir une offre plus importante de personnel qualifié, mais on peut aussi trouver une plus grande concurrence obligeant les collectivités locales à repenser la manière dont elles recrutent et gardent les employés.

L'évolution démographique

La Commission européenne, ainsi que la plupart des États membres de l'Union européenne, a une conscience aiguë des conséquences globales du changement démographique. La proportion de personnes âgées étant en augmentation dans l'économie, le rapport entre les actifs et les inactifs s'en trouve modifié, et ce phénomène a pour conséquence qu'un nombre plus réduit de travailleurs finance les recettes fiscales exigées par les administrations centrale et locale. Comme nous l'avons déjà mentionné dans

la section relative aux compétences, le vieillissement de la main-d'œuvre peut avoir des répercussions sur les municipalités en termes de disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée, mais aussi en termes d'augmentation des exigences concernant les services sociaux et de santé.

Des modifications majeures de la population, à la fois au sein des différents pays et de part et d'autre des frontières, posent d'autres défis aux collectivités locales. Dans certaines régions du Royaume-Uni, l'important afflux de travailleurs migrants a donné le coup de pouce tant attendu aux marchés locaux du travail. Toutefois, cette augmentation brutale de la population peut également entraîner une demande accrue en termes de services de santé et d'éducation. Dans le cas contraire, un recul de la population par suite d'une migration interne ou internationale peut signifier que les municipalités se retrouvent confrontées aux mêmes coûts, ou même à des coûts plus élevés, pour assurer une série de services à l'intention d'une population en déclin. Dans ces circonstances, il peut être difficile, pour une collectivité locale, de réduire les services allant au-delà du strict nécessaire afin de fournir un service durable.

Les tendances futures

Une étude¹¹ portant sur l'administration locale suggère que l'on « s'attend à ce que les réformes de gestion s'inspirant du NPM continuent de jouer un rôle important dans l'administration locale ». Ses auteurs ont également prévu ce qui suit: « une croissance considérable de la participation du secteur privé à la

¹⁰ Vanags, E. et Vilka, I., « Local government in the Baltic States: similar but different » (L'administration locale dans les États baltes: semblables mais différents), Local Government Studies, 32:5, 2006

¹¹ Proeller, I., « Trends in local government in Europe » (Les tendances dans l'administration locale en Europe), Public Management Review, 8:1, 2006



fourniture de services publics; une extension des réseaux de gouvernance locale composés d'acteurs publics et privés, notamment par le biais d'un nombre accru de partenariats public-privé ». L'étude en question faisait la différence entre cette relation et une véritable privatisation, en expliquant que: « les experts semblent s'accorder très largement pour dire que l'adoption du style d'entreprise dans la fourniture des services publics locaux, par exemple au moyen d'une privatisation officielle, revêtira une importance relativement faible à l'avenir ». L'étude a également indiqué que les fusions et réorganisations se poursuivraient, notamment avec une décentralisation accrue vers le niveau local et « la réalisation de l'autogestion locale dans les États en cours de transformation ».

Ces facteurs, tout comme une mesure accrue des performances, ainsi que des audits et un étalonnage renforcés, suggèrent fortement que l'administration municipale et ses employés continueront de traverser des temps difficiles. Le rôle du dialogue social pourrait se révéler capital s'agissant de faire en sorte que les démarches de réforme des services locaux soient réalisées en douceur et avec efficacité, en tenant compte des besoins des employés, des conseils et des usagers des services. La section suivante du présent rapport examine quelques unes des principales tendances concernant les changements dans la fourniture des services et le rôle du dialogue social dans ces processus.

3 Les tendances en matière de prestation de services: réagir aux moteurs du changement

Dans l'Europe entière, les municipalités réagissent de très diverses manières aux différentes pressions en faveur du changement qui ont été examinées dans la section 1. Les voies de réforme qu'elles ont suivies peuvent relever de leur propre initiative, en association avec d'autres collectivités locales ou des associations de collectivités locales, ou bien relever du gouvernement central. La présente section examine les principales tendances, en passant en revue les pays dans lesquels ces tendances ont particulièrement pris racine, et souligne certains exemples spécifiques repris des études de cas de ce projet. Elle tente également de mettre en perspective les différents changements et tendances, les approches de la réforme dans les différents pays étant susceptibles de varier en fonction des différentes façons dont ceux-ci ont approché la fourniture de services dans le passé, avec différents points de vue, par exemple, quant à la mesure dans laquelle les secteurs privé et du bénévolat peuvent être considérés comme des prestataires acceptables de services municipaux.

Le maintien des services en interne

À certains égards, c'est là le type de réforme le plus difficile à identifier de l'extérieur. De nombreux employeurs municipaux dans toute l'Europe auront examiné la manière dont ils assurent les services, avancé des propositions de réformes et consulté les organisations syndicales au sujet des changements. Toutefois, dans certains cas, le

processus devient plus visible en fonction des circonstances ainsi que des processus politiques et des parties concernés.

À Stuttgart, par exemple, un processus important de consultation est actuellement en cours au sujet des changements qu'il est possible d'apporter à la collecte de déchets. La municipalité a établi un sous-comité afin d'explorer les possibilités de réorganisation du service. Des représentants du Comité du personnel de la municipalité font partie du sous-comité, et en même temps, la collectivité procède à une consultation avec les citoyens locaux, en leur demandant leur avis sur les réformes possibles. L'employeur et le syndicat ont réussi à réinstaurer ce dialogue social, à la suite d'une période de conflit en 2007, lorsque des propositions de coupes substantielles dans le service se sont heurtées à des actions syndicales.

Dans la région de Kainuu, en Finlande, les municipalités étaient inquiètes de l'efficacité de leurs services de restauration et de nettoyage. Les services ont été organisés différemment d'une municipalité à l'autre, et les prix ont considérablement varié. En raison de la nécessité de réduire les coûts, certains responsables des collectivités locales envisageaient sérieusement de soumettre les services à un appel d'offres. Face à cette situation, tous les syndicats du secteur public se sont réunis avec les municipalités de la région et

avec des chercheurs universitaires, afin de lancer un projet de révision des services de nettoyage et de restauration dans la province.

Un élément important du projet de la région de Kainuu était le processus très large de consultation, qui associait conseillers municipaux, délégués syndicaux, représentants de la sécurité, responsables locaux, managers, et tous les travailleurs directement impliqués dans les services. Le résultat en a été une série de changements apportés à l'organisation des services, dans le cadre d'une approche plus harmonisée en matière de tarification et de qualité. Une révision complète des compétences et des besoins en matière de qualifications a également eu lieu, avec l'établissement d'un plan de formation pour l'ensemble du personnel. Les relations avec la clientèle et la qualité du service ont représenté une autre part importante du processus de consultation avec les employés capables de discuter et de proposer des moyens de mieux répondre aux demandes des clients et d'obtenir des niveaux adéquats de qualité. En plus de toutes ces questions, le projet a également garanti que le bien-être du personnel serait pris en considération.

Une autre initiative qui, au départ, consistait dans l'idée que les municipalités pouvaient assurer des services améliorés sans avoir recours à la sous-traitance était l'expérience de municipalité modèle en Norvège. Lancée par le syndicat municipal Fagforbundet à la fin des années 1990, cette initiative a reconnu qu'il était nécessaire d'aborder la question de la qualité du service mais, comme le reconnaissait une lettre du président de ce syndicat, Jan Davidsen: « personne ne sera mieux à même de mener ce travail de développement que les municipalités elles-mêmes et leurs employés ». ¹² Un élément clé du projet consistait à donner aux différents acteurs le temps d'examiner leurs services et de contrôler la qualité, les coûts et les profits sur une longue période au lieu de répondre aux pressions à court terme incitant à faire des économies. Un autre facteur important a été la reconnaissance, de la part des employeurs comme des syndicats, du fait que les changements pouvaient impliquer de remettre en question les pratiques établies.

Le commentaire d'un acteur politique qui a participé au processus souligne à quel point l'expérience a reçu le soutien de l'ensemble de l'échiquier politique: « l'un des aspects les plus positifs du travail au sein du groupe de pilotage a été un désir commun de mettre en œuvre

de bons projets de développement au profit des résidents du district urbain. Nous avons laissé nos différences de côté avant de débiter les réunions, et avons mis à profit le temps nécessaire pour parvenir à cet accord. Nous avons tiré profit de nos divergences d'origine et d'opinion en tant qu'atout lors de nos pourparlers et de nos discussions. Cela a constitué une expérience positive, que je serai heureux de transmettre ». (homme politique du Parti progressiste) ¹³

Le processus de dialogue social impliquait, dans le cadre de ce projet, la participation large et active des employés et des syndicats pour procéder à « une transition de l'adversité au partenariat avec la direction municipale pour ce qui est des tâches importantes de réorganisation ». ¹⁴ L'objectif était de parvenir à un consensus sur le changement et d'arriver à prendre des « décisions communes soutenues et respectées par tout le monde ... déterminées par le dialogue ». Steinkjer a été la deuxième municipalité à adhérer à cette expérience, et une initiative particulière au sein de la collectivité locale a consisté à examiner les schémas de travail posté dans une résidence médicalisée locale. Les schémas de travail posté étaient un domaine traditionnellement régulé de manière étroite par les organisations syndicales, mais les partenaires sociaux locaux ont pu examiner comment le système fonctionnait, et ont proposé un nouvel aménagement qui répondait mieux aux besoins des résidents. Un schéma de changement beaucoup plus flexible a été adopté, organisé selon une durée de six semaines et en tenant compte des besoins des résidents au cours de cette période. Le processus a également associé certains employés en assumant la responsabilité collective de l'organisation du système, moyennant une confiance accrue de la part de la direction, ce qui permet aux travailleurs de contrôler les schémas de travail posté.

Un élément capital dans ce cas spécifique, mais aussi, plus largement, dans le cas de l'expérience de municipalité modèle, est la nécessité d'une évaluation adéquate. Il ne s'agit pas uniquement d'un accord sur le processus et les résultats de la réforme, mais il faut également comprendre que les différents acteurs doivent se mettre en retrait après l'événement et évaluer si les services se sont améliorés. Il convient également d'évaluer si toutes les parties considèrent que ces changements ont été positifs.

¹² Lettre confirmant le premier accord sur une expérience de municipalité modèle conclu avec le Conseil municipal de Sørum en 1998.

¹³ Modellkommuneforsøk, Stranden, K. et Dalby, K. (2004)

¹⁴ Modellkommuneforsøk, Stranden, K. et Dalby, K. (2004)

La remunicipalisation

Occasionnellement, les municipalités peuvent se retrouver en situation d'envisager de réintégrer ces services aux services internes – dans un processus de remunicipalisation – dans l'éventualité où les sous-traitants font faillite, ou ne produisent pas le niveau de qualité exigé par le contrat conclu avec la collectivité locale, et qu'un nombre limité d'autres prestataires est disponible. Toutefois, il peut aussi arriver que les collectivités locales décident de procéder à un examen de leurs opérations afin d'étudier la possibilité que des services soient mieux assurés par une main-d'œuvre interne. Ce faisant, il peut s'agir, non seulement d'améliorer potentiellement la qualité, mais aussi d'obtenir des coûts plus faibles. Un certain nombre de municipalités allemandes l'ont fait dans le cas du nettoyage de bâtiments et de la collecte de déchets, par exemple. En réexaminant l'organisation du travail, en investissant dans de nouveaux équipements et en révisant les éléments de la rémunération et les conditions de travail, et notamment les horaires de travail, les collectivités locales de Dortmund, Fribourg, Hannover ainsi que la collectivité fusionnée de Soltau-Fallingb. sont parmi celles qui ont défendu l'organisation des services en interne sur la base d'une qualité améliorée et d'un coût encore moindre. Cela peut impliquer l'adoption d'une approche différente de l'évaluation des coûts. Dans le cas du nettoyage, par exemple, certaines municipalités envisagent d'assurer l'entretien des équipements et installations fixes, et examinent la manière dont celui-ci peut être amélioré avec une économie de coûts sur le long terme, par l'adoption de différentes méthodes de nettoyage.

Dans plusieurs villes allemandes du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie notamment, des débats locaux importants ont lieu au sujet des services de collecte des déchets. La région a connu une série d'exemples¹⁵ de remunicipalisation à Rhine-Sieg, Rhine-Hunsrück, Uckermark, Ludwigshafen, Dossenheim, Fürstenwalde, dans le sud du Brandebourg, à Potsdam, ainsi que l'exemple connu de Bergkamen.

L'exemple de l'entretien des parcs à Nuremberg démontre le potentiel de coopération des syndicats et des collectivités locales en vue de proposer



¹⁵ « Die Deutsche Entsorgungswirtschaft im Jahr 2010 » (L'activité d'élimination des déchets en Allemagne en 2010), Lindauer Managementberatung, cité dans Waste Management Companies in Europe 2007

des méthodes innovantes d'examen et d'évaluation de l'organisation des services. Le service a été privatisé au milieu des années 1990, mais plus récemment, les collectivités locales se sont préoccupées du fait que ce service ne produisait pas les résultats escomptés par rapport aux sommes investies, en raison du niveau élevé de soutien administratif nécessaire et des coûts liés au contrôle de la qualité et à la procédure d'appel d'offres. La municipalité n'a pas été convaincue par l'idée consistant à réintégrer tout simplement le service sans évaluer au préalable les coûts potentiels que cette réintégration impliquait. En conséquence de quoi, en consultation avec le syndicat ver.di, le conseil municipal a décidé de lancer une étude pilote en vue de comparer l'exploitation par le secteur privé et l'organisation de ce service par la municipalité, avec pour objectif d'améliorer la qualité et la productivité. Seize nouveaux emplois affectés à l'entretien des parcs ont été créés à la municipalité, ces travailleurs se voyant chacun attribuer une zone spécifique des parcs et jardins de la ville à entretenir. Le coût et la qualité de cette équipe interne seront comparés à ceux des sous-traitants privés qui couvrent le reste de la ville, et examinés à la fois par la municipalité et par les syndicats au cours des trois prochaines années.

La privatisation

Le terme de privatisation peut recouvrir une très grande variété de processus différents, qui se sont développés et ont évolué lorsque les collectivités locales et les gouvernements nationaux se sont mis à rechercher de nouveaux moyens, non seulement d'assurer des services, mais aussi de financer des projets d'investissement de capitaux, puis d'assurer les services liés à ces projets. Même si la tendance lourde consistant à privatiser les services municipaux remonte au début des années 1980, cela ne veut pas dire que le secteur privé n'ait pas joué un rôle important dans l'organisation de certains services, et ce depuis de nombreuses années. En France, les entreprises de service privées étaient déjà actives dans le secteur de l'administration locale, les compagnies des eaux, en particulier, ayant derrière elles une longue histoire de concessions reçues des municipalités françaises. De même, en Allemagne, le secteur du bénévolat ou des associations à but non lucratif a été un prestataire majeur de services sociaux et de soins de santé, à côté des hôpitaux publics et d'autres institutions de services sociaux gérées par les municipalités.

Les différentes formes de privatisation, ou les différents concepts liés à la privatisation comprennent la sous-traitance, l'« outsourcing », l'externalisation, les partenariats public-privé, les partenariats stratégiques de prestation de services et les initiatives de financement privé (« private finance initiatives »). Certains de ces concepts se recoupent dans une très large mesure, mais il existe aussi de grandes différences en ce qui concerne leurs implications pour la prestation de services et la mesure dans laquelle le dialogue social peut influencer ou guider les effets de ces changements sur la prestation de services.

La sous-traitance

La forme la plus élémentaire de privatisation consiste dans la sous-traitance passant par l'organisation d'un appel d'offres concurrentiel, c'est-à-dire qu'une municipalité lance un appel pour recueillir des offres de prestation d'un service spécifique, pour une période spécifique, puis choisit l'offre la plus intéressante en termes de coût, sauf s'il y a lieu de douter de la capacité du soumissionnaire à fournir le service en question avec les normes de qualité désirées. C'est, pour l'essentiel, la forme de privatisation qui est devenue la plus populaire à partir du début des années 1980 auprès des collectivités locales britanniques (surtout anglaises) contrôlées par le parti conservateur, le principal souci étant de réduire les coûts en sous-traitant des services intensifs en main-d'œuvre, tels que le nettoyage, la restauration et la collecte des déchets.

Du point de vue des conservateurs, l'essence de cette réforme de la prestation de services consistait uniquement à réduire ce qu'ils considéraient comme des coûts excessifs, notamment les coûts de la main-d'œuvre, et un effet collatéral non négligeable a été l'affaiblissement des syndicats. À cet égard, par conséquent, il existait une contradiction dans l'idée selon laquelle le dialogue social pouvait jouer un rôle dans le processus, l'un des résultats étant une érosion du dialogue social, dans la mesure où les syndicats des administrations locales ont eu des difficultés à conserver leurs adhérents et leur organisation syndicale chez un grand nombre de ces sous-traitants privés, ou ont été dans l'impossibilité de le faire. Par contraste, l'effet de la pression des appels d'offres concurrentiels a été de renforcer le dialogue social au sein des administrations locales elles-mêmes, certaines collectivités locales ayant commencé de travailler en plus étroite collaboration avec les

syndicats afin d'examiner si les réformes internes aideraient à améliorer l'efficacité et l'efficience de la fourniture des services, et à conserver ainsi les services en interne.

Dans d'autres pays européens, où des collectivités locales ont autorisé l'organisation de services relevant du secteur privé dans leurs services publics, et des appels d'offres concurrentiels pour les contrats, aucun de ces pays n'a suivi l'exemple britannique s'agissant de légiférer à ce sujet au niveau national afin d'obliger les collectivités locales à passer par la procédure d'appel d'offres concurrentiel. Dans certains États membres également, et notamment des pays nordiques, le degré élevé de syndicalisation et de couverture des négociations collectives signifiaient que les possibilités de réduction des coûts par des réductions de salaires et une révision à la baisse des conditions de travail étaient beaucoup plus limitées que dans des pays tels que le Royaume-Uni, où la négociation collective concerne moins de 20% des travailleurs dans l'ensemble du secteur privé, et seulement un sur dix dans certains secteurs des services.

La privatisation de la collecte et de l'élimination des déchets s'est répandue dans plusieurs États membres de l'Union européenne, alors qu'un certain nombre d'entreprises multinationales émergent comme des acteurs majeurs. La privatisation dans ce secteur particulier est même répandue dans des pays comme la Finlande ou la Suède¹⁶, où le potentiel d'économie de coûts par le biais de coûts du travail plus faibles était plus limité que dans d'autres pays à cause de l'existence de conventions collectives couvrant la gestion privée des déchets. La sous-traitance de services tels que la collecte des déchets et l'entretien des terrains, par exemple, a augmenté de manière significative dans les nouveaux États membres comme les Républiques tchèque et slovaque, où les contrats, bien souvent, n'ont pas été octroyés sur la base d'un appel d'offres concurrentiel, mais où les services seraient directement achetés, ou bien encore où les municipalités peuvent même se montrer réticentes à révéler la méthode d'attribution du marché public. Une étude¹⁷ conclut ce qui suit: « les principaux problèmes de la sous-traitance sont liés à la sélection de l'entreprise privée fournissant le service, à la qualité de l'établissement du contrat, à la qualité de la gestion du contrat et aux résultats de la sous-traitance ».

La capacité à maintenir les coûts à un faible niveau tout en maintenant la qualité est un thème récurrent dans l'évaluation des effets des appels d'offres concurrentiels, et un thème qui incite les municipalités et les syndicats à la réflexion en Allemagne, où l'on a assisté à un certain nombre de cas d'alliances entre des syndicats et des militants locaux afin de résister aux privatisations ou d'inverser le processus.

