

L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux

Rapport soumis aux fins de discussion à la
Réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation
et de la privatisation sur les services municipaux

Genève, 15-19 octobre 2001

Table des matières

Remerciements.....	v
Introduction.....	1
Cadre général de la réunion	1
Cadre général du rapport.....	1
Structure du rapport	2
1. Contexte.....	3
1.1. Définitions	3
1.1.1. Décentralisation.....	3
1.1.2. Privatisation.....	5
1.1.3. Services municipaux.....	5
1.2. Champ du rapport	6
2. Les services municipaux dans différents contextes régionaux	9
2.1. Importance des services municipaux dans le monde.....	9
2.2. Financement	11
2.3. Importance au sein de la structure gouvernementale nationale	12
3. Tendances de la décentralisation	14
3.1. Origines	14
3.2. Formes de décentralisation.....	19
3.3. Conséquences pour la gestion des ressources humaines	20
3.4. Décentralisation de la négociation collective	22
3.5. Les conséquences de la décentralisation: réglementation, recentralisation, réseaux.....	24
4. Tendances de la privatisation des services publics.....	26
4.1. Méthodes diverses et secteurs variés	26
4.2. Propriété et concurrence	32
4.3. Sous-traitance	38
4.4. Partenariats et autres formules.....	40
5. Liens entre décentralisation et privatisation, d'une part, et efficacité, qualité et travail décent, d'autre part	47
5.1. Efficacité et qualité.....	47
5.2. Travail décent	50
5.3. Rôle des organisations d'employeurs	54
5.4. Rôle des organisations de travailleurs	56

6.	Dialogue social et réglementation: deux moyens de faciliter la décentralisation et la privatisation.....	62
6.1.	Modalités et impact du dialogue social par secteur et par région.....	62
6.2.	Réglementation.....	68
7.	Evolution de l'emploi	72
7.1.	Tendance générale de l'emploi public et privé.....	72
7.2.	Education.....	82
7.3.	Services de santé.....	86
7.4.	Transports	87
7.5.	Services de distribution	90
8.	Impact sur les conditions de travail et d'emploi dans les services municipaux.....	92
8.1.	Education.....	93
8.2.	Services de santé.....	95
8.3.	Transports	97
8.4.	Services publics de distribution.....	99
9.	Résumé: analyse comparative.....	102
10.	Points suggérés pour la discussion.....	107

Annexes

1.	Emploi total et emploi dans le secteur public par sexe	109
2.	L'emploi dans le secteur public par activité économique, en pourcentage.....	112

Remerciements

Ce rapport a été préparé par un groupe de fonctionnaires responsables des secteurs concernés dans le Département des activités sectorielles du BIT: Gabriele Ullrich (coordination du rapport et services de santé), Hubertus Essenberg (transports et services publics de distribution) et William Ratteree (éducation). Les données statistiques relatives aux conséquences sur l'emploi ont été fournies par Eivind Hoffmann et Messaoud Hammouya du Bureau de statistique du BIT. Enfin, le rapport s'appuie largement sur des travaux de recherche préparatoires effectués, à la demande du BIT, par Stephen Bach, Brendan Martin, Michael Paddon et Robin Simpson, travaux publiés dans des documents de travail séparés.

Introduction

Le présent rapport, établi par le Bureau international du Travail, est destiné à servir de base aux discussions de la Réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux, qui doit se tenir à Genève du 15 au 19 octobre 2001.

Cadre général de la réunion

A sa 273^e session (novembre 1998), le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a décidé d'inscrire au programme des réunions sectorielles pour 2000-01 une réunion sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux. A sa 274^e session (mars 1999), le Conseil d'administration a décidé que les objectifs de la réunion seraient les suivants: échanger des vues sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux, sur la base d'un rapport élaboré par le Bureau à cette fin; adopter des conclusions comprenant des propositions d'action avancées par les gouvernements, par les organisations d'employeurs et de travailleurs au niveau national et par l'OIT; adopter un rapport sur les débats. La réunion pourrait également adopter des résolutions. Le Conseil d'administration a également décidé que la réunion serait paritaire (gouvernements comme employeurs publics et représentants des travailleurs) avec la participation de certains représentants d'employeurs du secteur privé. Il a été décidé d'inviter les dix-huit pays suivants: Bénin, Chili, République de Corée, Egypte, Equateur, Finlande, Hongrie, Italie, Japon, Lettonie, Namibie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Togo, Venezuela, Zimbabwe. Un certain nombre d'autres pays ont été inscrits sur une liste de réserve pour le cas où des gouvernements de la première liste déclinaient l'invitation: Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Cap-Vert, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Honduras, Inde, Jordanie, Norvège, Panama, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Suisse, Tadjikistan, République tchèque, Ukraine. Le Conseil d'administration a également décidé que sept représentants des employeurs du secteur privé et 25 représentants des travailleurs seraient désignés sur la base de nominations faites par les groupes respectifs du Conseil d'administration. Ces représentants ne proviennent pas nécessairement des pays figurant sur la liste qui précède.