L'étude de cas britannique portant sur le Conseil du comté du Cambridgeshire montre ce qui peut être accompli dans la pratique lorsqu'une collectivité locale respecte la lettre et l'esprit du code de « Best Value » – le système mis en place en 1999 par le gouvernement travailliste pour remplacer le CCT. Le syndicat UNISON a été pleinement consulté dès les premières étapes, lorsque la municipalité a décidé que la privatisation pourrait constituer la meilleure option pour son service archéologique. On a également donné aux employés voix au chapitre, par le biais d'un forum du personnel spécifiquement instauré pour la procédure, et – évolution novatrice s'il en est – une brochure en ligne a garanti un accès facile de tous les membres du personnel à toute une série d'informations relatives aux organismes soumissionnaires. Même si le syndicat rapporte que la majorité des membres du personnel a accepté l'idée de privatisation, la possibilité a été donnée à un membre du personnel de faire valoir des contre-arguments. En fin de compte, cependant, la majorité des employés a soutenu l'externalisation du service auprès d'une fiducie à vocation éducative plutôt que d'une entreprise à but lucratif, et ce qui a d'ailleurs été la décision finale prise par le Conseil de comté.

La « Private Finance Initiative » et les partenariats public-privé

Après avoir fixé le rythme en ce qui concerne les appels d'offres concurrentiels obligatoires et d'autres formes de privatisation, les gouvernements conservateurs au Royaume-Uni ont continué de rechercher de nouvelles façons de faire participer le secteur privé à la fourniture de services publics. À la fin des années 1980, ils ont adopté les premiers accords d'initiative de financement privé (« private finance initiative », PFI), puis ils ont officiellement lancé cette politique en 1992. Malgré une certaine variété dans la nature des projets PFI, l'idée générale était que des entreprises privées ou des consortiums d'entreprises

avanceraient des offres pour concevoir, financer, construire et exploiter des équipements pour le secteur public. Cela peut comprendre des écoles, des hôpitaux, des routes, l'éclairage urbain ou toute évolution majeure exigeant un investissement de capitaux. On attendait des consortiums privés qu'ils couvrent le risque financier lié à la livraison d'un projet en temps utile. Ces consortiums profiteraient ensuite d'un paiement annuel garanti de la part de l'autorité publique, versé durant toute la durée du projet, qui peut aller jusqu'à 25 ans. Durant cette période, le consortium serait propriétaire de l'équipement, mais celui-ci reviendrait à terme au secteur public, qui le posséderait et le contrôlerait à la fin de la période couverte par le contrat.

Même si elle est une politique conservatrice, la PFI a non seulement été reprise et soutenue par les gouvernements travaillistes qui leur ont succédé sous Tony Blair puis Gordon Brown, mais elle a également été soutenue avec enthousiasme avec, à l'adresse des autorités publiques, le message clair que si celles-ci souhaitent entreprendre un important projet d'investissement, elles devraient le faire via une PFI, les financements publics n'étant pas disponibles. Par conséquent, la croissance modeste des PFI sous le gouvernement conservateur de John Major entre 1992 et 1997 est devenue une croissance exponentielle sous ses successeurs travaillistes. En 1996, seuls 21 accords de PFI avaient été signés dans le secteur public. Depuis 1997, le nombre de projets PFI approuvés chaque année au Royaume-Uni a été en moyenne de 60.

Habituellement désigné sous le nom de PFI au Royaume-Uni, des projets de capitaux similaires ont commencé à être lancés dans toute l'Europe, où ils sont le plus souvent dénommés « partenariats public-privé ». Initialement, le nombre de projets était réduit, et ce n'est qu'en 2004 que le nombre et la valeur des projets dans le reste de l'Union européenne a atteint ou dépassé le total annuel des projets conclus au Royaume-Uni.

Les PFI et PPP (partenariats public-privé) ont atteint une certaine notoriété au Royaume-Uni, où un débat très important a eu lieu, mené principalement par les syndicats¹⁸, autour de la question de savoir s'ils produisaient nécessairement des résultats par rapport à aux sommes

investies, étant donné que les conditions de concurrence ne sont pas équitables entre projets PFI et investissements financés par le secteur public lorsque les autorités publiques doivent prendre une décision et choisir entre les deux options.

Toutefois, ce n'est pas là la principale question s'agissant de déterminer si ces projets constituent des moyens alternatifs d'assurer des services municipaux. Pour l'essentiel, ils constituent une autre forme de privatisation, dans laquelle le service fourni, par exemple la réparation et l'entretien de l'éclairage urbain, fait partie d'un grand projet de capitaux à long terme impliquant des travaux majeurs de construction – dans ce cas, le remplacement de tout ou partie (partie substantielle) de l'éclairage urbain d'une municipalité.

Les PPP se sont répandus rapidement dans toute l'Europe. En France, par exemple, on signale que les collectivités locales¹⁹ sont les utilisateurs les plus enthousiastes des PPP. Une modification de la loi en 2004 a ouvert la voie à une augmentation du nombre de projets, et les collectivités locales de petite taille et aux ressources limitées sont les plus susceptibles de pouvoir correspondre aux règles qui exigent des autorités publiques qu'elles expliquent les raisons pour lesquelles un PPP est nécessaire, plutôt qu'un projet à financement public. L'Allemagne a également connu une hausse du nombre de PPP, avec des projets couvrant les écoles, les sports et les équipements de loisirs, les transports et la construction d'immeubles de bureaux. Un rapport²⁰ de l'Institut allemand des questions urbaines indique que ce sont essentiellement les grandes municipalités qui participent aux projets, une étude montrant que plus des trois quarts des collectivités locales ne sont pas impliquées dans des PPP, et n'envisagent pas d'en conclure.

Une nouvelle législation adoptée en Grèce en 2005 fixe les règles pour les PPP, et autorise explicitement les collectivités locales à utiliser les PPP en tant qu'outil de promotion de leurs buts et de leurs objectifs. Le projet ZEP Kozani, en Grèce, est considéré par les partenaires sociaux comme une manière novatrice d'élaborer un projet en concertation avec les syndicats et les citoyens locaux. Ce projet concerne la conception, le financement, la construction et l'entretien de logements neufs, et un dialogue local large et inclusif a permis aux occupants potentiels des

¹⁸ The Private Finance Initiative: A Policy Built on Sand (« L'initiative de financement privé: une politique bâtie sur le sable »), Professeur Allyson Pollock, David Price et Stewart Player, Public Health Policy Unit, University College, Londres, pour le syndicat UNISON, 2005

¹⁹ « Focus on France », Public-Private Finance, mars 2007

²⁰ Public Private Partnership Projects in Germany – a survey of current projects at federal, Land and municipal level, Summary (« Les projets de partenariat public-privé en Allemagne – une étude des projets en cours aux niveaux fédéral, des Länder et des communes – Résumé »), Institut allemand des questions urbaines, 2006

¹⁶ Waste management in Europe (« La gestion des déchets en Europe »), Public Services International Research Unit, 2006
¹⁷ « Contracting out at local government level » (La sous-traitance au niveau des administrations locales), Public Management Review, 7 (4), 2005

maisons et aux utilisateurs de services locaux d'avoir leur mot à dire dès le début du projet.

Le Royaume-Uni a également fixé les tendances pour ce qui est des accords de partenariat à long terme qui ne sont pas basés sur de grands projets de capitaux, mais associent les collectivités locales et les entreprises privées dans le cadre de relations à long terme allant bien au-delà de la notion fondamentale de sous-traitance. Les partenariats stratégiques de fourniture de services sont des contrats à grande échelle, à long terme, multiservices, et parmi les exemples enregistrés au Royaume-Uni, on peut citer la commune de Middlesbrough dans le Nord-Est de l'Angleterre, où un contrat d'une durée de 10 ans et d'une valeur de 250 millions de livres sterling a été octroyé en 2001 à HSB, avec transfert de personnel des technologies de l'information et de la communication, ainsi que des services financiers, du personnel et d'autres services de soutien. Dans le Conseil voisin de Redcar et Cleveland, Liberata a remporté un contrat de 10 ans et d'une valeur de 230 millions de livres pour fournir des services dans les domaines de la finance, de la comptabilité, des ressources humaines, des technologies de l'information et de l'informatique, des recettes et des bénéfices, de la gestion des équipements et de la bureautique. Cela peut impliquer, de la part des entreprises, des engagements substantiels à ne pas se contenter de fournir les services, mais aussi à les développer, à effectuer d'importants investissements et, parfois, à réaliser des objectifs spécifiques en matière de création d'emplois.

La coopération entre municipalités et les services partagés

La réorganisation des collectivités locales est actuellement en cours dans un certain nombre de pays, à un moment où les gouvernements et les organisations municipales recherchent des structures plus efficaces et plus efficaces. Une restructuration majeure a été achevée au Danemark, avec la création de collectivités locales plus grandes mais en plus petit nombre. En Finlande, la taille des collectivités locales est en cours d'examen afin de déterminer dans quelle mesure les collectivités locales fusionnées seront mieux armées pour fournir des services. En Lettonie, de petites municipalités sont fusionnées dans le but de réduire le nombre de collectivités locales comptant une population inférieure à

2 000 habitants de 398 à seulement huit. Le résultat de ces fusions peut avoir des conséquences importantes sur la façon dont les services sont assurés, et peut aboutir à des économies d'échelle.

Toutefois, si une fusion complète et permanente n'est pas possible d'un point de vue politique ou administratif, alors l'alternative peut consister en des aménagements temporaires autorisant des coopérations de divers types entre municipalités. Les coopérations de ce type sont très courantes dans une série de pays. L'Association des villes et communes allemandes²¹ avance qu'elles peuvent être un moyen important de réduction des coûts, les services continuant d'être fournis par les employés municipaux. Comme l'affirme une étude²² : « les administrations locales traitent des problèmes plus compliqués, qu'elles ne peuvent pas facilement résoudre à elles seules. Or, des problèmes croissants appellent de nouvelles stratégies; la coopération avec d'autres administrations locales semble être une manière rationnelle d'assurer des services ou de renforcer la position compétitive d'une municipalité ». La coopération entre les collectivités a été reconnue comme « très courante et nécessaire » par le Comité des responsabilités du secteur public en Suède et, par exemple, une loi datant de 1986 encourage dans ce pays la coopération régionale entre les municipalités à partager les ressources et à fournir ainsi de meilleurs services, tant au niveau local qu'au niveau régional.

Sept municipalités ont commencé en 1991 à discuter d'une coopération sur la fourniture de services d'incendie et de sauvetage à Skövde, en Suède. Une commission d'enquête initiale n'avait pas débouché sur des actions immédiates, mais les discussions s'étaient poursuivies et une proposition concrète a été formulée en 1992. Celle-ci associait au départ quatre municipalités, mais au moment où l'accord est devenu opérationnel en 1995, sept collectivités y participaient. L'accord a fonctionné quatre ans, et il a rencontré un tel succès qu'au lieu de le renouveler sous la même forme, les sept collectivités ont décidé d'établir une relation plus permanente, avec une administration centralisée pour le service, sur la base d'une « fédération de communes » (kommunförbund) légalement reconnue. Le résultat est considéré comme un succès en ce qui concerne le service fourni, l'organisation ainsi fusionnée ayant maintenant accès à plus de ressources et étant en mesure de garantir un niveau plus élevé de sécurité dans la région tout au long de l'année.



Les syndicats ont été tenus au courant tout au long du processus de fusion, et ils ont pu se rendre compte qu'il n'y aurait pas de conséquences notables sur les rémunérations et les conditions de travail. Les syndicats estiment aussi que le résultat de la fusion a été positif, en conférant aux nouvelles organisations « une capacité accrue à faire usage des ressources afin d'assurer un meilleur niveau de sécurité dans toute la région ».²³

Toutefois, il convient de rappeler que les choses ne se passent pas toujours sans accroc, même lorsque le processus implique un transfert de travailleurs dans le secteur public. Les coopérations intercommunales de différents types sont très répandues en France, où il existe un très grand nombre (36 783) de collectivités locales, dont beaucoup sont au service de populations réduites. Dans certaines zones, les communes délèguent une série de responsabilités à un organe commun

²¹ Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts (« Coopération intercommunale – exemples de pratique, formes juridiques et application du droit des concessions »), DStGB Dokumentation 51, octobre 2005, Association des villes et communes allemandes

²² Haveri, A., « Complexity in local government change – limits to rational reforming » (La complexité des changements dans l'administration locale – les limites d'une réforme rationnelle), Public Management Review, 8:1, 2006

²³ Entretien avec un syndicaliste pour l'étude de cas

(agglomération), qui fournit alors les services en leur nom. Dans le sud de la France, l'agglomération de Draguignan a été créée en 2002. Elle est responsable d'un certain nombre de services, y compris le tourisme, pour les 16 communes de la zone. Des difficultés sont apparues quand l'agglomération a décidé de regrouper sous sa responsabilité tous les employés des services du tourisme des différentes communes. Ceux d'entre eux qui étaient déjà employés par l'agglomération étaient des fonctionnaires couverts par les dispositions statutaires relatives à la rémunération et aux conditions de travail, alors que la plupart de ceux qui étaient transférés des communes locales étaient, quant à eux, couverts par des types de contrats de travail et de conventions collectives courants dans le secteur privé. Lors de la deuxième phase d'un long processus de négociation, l'agglomération a souhaité harmoniser le statut de l'ensemble des travailleurs conformément aux règles statutaires, ce qui aurait impliqué des réductions salariales comprises entre 50 € et 250 € par mois pour certains membres du personnel transféré des communes. Ce point a ensuite été contesté par l'un des syndicats, et un tribunal a jugé que l'agglomération devait payer aux travailleurs transférés les salaires précédemment convenus, ainsi que les arriérés de salaire éventuels. Même si l'agglomération conteste ce jugement, elle envisage néanmoins de réviser un certain nombre d'éléments de la rémunération et des conditions de travail qu'elle propose à ses employés.

Une coopération entre organisations de secteur public a été réalisée à Sheffield, où un projet de services d'apprentissage destinés aux personnes handicapées a été élaboré conjointement par la municipalité, le conseil municipal de Sheffield et le Care Trust local, qui fait partie du National Health Service (Sécurité sociale britannique). Le syndicat UNISON a également participé depuis le début, des représentants de ses branches administration locale et services de santé ayant pris part aux différentes réunions de consultation qui ont débattu du fonctionnement ultérieur d'un nouveau service commun. Un élément important de cette réforme était le niveau de consultation mis en œuvre avec les usagers du service et d'autres acteurs.

Les services partagés se concentrent notamment sur les synergies et économies d'échelle potentielles pouvant être obtenues lorsque

des autorités publiques utilisent un seul et unique prestataire pour fournir un service ou une gamme de services. Des évolutions en ce sens ont été constatées aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni. L'Association des villes et communes allemandes (DStGB) souligne leur potentiel positif: « la mise en place de centres de services partagés pour l'administration publique en Allemagne n'affaiblit pas les collectivités locales, mais ne fait au contraire que les renforcer. En effet, celles-ci sont libérées de l'obligation de fournir des services de routine, et peuvent consacrer davantage de ressources pour répondre aux besoins individuels des clients et traiter des cas spécifiques »²⁴. Un rapport de la DStGB cite l'exemple de l'administration des frais et des amendes de parking, qui peuvent être traités plus efficacement au nom des municipalités à l'échelle d'une région que par une collectivité isolée.

Le gouvernement travailliste du Royaume-Uni a mis l'accent sur les économies potentielles que peuvent représenter les services partagés, et il entend encourager ce partage, non seulement entre les collectivités locales, mais aussi entre différents services publics. Sa stratégie consiste en partie à réaligner les autorités publiques au niveau régional, de sorte qu'elles recouvrent les mêmes domaines, ou des domaines similaires. L'idée est la suivante: il sera plus facile aux collectivités locales et aux « primary care trusts » dans les services de santé, par exemple, de profiter de l'organisation partagée des services s'ils couvrent la même zone géographique. Les syndicats se préoccupent, entre autres, de la mesure dans laquelle ces fusions de services au sein des services publics représentent un défi pour le syndicalisme en ce qui concerne la représentation des travailleurs et les négociations portant sur les salaires et les conditions de travail, notamment dans les cas où il s'agit de regrouper les travailleurs de l'administration locale, le personnel de police, les travailleurs de santé et les employés des transports, par exemple.

Les entreprises municipales

D'autres formes de coopération sont possibles à différents niveaux de l'administration locale, voire même entre différents pans du secteur

²⁴ Rakeling » oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services (« Rakeling », ou la réforme de l'administration publique en Allemagne via les services partagés), Association des villes et communes allemandes, 2006



public susceptibles de fournir des services similaires. La création en 2006 d'une entreprise municipale de services sociaux et de santé, TioHundra AB, constituait une tentative de s'attaquer au problème de coordination résultant des différentes responsabilités en matière de services sociaux partagées entre les collectivités locales et régionales en Suède. Il s'agissait également d'une réaction à la pression exercée sur l'hôpital de Norrtälje pour qu'il applique un programme rigoureux de réduction des coûts, faute de quoi il serait purement et simplement fermé. Même si l'entreprise est encore relativement jeune, la direction a une opinion positive sur l'expérience, et elle estime qu'« en maintenant regroupés les

soins spécialisés et les soins municipaux, nous assistons à un recul du recours aux soins psychiatriques en milieu hospitalier, et nous obtenons un meilleur traitement et de meilleurs soins pour les personnes âgées par le maintien de services conjoints ».²⁵ La partie syndicale a un point de vue tout aussi positif, non seulement quant au résultat, mais aussi quant au processus, qui est décrit comme « une coopération très ouverte et empreinte de respect mutuel, dans le cadre de laquelle toutes les parties prenantes ont eu voix au chapitre sur toutes les questions relatives à la réforme ».²⁶

²⁵ Entretien avec la direction de TioHundra pour l'étude de cas

²⁶ Entretien avec un syndicaliste pour l'étude de cas

En Finlande, c'est une forme différente de coopération qui s'est déroulée lorsque les communes d'Helsinki, d'Espoo et de Vantaa se sont réunies pour s'attaquer au problème croissant du recrutement de personnel permanent et temporaire pour des emplois municipaux. La Ville d'Helsinki avait créé en 1990 une société pour s'occuper du recrutement, mais après consultation avec les autres communes, les opérations de cette entreprise ont été étendues aux autres villes. Le recrutement de personnel pour effectuer des remplacements temporaires d'employés permanents constituait un problème majeur, et ces villes sont convenues de ce qu'il serait contre-productif de se livrer une concurrence dans ce créneau du marché du travail. Les syndicats ont été pleinement consultés au sujet de la proposition; ils avaient d'ailleurs déjà été associés aux campagnes des collectivités visant à recruter davantage de travailleurs temporaires pour effectuer des remplacements. Les travailleurs intérimaires recrutés sont

couverts par une convention collective relative au secteur des services, qui est très proche de la convention sectorielle relative aux municipalités, et même s'ils sont employés par l'entreprise, et non par les municipalités, ils sont néanmoins couverts par le système de pensions municipal.

En Autriche, le transfert d'une série de services aux entreprises municipales par les autorités de Vienne a constitué une réaction à la politique de la Commission européenne relative aux services publics. Parmi les éléments importants du processus, on peut citer la tradition anciennement établie de dialogue social au sein de la municipalité, une consultation à un stade précoce avec les syndicats et une entente entre syndicats et employeurs au sujet des pressions auxquelles l'administration locale se trouve confrontée. Les deux parties ont également reconnu que des compromis devraient être passés pour déboucher sur des réformes efficaces.

4 Points de réflexion

Il est tout à fait clair que les administrations municipales sont confrontées à des pressions venant d'une série de facteurs nationaux et européens, et réagissent en mettant en œuvre d'importantes réformes des modalités de prestation des services locaux. Si ces réformes doivent déboucher sur des services plus efficaces et efficients, et de meilleure qualité, alors la façon dont les employés sont traités avant, pendant et après ce processus peut être cruciale pour le résultat. Les études de cas présentées dans ce rapport donnent quelques exemples des différentes manières dont les municipalités ont exécuté les réformes, et de la façon dont les syndicats ont joué un rôle dans ces processus. La nature exacte de ce rôle va de la consultation élémentaire à une implication plus active dans le processus de réforme. Dans certains cas, il est évident que la municipalité a déjà décidé d'une ligne d'action bien définie, et les syndicats sont alors consultés au sujet de la mise en œuvre des changements, et plus particulièrement des effets potentiels que ceux-ci peuvent avoir sur les emplois et les conditions d'emploi. Dans d'autres exemples, les syndicats ont été impliqués à un stade plus précoce, lorsque les employeurs de la collectivité locale sont encore en train d'explorer les différentes possibilités de réforme, donnant ainsi aux syndicats de bonnes chances d'influer sur le résultat.

Ces différentes approches soulèvent une série de questions quant au rôle du dialogue social dans la réforme de l'administration locale:

- Les moteurs du changement sont-ils un thème devant être discuté dans le cadre du dialogue social, en faisant en sorte que les employeurs et les syndicats comprennent les pressions qui s'exercent en faveur de la réforme?
- La prestation et la réforme des services figurent-elles normalement à l'ordre du jour du dialogue social?
- Si ce n'est pas le cas, à quel stade les réformes potentielles font-elles l'objet d'une consultation avec les syndicats?
- Comment peut-on assurer une information complète et transparente tout au long du processus de changement?
- Quel est le calendrier du changement, et celui-ci peut-il être maximisé afin de garantir l'éventail d'options le plus large et la consultation la plus exhaustive possibles?
- À quel niveau le dialogue social est-il le plus efficace, et que peut-on faire pour garantir que celui-ci se déroule au niveau local mais, si nécessaire, avec le soutien d'échelons plus élevés?
- Est-il possible d'exploiter le rôle positif que joue parfois le dialogue social dans le cadre de la réforme de l'administration locale afin d'aider à construire et à renforcer le dialogue social lorsque celui-ci est faible ou n'existe pas?

Contexte par pays 5 et études de cas

Autriche

Autriche - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

L'Autriche est une république fédérale composée de municipalités (« Gemeinden ») et d'États fédéraux (« Bundesländer ») qui possèdent leur propre constitution et leurs propres pouvoirs législatifs. Les responsabilités des neuf régions comprennent la distribution d'énergie, la loi et le maintien de l'ordre, la santé, le sport et les loisirs, l'environnement et les transports. La capitale, Vienne, est à la fois une municipalité et une région, et est, avec 1,6 million d'habitants, la plus grande collectivité locale.

Il existe 2 358 municipalités, qui ont la responsabilité des services sociaux, de l'ordre public, de l'urbanisme, des eaux, de l'assainissement, des routes, des ordures ménagères et des transports urbains. Il y avait un petit peu moins de 4 000 municipalités au début des années 1960, mais une réorganisation majeure a entraîné des fusions de certaines petites collectivités. Toutefois, un grand nombre d'entre elles sont de taille réduite selon les normes internationales, et servent une population moyenne de 3 500 habitants environ, presque 75% des communes comptant moins de 2 500 habitants. Il y a eu

des résistances à la poursuite des regroupements, même si cela fait à nouveau l'objet d'un débat.

Les administrations régionales et municipales sont financées par un système complexe de taxation et de transferts, qui comprend des mesures de péréquation au niveau des administrations locales. Les recettes des communes proviennent principalement (aux alentours de 70%) des transferts fédéraux et des recettes fiscales partagées avec l'administration régionale. Seuls 20% environ proviennent de leurs propres ressources de collecte fiscale, 10% provenant de la tarification des services.

Il se peut que le recoupement du financement et de la responsabilité d'une série de services aient contribué à ce qui peut être considéré, au niveau international, comme une adoption relativement lente des réformes. Dans son étude économique de 2007 sur l'Autriche, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) avance par exemple que: « améliorer la qualité et l'efficacité des services publics exigera de surmonter la fragmentation de la prise de décision entre différents programmes de dépenses, tels que les soins hospitaliers et les prestations sociales, et de concentrer les responsabilités en

matière de financement et de dépenses au niveau d'un seul échelon administratif ».

L'étude de l'OCDE décrit également comment le secteur public traverse actuellement une deuxième période de réformes administratives majeures qui ont un impact sur l'administration régionale et municipale. Celles-ci comprennent par exemple une réforme de l'administration scolaire, avec l'obtention d'une flexibilité accrue par une réorganisation de la carte scolaire, et par la consolidation de l'administration des petits établissements, une réforme de l'administration de la santé et du secteur hospitalier, avec un étalonnage de l'organisation et de l'administration du secteur de la santé, la promotion de la coopération administrative entre les municipalités et les États fédéraux, et enfin, la coopération entre autorités publiques pour ce qui est de mettre en place une « e-administration » moins bureaucratique et plus proche du citoyen. Le programme de réforme prévoit des réductions d'effectifs dans le secteur public, avec des plans de réduction globale de personnel comprise entre 15 000 et 16 000 emplois (« équivalents plein temps »), dont 9 000 à 10 000 aux niveaux régional et local.

Fourniture des services

Les régions et les communes révisent leur approche de la fourniture de services depuis le milieu des années 1990, des démarches progressives ayant conduit à l'adoption de certains éléments clés associés au « New Public Management » tels que le « benchmarking » (étalonnage des performances), l'évaluation des performances et l'orientation clientèle. Étant donné leur autonomie politique considérable, les gouvernements régionaux ont repris ces thèmes à des moments et à des degrés différents, mais tous ont pris des mesures en vue de réformer leur fourniture de services en réaction à ces politiques, selon un rapport²⁷ de l'Institut autrichien d'administration publique.

Privatisation, sous-traitance et entreprises municipales

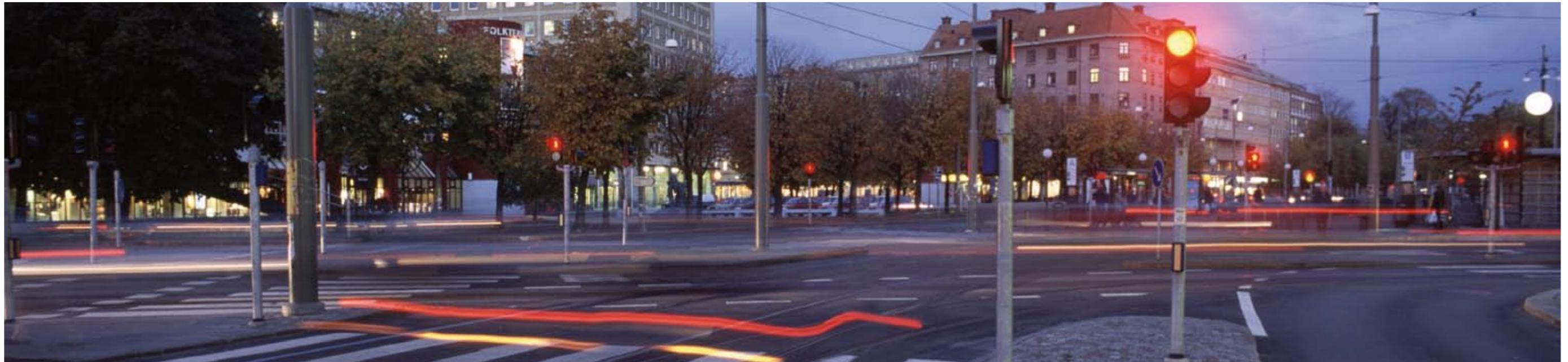
Il y a en Autriche une forte tradition d'étatisme, les banques, les hôtels et les agences de voyages ayant été même été possédées par les communes. Toutefois, on constate depuis le début des années 1990 une tendance à la vente des entreprises d'État, ainsi que des indices de sous-traitance et de privatisation dans les régions et au niveau municipal.

Le rapport de l'Institut de gestion publique indique des exemples de sous-traitance de services par les régions: « la plupart des provinces se sont séparées d'hôpitaux anciennement possédés par la province (par exemple, le Burgenland, la Haute-Autriche, Salzbourg, la Styrie, le Tyrol, le Vorarlberg), ainsi que de services publics tels que certaines parties de l'élimination des déchets et de la distribution d'eau en Haute-Autriche, ou la construction de bâtiments dans le Tyrol ». Les services culturels et de tourisme ont également été sous-traités, avec certains services réglementaires et des services internes tels que la gestion des équipements. Le rapport ajoute que: « ...environ 70 % de toutes les administrations municipales sont impliquées dans la restructuration et la réorganisation proprement dites, et dans la sous-traitance ou la privatisation de certains éléments de leur champ de compétences ».

Coopération entre municipalités

En raison de la taille réduite de nombreuses collectivités locales, beaucoup d'entre elles envisagent de collaborer avec d'autres municipalités, afin de profiter des synergies et des économies d'échelle pour fournir des services. Parmi ceux-ci, on compte traditionnellement l'enlèvement des ordures, le réseau d'égouts et les services des eaux, ainsi que certaines responsabilités des communes dans les services sociaux et de santé. Cependant, cela peut également comprendre les services de « back office » (bureaux administratifs). Ainsi, par exemple, dans la région du Vorarlberg, à l'ouest du pays, les municipalités se sont regroupées au sein d'un réseau de ressources humaines qui permet aux collectivités membres du réseau de recevoir un soutien et des conseils, et même de prêter leurs ressources humaines à d'autres membres du réseau.

²⁷ Public Management Reforms in Austria (Les réformes de la gestion publique en Autriche), Promberger K., Rauskala, I., Franziska, C., Working Paper No. 15, Zentrum für Verwaltungsmanagement (Université d'Innsbruck) et Institut für Public Management (Europäische Akademie Bozen), 2004



Étude de cas: Autriche
Municipalité: Vienne
Services: transports
Type de réforme: entreprise municipale
Facteurs du changement: règles communautaires en matière de concurrence et « New public management »

SITUATION DE DÉPART

Vienne, la capitale de l'Autriche, est la plus grande municipalité du pays, et jusqu'en 1999, la gamme de services qu'elle offrait de manière directe comprenait le gaz, l'électricité, les transports locaux et les services funéraires.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

Toutes les personnes ayant répondu à l'entretien considéraient la domination de la pensée économique néo-libérale à la fin des années 1980 comme le principal moteur conduisant à des changements juridiques, financiers et organisationnels visant à retirer les services au contrôle politique direct de l'administration locale. Les employeurs

ont souligné la pression qu'ils subissent pour satisfaire aux règles communautaires en matière de concurrence, en particulier celles concernant les secteurs de l'énergie et des transports. Les personnes interviewées appartenant aux deux parties sont convenues du fait que la nécessité de réduire les coûts pour la bourse publique n'était ni une considération clé, ni le moteur même des réformes lancées en 1999; cependant, elles ont également indiqué que la nécessité de maintenir les coûts à un faible niveau est devenue depuis lors une considération plus importante, les entreprises ainsi « privatisées » devant à présent opérer dans les conditions du marché, alors qu'elles appartiennent toujours à la ville de Vienne.

OBJECTIFS

L'objectif de la municipalité était d'externaliser les services auprès d'une série d'entreprises privées, chapeautées par une société holding, la Wiener Stadtwerke Holding AG, société toutefois encore détenue par la commune.

PROCESSUS

Le syndicat de l'administration locale GdG a participé depuis le début aux discussions sur les modifications proposées. Grâce

à la participation précoce du GdG, les rumeurs et les craintes du personnel relatives aux réformes ont pu être dissipées. Des négociations détaillées entre le syndicat et les représentants des employeurs, ainsi que des représentants du conseil municipal, ont été menées à l'occasion de nombreuses réunions, et elles se sont concentrées sur les conditions contractuelles du personnel existant et futur. Au centre de ces négociations réussies entre les partenaires sociaux se trouvaient des accords stipulant qu'il n'y aurait pas de licenciements collectifs et que les conditions de travail (y compris le régime de pensions) du personnel existant seraient maintenues.²⁸ En même temps, il a été convenu qu'une nouvelle convention collective serait mise en place pour le personnel du groupe Wiener Stadtwerke entré en service après le 1er juillet 2001.

Le directeur de Wiener Linien responsable des ressources humaines et des affaires juridiques a déclaré: « des compromis ont nécessairement dû être passés, mais les deux parties s'en sont accommodées », un avis dont le président du comité d'entreprise et du comité du personnel se fait l'écho lorsqu'il affirme, en utilisant pratiquement les mêmes mots: « des compromis que nous pouvons accepter ».

RÉSULTATS

La création de l'entreprise Stadtwerke a entraîné une accentuation des conflits entre les différentes catégories de travailleurs, mais chez Wiener Linien ceux-ci sont actuellement résolus par la médiation, étant donné que la même personne préside à la fois le comité d'entreprise et le comité du personnel, mais aussi parce qu'il existe des chevauchements importants entre les organes représentatifs du personnel et les effectifs du syndicat.

La convention collective a maintenu la position du GdG en tant qu'unique syndicat habilité à négocier au nom des différentes entreprises séparées faisant partie du groupe Wiener Stadtwerke, ce qui signifie que tous les nouveaux membres du personnel sont soumis à la même structure salariale, avec pour résultat que certaines catégories ont des salaires plus élevés et d'autres des salaires plus faibles que les travailleurs d'autres entreprises autrichiennes qui opèrent dans ce secteur (par exemple, les employés de Wiener Linien ont des salaires plus élevés que dans le reste du secteur des transports).

²⁸ Un grand nombre des membres actuels du personnel possédaient le statut de fonctionnaires, statut qui donne véritablement la sécurité de l'emploi, et qui a été transféré au personnel des nouvelles entreprises.

La direction a obtenu, par cette convention collective, une plus grande flexibilité opérationnelle. À présent, toutefois, la majorité des employés de la Wiener Stadtwerke Holding sont encore des employés de longue date, qui y travaillaient déjà avant juillet 2001. À Wiener Linien, entre 10% et 20% du personnel sont couverts par la convention collective, mais l'on s'attend à ce que cette proportion passe à 40% en 2014. La rationalisation des opérations est maintenant mise en œuvre de manière progressive, au fur et à mesure que les anciens travailleurs se retirent. Le nombre total d'employés est tombé à 15% depuis 1998.

Les représentants du syndicat et de la direction ont expliqué que les conditions contractuelles ne sont pas directement comparables, et qu'elles ne sont donc ni « meilleures », ni « pires » en ce qui concerne les salaires et les horaires de travail. Toutefois, les représentants syndicaux suggèrent également que, de manière globale, les « anciens » employés disposent de conditions d'emploi plus favorables et plus sûres que les employés relevant de la convention collective²⁹; l'harmonisation par le haut des conditions continue d'être l'objectif de la négociation (par exemple, la création d'un nouveau fonds de pension, avec contribution obligatoire des employeurs, mais contribution facultative des employés, a été négociée; et chez Wiener Linien, la gratuité des transports doit être étendue aux « nouveaux » employés).

Des craintes existent que les futurs mouvements de main-d'œuvre ne conduisent à des réductions de personnel – au 1er avril 2008, le nombre d'employés de l'entreprise municipale Wiener Stadtwerke Holding AG était passé à 12 870³⁰ (contre 15 000 en 1998), alors que chez Wiener Linien, le recul était de 9%, les effectifs passant de 8 692 en 1999 à 7 838 actuellement. La direction est consciente de la nécessité d'éviter les rumeurs et les tensions entre les membres du personnel, et de conserver une ligne claire de communication en vue des négociations, de manière à pouvoir maintenir un dialogue social productif.

Tant les anciens que les nouveaux employés ont, semble-t-il, subi des pratiques de travail impliquant davantage de pression, ce qui a occasionné un stress accru. Toutefois, la direction et le syndicat ont déclaré qu'il était difficile de faire la part des effets de la plus grande flexibilisation et des nouveaux schémas de travail d'une part, et, de l'autre, des questions plus générales de stress accru résultant d'une plus grande demande de services et de l'augmentation de la congestion du trafic à laquelle les conducteurs de bus se voient confrontés.

Le passage à un statut d'entreprise privée a été suivi d'une initiative majeure en matière de formation, y compris, notamment, le développement des compétences en management et en leadership, ainsi que des aptitudes en matière de communication et de service à la clientèle chez le personnel, depuis les contremaîtres jusqu'aux cadres supérieurs de la direction.

Toutes les personnes ayant répondu à l'entretien ont souligné que la qualité des services fournis par les entreprises Wiener Stadtwerke a été maintenue, voire même améliorée depuis la privatisation, mais leurs vues divergeaient quant à la question de savoir si ce résultat avait été obtenu malgré le processus de réforme, ou au contraire grâce à ce processus. Les représentants des employeurs sont heureux d'obtenir de bonnes réactions, de la part du personnel, à la nouvelle culture organisationnelle axée sur le marché, ce qui a eu pour conséquences une plus grande orientation clientèle et une meilleure qualité dans la fourniture des services; ces résultats sont par exemple étayés par des études indépendantes portant sur la satisfaction des citoyens relative aux services fournis par Wiener Linien³¹. Des résultats élevés ont été atteints, et ce malgré un accroissement de la pression de travail et des effectifs en recul.

²⁹ Hermann (2006) signale, dans le projet PIQUE sur la privatisation et la libéralisation, financé par l'Union européenne, que depuis 2001 les nouveaux employés de Wiener Linien ont gagné environ 13% de moins que leurs collègues embauchés avant 2001.

³⁰ Chiffres communiqués par le syndicat GdG.

³¹ Les études BEST (Benchmarking European Services of Public Transport, « Étalonnage des services européens de transport public ») sont effectuées périodiquement dans de grandes villes européennes. Le programme BEST a été créé par la Commission européenne, et est mis en œuvre par des instituts spécialisés dans les études de marché.



Finlande - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

La Finlande compte actuellement 415 collectivités locales disposant de pouvoirs étendus. L'État-providence finlandais se fonde principalement, en réalité, sur des services élaborés au niveau des municipalités. Les collectivités locales assurent les services de crèches, l'aide aux personnes âgées et handicapées, ainsi qu'une large gamme d'autres services sociaux: les soins préventifs et soins de santé primaires, les soins médicaux spécialisés et les soins dentaires. Leurs responsabilités recouvrent également les bibliothèques, les collèges et établissements d'enseignement secondaire supérieur, les établissements d'enseignement professionnel et d'enseignement polyvalent; enfin, l'enseignement pour adultes et autres cours d'art et services culturels et récréatifs. Elles s'occupent également des questions environnementales, de l'utilisation des sols, de l'eau, de l'approvisionnement en énergie et des routes. Les municipalités disposent d'une indépendance financière considérable, quelque 48% des recettes fiscales provenant des taxes qu'elles prélèvent, 27% provenant des ventes de biens et services, et 17% des subventions d'État. Les 8% restants se composent de prêts et d'autres recettes.

L'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais (AFLRA) a identifié certains des principaux défis auxquels les municipalités se voient confrontées dans la fourniture de services sociaux. Elle met l'accent sur le vieillissement de la population, le départ à la retraite de la génération du « baby boom » d'après-guerre, l'accroissement des migrations internes et les changements économiques extérieurs, survenant par exemple dans le sillage de la mondialisation. Une évaluation globale suggère que la responsabilité personnelle pour le bien-être individuel va s'accroître, que les services se verront accorder la priorité, même s'ils feront l'objet de réductions dans presque chaque collectivité locale. D'autre part, de nouveaux montants seront portés à la charge du consommateur pour les

services fournis, ou bien les tarifs existants seront augmentés, et, enfin, il conviendra de trouver de nouvelles façons de produire des services et d'accroître la productivité. Il est attendu des communes qu'elles s'adaptent, et réduisent leurs activités à mesure qu'elles constituent de nouvelles structures contractuelles de coopération.