La réunion s'inscrit dans le cadre du Programme des activités sectorielles du BIT, lequel vise à faciliter les échanges d'informations entre mandants concernant l'évolution de la situation sociale dans différents secteurs économiques, sur la base d'études des problèmes d'actualité qui se posent dans ces secteurs. Des réunions sectorielles tripartites internationales sont ainsi traditionnellement organisées afin de: permettre une meilleure compréhension des problèmes sectoriels; promouvoir un consensus tripartite international à ce sujet et dégager des orientations concernant les politiques et mesures à adopter sur le plan national et international; favoriser l'harmonisation de toutes les activités sectorielles du BIT et assurer la liaison entre le BIT et les mandants; fournir des avis techniques, une assistance pratique et un appui concret à ces derniers afin de faciliter l'application des normes internationales du travail dans les différents secteurs économiques.

Cadre général du rapport

La décentralisation et la privatisation sont deux questions essentielles dans le cadre de la réforme du service public. La décentralisation est souvent considérée comme un moyen

d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics, et les municipalités optent pour la privatisation de leurs services sous différentes formes afin de faire face à l'insuffisance des ressources financières. La décentralisation a de multiples incidences sur les conditions d'emploi et de travail des travailleurs municipaux ainsi que sur les relations professionnelles. De plus, le transfert des employés des services publics du niveau central au niveau local entraîne des modifications des niveaux et de la structure de l'emploi. Ces évolutions sont communes à tous les services municipaux qui assurent une mission d'intérêt général, comme les services d'éducation et de santé, ainsi que les services publics de distribution et les transports publics. Il est intéressant d'examiner conjointement les répercussions de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux car, malgré des différences, ces secteurs présentent des points communs, et des solutions communes aux problèmes liés à la décentralisation et à la privatisation devraient pouvoir être trouvées.

Lorsque l'on examine les réformes des services municipaux, il convient d'identifier les conséquences pour chacun des secteurs à l'étude et de procéder à une analyse comparée afin de faire ressortir les points communs et les différences. La majorité des études sur la décentralisation et la privatisation mettent l'accent sur la fourniture des biens et services publics, sur leur qualité, leur coût et leur efficacité. Le présent rapport traite des effets de ces réformes sur les travailleurs qui assurent les prestations au niveau municipal. L'impact sur l'emploi et les conditions de travail y est donc examiné, de même que sur la qualité et l'efficacité des prestations.

Structure du rapport

Le rapport commence par définir, aux chapitres 1 et 2, les mesures qui constituent la décentralisation et la privatisation, ainsi que le niveau et les activités sur lesquels ces mesures ont le plus d'impact, à savoir les administrations locales ou services municipaux. Les chapitres 3 et 4 décrivent les tendances actuelles en matière de décentralisation et de privatisation dans les différents secteurs des services municipaux. L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur l'efficacité et la qualité des services d'intérêt public est traité au chapitre 5, qui aborde aussi la question du travail décent, notamment de son influence sur la qualité des prestations, ainsi que le rôle des partenaires sociaux dans l'instauration de conditions propices au travail décent. Le chapitre 6 est consacré au dialogue social et à la réglementation, comme moyens de faciliter les réformes qui débouchent sur la décentralisation et la privatisation. Il s'appuie sur des exemples pris dans quatre secteurs (éducation, santé, transports, services publics de distribution) et dans différentes régions géographiques. Les chapitres 7 et 8 traitent des répercussions de la décentralisation et de la privatisation sur les niveaux et les structures de l'emploi, ainsi que sur les conditions de travail et d'emploi dans ces quatre secteurs. Le chapitre 9 résume les effets des changements dans chacun, en comparant les points communs et les différences. Enfin, le chapitre 10 suggère un certain nombre de points qui pourraient être débattus lors de la réunion.

1. Contexte

Depuis vingt ans, la réforme des services publics constitue un enjeu important pour les gouvernements, les partenaires sociaux et les institutions internationales de développement partout dans le monde. Cette réforme, qui est liée à la redéfinition du rôle de l'Etat dans le contexte de la mondialisation et de la libéralisation, est aussi une réponse aux critiques concernant l'efficacité et l'efficience des services publics. Les politiques de décentralisation et de privatisation ont été et demeurent les deux éléments essentiels du processus de réforme. Néanmoins, alors que les réformes commencent à être plus largement acceptées, des doutes s'expriment quant à l'ampleur des mesures de décentralisation et de privatisation adoptées et à leur efficacité.

S'agissant de l'impact de ces réformes, les partenaires sociaux ont des perspectives différentes. Ces divergences apparaissent dans la manière dont sont menées les études sur l'efficacité de la décentralisation et de la privatisation. Alors que la plupart des travaux mettent l'accent sur la fourniture de biens et de services publics, leur qualité, leur coût et leur efficacité, le présent rapport étudie les effets de la décentralisation et de la privatisation sur les conditions d'emploi et de travail des personnels qui fournissent les biens et services publics au niveau municipal ainsi que sur la qualité et l'efficacité des prestations. En ce sens, l'expression «services municipaux», qui figure dans le titre du rapport, désigne à la fois la main-d'œuvre et les services fournis. Toutefois, pour plus de clarté, on se référera, selon le cas, à la «main-d'œuvre» ou au «personnel», ou à la prestation de services au niveau municipal.

Du fait de la difficulté de dresser un bilan — positif ou négatif — de la décentralisation et de la privatisation et de cerner leur incidence sur la main-d'œuvre, il y a lieu de commencer par définir les mesures qui les constituent. On précisera ensuite le champ du rapport, c'est-à-dire les administrations locales ou services municipaux sur lesquels ces mesures influent le plus.

1.1. Définitions

1.1.1. Décentralisation

L'importance de la décentralisation dans la réussite de la réforme du secteur public est largement reconnue. Les administrations centrales de nombreux pays ont opéré une décentralisation et ont signé soit la Charte européenne de l'autonomie locale, soit son équivalent mondial, à savoir la Déclaration mondiale de l'autonomie locale de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA). La décentralisation n'est cependant pas une panacée et son importance varie encore considérablement d'un pays et d'une région à l'autre.

Elle peut prendre des formes différentes, et l'évaluation des programmes d'appui aux processus de décentralisation dans les pays en développement, menée conjointement par le PNUD et le gouvernement de l'Allemagne, donne une vue globale de la question ¹:

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/ministère de la Coopération économique et du Développement de la République fédérale d'Allemagne (BMZ): *The UNDP role in decentralization and local governance*, Bureau d'évaluation du PNUD, New York, 2000, p. 29 (encadré 13).

Décentralisation politique: il s'agit généralement d'un transfert du pouvoir de décision du niveau central aux niveaux locaux. Les exemples les plus évidents de ce type de décentralisation sont les formes sous-nationales de gouvernement élu et habilité à prendre des décisions, allant des conseils municipaux jusqu'aux organes de niveau étatique. La *délégation* (en anglais *devolution*) est considérée comme une forme de décentralisation politique. Elle correspond à un transfert complet de responsabilités, d'autorités, de ressources et de recettes à des collectivités locales qui sont dotées d'une autonomie totale, sont généralement reconnues comme des entités juridiques indépendantes (par exemple les assemblées municipales) et idéalement — mais pas nécessairement — administrées par des autorités élues.

Décentralisation administrative: système consistant à transférer le pouvoir de décision, les ressources et la responsabilité technique d'un certain nombre de services publics du gouvernement central à des échelons inférieurs d'administration, des institutions ou représentations locales d'agences centrales. C'est le degré d'autonomie qui différencie les grands types de décentralisation administrative:

- *Déconcentration*: système dans lequel l'Etat attribue certains pouvoirs de décision à des agents ou organismes locaux qui restent soumis à l'autorité centrale. La déconcentration peut être considérée comme la première mesure vers une décentralisation visant à améliorer la prestation de services.
- *Délégation*: redistribution de pouvoirs en faveur d'unités locales du gouvernement ou d'institutions qui ne sont pas nécessairement des émanations ou des bureaux locaux de l'autorité qui délègue, et qui, en dépit d'une certaine autonomie, doivent rendre compte à l'unité centrale.

Décentralisation budgétaire: commune à toutes les formes de décentralisation, il s'agit d'une réaffectation des ressources devant permettre le bon fonctionnement des collectivités locales. Les modalités d'allocation des ressources sont généralement négociées entre les autorités locales et les autorités centrales et dépendent de plusieurs facteurs: souci d'équité interrégionale, disponibilité de ressources centrales et locales, capacité locale de gestion des ressources budgétaires.