Un projet de restructuration a été lancé en 2005. Son objectif consiste à créer un système qui garantisse des services municipaux de haute qualité pour tous à l'avenir également, et qui soit encore viable en 2020. Ce projet se concentre en particulier sur la capacité des collectivités locales à assurer des services, c'est-à-dire sur les fondements structurels et financiers du système. L'ALFRA a souligné que: « des municipalités moins nombreuses mais plus fortes peuvent organiser par elles-mêmes une plus grande part de leurs services ». L'un des objectifs du projet consiste à ce que, sur la base de possibles plans de fusion, les collectivités locales examinent la manière dont les services sont assurés (stratégies de service) ainsi que les moyens fonctionnels (et non pas uniquement structurels, comme dans le cas des fusions entre municipalités) de la fourniture des services, par exemple la façon dont les services sont produits au vu des caractéristiques régionales.

Le changement démographique et les finances publiques

La population de la Finlande était d'environ 5,3 millions d'habitants (2007), et elle vieillit plus rapidement que celle de tous les autres États membres de l'Union européenne. La population en âge de travailler va commencer de décroître dans un avenir proche, lorsque la première cohorte du baby boom – les personnes nées en 1945 – va atteindre l'âge de 65 ans à la fin de cette décennie. La projection la plus récente de la population par l'office statistique de Finlande (2007) indique la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) va reculer d'environ 396 000 personnes (- 11%) à l'horizon 2040. Le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans va quant à lui augmenter d'environ 578 000 (+ 66%) au cours de la même période.

Les dépenses afférentes aux pensions de retraite publiques vont augmenter brutalement au cours de la décennie à venir, alors que la demande de services de soins et de services médicalisés destinés aux personnes âgées atteindra son apogée pour plusieurs décennies. Ce phénomène s'accompagnera d'une chute du nombre de personnes en âge de travailler, ce qui entraînera une croissance plus faible en termes de production totale et de recettes fiscales. Toutefois, l'excédent dans le secteur de l'administration générale s'établira en moyenne à 3,1% du PIB pour la période de projection 2008-2011. La proportion de l'endettement par rapport aux finances publiques (critères d'endettement de l'UEM) devrait baisser pour descendre au-dessous des 28%.

Une main-d'œuvre municipale vieillissante

D'ici à 2025, une part de 55% de la main-d'œuvre municipale partira à la retraite – c'est-à-dire plus de 270 000 travailleurs, soit une moyenne de 15 000 départs annuels. Le rythme effectif des départs à la retraite variera d'une profession à l'autre et d'une zone géographique à l'autre, mais les rythmes les plus rapides seront enregistrés chez les infirmières en chef et le personnel de nettoyage. Le nombre de personnes quittant le marché du travail est supérieur à celui des personnes qui y font leur entrée, ce qui a pour conséquence une perspective de pénurie de main-d'œuvre pour les 20 prochaines années, pénurie qui touchera les différentes villes et régions à des moments et à des degrés différents. L'immigration est encore un autre facteur à prendre en considération, avec l'entrée d'environ 10 000 personnes par an sur le territoire finlandais. Ce scénario signifie que les services publics et les municipalités doivent entrer sérieusement en concurrence avec le secteur privé s'ils souhaitent satisfaire leur demande de main-d'œuvre. Cela exigera également, afin de répondre à la demande, de se réorienter vers l'enseignement professionnel. Pour les partenaires sociaux, les pénuries de main-d'œuvre et les restrictions imposées aux dépenses publiques viennent souligner la nécessité d'accroître la productivité des services publics et municipaux. Pour eux, la productivité doit être déterminée au sens large, couvrant à la fois l'efficacité et la qualité des services, ainsi que la vie professionnelle et la satisfaction des besoins des citoyens et de la société.

Les tendances de l'économie municipale

Dans l'avenir, les conditions financières des municipalités différeront davantage encore les unes des autres qu'aujourd'hui. Une demande

croissante de services, le changement démographique et la croissance économique constitueront le cadre des finances municipales. Dans les municipalités connaissant un vieillissement de la population et un solde migratoire net déficitaire, une pression accrue s'exercera inévitablement sur les ressources financières, et il pourrait se révéler impossible à ces municipalités de maintenir les services, y compris les services statutaires, en utilisant leurs seules recettes fiscales. D'une part, dans les municipalités où la population s'accroît, la nécessité des services et des investissements a pour effet de rogner la croissance des recettes fiscales. Les effets de la mondialisation ainsi que des fermetures d'entreprises et des délocalisations pourrait venir affaiblir soudainement la situation locale de l'économie et de l'emploi dans une commune.

La différenciation des finances municipales soulève également l'importante question de l'égalité des citoyens. Même les municipalités disposant de recettes fiscales élevées pourraient connaître des problèmes de couverture des services. Pour les partenaires sociaux, il est nécessaire d'envisager la division du travail et des finances entre l'État et les communes, en vue de garantir l'égalité d'accès aux services, ainsi qu'un fardeau fiscal équitable pour tous les citoyens, notamment dans une situation où les finances de l'État présentent un net excédent.

Fourniture des services

Les collectivités locales de Finlande ont eu recours à toute une série d'organisations afin de fournir des services, y compris des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives et des fondations. Il existe plus de 1 200 entreprises municipales, dont la grande majorité sont des sociétés à responsabilité limitée. Par exemple, les collectivités locales ont créé des sociétés conjointes de gestion des déchets, des sociétés de services aux entreprises et des agences de voyage. L'AFLRA gère un projet de fourniture de services visant à amener les communes à réexaminer la manière dont elles assurent les services, en examinant toutes les options: services fournis directement, services fournis en coopération avec d'autres municipalités, services achetés auprès d'un autre prestataire, bons de services financés par la municipalité, licence émise à l'intention d'une entreprise extérieure, location des actifs fixes nécessaires à la fourniture des services à une entreprise extérieure, coopération entre secteur public et secteur privé, privatisation – vente d'activités municipales à une entreprise privée; le cas échéant, transfert

de personnel municipal vers le nouveau propriétaire, travail bénévole ou services informels de soins soutenus par la municipalité, ou, enfin, octroi de financements aux opérateurs à vocation récréative ou issus du secteur du bénévolat.

L'AFLRA suggère qu'outre les organisations de coopération municipale et intercommunale, les prestataires de services peuvent comprendre des entreprises privées, des opérateurs du secteur tertiaire, des sociétés coopératives, des unités régionales et locales du gouvernement central, des paroisses, des communautés de bénévoles ou des aidants familiaux. Tout en développant constamment leurs propres opérations, les collectivités locales devraient également examiner et évaluer d'autres options de prestation de services. Il est important que les méthodes de prestation des services soient évaluées lorsqu'une municipalité lance de nouveaux services, ou bien en ajoute ou en supprime d'anciens. L'objectif est de créer et de maintenir une interaction constante avec les opérateurs qui assurent les services. En envisageant, en évaluant et, enfin, en utilisant des méthodes alternatives de fourniture des services, les collectivités locales sont de mieux en mieux à même d'aider les usagers de ces services à participer à la planification et à la fourniture de ceux-ci.

Privatisation

Cela fait maintenant de nombreuses années que le secteur privé fournit certains éléments des services publics. Dans le secteur de l'eau, par exemple, les principales entreprises de distribution d'eau restent municipales, mais plus de 50% de leurs services, tels que l'entretien et le relevé des compteurs, sont sous-traités. La collecte des déchets a également connu une sous-traitance étendue, presque toutes les collectivités locales ayant recours à des sous-traitants privés³². Un rapport³³ de l'Organisation de coopération et de développement économique affirme que: « les entreprises privées et les institutions à but non lucratif jouent un rôle relativement restreint dans de nombreux services sociaux et de bien-être, y compris les services de crèches et la prestation de soins à long terme destinés aux personnes âgées ou handicapées ».

Coopération intercommunale

Les collectivités locales ont souvent créé des organisations séparées, des autorités municipales communes, pour assurer certaines fonctions.

Il existe environ 230 autorités communes, qui s'occupent des services éducatifs, sociaux et de soins de santé. Plusieurs collectivités locales peuvent créer ensemble un centre de santé commun ou des institutions professionnelles. Les autorités communes comprennent les conseils régionaux, qui définissent la politique régionale, et les districts hospitaliers, qui sont responsables des soins médicaux spécialisés. Toutefois, des inquiétudes se manifestent quant au recours croissant à ce type de collectivités pour assurer des services. L'ALFRA suggère que: « les municipalités ne peuvent pas contrôler les réseaux de coopération, mais peuvent se transformer en machines à payer ». Les processus actuels de réforme ont pour effet d'augmenter le recours à différentes formes de coopération entre municipalités, la constitution d'entreprises municipales communes étant un exemple de cette évolution.

³² Waste management in Europe (« La gestion des déchets en Europe »), Public Services International Research Unit, 2006

³³ Études économiques de l'OCDE: Finlande, 2006

Étude de cas: Finlande
Municipalité: province de Kainuu et municipalités
Services: nettoyage et restauration
Type de réforme: maintien des services en interne
Facteurs du changement: la pression financière en faveur d'une réduction des coûts incite à envisager l'option de la privatisation



PROCESSUS

La première réunion à laquelle ont participé aussi bien les employeurs que les employés a été organisée à Kainuu à l'automne 2005. Le projet de développement a commencé le 1er janvier 2006 et s'est achevé le 31 décembre 2007. JHL, le principal syndicat du secteur public, avait déjà participé entre 2002 et 2004, au sein du conseil municipal de Kajaani, au développement des services de restauration et de nettoyage. Ses travaux de participation au développement de la coopération dans la région de Kainuu ont commencé en 2003, lorsque celui-ci a été lancé par la direction, et les organisations d'employés ont rejoint le travail de développement à l'automne 2005.

Le processus a impliqué un large dialogue démocratique, un large éventail de parties prenantes ayant assisté aux négociations. Parmi celles-ci, des décideurs politiques, des délégués syndicaux, des représentants de la sécurité au travail et des responsables de haut rang des différents syndicats, ainsi que la direction et l'ensemble du personnel. Il a paru important d'associer les décideurs politiques locaux afin de faire en sorte qu'ils comprennent clairement, non seulement le débat portant sur les réformes, mais aussi, avant tout, la manière dont les services étaient organisés et assurés. Étant donné la large diversité des acteurs, un élément clé du projet consistait à établir une bonne méthode de travail et à faire en sorte que chacun se sente en mesure de contribuer au débat sur un pied d'égalité. Cela a également demandé l'adoption d'une approche ouverte de la résolution des conflits lorsque ceux-ci survenaient. Les propositions en vue de ce projet ont été établies en se basant sur une entente mutuelle entre les participants. Les représentants syndicaux ont été associés au projet en tant que participants à part entière, et ce tout

SITUATION DE DÉPART

Les services de repas et de nettoyage de la province de Kainuu et de six municipalités, ainsi que d'une fondation privée de soins aux personnes âgées, étaient tous assurés en interne par des employés du secteur public, mais des doutes se manifestaient de manière croissante quant à l'efficacité et à l'efficience de ces services.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

L'administration de la province de Kainuu a subi en 2008 une pression pour soumettre les services de repas et de nettoyage des communes à des appels d'offres, en raison de sa situation financière nécessitant des exigences strictes en matière d'économies. La moitié environ des services de repas et de nettoyage que les municipalités assurent sont destinés à la province. Le niveau des prix des services dans les différentes municipalités était basé sur une toute série de critères, et les prix n'étaient donc pas compétitifs. Certains décideurs ont eu l'impression que des prestataires de services privés fourniraient des services qui coûteraient moins cher à la province.

OBJECTIFS

L'objectif du projet était d'effectuer un examen et une analyse approfondis des services de nettoyage et de restauration, en consultation avec tous les acteurs, afin d'avancer des propositions visant à rendre les services plus efficaces et plus efficaces, ainsi qu'à s'attaquer aux questions relatives au bien-être des employés.

au long du projet de développement, le responsable du syndicat JHL pour le développement des compétences sur le lieu de travail étant l'un des trois coordinateurs.

RÉSULTATS

Les résultats du projet ont été, entre autres, les suivants:

- exposé d'une spécification détaillée des fonctions de base de chaque service;
- définition de valeurs et instructions pour les modalités d'exécution de ces fonctions;
- élaboration de méthodes destinées à améliorer le bien-être professionnel et les solutions aux différents problèmes soulevés par les employés;
- discussions relatives aux attentes de la direction et des employés, sur la base desquelles des programmes ont été établis afin de développer des services;

- les relations avec la clientèle et la qualité ont été discutées en vue de décider des méthodes visant à améliorer celles-ci;
- une étude des compétences de l'ensemble du personnel a été effectuée, les niveaux de compétence ont été déterminés, des règles standard de participation à la formation ont été établies, puis un programme de formation a ensuite été organisé, une priorité adéquate étant accordée à ses différents éléments; enfin,
- une stratégie de service a été élaborée; elle doit être approuvée par la voie du processus politique décisionnel.

Un total de 480 employés des services de repas et de nettoyage et membres de la direction ont participé au projet. Aucun changement découlant du projet n'a été apporté aux conditions d'emploi au cours de celui-ci.

Étude de cas: Finlande
Municipalités: Helsinki, Espoo et Vantaa
Services: agence intercommunale pour l'emploi
Type de réforme: recrutement en interne
Facteur du changement: pénurie de compétences et changement démographique

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

Les exigences en termes de compétences et le changement démographique produisent un effet à long terme sur le recrutement dans les services municipaux en Finlande, avec pour résultat que dans certaines zones, les marchés du travail deviennent hautement compétitifs et font qu'il est plus difficile aux collectivités locales de pourvoir les postes temporairement vacants. Les villes d'Helsinki, d'Espoo et de Vantaa disposent au total de plus de 60 000 employés, avec un besoin journalier moyen de 2 000 travailleurs temporaires.

SITUATION DE DÉPART

Il fut un temps où les municipalités devaient satisfaire à des exigences importantes pour ce qui est de trouver des travailleurs remplaçants afin d'occuper temporairement les postes laissés vacants lorsque des employé(e)s se trouvaient en congé de maternité ou étaient absents du travail pour d'autres raisons. En 1990, la ville d'Helsinki a créé une agence pour l'emploi afin de se focaliser sur le recrutement d'employés, notamment de travailleurs temporaires afin d'occuper à court terme ces postes vacants.

OBJECTIFS

Seure Oy est l'agence municipale pour l'emploi qui avait initialement été créée pour recruter du personnel de remplacement pour le compte de la commune d'Helsinki. À l'automne 2004, il a été proposé d'étendre les activités de l'entreprise à l'ensemble de la région d'Helsinki métropole. Lorsque la pénurie de main-d'œuvre s'est aggravée, et qu'il est devenu de plus en plus difficile de trouver du personnel remplaçant, les représentants des villes d'Helsinki,

d'Espoo et de Vantaa ont décidé qu'il était absurde de se faire concurrence pour recruter les mêmes travailleurs, et que la création d'une entreprise commune constituerait une meilleure approche.

PROCESSUS

La coopération entre les différentes villes de la région d'Helsinki métropole s'était renforcée au cours des années grâce à des initiatives locales et nationales. Les syndicats ont été immédiatement informés lorsque les négociations entre villes portant sur la mise en œuvre ont commencé au début de l'année 2005. Les villes d'Espoo et de Vantaa étaient représentées par leurs directeurs financiers et du personnel, et la ville d'Helsinki par son Trésorier ainsi que le futur administrateur délégué de l'entreprise, alors chargé des négociations. Les représentants des associations du personnel ont discuté de la question au travers des organes de coopération de leurs propres villes, et ont soumis leurs propositions aux représentants de la ville et au responsable des négociations.

Les syndicats ont adopté une position sur la forme juridique de l'entreprise, en l'acceptant, mais aussi sur la nature exacte des opérations de l'entreprise, en suggérant que la priorité devait être accordée aux remplacements à court terme (de moins de trois mois). Ils ont également participé de manière active aux campagnes de recrutement et, par conséquent, ont apporté une aide importante au processus de recrutement de l'entreprise.

RÉSULTATS

Une nouvelle entreprise de recrutement, Seure Henkilöstöpalvelut, détenue conjointement par les villes, a commencé ses opérations à l'été 2005. Pour les travailleurs temporaires eux-mêmes, le plus grand changement est le fait qu'au lieu d'être employés par les villes, ils seront employés par l'entreprise. L'entreprise suivra la convention collective de l'association d'employeurs des institutions de services (Palvelulaitosten työnantajyhdistys ry., PTY), qui est presque identique aux conventions collectives municipales sur l'emploi contractuel. L'entreprise étant entièrement possédée par les villes, ses employés sont concernés par le système municipal de pensions. Ces facteurs ont été importants pour faire en sorte que les syndicats adoptent une attitude positive envers Seure, et coopèrent avec celle-ci.



Allemagne - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 gouvernements régionaux (les « Länder »). Ceux-ci disposent de pouvoirs législatifs considérables et, avec le gouvernement fédéral, délèguent certaines de leurs responsabilités aux 14 000 municipalités du pays. Les Länder eux-mêmes sont responsables de la police, de l'éducation, de l'environnement et de la culture. Au-dessous des Länder se trouvent les districts (313 « Landkreise »), les villes (« Städte ») et les communes (12 320 « Gemeinden »). Certaines villes peuvent relever de la compétence d'un Landkreis, mais d'autres peuvent en être dépourvues (116 « kreisfreie Städte »). Les districts et les villes sont responsables de certains services tels que l'entretien des routes, et d'une partie des services sociaux et de la gestion des déchets. Leurs responsabilités exactes sont variables, et dans certains cas, elles se chargent de l'enseignement supérieur, des bibliothèques et de la promotion du tourisme. Les municipalités sont responsables des établissements scolaires, des services culturels et de certains services sociaux, mais encore une fois, il existe une certaine flexibilité en ce qui concerne les services assurés par les municipalités en plus de ceux qu'elles sont tenues d'assurer.

Même si les échelons administratifs locaux sont souvent responsables de l'application de la législation adoptée par les gouvernements fédéral et régionaux, ils ne peuvent recevoir le financement nécessaire pour ces responsabilités supplémentaires. Comme l'a souligné une étude³⁴ : « les échelons administratifs supérieurs ont toutefois réussi à interférer avec l'autonomie locale, essentiellement en déléguant de plus en plus de missions à l'échelon local sans accorder de financements adéquats, et en réduisant substantiellement le niveau des financements gouvernementaux ». Par ailleurs, la structure juridique de l'administration implique, en Allemagne, que les collectivités locales jouissent d'une indépendance non négligeable,

même si cette garantie juridique n'est pas étayée par les réalités financières, le flux de financement destinés aux municipalités étant, pour l'essentiel, déterminé et contrôlé à un niveau élevé. Environ 30% seulement des recettes proviennent des impôts locaux. En Allemagne, les municipalités n'ont commencé à subir d'importantes pressions financières qu'au milieu des années 1990, lorsque le coût énorme de la réunification a commencé à produire ses effets. Ce coût, combiné à la rigueur des restrictions imposées aux dépenses publiques par le traité de Maastricht, a eu pour conséquence une pression financière majeure pour les municipalités allemandes. La toute dernière évaluation³⁵ de la situation des collectivités locales par l'Association des Villes et Communes allemandes (DStGB) indique une amélioration de leurs finances, mais affirme que l'euphorie n'est pas de mise, car il subsiste de sérieuses pressions budgétaires, notamment du fait de poursuite de la croissance des paiements de prestations sociales.

Fourniture de services

Les collectivités locales allemandes ont été longtemps tributaires d'autres organes pour fournir une série de services essentiels. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les services sociaux dont s'occupent, depuis de nombreuses années, des organismes du secteur du bénévolat (fédérations d'aide sociale – « Wohlfahrtsverbände »). Les relations à long terme avec ces fédérations ont eu pour corollaire que les municipalités allemandes n'étaient pas étrangères à l'idée de travailler de manière régulière avec des organismes n'appartenant pas au secteur public. Les pressions financières des 10 ou 15 dernières années ont encouragé les municipalités à envisager des moyens de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité. Des influences extérieures, telles que le débat international au sujet du « New Public Management » (NPM), se sont en outre fait sentir. Il s'agissait en somme d'introduire des pratiques du secteur privé au sein du secteur public, et notamment de tester les services publics sur le marché et, le cas échéant, de les sous-traiter.