Désengagement ou décentralisation par le recours au marché: procédé consistant pour la personne publique à confier certaines fonctions — planification, administration ou autres — à des institutions volontaires, privées ou non gouvernementales, dans l'intérêt du public et avec sa participation. Ce procédé se traduit souvent par la sous-traitance partielle de services ou de fonctions administratives, la déréglementation ou la privatisation intégrale.

Cette dernière forme de décentralisation, telle que définie par le PNUD, montre bien que la privatisation peut être envisagée comme une partie intégrante du processus de décentralisation de la gouvernance. Cette façon de voir n'est peut-être pas largement partagée, mais la privatisation doit être examinée en étroite relation avec la décentralisation des services publics. En fait, la décentralisation est souvent considérée comme une condition préalable à la privatisation.

1.1.2. Privatisation

Le terme privatisation est associé au transfert d'avoirs — propriété, gestion, ressources, contrôle — du secteur public vers le secteur privé². Au sens le plus étroit, il désigne la vente de biens publics au secteur privé et il est également associé à une réduction du rôle réglementaire de l'Etat en rapport avec les politiques de libéralisation et de déréglementation. Dans le cadre des services sociaux de base, la privatisation évoque une responsabilisation accrue de l'individu en ce qui concerne sa propre protection sociale. Cela découle de la volonté de l'Etat de délimiter plus clairement sa responsabilité en la matière, mais peut également refléter une demande d'autres services de la part des citoyens.

La privatisation est associée à toute une gamme de mesures: *cession d'actifs*, c'est-à-dire vente, par le gouvernement, de la totalité ou d'une partie d'une entreprise ou de biens appartenant à l'Etat; *sous-traitance* de services — des fonctionnaires jouent le rôle d'administrateurs de services; arrangements de *marchés internes* — achat et fourniture de services sont séparés; *établissement de taxes d'utilisation* qui permettent à l'Etat de percevoir des redevances pour les services qui sont encore assurés par le secteur public; *partenariats entre le secteur privé et le secteur public* pour le financement, la gestion et le partage des risques dans un projet conjoint; *libéralisation* — suppression des dispositions statutaires empêchant les entreprises du secteur privé de pénétrer sur les marchés du secteur public.

La variété de ces mesures montre que la privatisation est définie de plus en plus largement, de manière à comprendre tous les efforts tendant à encourager la participation du secteur privé à la prestation de services publics. Au sens large, la privatisation n'implique pas nécessairement le transfert intégral de la propriété et du contrôle des services au secteur privé et, dans ce cas, le terme de «marchéisation» est souvent synonyme de privatisation³. Il est difficile de comparer le phénomène de privatisation d'un pays à l'autre, car le concept est large et ambigu et ne recouvre pas forcément la même réalité. Toutefois, un certain nombre de facteurs aident à comprendre les conséquences de la privatisation.

1.1.3. Services municipaux

Il existe une abondante littérature sur la politique et la mise en place de la décentralisation et de la privatisation des services publics en général, mais peu de choses ont été publiées sur leurs conséquences pour les parties concernées: les administrations locales ou services municipaux, les personnels qui y travaillent et leurs prestations. Un certain nombre de chercheurs qui ont étudié le secteur municipal considèrent que ce qui le distingue est sa position intermédiaire entre l'Etat central et les citoyens⁴. De fait, les administrations locales doivent être acceptées par les citoyens pour conserver leur légitimité mais sont soumises à la réglementation de l'Etat central qui définit leur rôle et leur autonomie. Néanmoins, elles diffèrent d'un pays à l'autre par la taille, les fonctions, le

² Ce chapitre s'inspire en grande partie de S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, Programme des activités sectorielles, document de travail n° 164 (Genève, BIT, 2000).

³ D. Braddon et D. Foster (directeurs de publication): *Privatization: Social science themes and perspectives* (Aldershot, Ashgate, 1996), p. 2. La «marchéisation» désigne l'application des principes du marché à la fourniture des services publics.

⁴ A. Lindström: «The comparative study of local government systems — A research agenda», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1998, vol. 1, n° 1, pp. 97-115.

degré d'autonomie et les objectifs qu'elles visent. On peut les classer par catégorie, selon les principes qui fondent leur action:

- *Clientélisme/paternalisme*: la politique locale repose sur des responsables politiques qui ont le soutien de la communauté locale du fait des avantages qu'ils lui procurent, souvent parce qu'ils sont membres de réseaux importants. Les autorités locales sont généralement peu nombreuses. Cette catégorie se retrouve dans des pays d'Europe méridionale.
- *Développement économique*: la principale tâche du gouvernement local consiste à promouvoir la croissance économique en forgeant des partenariats avec le secteur privé et d'autres alliances. Cette catégorie existe surtout en Australie, au Canada et aux Etats-Unis.
- *Etat-providence*: l'administration locale s'occupe avant tout de la fourniture des services sociaux. Les effectifs sont souvent nombreux et gérés de manière professionnelle. Ce système d'administration est observé en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Scandinavie.
- *Dynamique de marché*: cette catégorie plus récente reflète l'influence de la «nouvelle droite» et l'idéologie de l'Etat minimal et consiste, pour les autorités locales, à coordonner une économie mixte du bien-être⁵.