³⁴ Reichard, C., « Local public management reforms in Germany » (Les réformes de l'administration publique locale en Allemagne), Public Administration, 81:2, 2003

³⁵ Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft – Bilanz 2006 und Ausblick 2007 der deutschen Städte und Gemeinden (« Des villes et des communes fortes façonnent l'avenir – Bilan 2006 et perspectives 2007 des villes et communes allemandes »), janvier 2007, Association des villes et communes allemandes

Cependant, contrairement à ce qui se passait dans des pays comme le Royaume-Uni, les municipalités allemandes n'ont pas été confrontées à une pression de la part du gouvernement central, ni à une obligation législative de prendre le train du NPM. Certaines idées similaires au NPM ont filtré, mettant particulièrement l'accent sur des questions concernant l'amélioration de la fourniture de services aux citoyens, ou aux clients qu'ils étaient devenus, par la mise en place de guichets uniques pour les services et la transformation des collectivités locales en entreprises de prestation de services (« Dienstleistungsunternehmen »). « L'administration locale allemande a alors subi une très forte pression pendant environ 10 ans: d'une part, elle était confrontée à des responsabilités et à un éventail de services sans cesse croissants (notamment en raison d'un niveau de chômage persistant) et aux exigences des citoyens dont elle a la charge. D'autre part, les ressources financières se sont réduites au fil des ans, et la marge de manœuvre nécessaire pour suivre des politiques locales a plus ou moins disparu. Il n'est pas surprenant, dès lors, que les initiatives visant à réformer l'administration publique aient d'abord été lancées à l'échelon local ».

Privatisation

La combinaison des pressions financières et des politiques communautaires européennes visant à créer des marchés uniques dans certains secteurs – notamment l'énergie – a amené de nombreuses collectivités locales à sous-traiter des services ou à vendre leurs participations dans des entreprises locales de services. Des taux élevés de privatisation sont constatés dans le secteur de la collecte des déchets, moins de 40% de la population allemande, par exemple, bénéficiant désormais de services municipaux. En ce qui concerne les services de santé ainsi que la distribution d'eau et l'approvisionnement en énergie, les régions et les municipalités vendent les hôpitaux et les entreprises municipales de services. D'autres services ont également été touchés. Ver.di estime par exemple que le degré de privatisation dans des secteurs comme l'entretien des parcs et jardins, les équipements de sport et de loisirs et les crèches se situe aux alentours de 20%. On a également assisté à une tendance croissante à la privatisation des logements municipaux. Un rapport³⁶ de l'Association des Villes et

Communes allemandes (DStGB) montre qu'environ 600 000 propriétés ont été vendues depuis 1998, un tiers des municipalités ayant vendu jusqu'à 10% de leur parc immobilier, 14% s'étant séparés de la moitié de ce parc, et 5% des collectivités ayant vendu plus de la moitié du total de leur parc immobilier. Par contraste, les entreprises privées ont toutefois encore de gros progrès à faire en matière de transport urbain local. Un rapport³⁷ de l'institut de recherche syndical WSI, dans le cadre du projet Pique financé par la Commission européenne, cite des chiffres montrant qu'entre 1991 et 2003, le nombre de personnes utilisant les transports municipaux locaux avait augmenté pour passer de 7,1 à 7,3 milliards en un an, les opérateurs privés ne parvenant, au cours de la même période, qu'à une augmentation de 570 millions à 614 millions.

Partenariats public-privé

Une évolution plus récente, si l'on observe les tendances constatées ailleurs, et notamment au Royaume-Uni, a été le recours à des partenariats public-privé pour mener à bien de grands projets d'investissement. Un rapport³⁸ de l'Institut allemand des questions urbaines (DIFU) affirme que « les projets de PPP sont dans l'air depuis de nombreuses années, mais cette coopération n'a véritablement décollé qu'aux alentours de 2004. Le nombre de contrats signés a augmenté de 100% en 2004 et 2005 par rapport aux années précédentes ». Le rapport se concentre sur les PPP concernant des projets d'infrastructures, et exclut ceux concernant la prestation de services à long terme. Il souligne que les PPP sont plus courants dans les grandes municipalités urbaines et que plus des trois quarts des collectivités locales ne participent pas à des PPP, ou n'envisagent pas de le faire. L'étude DIFU a conclu que: « en 2005, 143 projets avaient été décidés contractuellement, et 57 autres se trouvent actuellement à des stades différents d'élaboration. Certaines estimations suggèrent qu'au moins 300 projets sensu stricto actuellement en cours sont mis en œuvre ou planifiés. Il y a au moins deux fois plus de projets PPP au sens large (c'est-à-dire de projets considérés comme des PPP par les participants à l'étude) aux niveaux fédéral, des Länder et des municipalités ». Les PPP sont d'ores et déjà courants dans les domaines des établissements scolaires, du sport, du tourisme, des loisirs et des bureaux administratifs (pour les municipalités)

³⁶ Privatisierung kommunaler Wohnungen - Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten (« Privatisation des logements communaux – Tenants et aboutissants, risques et chances »), Association des Villes et Communes allemandes, Dokumentation 70, juillet 2007, Association des Villes et Communes allemandes

³⁷ Liberalisation, privatisation and regulation in the German local public transport sector (« Libéralisation, privatisation et réglementation dans le secteur public local allemand des transports »), WSI, novembre 2006

³⁸ Public Private Partnership Projects in Germany – a survey of current projects at federal, Land and municipal level, Summary, (« Projets de partenariat public-privé en Allemagne – étude des projets en cours aux niveaux fédéral, des Länder et des communes », Résumé), 2006, Institut allemand des questions urbaines

et, d'autre part, des transports, des bâtiments administratifs et du système judiciaire (au niveau fédéral comme au niveau des Länder) et l'on s'attend à une poursuite de leur développement dans ces domaines. Parmi les autres secteurs importants, citons la culture, les crèches, le développement urbain, l'environnement et les services de distribution (municipalités) ainsi que la santé, la sécurité publique et l'« e-administration ».

Coopération entre municipalités

La coopération entre les collectivités locales est un phénomène solidement implanté en Allemagne, et constitue une politique soutenue par le syndicat des services ver.di en tant que moyen d'améliorer les services et d'exploiter les économies d'échelle, et d'éviter ainsi toute pression en faveur d'une privatisation. Le dernier rapport³⁹ sur la coopération établi par l'Association des Villes et Communes allemandes (DStGB) souligne son rôle dans la réduction des coûts, tandis que les services restent assurés par les municipalités au lieu d'être externalisés. Les services culturels, les établissements d'enseignement secondaire supérieur, la distribution d'eau et les services de tourisme sont quelques uns des principaux domaines qui profiteront d'une coopération entre municipalités. Le type de coopération peut varier, mais la forme la plus courante consiste à ce que les collectivités locales forment une association (« Zweckverband ») spécifiquement destinée à assurer un service. Ces associations existent dans les domaines des services de distribution d'eau et d'assainissement, de la collecte et du recyclage des déchets, des transports publics locaux, des technologies de l'information et des données ainsi que des établissements d'enseignement secondaire supérieur. La manifestation la plus récente du champ de cette coopération est l'idée de services partagés. Dans ce dernier cas, deux collectivités locales ou davantage créent un centre de services partagés afin de traiter une série de services de « back office » ou de services à la clientèle. Un rapport⁴⁰ de la DStGB souligne la fragmentation de l'administration locale et régionale, mais met en avant le fait qu'avec plus de 12 000 municipalités, le contact avec les populations locales est important. L'avantage de centres de services partagés, selon la DStGB,

est alors le fait que ce lien étroit avec les communautés locales peut être maintenu, tout en profitant des économies résultant du partage de la fourniture des services de « back office ».

Remunicipalisation

La privatisation des services au moyen de la sous-traitance et de l'externalisation auprès du secteur privé n'est pas un moyen garantissant l'obtention d'économies de coûts et de services de meilleure qualité et il n'est donc pas surprenant qu'il y ait des exemples de municipalités qui réintègrent les services en interne. Le site Internet de ver.di présente certaines études de cas – le nettoyage des bâtiments à Fribourg-en-Brigau et la collecte des déchets dans le district de Soltau-Fallingbostal, par exemple. Un rapport⁴¹ relatif à la collecte des déchets suggère qu'il pourrait exister un certain nombre d'exemples de remunicipalisation, la question faisant l'objet d'un grand débat dans la région de Rhénanie du Nord-Westphalie. Le rapport évoque le cas bien connu de Bergkamen, mais il énumère également les municipalités, les villes et les districts de Rhein-Sieg, Rhein-Hunsrück, Uckermark, Ludwigshafen, Dossenheim, Fürstenwalde, du sud du Brandebourg et de Potsdam, qui ont pris des mesures pour réintégrer en interne la collecte et/ou l'élimination des déchets et, dans certains cas, les services de distribution d'eau. Le rapport suggère également qu'alors que la tendance à la privatisation se poursuivra, davantage de collectivités locales envisageront de fusionner des services avec d'autres collectivités locales afin que ceux-ci continuent d'être assurés par des entreprises municipales.

Au début de 2008, un référendum local tenu à Leipzig a donné une majorité importante aux opposants à une privatisation partielle des services municipaux, et cela a entraîné le gel, pour trois ans, des projets de privatisation de la collectivité locale. Un peu plus de 87% des électeurs ont soutenu l'affirmation selon laquelle les entreprises assurant des services municipaux devaient être entièrement possédées par la collectivité locale. Avec 41%, la participation a été plus élevée que celle constatée lors des dernières élections municipales (35%).

³⁹ Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts (« Coopération intercommunale – exemples de pratique, formes juridiques et application du droit des concessions »), DStGB Dokumentation 51, octobre 2005, Association des Villes et Communes allemandes

⁴⁰ « Raking » oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services (« Raking », ou la réforme de l'administration publique en Allemagne via les services partagés), Association des Villes et Communes allemandes, 2006.

⁴¹ Die Deutsche Entsorgungswirtschaft im Jahr 2010 (« L'activité d'élimination des déchets en Allemagne en 2010 », Dieter Lindauer, Lindauer Managementberatung Sap-Infotage Für Die Entsorgungs-Wirtschaft (Journées d'information SAP pour l'activité d'élimination des déchets), 29 et 30 août 2006, Kaffeebörse Hamburg, cité dans Waste management companies in Europe 2007 (« Les entreprises de gestion des déchets en Europe en 2007 », juin 2007 http://www.lindauermanagement.de/files/die_deutsche_entsorgungswirtschaft_im_jahr_2010_endfassung.pdf

*Étude de cas: Allemagne
Municipalité: Stuttgart
Services: collecte des déchets
Type de réforme: maintien des services en interne
Facteurs du changement: la pression financière en faveur d'une réduction des coûts et de la privatisation des services*

SITUATION DE DÉPART

La municipalité de Stuttgart se trouve dans la région fédérale du Bade-Wurtemberg, située dans le sud de l'Allemagne. Elle continuait d'assurer les services d'élimination des déchets et les services environnementaux mais, avec la propagation des privatisations dans toute l'Allemagne, elle subissait une pression en faveur d'un réexamen de la prestation directe de ces services.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

La pression financière à laquelle les collectivités locales étaient confrontées a entraîné un large débat sur la prestation des services et les possibilités que la privatisation pourrait offrir en termes de réduction des coûts. Au niveau local, un débat animé a eu lieu à ce sujet, en partie à la suite d'une campagne très médiatisée du syndicat ver.di contre la privatisation. En janvier 2008, les résultats d'une consultation menée en réponse à la nécessité d'examiner l'efficacité en termes de coûts des services publics autogérés comparée à celle des entreprises privées ont été rendus publics. Deux études portant sur les services de gestion des déchets ont été publiés et, alors qu'ils concluaient tous les deux que des économies étaient possibles dans la façon d'assurer le service, ils différaient de manière significative s'agissant de la manière d'obtenir ces économies:

L'un des rapports, rédigé par le professeur Karl-Heinz Wehking, de l'université de Stuttgart, recommandait la privatisation et la sous-traitance alors que l'autre, émanant du cabinet de consultance berlinois « Stöbbe, Nymoen und Partner Consult » (SNPC), conseillait le maintien du service au sein de l'entreprise municipale de gestion des déchets de Stuttgart (AWS) et la réforme de ce service, dans le cadre d'un processus de restructuration et d'une coopération entre l'AWS et la ville de Stuttgart.

Wehking a avancé que des économies étaient possibles à hauteur de 6 millions d'euros, alors que SNPC a suggéré des économies pouvant atteindre 4 millions d'euros. Wehking affirmait en particulier que le taux d'absence pour maladie (13,9%) au sein de l'AWS était deux fois plus élevé que chez les sous-traitants privés. De plus, les salaires et les coûts afférents au personnel étaient supérieurs de 22%. Wehking affirmait également que l'itinéraire géographique utilisé dans les collectes d'ordures était inefficace, et qu'un seul travailleur en plus du chauffeur serait suffisant. D'autre part, la collecte hebdomadaire de déchets organiques serait inutile pendant les mois d'hiver. Il ajoutait qu'une bonification non négociée de 483 000 euros était payée, et que celle-ci ne se basait aucunement sur des améliorations de performances.

Le cabinet SNPC est parvenu à différentes conclusions, et il recommande une restructuration interne ainsi qu'une amélioration de l'AWS sur la base de l'accord conclu entre la ville de Stuttgart et l'AWS, qui permet des économies à hauteur de 3,9 millions d'euros.

Les partis politiques de la municipalité étaient partagés quant à la façon de réagir aux deux rapports. Toutefois, tant le maire de Stuttgart (du parti de centre-droite CDU) que l'adjoint au maire chargé des services techniques (issu du parti de centre-gauche SPD) étaient opposés à la privatisation, et favorables à un maintien et à une réforme des services dans le cadre de l'AWS.

OBJECTIFS

La municipalité a pour objectif d'obtenir des économies et des améliorations de la productivité de ses services de traitement des déchets, en suivant un plan d'action qui implique le maintien de ces services en interne. Sur la base des rapports des consultants, la municipalité envisage d'économiser aux alentours de 10 à 11 millions d'euros, ce qui implique une réduction de 70 à 80 emplois au cours des 10 prochaines années, mais sans aucune proposition de licenciements obligatoires.

PROCESSUS

Un sous-comité composé de représentants du comité du personnel, du conseil municipal et de l'administration municipale a été créé afin d'élaborer des suggestions spécifiques quant à l'amélioration de la prestation des services en termes d'efficacité des coûts. À la suite de cette consultation, le conseil municipal décidera des prochaines étapes de ce processus de réforme.

Par conséquent, la ville prévoit, pour l'année 2008, quatre réunions publiques avec ses citoyens, dans différents quartiers de la ville. Ces réunions commenceraient par un aperçu des services au cours des dernières années, une description de l'état actuel des finances et de la fourniture des services, un exposé des projets futurs, et des initiatives visant à obtenir des économies et à mettre en œuvre des changements. Dans le cadre du processus de consultation, les citoyens sont encouragés à soulever des questions liées à leur région particulière de Stuttgart, et des représentants de la ville participeront à cette consultation publique, en écoutant les citoyens et en prenant en considération leurs problèmes, leurs idées et leurs conseils, tout en s'efforçant d'améliorer l'efficacité des services liés à la collecte des déchets.

Par ailleurs, la presse locale sera utilisée comme vecteur pour tenir les citoyens informés des faits et des chiffres relatifs à leur district et mettre en lumière les initiatives et évolutions actuelles.

RÉSULTATS

Le résultat final doit encore se dessiner en ce qui concerne les réformes précises qui seront mises en œuvre. En ce sens, un résultat essentiel a été la reconnaissance, par le conseil, de ce qu'un service plus efficace et plus efficient pourrait être obtenu au moyen de réformes internes, en concertation avec les employés et les usagers du service, au lieu de partir du principe que l'option meilleur marché obtenue par la privatisation serait la meilleure, et en reconnaissant que les questions de qualité de la fourniture du service devaient faire l'objet d'une évaluation adéquate en termes de coûts globaux.



Étude de cas: Allemagne
Municipalité: Nuremberg
Services: entretien des parcs et jardins
Type de réforme: étude pilote en vue d'une remunicipalisation
Facteurs du changement: volonté de la municipalité de garantir la qualité des services assurés, et de faire en sorte que les services privés continuent de produire la même qualité de résultats pour les montants investis

SITUATION DE DÉPART

Nuremberg, qui compte environ 500 000 habitants, est la deuxième ville de l'État fédéral de Bavière, dans le sud de l'Allemagne. Depuis le milieu des années 1990, et dans le cadre d'initiatives d'économies de coûts, des services tels que le nettoyage des espaces publics, la tonte de l'herbe, la taille des haies ou l'entretien des arbres et le désherbage ont été sous-traités auprès d'entreprises privées.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

La possibilité de réintégrer en interne l'entretien des terrains figurait à l'ordre du jour, et ce pour toute une série de raisons. Premièrement, on s'est rendu compte que la sous-traitance auprès d'entreprises privées impliquait un degré élevé de soutien administratif et de coûts liés au contrôle de la qualité et aux procédures d'appels d'offres. Une autre raison était liée à l'augmentation de la TVA, qui vient s'ajouter au coût des services privés. Il a également été avancé qu'à la suite de changements récemment apportés à la convention collective couvrant les travailleurs de l'administration locale, les services pouvaient être proposés à des prix plus compétitifs, la nouvelle structure de rémunération offrant davantage de flexibilité.

OBJECTIF

Au lieu de suivre une procédure normale d'appel d'offres concurrentiel, l'objectif était d'effectuer une expérience innovante afin de comparer sur une longue période la fourniture de services privée et la fourniture interne actuellement assurée. Les auteurs

de l'expérience espéraient que celle-ci constituerait un moyen plus solide d'évaluer les différents prestataires de services, et non de les évaluer en fonction de leurs seules offres.

PROCESSUS

En octobre 2007, le service municipal responsable de l'entretien des espaces et jardins publics a pris la décision de lancer un projet pilote d'une durée de trois ans, dans le but de rendre certains éléments du service à la gestion en interne plutôt que de le confier à des entreprises sous-traitantes privées, ce qui avait été le cas au cours des dix dernières années.

Au cours des trois prochaines années, par conséquent, le service des parcs procédera à des études de cas comparatives détaillées dans certains quartiers de Nuremberg, avec pour but de tester leur autogestion. Si l'expérience est couronnée de succès, les services seront étendus à l'ensemble de la ville. Le principal objectif n'est pas uniquement de faire des économies, mais aussi d'augmenter la qualité et la productivité tout en réduisant l'administration liée à la sous-traitance privée – le conseiller responsable des questions environnementales a été très clair sur ce point lorsqu'il s'est trouvé en butte à une opposition interne à son propre parti, la CSU (de centre-droite). Alors que les partis de centre-gauche, à savoir le SPD et les Verts, ont adhéré dès le départ à cette initiative, l'autre parti de centre-droite, la CDU, n'a donné son accord qu'une fois persuadé

qu'il était également possible d'obtenir efficacement des économies de coût grâce à une amélioration de la qualité du service.

RÉSULTATS

Le résultat final ne sera pas connu avant la fin du projet. À ce jour, une étude pilote a débouché sur la création de 16 emplois supplémentaires. Un montant de 650 000 euros qui, autrement, aurait été dépensé pour la sous-traitance, les équipements spéciaux et le recours à du personnel spécialisé, est investi dans ce projet pilote, ce qui laisserait même suffisamment de liquidités pour promouvoir les bonifications liées à la performance accordées aux travailleurs.

Cette restructuration en est encore à un stade très précoce, mais dans le cadre de la réorganisation qui a débuté en avril 2008, la création des 16 nouveaux emplois aura pour effet d'inverser la réduction drastique des effectifs, qui passeront de 165 employés au milieu des années 1990 à seulement 100 à l'heure actuelle.

La question du temps de travail reste encore à finaliser, un accord n'ayant pu être trouvé que sur le fait que la restructuration impliquera de nouveaux modèles de travail saisonnier, tels que des différences entre horaires de travail d'été et d'hiver.



Italie - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

L'État italien est divisé en 15 régions « ordinaires » et cinq régions « spéciales », ces dernières disposant de pouvoirs plus étendus. Les pouvoirs régionaux sont garantis par la Constitution, et les régions sont des organes autonomes possédant leurs propres pouvoirs et fonctions, qui sont responsables des domaines suivants: la planification, la gestion des ports et aéroports, les travaux publics, les autoroutes et les transports, le commerce, le marché du travail, l'agriculture, le développement économique et l'aménagement du territoire, l'environnement, les services de santé, les justices de paix, la police administrative régionale, et la protection civile. Les services sociaux et de santé représentent la plus grande part des dépenses pour les autorités régionales, et constituent l'un des principaux défis pour l'administration locale et régionale pour ce qui est de garantir le droit de prélever suffisamment de recettes pour pouvoir assumer ces responsabilités. Au-dessous des régions se trouvent les provinces. Les 109 provinces sont responsables des domaines suivants: la planification, la protection de l'environnement et la protection civile, le patrimoine culturel, les autoroutes et les transports, les parcs et les réserves naturelles, la chasse et la pêche, le marché du travail, les projets de coordination territoriale et l'enseignement scolaire. Il y a 8 100 municipalités (« comune »). Celles-ci comprennent généralement une seule unité, qu'il s'agisse d'une ville ou d'un village, et par conséquent, la taille de la municipalité peut varier entre des populations de quelques centaines d'habitants et d'autres de plusieurs millions, comme dans le cas des grandes villes. Une « Giunta Comunale », composée du maire et des « sindace » – les chefs des différents services municipaux – administre les municipalités, dont les maires sont élus directement. Il existe un schéma similaire de gouvernement pour les provinces, même si c'est un président directement élu, et non un maire, qui est à leur tête.

Depuis le début des années 1970, l'Italie a vécu une décentralisation étendue, la délégation de pouvoirs aux régions ayant été encouragée par

les politiques communautaires relatives à la régionalisation. Par exemple, de récents changements législatifs (lois 502/92 et 229/99) ont délégué davantage de pouvoirs aux régions dans la gestion des services de santé, et cela a donc été conçu pour encourager les partenariats public-privé dans le secteur. Les objectifs des changements proposés à la fin des années 1990 consistaient à reconnaître le caractère fédéral de la République et à assurer une reconnaissance constitutionnelle de l'égalité de statut des quatre éléments consécutifs de l'organisation territoriale – les municipalités, les provinces, les régions et l'État (Furlong, 2003⁴²). Les réformes Bassanini mises en place à la fin des années 1990 impliquaient une décentralisation des responsabilités, et l'on s'attendait à ce qu'elles débouchent sur une plus grande libéralisation des services, le contrôle local de la fourniture des services offrant à la concurrence un champ plus étendu.

Fourniture du service

Le modèle italien de prestations sociales est d'origine tout à fait récente, les politiques de prestations sociales ayant été élaborées dans les années 1970 et 1990. Toutefois, depuis le milieu des années 1990, une croissance a été constatée dans la sous-traitance des services publics, ainsi que dans la privatisation de certains aspects clés de l'État-providence, par exemple en ce qui concerne le logement, où un très important programme de privatisation a été mené à bien, par l'intermédiaire du « droit à acheter ». Au sein des services sociaux et de santé, il existe une tendance à la création d'entreprises régionales de santé, et à l'apparition d'un fossé entre acheteurs et prestataires, qui caractérise les changements ayant affecté les services de santé dans d'autres États membres.

Privatisation

La privatisation sous ses différentes formes a fait partie intégrante de la politique gouvernementale, y compris chez les partis de centre-gauche, depuis le milieu des années 1990. À partir de la seconde moitié des années 1990, une pression s'est exercée pour alléger le secteur public, en se débarrassant des « monopoles d'État ». Le document de

planification économique et financière du gouvernement pour 2000-2003 affirme que « la participation du secteur privé au financement, à la construction et à l'exploitation d'infrastructures et de services publics constitue une priorité pour le sud de l'Italie et le reste du pays ». Les syndicats ont exprimé leurs préoccupations quant aux effets de la privatisation, notamment en 2006, dans une lettre ouverte⁴³ qui mettait l'accent sur le processus d'externalisation et de privatisation mené par les autorités municipales sans aucune consultation des syndicats. Plus récemment, les dirigeants de la CGIL ont revisité le slogan « le public, c'est mieux ».⁴⁴

Partenariats public-privé

En Italie, la loi Merloni, mise en place en 1994, régleme le secteur du bâtiment et de la construction. Celle-ci définissait et exposait les dispositions destinées aux contrats de travaux publics et à la procédure d'appel d'offres. Elle supprimait la précédente limite de 50% imposée aux contributions publiques apportées aux contrats de travaux publics, ainsi que la limite de 30 ans appliquée à la durée des concessions. Elle encourageait également la promotion des partenariats public-privé (« PPP »). De plus, toujours dans le domaine de la construction, la loi sur les infrastructures stratégiques (« Legge Obiettivo ») vise à accélérer la construction de projets d'infrastructures publics et stratégiques, par l'identification de procédures dites de « financement accéléré ». Avant la chute du précédent gouvernement Berlusconi, quelque 240 projets avaient été identifiés pour un financement accéléré. Sous le gouvernement Prodi, certaines restrictions avaient été imposées, avec, par exemple, l'annulation d'un PPP déjà prévu pour la construction du pont entre Messine et la Sicile. Toutefois, selon le journal Public Private Finance⁴⁵, cela n'indique pas un abandon des PPP, mais plutôt le fait qu'« il est également probable que l'on assiste à l'avenir à la conclusion d'un plus grand nombre de contrats sponsorisés par les municipalités, dans des secteurs tels que l'éducation et la santé, ou dans les projets de métros légers ou de loisirs ». Avec la récente réélection de Berlusconi, on doit s'attendre à ce que les partenariats public-privé continuent d'être encouragés.

Des PPP ont été mis sur pied dans des secteurs tels que l'éducation, les soins de santé, la défense, le logement social et les services pénitentiaires, et l'on signale des exemples de partenariats entre l'administration locale et le secteur privé couvrant la régénération des zones industrielles (Ortona, dans la province de Chieti), la protection de l'environnement (23 partenaires publics et privés opérant dans le Piémont) et les transports (autoroutes Brescia-Milan et Crémone-Mantoue).

Les services de distribution d'eau qui étaient assurés par plus de 13 000 entités, dont la plupart étaient dirigées par les municipalités, ont également fait l'objet de PPP. Une réduction à 89 du nombre des autorités chargées de l'eau en a résulté, des appels d'offres ayant conduit à l'adjudication de ces services à des partenariats public-privé. Le ministère de la Justice a également entrepris un examen de la législation existante visant à identifier des procédures adéquates en vue d'introduire des éléments de PPP dans la construction et le fonctionnement des tribunaux et des prisons.

Il est à présent exigé des collectivités locales de soins de santé (« Aziende Sanitarie Locali », ASL) qu'elles agissent en qualité d'entités privées et soient soumises à des contraintes strictes en matière économique et financière. Les montants qu'elles peuvent emprunter sont limités, tout comme l'est leur période d'endettement autorisée. En 2006, Siram, filiale de Dalkia International, a remporté deux contrats de partenariats public-privé en vue de construire et de gérer des hôpitaux à Ferrare et à Florence. Ces contrats concernent la construction et la gestion, et comprennent l'exploitation des installations dans ces hôpitaux pour une période comprise entre 15 et 30 ans. Siram, qui est le principal prestataire de services énergétiques du pays pour les hôpitaux, a des contrats en cours avec 330 hôpitaux et établissements de soins, et emploie 2 769 personnes⁴⁶.

La coopération entre municipalités

Un exemple de coopération entre municipalités, outre celui d'Ortona (voir ci-dessus) est le partenariat de Sior établi entre quatre autorités sanitaires locales en Italie, dans le cadre d'un projet à hauteur de 400 millions d'euros ayant pour objet de financer la construction de quatre hôpitaux en Toscane.⁴⁷

⁴³ CGIL, CISL, UIL, Verona, Lettera Aperta: No alle esternalizzazioni – Sì al rilancio dei servizi pubblici (« Lettre ouverte: non aux externalisations – oui à la relance des services publics »), mars 2006

⁴⁴ Crispi, A. (2007) Pubblico e meglio (e si puo) – esperienza di comuni italiani (« Le public, c'est mieux (et c'est possible) – l'expérience des communes italiennes »), Alessandria, 12-14 juillet 2007

⁴⁵ Elledge, J. (2007) « Focus on Italy », Public Private Finance, mai 2007

⁴⁶ Source: « Dalkia awarded public-private partnership contracts in the hospital segment in Italy » (Contrats de partenariat public-privé accordés à Dalkia dans le secteur hospitalier en Italie), Dalkia Press Release, 29 juin 2006

⁴⁷ Source: Orrick, Herrington & Sutcliffe

⁴² Furlong, P. (2003) Italian regional reform in constitutional context (« La réforme régionale italienne dans le contexte constitutionnel »), Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, avril 2003

Étude de cas: Italie
Municipalité: Rome
Services: Tourisme et culture
Type de réforme: reprise d'une entreprise de services culturels et de tourisme par la municipalité de Rome afin de créer une entreprise municipale

SITUATION DE DÉPART

Zètéma a été créée en 1998 en tant qu'initiative commune de l'entreprise de services publics ACEA, de l'Association civique⁴⁸, un groupement d'entreprises de promotion des questions culturelles, et de Costa Edutainment, entreprise responsable de quelques uns des principaux sites culturels ainsi que d'études à caractère culturel et de recherches scientifiques. Il s'agissait d'une réaction à la réévaluation de la nécessité de promouvoir et de protéger le patrimoine culturel de la nation. L'entreprise était contrôlée par les trois organisations qui étaient les principaux actionnaires, mais elle opérait conformément aux conditions fixées par le chef des services culturels de la municipalité.

En mars 1999, l'administration municipale et les syndicats ont signé un pacte de stabilité pour les travailleurs de la région de Rome. Dans le cadre de cet accord, Zètéma devait offrir un emploi stable aux travailleurs qui avaient perdu leur emploi en raison de restructurations dans des entreprises du secteur privé, ou qui s'étaient vu proposer des contrats temporaires assortis de droits limités.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

L'expérience de la sous-traitance d'une série de services culturels a entraîné des conditions d'emploi précaires, l'échec à assurer un niveau adéquat en termes de formation, et a ainsi contribué à un échec de la fourniture de services de bonne qualité dans ce secteur.

OBJECTIFS

Depuis ses débuts en tant que projet visant à donner de l'emploi aux chômeurs, Zètéma est devenue un élément important dans une stratégie soutenue par la municipalité, et recevant aussi l'appui des



syndicats afin d'améliorer la fourniture de services culturels et de tourisme à Rome, ce qui signifiait que l'entreprise continuerait à se porter candidate pour une série de services différents, principalement assurés par un groupe disparate de prestataires privés.

PROCESSUS

Le premier succès de Zètéma a été enregistré en novembre 1999, lorsque l'entreprise a remporté un contrat d'une durée de cinq ans visant à assurer des services dans les musées du Capitole, à Rome, qui étaient jusque là assurés par des sous-traitants. Ces services couvraient une large gamme d'activités, depuis l'entretien de base jusqu'à la promotion: réception, billetterie, restaurant, café, sécurité et aide publique (notamment, aide aux personnes handicapées afin qu'elles surmontent les obstacles à la mobilité au sein des bâtiments), services de vestiaires, nettoyage, entretien, travail éditorial, soutien technique et administratif, travail de promotion, communications et éducation.

La municipalité de Rome souhaitait faire en sorte que les services soient assurés par une entreprise sur laquelle elle exercerait un certain contrôle de régulation, attitude soutenue par l'organisation nationale Federculture, qui couvre les services sportifs et culturels de la collectivité locale.

L'ensemble de l'organisation des services de musées ainsi que de la promotion et de l'organisation des événements a été confié à Zètéma, et le 18 avril 2000, celle-ci était responsable des 170 travailleurs qui dépendaient auparavant des plans de reclassement destinés aux travailleurs licenciés, ce qui signifiait que l'entreprise pouvait leur offrir de meilleurs contrats de travail et un emploi adéquat, et leur appliquer un système décent de rémunération. Au cours des années suivantes, Zètéma a remporté encore plus de contrats, y compris celui du musée de Montemartini à partir du 1er novembre 2000. En 2002, Zètéma a repris l'organisation des « nuits blanches » et des festivals de littérature de Rome, et a également remporté les contrats afférents aux services d'information touristique, y compris un « call center » fournissant des informations touristiques et des informations relatives aux événements, en reprenant des travailleurs qui, jusqu'alors, étaient employés par une entreprise nommée Arethusia.

Ce faisant, Zètéma ne faisait que poursuivre les objectifs de la commune, qui souhaitait qu'elle étende son champ d'opérations. Cela incluait aussi la garantie de la sécurité de l'emploi pour les travailleurs au sein des bibliothèques publiques de la municipalité. L'entreprise envisageait de se porter candidate pour une série de nouveaux contrats devant être soumis à des appels d'offres à compter du début de 2008, y compris des services de bibliothèque ainsi que des contrats couvrant le théâtre du Globe Silvano Toti, la salle Sainte Rita, la Maison du théâtre, le centre de l'holocauste, les archives du Capitole et la Maison de la littérature.

Le syndicat local ainsi que les organes locaux de représentation des employés (OOSS et RSU) ont participé dès le départ à ce projet, depuis la création même de Zètéma, puis à chaque étape, à mesure que l'entreprise remportait de nouveaux contrats, et enfin lorsque celle-ci a finalement été reprise par la municipalité.

Les succès de Zètéma en termes de contrats comprennent la Maison de Raphaël, à la Villa Borghese, le Tecnotown à la Villa Torlonia. Elle s'est retrouvée en position de reprendre du personnel assurant des services de nettoyage lorsque son employeur, le sous-traitant All Clean (Groupe Ama), a fait faillite.

RÉSULTATS

Zètéma, a été en mesure, en tant qu'entreprise municipale, de mettre à disposition un programme coordonné d'éducation en matière d'études portant sur les musées et de langues étrangères, ainsi qu'une série de formations destinées au personnel de sécurité, de restauration, de la billetterie, de la librairie, et à d'autres catégories de personnel. Cette formation comprenait des cours spécialisés de formation au management, à l'audit, à l'exécution de tâches correspondant à un grade plus élevé, à la communication et à la promotion, à la direction artistique, aux droits de copyright, au tourisme, à l'éducation, au langage des musées, à l'interculturalité, à la participation à des conférences et à l'organisation de conférences, ainsi qu'à l'établissement de catalogues.

Aujourd'hui, Zètéma offre une série de services incluant la conservation et l'entretien, l'organisation d'événements, les services de musées et la sécurité, et emploie plus de 680 ouvriers, auxquels il faut ajouter 15 apprentis et plus de 50 employés temporaires ou à durée indéterminée.

Globalement, Zètéma a offert un emploi et des formations stables à une catégorie de travailleurs, dont la plupart se trouvaient au chômage à la suite de la restructuration de l'entreprise. En même temps, elle a fourni une gamme plus coordonnée de services dans les musées et autres équipements culturels de la ville, avec le soutien des organisations syndicales.

⁴⁸ L'Association civique est soutenue par une série de banques, de compagnies d'assurances, l'entreprise médiatique RAI, ainsi que par l'Hôtel des monnaies

(« Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato »).



Suède - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

Les municipalités sont juridiquement responsables des services sociaux, de l'éducation, de la planification, de la protection de l'environnement et de la santé publique, de la collecte et de la gestion des déchets ménagers, de la distribution d'eau et de l'assainissement, des services de secours, de la défense civile, des bibliothèques et du logement. Elles peuvent également s'occuper des loisirs et de la culture, des services techniques, de l'approvisionnement en énergie et de l'entretien de la voirie. Les conseils municipaux sont tenus d'organiser les soins médicaux et de santé, et peuvent assumer la responsabilité de la culture, de l'éducation et du tourisme. Les transports régionaux et locaux relèvent obligatoirement de la responsabilité commune des municipalités et des conseils de districts. Le rapport⁴⁹ de janvier 2007 de la Commission des responsabilités du secteur public, désignée par le gouvernement, a recommandé que les conseils de districts soient remplacés par un système d'autorités régionales de grande taille. Le rapport affirmait que ces organisations plus étendues seraient mieux à même de s'occuper de la diffusion des connaissances et du développement à long terme. De nombreuses collectivités locales ont créé des entreprises municipales afin d'assurer certains services. Ces entreprises sont au nombre de 1 700 environ, pour la plupart des sociétés à responsabilité limitée, et qui s'occupent le plus souvent de la mise à disposition de logements, de la gestion de propriétés et des services énergétiques.

Les municipalités ou les conseils de district coopèrent de manière croissante en constituant des fédérations locales disposant d'assemblées spéciales de prise de décisions. Il existe environ 80 fédérations locales, la plupart s'occupant des services de secours et de l'éducation. Les commissions communes représentent une autre forme de coopération entre plusieurs municipalités ou conseils de district. Depuis le 1er janvier 2003, les municipalités et les conseils de districts au sein d'un district peuvent également constituer des organes

de coopération entre administrations locales pouvant reprendre les fonctions de l'État, et être responsables des questions de développement régional. Les municipalités et les conseils de district coopèrent de plus en plus au sein de réseaux avec des entreprises et des organisations, ainsi qu'avec des universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Une part importante de leur autonomie réside dans le droit des collectivités locales de prélever des impôts sur le revenu des personnes physiques et de fixer leur propre taux d'imposition. Toutefois, le gouvernement central a la faculté d'intervenir s'il estime que l'augmentation des impôts locaux est excessive, comme cela a déjà été le cas au cours de la période 1991-1993. Les recettes fiscales représentent environ 70% des recettes de l'administration locale, le reste étant essentiellement constitué de financements gouvernementaux visant à compenser les différences de situation économique entre les conseils.

Fourniture des services

Le gouvernement suédois a créé en janvier 2003 une Commission des responsabilités du secteur public afin d'examiner les défis auxquels sont confrontées l'administration centrale et les administrations locales. Il a notamment identifié le changement démographique comme un facteur majeur, les municipalités et les conseils de district devant faire face à des coûts plus élevés en matière de services sociaux et de santé en raison du vieillissement de la population et, en même temps, à des pénuries de recrutement de personnel afin d'assurer ces services. La Commission a également constaté ce qu'elle a décrit comme une large variation de la qualité des services de prestations sociales à travers le pays, et a recommandé une supervision accrue de la part de l'administration centrale en vue d'essayer d'atteindre des niveaux de qualité plus élevés. La loi sur l'administration locale de 1991 a donné aux municipalités « une large autonomie pour décider de ... la manière d'organiser la fourniture des services sociaux. La nouvelle législation autorisait explicitement les conseils municipaux à transférer et à sous-traiter les fonctions d'administration locale à une « entreprise (détenue par l'administration locale), un partenariat commercial, une association dotée de la personnalité morale, une association à but non lucratif, une fondation ou un particulier ».

⁴⁹ Commission des responsabilités du secteur public

Privatisation

Le secteur privé a joué, depuis de nombreuses années, un rôle dans l'organisation de certains services municipaux. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les services de nettoyage, de restauration et d'alimentation. Toutefois, l'idée d'une extension de la sous-traitance auprès d'autres services du secteur public a commencé d'être promue par des personnalités de premier plan du gouvernement social-démocrate au début des années 1990, puis le soutien total aux privatisations est venu pendant la période du gouvernement conservateur, entre 1991 et 1994. Même si le gouvernement, à cette époque, apportait son soutien politique à des études de marché portant sur les services publics, il n'a pas adopté de législation pour obliger les municipalités à poursuivre ces réformes. La tendance effective au niveau de l'administration locale dépendait donc davantage de la couleur politique des partis localement au pouvoir (partis plus ou moins favorables au marché). Par exemple, lorsqu'elle était dirigée par les conservateurs, la mairie de Stockholm avait été l'un des principaux avocats de la réforme des services de santé, encourageant le choix du patient ainsi qu'un rôle accru du secteur privé. Un rapport de 2002 de la Commission des prestations sociales observait l'influence accrue du marché sur les prestations sociales au cours des années 1990, les collectivités locales ayant mis en place un accord « acheteur et prestataire », ainsi que des appels d'offres concurrentiels et d'autres éléments du « New Public Management ». Comme le souligne une étude⁵⁰ relative aux services sociaux, même les services restant assurés en interne pourraient être transformés de manière significative: « le mode d'organisation et de gestion des opérations municipales est influencé de telle façon par des entreprises privées qu'il devient approprié de parler d'une 'adoption du style d'entreprise' par les activités publiques ».

La privatisation a également pris la forme de la vente d'hôpitaux, à commencer par la vente de St-Göran en 1999⁵¹. La législation de 2002 a bloqué de nouvelles tentatives de ventes d'hôpitaux, mais tout indique que le nouveau gouvernement conservateur va soutenir d'autres privatisations d'entreprises publiques. Comme dans d'autres pays, les services chargés de l'environnement ont également subi une privatisation considérable. Un rapport⁵² du PSIRU a

indiqué qu'environ 40% du marché de la collecte des déchets en Suède est entre des mains privées. La privatisation des transports locaux a commencé au milieu des années 1980, et son rythme s'est accéléré dans les années 1990. En 2007, 40 entreprises locales de transport avaient été privatisées, sept seulement restant détenues par des municipalités.⁵³ Une étude⁵⁴ conclut que: « les concepts dérivés du NPM, tels que la sous-traitance et les 'bons', ont déjà fait quelques incursions dans le quasi-monopole des municipalités actuellement existant en matière de services sociaux. Toutefois, la sous-traitance est restée quantitativement limitée à ce jour ».

Coopération entre municipalités

Cette coopération est pratiquée depuis longtemps en Suède, et elle est reconnue comme une manière, pour les collectivités locales, de s'occuper des services de manière à la fois plus efficace et plus efficiente que si elles tentaient de les assurer sous la forme d'une seule et unique autorité. La coopération intercommunale était l'une des questions sur lesquelles s'est penchée la Commission des responsabilités du secteur public, qui notait que: « ...la coopération intercommunale est tout à fait courante et nécessaire ». Toutefois, la Commission a exprimé quelques préoccupations quant aux effets en termes de responsabilité. Elle a recommandé que le gouvernement central crée un système d'information afin de se faire une idée complète de l'état de la situation concernant ce type de coopération. Elle a observé que les petites municipalités pouvaient rencontrer, à long terme, plus de difficultés s'agissant de faire face aux exigences de plus en plus étendues et complexes de services sociaux en pleine mutation.

Entreprises municipales et coopératives

Une série de services est assurée par des entreprises municipales, notamment en matière de services d'intérêt public, même si le nombre de celles-ci n'a guère varié au cours des 10 dernières années, avec 1 482 entreprises en activité en 1996, contre 1 581 en 2006. La création de coopératives pour assurer des services municipaux est une évolution considérée comme offrant une alternative supplémentaire à la privatisation des services.

⁵⁰ Welfare services for the elderly in Sweden at the beginning of the 21st century – Still in Line with the Nordic Welfare State Model? (« Les services de prestations sociales pour les personnes âgées en Suède au début du XXIème siècle – Toujours conformes au modèle nordique d'État-providence? », Trydegård, G., Center for Health Equity Studies (CHESS), Université de Stockholm

⁵¹ Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish healthcare sector/hospitals (« Libéralisation, privatisation et réglementation dans le secteur des soins et des hôpitaux en Suède »), Andersson, M., Department of Work Science, université de Göteborg, novembre 2006

⁵² Waste management companies in Europe (« Les entreprises de gestion des déchets en Europe »), Public Services International Research Unit, université de Greenwich, 2006

⁵³ Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish local public transport sector (« Libéralisation, privatisation et réglementation dans le secteur public local des transports en Suède »), Hamark, J. et Thörnqvist, C., Department of Work Science, université de Göteborg et syndicat des employés municipaux de l'ouest de la Suède, novembre 2006

⁵⁴ Wollman, H., « Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations » (Les réformes de l'administration locale en Grande-Bretagne, en Suède, en Allemagne et en France: entre les organisations multifonctions et les organisations à destination unique), Local Government Studies, 30:4, 2004

Étude de cas: Suède
Municipalité: commune de Norrtälje et district de Stockholm
Services: services sociaux et de santé
Type de réforme: création d'une entreprise municipale
Facteurs du changement: pressions financières et menace de fermeture de l'hôpital

SITUATION DE DÉPART

La responsabilité des services hospitaliers ainsi que d'une série de services de soins aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à d'autres citoyens défavorisés dans la région de Norrtälje était partagée entre la municipalité de Norrtälje elle-même et l'administration du district de Stockholm.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

Les discussions portant sur la nécessité d'une réforme ont débuté en 2003, parce que l'hôpital de Norrtälje était menacé de fermeture ou de sérieuses mesures de réduction des coûts. La question était de savoir comment préserver la qualité tout en mettant en place une structure opérationnelle plus efficace afin de garder l'hôpital ouvert.

Il y avait eu, précédemment, des difficultés à obtenir des services de soins satisfaisants, en raison de la façon dont les responsabilités étaient structurées, entre l'échelon du district (responsabilité officielle) et l'échelon municipal, responsable dans la pratique de la fourniture de ces services. Ces problèmes ne se limitaient pas à la municipalité de Norrtälje, mais étaient plus ou moins présents dans l'ensemble du pays. Cependant, les principales raisons du changement peuvent être résumées comme étant la nécessité de sauver l'hôpital de Norrtälje, et notamment son service des urgences, ainsi que la possibilité d'assurer une gamme plus étendue de services de soins en créant une entreprise municipale séparée conjointement à l'administration du district.



PROCESSUS

Les consultations et les négociations ont entraîné la prise de décisions capitales à la fin du printemps 2005. Dès le début du processus, il a été reconnu qu'une consultation aussi large que possible des citoyens locaux et des syndicats était nécessaire. Les syndicats ont été informés et consultés conformément à la pratique habituelle, ce qui a permis de donner des garanties quant à la protection de la rémunération et des conditions de travail. Lorsque des différences étaient constatées avec les accords précédents, les termes et conditions ont été harmonisés vers le haut, de façon

qu'aucun employé n'y perde au change. Un consensus appréciable s'est dégagé au sujet de la réforme entre toutes les catégories concernées.

RÉSULTATS

Le résultat de ce processus a été la création d'une entreprise municipale, Tiohundra, détenue conjointement par la municipalité de Norrtälje et le conseil du district de Stockholm. Depuis le 1er janvier 2006, Tiohundra a repris l'entière responsabilité de l'organisation des services de soins à Norrtälje, qui étaient auparavant assurés par l'administration du district. En réalité, le nouvel aménagement comprend deux parties: l'une est opérationnelle, l'entreprise, et l'autre est un organe politique qui commande la prestation de services au nom de la branche opérationnelle. Ces deux entités sont des organisations publiques. Des entreprises privées peuvent toutefois être engagées par la branche opérationnelle pour faciliter la qualité des services, par exemple pour mettre à disposition l'hébergement et le personnel nécessaires aux soins de longue durée.

Au bout de deux ans, la direction et les syndicats affirment que les services de soins se sont considérablement améliorés pour ce qui est de l'efficacité. En maintenant ensemble les soins spécialisés et les soins municipaux, la consommation de soins psychiatriques en milieu hospitalier a reculé, et le traitement et les soins prodigués aux personnes âgées sont meilleurs en maintenant ces services réunis. Moins de gens restent à l'hôpital. Les coûts n'ont pas augmenté. Même si le projet se trouve encore dans sa phase initiale, il faudra davantage de temps pour déterminer l'évolution future de l'efficacité et de la qualité sur une longue période. Toutefois, tous les indices sont positifs jusqu'à présent.

Toutes les questions n'ont pas été résolues, et la direction ainsi que les syndicats travaillent à résoudre les problèmes concernant le temps de travail et les schémas de travail posté.



Étude de cas: Suède
Municipalité: sept municipalités dans la région de Skaraborg
Services: services d'incendie et de secours
Type de réforme: fusion de services auparavant assurés par sept municipalités séparées
Facteurs du changement: efficacité et efficience accrues des services

SITUATION DE DÉPART

Sept municipalités différentes de la région de Skaraborg – Gullspång, Hjo, Karlsborg, Mariestad, Skövde, Tibro et Töreboda – avaient toutes leur propre service autonome d'incendie et de secours, qui comprenait toute une gamme de services préventifs, tels que le ramonage de cheminée et la supervision de la réglementation de sécurité.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

Les différentes municipalités impliquées à différents stades du processus envisageaient de profiter des économies d'échelle et de créer une organisation plus large, qui fournirait un service plus efficace en accroissant les ressources disponibles pour chaque service local.

OBJECTIFS

L'objectif était d'établir une forme de coopération intercommunale entre une série de services d'incendie et de secours gérés par différentes municipalités.

PROCESSUS

Le processus a débuté en septembre 1991, avec la création d'une commission d'enquête par trois municipalités (qui devaient en devenir sept) participant au partage des services, commission qui a exploré les possibilités et les aspects pratiques de la coopération intercommunale.

Cette enquête n'a pas vraiment débouché sur l'adoption, ni même la proposition, de mesures concrètes, mais elle a eu le mérite de lancer la discussion. Une nouvelle tentative a été effectuée par la direction de quatre municipalités, ce qui a débouché en septembre 1992 sur une proposition concrète appelant à la coordination des services d'incendie et de secours de part et d'autre des limites communales. En 1993 et 1994, un accord a été élaboré, qui a finalement associé sept municipalités et portait sur la coordination de leurs services d'incendie et de secours.

L'accord, initialement conçu pour une période de quatre ans, est devenu opérationnel le 1er janvier 1995. Le travail effectif de planification et d'organisation était principalement exécuté par les responsables des services d'incendie et de secours au niveau municipal. En 1999, l'administration et la coordination centralisées des services d'incendie et de secours a reçu un statut officiel (kommunförbund). À ce stade, le projet a été évalué par les quatre municipalités impliquées, qui ont conclu que la coopération leur était mutuellement bénéfique, et qu'elle devrait être pérennisée.

La loi de 1986 (Räddningstjänstlagen 1986:1102) a encouragé la coopération régionale entre municipalités afin de partager les ressources, et de mieux assurer ainsi les services aux niveaux local et régional. Il s'agissait donc en fait d'une tendance qui apparaissait à l'échelle de tout le pays. Il y a également eu une « fenêtre » d'opportunité au début des années 1990, lorsque plusieurs responsables des services d'incendie et de secours au niveau municipal sont partis à la retraite, ce qui rendait un changement structurel plus réalisable.

Le but était de créer une administration centralisée regroupant jusqu'à sept municipalités dans la même région, tout en conservant les unités opérationnelles locales, afin d'assurer la meilleure couverture possible des services dans la région.

Les syndicats ont été informés dès le début du processus, conformément à l'obligation légale d'information et de consultation, qui garantit que les représentants syndicaux puissent participer au processus de décision affectant les conditions de travail des employés qu'ils représentent, et que tous les changements sont bien conformes aux protections accordées par la convention collective concernée. Personne n'a été licencié par suite de la réorganisation. Les employés de ces unités administratives étaient eux-mêmes très impliqués dans les décisions prises par la direction, même s'il n'est pas évident que les points de vue des employés ou des syndicats aient eu des effets spécifiques sur le résultat global de la réforme.

RÉSULTATS

La nouvelle organisation est basée à Skövde, et les employeurs et les syndicats estiment que les effets de la réorganisation sur la qualité des services a été positive. Le changement a permis une bien meilleure administration et une meilleure coordination des ressources. Il était auparavant plus difficile de maintenir les services autres que les services d'urgence, tels que l'administration et les services de prévention des incendies pendant les périodes de vacances, mais à présent, il n'y a plus de fluctuations dans la capacité à assurer des services et ainsi, la qualité a progressé, au sens où elle se maintient à un niveau stable tout au long de l'année. Même si les interventions d'incendie et de secours ont toujours été maintenues à des niveaux adéquats dans les différentes collectivités, la coopération signifie un accès à des ressources accrues dans la région, et donc la garantie d'un degré plus élevé de sécurité.



Royaume-Uni

Royaume-Uni - Contexte

Administration locale et régionale – structure, responsabilités et financement

La structure de l'administration locale au Royaume-Uni varie entre les différents pays qui le composent, l'Angleterre connaissant un ou deux niveaux de conseils, mais l'Écosse et le Pays de Galles ne disposant que d'un seul échelon d'autorités unitaires. En Angleterre, les 34 conseils de comté couvrent l'éducation, les services sociaux, les autoroutes et les transports, les conseils en planification stratégique, l'élimination des déchets et les bibliothèques, alors que les 274 districts s'occupent de planification locale, des questions de logement, d'octroi de licences, de contrôle des bâtiments, de protection de l'environnement, de collecte des déchets, d'entretien des parcs et de services de loisirs. Les autorités unitaires (79 en Angleterre, 22 au Pays de Galles et 32 en Écosse) sont responsables de tous ces domaines. Les 26 conseils de district d'Irlande du Nord ont moins de responsabilités que les conseils dans le reste du Royaume-Uni, certains services clés comme l'éducation étant gérés par les conseils régionaux. La responsabilité de l'administration locale en Écosse a été dévolue au Parlement écossais, alors que l'Assemblée galloise dispose de pouvoirs législatifs plus faibles, même si son domaine de compétences englobe aussi l'administration locale. Le seul conseil régional directement élu est la « Haute Autorité de Londres » (Greater London Authority), dont les compétences incluent les transports publics, la planification du développement durable, la planification en matière d'incendie et de services d'urgence, ainsi que la Police métropolitaine.

Le financement de l'administration locale est réparti à part à peu près égale entre les subventions du gouvernement central et les recettes fiscales provenant des impôts locaux. Toutefois, les conseils ne possèdent qu'un contrôle limité sur les taux d'imposition, 25% de leurs recettes provenant d'une taxe locale sur les entreprises dont le taux

est fixé par le gouvernement central. Les collectivités locales peuvent fixer le niveau de la « taxe du conseil », qui est une taxe foncière locale basée sur la propriété, même si là aussi, le gouvernement central peut intervenir dans les cas où les augmentations sont trop élevées.

Fourniture du service

Pour les périodes récentes, les changements les plus spectaculaires ont commencé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, avec l'émergence d'une aile « droitiste » au sein du parti conservateur, qui s'est mise à faire pression en faveur d'une réduction de l'intervention de l'État et d'un rôle accru du secteur privé dans la fourniture des services publics. L'élection du premier gouvernement dirigé par Margaret Thatcher en 1979 représentait un coup de barre à droite et, alors que l'administration nationale n'avait encore adopté aucune décision politique majeure au sujet des privatisations, certaines collectivités locales prenaient déjà l'initiative de soumettre une série de services à des appels d'offres.

En 1987, le troisième gouvernement Thatcher a décidé qu'il n'était pas suffisant de laisser aux collectivités locales le choix de soumettre ou non les services à des appels d'offres. Il a alors fait adopter une législation exigeant des municipalités qu'elles soumettent certains services spécifiques à des appels d'offres concurrentiels obligatoires (CCT). Cette législation concernait au départ les services employant des ouvriers, tels que la collecte des déchets, le nettoyage des rues, le nettoyage des bâtiments et l'entretien des terrains. Toutefois, des amendements ultérieurs ont appliqué les « CCT » (appels d'offres concurrentiels obligatoires) à d'autres services, y compris des services concernant des employés, comme par exemple la gestion des logements.

Les appels d'offres concurrentiels ont également été adoptés par la Commission d'audit, l'organe nommé par le gouvernement et chargé de l'évaluation de l'efficacité des administrations locales. Son rapport

de 1989, intitulé *Preparing for compulsory competition* (« Se préparer à une concurrence obligatoire ») évoquait des économies à hauteur de 20%. Cependant, comme le souligne une étude⁵⁵, de nombreuses collectivités locales ont rejeté cette politique et cette obligation, tandis que « les recherches laissaient penser que ce régime se révélait coûteux à mettre en œuvre, et, bien souvent, ne réussissait pas à établir une véritable concurrence ». Le nouveau gouvernement travailliste a décidé d'annuler les CCT et les a remplacés, en l'an 2000, par la législation dite de « Best value », dont il espérait qu'elle encouragerait les collectivités locales à adopter des approches innovantes vis-à-vis de la commande, de l'adjudication et de la prestation de services ».⁵⁶

Dans certains milieux, on a estimé que le principe de « best value » était un simple toilettage du CCT, et que le gouvernement continuait de défendre une participation accrue des secteurs privé et du bénévolat à la prestation de services. Toutefois, le gouvernement parlait également davantage de partenariat, et critiquait aussi les tests de marché systématiques effectués par les collectivités locales. Selon un rapport⁵⁷ émanant du Bureau du vice-Premier ministre, les tests de marché pourraient véritablement réduire la concurrence, fausser le marché et faire supporter des coûts aux collectivités locales et aux prestataires potentiels. Le gouvernement et la Commission d'audit soulignent à présent que le partenariat peut offrir un accès à des financements et/ou à une série de compétences que l'on ne trouve pas auprès des collectivités locales. Ils affirment que les secteurs privé et du bénévolat peuvent également encourager le développement d'approches plus flexibles de la prestation de services. De manière globale, l'attention s'est déplacée de l'objectif un peu étroit du CCT, consistant à réduire les coûts, vers un objectif plus large visant à améliorer le niveau et la qualité des services.

Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé au Royaume-Uni couvrent en général des relations de longue durée entre des organisations relevant du secteur public et des entreprises privées, ainsi que les projets plus spécifiques relevant de l'initiative de financement privé (« private finance initiative », PFI), qui concernent plus spécialement la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'infrastructures telles que les

établissements scolaires et d'autres équipements. Avec les projets de PFI, les effets sur la prestation de services sont habituellement le transfert de divers éléments, voire de l'intégralité des services de gestion des équipements à un sous-traitant ou à un consortium privé. La catégorie plus large des partenariats public-privé (PPP) englobe des projets à long terme, qui parfois, concernent moins les investissements de capitaux, et davantage la prise en charge, par un contractant privé, d'un service ou d'une série de services particuliers, directement fournis à la population locale. La différence entre la sous-traitance proprement dite et ce type de PPP est que le PPP consiste moins à satisfaire de manière étroite à des spécifications contractuelles qu'à jouer un rôle à long terme dans l'élaboration, la prestation et l'amélioration d'un service ou d'une gamme de services. Les informations provenant de la société 4PS, qui promeut les PPP et prodigue des conseils en la matière auprès du secteur public, semblent indiquer qu'il existe au moins 450 partenariats public-privé à différents stades de planification et de développement, et ce dans la plupart des domaines d'activité – routes, écoles, services d'incendie, tribunaux correctionnels, bâtiments municipaux, transports.

Services partagés

Les services partagés constituent un aménagement permettant aux collectivités locales de réaliser des économies en tirant parti des économies d'échelle, et ce par un partage de l'organisation de certains services avec d'autres collectivités locales. Cette politique a été promue par le gouvernement travailliste, qui a mis l'accent sur l'amélioration de la qualité, ainsi que sur les économies de coûts, l'harmonisation et l'automatisation des services.

⁵⁵ Entwistle, T. et Martin, S., (2005), « From competition to collaboration in public service delivery: a new agenda for research » (De la concurrence à la collaboration dans la fourniture des services publics: un nouvel agenda pour la recherche), *Public Administration*, 83:1, 2005

⁵⁶ Circulaire du Bureau du vice-Premier ministre sur la Best value, citée dans Entwistle et Martin.

⁵⁷ Circulaire du Bureau du vice-Premier ministre sur la Best value, citée dans Entwistle et Martin.



Pays: Royaume-Uni
Municipalité: Conseil de comté du Cambridgeshire
Services: services archéologiques
Type de réforme: privatisation
Facteurs du changement: réaction à l'intensification de la concurrence dans le secteur

SITUATION DE DÉPART

Le service CAM ARC (Cambridgeshire Archaeology), une unité commerciale du Conseil de comté du Cambridgeshire, s'est battu pour obtenir des contrats portant sur des évaluations, des études et des fouilles dans tout l'Est de l'Angleterre. Il a travaillé chaque année à un nombre de contrats compris entre 60 et 80, et employé 25 personnes à plein temps, auxquelles il convient d'ajouter jusqu'à 25 personnes supplémentaires employées à titre temporaire en fonction des besoins. Ce département comportait deux sections, l'une étant chargée de prodiguer des conseils sur des questions réglementaires, et la deuxième, l'unité opérationnelle, se chargeant du travail commercial dans l'ensemble de la région.

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

En tant qu'unité commerciale, CAM ARC était tenue de parvenir à un compte d'exploitation équilibré lors de la clôture de fin d'année. Elle opère dans un secteur dans un secteur connaissant une concurrence féroce, et caractérisé par des opérations concernant trois types d'acteurs – les petits cabinets de consultance, les entreprises moyennes employant de 50 à 60 personnes (catégorie dont fait partie CAM ARC) et les grandes entreprises, qui sont au nombre de trois au Royaume-Uni.

OBJECTIFS

En 2006, par suite de ces pressions de la concurrence, la décision a été prise par le Conseil d'examiner différentes manières de maintenir le service en vie, ce qui comprenait l'option de la sous-traitance.

PROCESSUS

Au départ, le conseil s'est attelé à une étude de marché afin de déterminer quelles étaient les possibilités existantes. À l'époque, le chef du CAM ARC a décidé de consulter le personnel au sujet de la possibilité de sous-traitance du département, en procédant à une étude portant sur l'attitude du personnel. Les résultats de cette étude ont montré qu'un nombre limité de membres du personnel était soit opposé, soit favorable à cette possibilité, la majorité étant ouverte à la discussion sur la question. Les résultats de cette étude effectuée auprès du personnel ont été présentés, et les employés se sont vu offrir la possibilité de poser des questions sur les conclusions de l'enquête et les possibles options. Au bout du compte, 16 organisations ont exprimé leur intérêt pour l'acquisition de CAM ARC. Le chef de service s'est alors mis à consulter les membres du conseil à propos des options disponibles, en leur présentant un document en vue d'une discussion.

Unison, syndicat reconnu, participait à ce forum. Tous les soumissionnaires intéressés par l'acquisition ont reçu un questionnaire de préqualification à compléter, et les employés ont eu, quant à eux, la possibilité d'apporter leur contribution aux questions posées. Le conseil a alors adopté une approche novatrice en notant les 16 parties intéressées, et ce en utilisant, outre les

critères traditionnels de notation, des thèmes tels que l'éthique et la culture des organismes soumissionnaires, la question de savoir si ceux-ci utiliseraient des compétences locales, et enfin celle de savoir si, oui ou non, ceux-ci avaient purement et simplement l'intention de démanteler le service. Cette approche globalisante a permis au conseil de juger les acquéreurs potentiels, non seulement sur des critères commerciaux, mais aussi sur leur capacité à maintenir le service en vie, et à construire quelque chose en utilisant ses points forts. Au bout de cette procédure, seuls trois acquéreurs potentiels restaient encore en course.

CAM ARC a ensuite lancé des discussions avec l'ensemble du personnel, au moyen d'un Forum du personnel spécifiquement mis en place pour ce processus, et au sein duquel un représentant de chaque échelon opérationnel disposait d'un siège. Le Groupe de pilotage qui supervisait cette transition était composé du directeur responsable du CAM ARC, du chef du CAM ARC, ainsi que de représentants des services juridique et des ressources humaines et du directeur de l'unité. Par ailleurs, le conseil a créé une équipe de projet destinée à diriger au quotidien le travail de restructuration, et qui était composée de 15 personnes, plus un représentant du syndicat Unison.

Une autre approche innovante a été l'introduction d'une brochure commune en ligne. Il s'agissait d'une notice électronique qui contenait toute la correspondance entre les acquéreurs potentiels et le conseil, et les employés étaient autorisés à examiner librement l'ensemble de ces documents, ce qui ajoutait encore à la transparence de cette procédure, et en réduisait l'impact sur le bien-être du personnel. Les employés étaient également invités à visiter les locaux des organismes soumissionnaires. Cette étape a été suivie de séances d'information organisées par l'employeur et destinées au personnel, et à l'issue desquelles se tenaient des séances de questions et réponses.

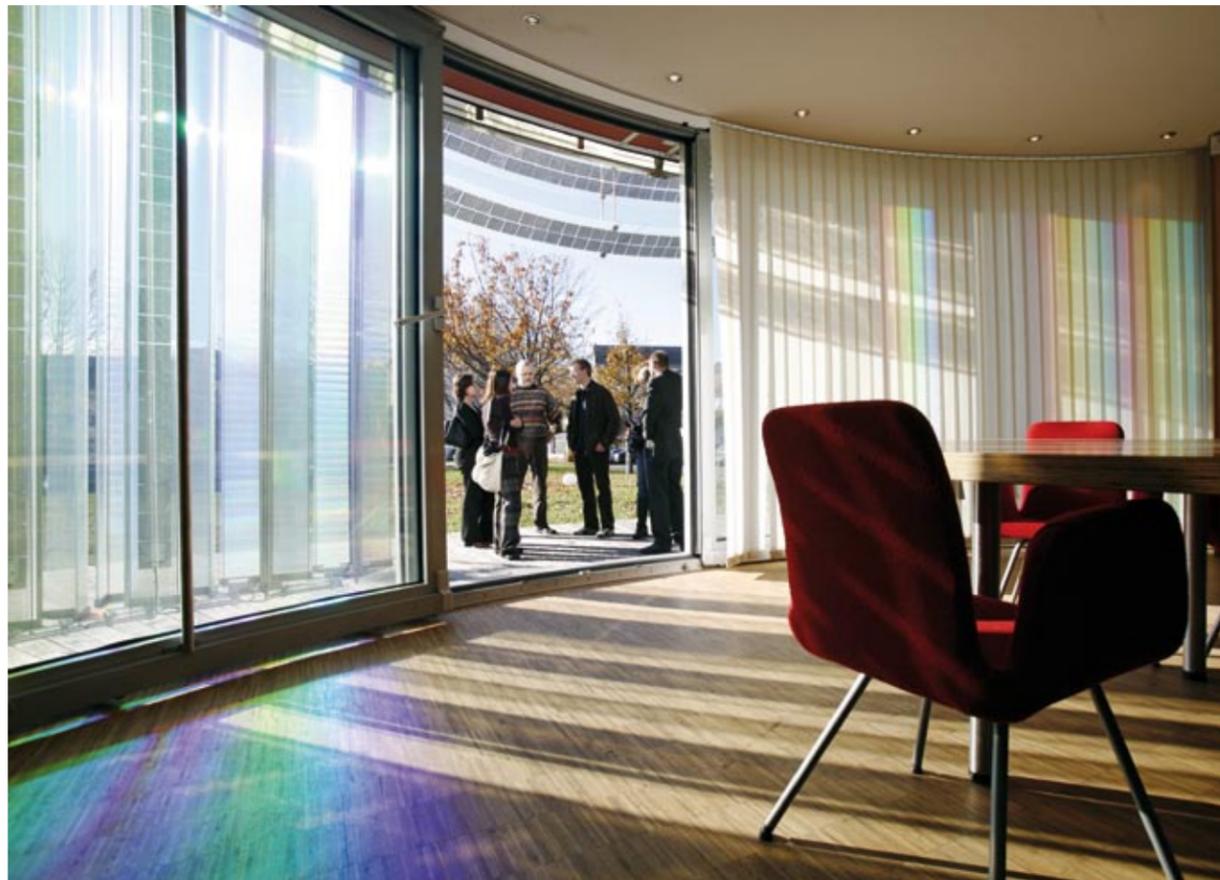
Il est clairement apparu à ce moment-là au chef du CAM ARC que la majorité des employés était associée à cette procédure et à la direction des discussions. Un membre du personnel, qui s'opposait farouchement à la proposition du conseil, a pris un congé spécial pour produire un solide plaidoyer en faveur du maintien de ce service en

interne. Son document, ainsi qu'une réponse de la direction, figurent sur la brochure commune consultable en ligne, et les employés ont eu la possibilité de formuler des commentaires. Cependant, aucun ne l'a fait.

La phase suivante du processus consistait à inviter l'ensemble du personnel à rencontrer les organismes soumissionnaires, et à ce que ces organisations rencontrent le personnel dans ses bureaux, à la suite de quoi d'autres séances d'informations seraient encore organisées, et d'autres possibilités seraient encore données au personnel de poser des questions. Les trois organismes restants ont alors présenté des propositions détaillées, et à ce stade, l'un des soumissionnaires s'est retiré. Les deux acquéreurs potentiels restants étaient un développeur de propriété commerciale et un trust à vocation éducative. Tout le personnel a assisté aux présentations des deux soumissionnaires finaux, puis le feedback venant du personnel a été transmis au Groupe de pilotage afin de garantir que la direction soit au courant des préoccupations des employés.

RÉSULTATS

Pour terminer, une décision a été prise par le Cabinet du conseil. Celui-ci a approuvé la sous-traitance du CAM ARC auprès du trust à vocation éducative, qui était l'organisme préféré du personnel. La procédure tout entière a mis près de deux ans à s'achever, et montre bien que les employeurs, les employés et leur syndicat sont capables de collaborer de manière constructive pour assurer une transition en douceur. Même s'il convient encore de déterminer comment fonctionne l'exploitation avec le nouvel employeur, le syndicat et la direction sont persuadés que des garanties ont été négociées, tant en termes de droits du travail et de conditions de travail individuels qu'en termes de prestation générale du service, ce qui inclut un accord de service garantissant que le travail de proximité et le travail éducatif continueront d'être assurés.



Pays: Royaume-Uni
Municipalité: Sheffield
Services: Social services
Type de réforme: joint venture
Facteurs du changement: nécessité d'améliorer la qualité des services pour satisfaire leurs usagers

SITUATION DE DÉPART

À Sheffield, dans le nord-est de l'Angleterre, les personnes ayant des difficultés d'apprentissage pouvaient accéder à toute une série de services fournis soit par les services sociaux de la collectivité locale, soit par le Care Trust de Sheffield, qui fait partie du National Health Service (sécurité sociale britannique).

MOTIVATION ET FACTEURS DE CHANGEMENT

Il est clairement ressorti de la consultation avec les usagers du service qu'il était nécessaire d'apporter des améliorations à ce dernier, et qu'il convenait de changer quelque chose au fait que des services rendus à un même groupe d'usagers relevaient d'organisations différentes.

OBJECTIFS

L'objectif était de rassembler les différents services destinés aux personnes ayant des difficultés d'apprentissage, et de s'attaquer au défaut de coordination entre les services gérés par la collectivité locale et ceux assurés par les services de santé. L'intention était de faire en sorte que cette coordination améliorée soit non seulement plus efficace, mais qu'elle permette également d'assurer une gamme améliorée de services de qualité destinés à ces usagers.

PROCESSUS

Un processus de large consultation a été entrepris avec les usagers des services, les aidants familiaux et les employés au sujet de la modernisation des services destinés aux personnes déficientes intellectuelles. Cette consultation a révélé la nécessité de rationaliser l'approche, en assurant un service « unifié » associant les services sociaux et les services de santé, et qui aiderait les personnes déficientes intellectuelles à se réaliser dans leur vie.

Un Service commun chargé des difficultés d'apprentissage (« Joint Learning Disabilities Service ») a effectivement été créé à un stade précoce, et un projet a ensuite été mis en place en vue d'examiner les conséquences de cette fusion et de produire des améliorations de la prestation de services au moyen d'une approche de partenariat dans le travail avec les syndicats, et, en définitive, de créer un cadre unique en vue d'un travail avec les syndicats reconnus. Un Groupe de pilotage composé de membres des syndicats, du service des ressources humaines et des directions du conseil municipal (City Council) et du Care Trust a été créé. Le groupe a adopté une approche en trois étapes pour ce projet, avec, à chaque étape, l'organisation de différents ateliers: identification du problème, établissement de principes de travail en partenariat, et travail en partenariat proprement dit en vue d'apporter des améliorations au service.

La première étape du projet comprenait une activité de diagnostic utilisant un questionnaire adressé à toutes les parties prenantes au service chargé des difficultés d'apprentissage nouvellement créé. Les résultats du questionnaire, qui ont été présentés aux différents acteurs, donnaient un aperçu d'ensemble de toutes les pratiques en vigueur dans les services du Care Trust et les services sociaux. Ils donnaient également des indications quant aux résultats que le Service commun chargé des difficultés d'apprentissage souhaitait obtenir concernant son propre cadre culturel et de relations industrielles.

La deuxième étape se concentrait sur le travail en commun et les principes de bonne communication. Elle associait les représentants syndicaux, les membres du personnel, les chefs d'équipes et les managers. Le groupe a examiné comment il serait possible de créer

un système de travail en partenariat au sein du nouveau service commun.

L'étape finale s'est quant à elle focalisée sur les questions pratiques, telles que la formation des personnes au travail en partenariat et l'élaboration d'une stratégie de communication efficace, impliquant en particulier le personnel de première ligne possédant le plus d'expérience s'agissant de traiter avec les usagers des services. L'événement a réussi à rassembler les différentes parties prenantes, et a pu déboucher sur un accord relatif aux modalités de fonctionnement du nouveau service en vue de fournir des services améliorés par un travail en commun.

LE RÉSULTAT

Le Service commun chargé des difficultés d'apprentissage dispose à présent d'un accord unique de partenariat qui fixe les modalités de travail pour tous les syndicats reconnus et pour les deux organisations d'employeurs. La direction et les syndicats s'accordent pour estimer que le Service commun chargé des difficultés d'apprentissage de la ville de Sheffield a réussi à faire participer activement la main-d'œuvre et les syndicats à l'élaboration de nouvelles façons de travailler, ainsi qu'à l'élaboration d'une vision nouvelle en vue d'une meilleure prestation de services.

Annexe

Principales questions posées aux personnes interrogées dans le cadre des études de cas

Le but de chacune des études de cas était de décrire les événements clés du processus de réforme des services de l'administration locale, et d'identifier la contribution du dialogue social à l'obtention d'un résultat positif à la fois pour les syndicats et la direction. Les principales questions figurent ci-dessous. Les intervieweurs étaient conscients que toutes les questions ne s'appliquaient pas à l'ensemble des études de cas, et une approche flexible a donc été adoptée.

Quel(s) service(s) a-t-il /ont-ils été concerné(s)?

Quand le processus a-t-il commencé? Il s'agit d'indiquer la date (mois/année) à laquelle les employeurs de la collectivité ont décidé que la réforme du (des) service(s) particulier(s) était nécessaire. Et quand (mois/année) les réformes ont-elles été mises en œuvre?

Quelle a été la principale raison pour laquelle la collectivité locale a décidé que cette réforme était nécessaire? Ou bien, la pression en faveur des réformes venait-elle de l'extérieur de la collectivité locale?

Quelle a été la nature du changement – par exemple, création d'une entreprise municipale, partenariat public-privé, partenariat public-

public, réintégration des services en interne, réorganisation interne, externalisation, transfert de services vers le secteur privé ou du bénévolat, ou vers une coopérative.

Par exemple:

La cause était-elle la nécessité de réduire les coûts par suite de pressions financières?

Était-ce la conséquence d'un examen du service qui avait révélé des problèmes de qualité ou d'efficacité et d'efficience du service?

Était-ce en réaction à une politique gouvernementale exigeant des changements à la façon d'assurer le service?

Était-ce en réaction à un service inadéquat fourni par un sous-traitant?

À quel moment le(s) syndicat(s) a-t-il (ont-ils) été informé(s) du changement potentiel apporté à la fourniture du service?

Cela était-il conforme aux pratiques habituelles? Existait-il une procédure normale pour ce type de consultation?

Veillez décrire brièvement le processus de dialogue social qui s'est alors déroulé, en indiquant qui étaient les principaux acteurs des consultations et des négociations, et comment celles-ci se sont déroulées. Par exemple, le(s) syndicat(s) a-t-il (ont-ils) été invité(s) à avancer des propositions alternatives aux réformes, ou simplement à discuter de la manière dont les réformes seraient mises en œuvre?

Un rôle a-t-il été joué par des élus – conseillers municipaux ou maires – dans le processus de consultation, et ceux-ci ont-ils influencé le processus de consultation?

Les consultations et les négociations ont-elles divergé des pratiques habituelles en vigueur au sein de la municipalité?

Le(s) syndicat(s) a-t-il (ont-ils) été /consulté(s) sur l'organisation du travail et la fourniture de services, ou bien uniquement sur les conditions d'emploi des travailleurs concernés par les réformes des services?

Pouvez-vous identifier la contribution spécifique du (des) syndicat(s) au processus de réforme?

Par exemple, l'une de leurs propositions de changements dans l'organisation du travail ou la fourniture des services a-t-elle été acceptée et mise en œuvre?

Veillez indiquer des détails sur le résultat – le nombre d'employés concernés, les éventuels changements majeurs dans les conditions d'emploi, les nouvelles modalités de fourniture des services, et, si possible, toute indication d'une amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité des services.

Par exemple:

Nombre et sexe des employés concernés.

Répartition professionnelle des travailleurs concernés, ou au moins indication de la proportion d'ouvriers et d'employés.

Tout changement important en matière de rémunérations ou autres conditions telles que le temps de travail, les congés annuels, les pensions?

Des employés ont-ils été redéployés, formés en vue d'une reconversion, licenciés, ou sont-ils partis en retraite anticipée?

Cette étude a été réalisée grâce au soutien financier de l'Union européenne, dans le cadre de la commission sur le dialogue social européen dans laquelle employeurs et syndicats discutent des politiques de l'emploi et des tendances actuelles.

La FSESP est la Fédération syndicale européenne des services publics. Elle est la plus grande fédération de la CES, avec huit millions de travailleurs des services publics membres de plus de 200 organisations syndicales. Elle représente les travailleurs des services sociaux et de santé, de l'administration locale et régionale, de l'énergie, de l'eau et des déchets. Pour plus d'information sur la FSESP et notre travail : www.epsu.org

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) constitue la plus grande organisation de collectivités locales et régionales en Europe; ses membres sont plus de 50 associations nationales de villes et régions de 37 pays, représentant environ 100.000 villes et régions. Sa plateforme des employeurs constitue l'aspect "employeur" de la commission sur le dialogue social européen pour les collectivités locales et régionales.

Photographic credits:

Page 7 and 13 : CCRE/CEMR

Page 11 to 20 : European Community, 2008

Page 25 : www.pompier-verzenay.ovh.org <<http://www.pompier-verzenay.ovh.org>>

Page 32 to 62 : European Community, 2008



45, Rue Royale, Box 1 - 1000 Brussels
tel : 32 2 250 10 80 - fax : 32 2 250 10 99

www.epsu.org



Bruxelles

1, Square De Meeûs - 1000 Bruxelles
tél. : + 32 2 511 74 77 - fax : + 32 2 511 09 49

Paris

15, Rue de Richelieu - 75001 Paris
tél. : + 33 1 44 50 59 59 - fax : + 33 1 44 50 59 60

cemr@ccre.org
www.ccre.org

With the financial support of the European Commission