Le présent rapport vise toutes les structures administratives d'un niveau inférieur à l'Etat fédéral ou à la province. Il concerne essentiellement le milieu urbain, sans toutefois exclure la périphérie, la limite avec le milieu rural étant de plus en plus floue.

1.2. Champ du rapport

Toute évaluation de l'impact de la décentralisation et de la privatisation doit être placée dans le contexte des secteurs économiques et dans le cadre régional et national dans lequel ces phénomènes ont lieu. Le présent rapport s'efforcera d'analyser l'impact au niveau mondial dans un nombre aussi élevé que possible de contextes nationaux, mais il n'examinera cependant que certains secteurs économiques importants dans lesquels se situent les services municipaux, à savoir l'éducation, les services de santé, les transports et les services publics de distribution. Ce rapport est centré sur les collectivités locales étant donné que les processus plus généraux de réforme dans d'autres secteurs⁶ ont été étudiés dans de récents rapports du BIT.

⁵ M. Goldsmith: «Local autonomy: Theory and practice», dans l'ouvrage publié sous la direction de D. King et J. Pierre: *Challenges to local government* (Londres, Sage, 1990) et M. Goldsmith: «Local government», *Urban Studies*, vol. 29, n^{os} 3-4, 1992, pp. 393-410. Selon Goldsmith, ces catégories ne sont pas statiques; les administrations locales évoluent en permanence, notamment en faveur de la *dynamique de marché*, le modèle *développement économique* ayant tendance à se répandre. Ces changements tiennent en bonne partie au processus d'intégration régionale et à d'autres aspects de la mondialisation.

⁶ Rapport du BIT soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur la formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution des rôles du personnel enseignant, Genève, 2000, et *Note sur les travaux*; rapport du BIT soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur les conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé, Genève, 1998, et *Note sur les travaux*; rapport du BIT soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz, électricité), Genève, 1999, et *Note sur les travaux*.

Education

Dans de nombreux cas, les réformes dans le secteur de l'éducation ont décentralisé la responsabilité financière et le processus décisionnel du niveau central à celui des collectivités locales ou des écoles. La décentralisation a permis, sans aucun doute, d'élargir la participation du grand public par la création de partenariats locaux et autres tout en renforçant la souplesse et en facilitant l'accès aux services éducatifs, mais elle s'est souvent accompagnée d'une baisse des ressources au niveau municipal et d'une modification des conditions de travail et des mécanismes de dialogue social. Dans les systèmes décentralisés, la capacité de financement et de gestion au niveau local, tout comme l'aptitude à instaurer des liens et des partenariats efficaces entre les différentes institutions concernées et aux différents niveaux de gouvernance, a souvent été source de problèmes. Les références au secteur de l'éducation dans le présent rapport mettront l'accent sur le personnel d'appui non enseignant car la situation du personnel enseignant a déjà été examinée dans un rapport antérieur⁷.

Services de santé

Dans le contexte du réexamen du rôle de l'Etat et de la réduction des budgets publics, la baisse des dépenses consacrées à la santé joue un rôle capital. Ces dépenses représentant près de 9 pour cent du PIB, avec une tendance à l'augmentation, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services de santé. La décentralisation de la gestion et de la prestation des soins de santé vers les institutions et hôpitaux locaux fait partie des approches envisagées pour atteindre cet objectif. Du fait que le flux des ressources financières vers les institutions et hôpitaux locaux a souvent un rythme différent, la privatisation est utilisée comme un outil complémentaire de restructuration. Ces deux tendances sont lourdes de conséquences pour les salariés (statut juridique, conditions d'emploi, organisation du travail, rémunération, négociation collective), alors que l'impact sur la qualité et l'accessibilité des services n'est pas toujours clair. L'évolution plus générale des processus de réforme a été étudiée dans un rapport antérieur du BIT⁸.

Transports

Confrontées à une réduction progressive des dépenses publiques, les autorités municipales ont dû faire face au déficit croissant de services de transport urbain, à la baisse de qualité des services et à la diminution du nombre de passagers. Les pouvoirs publics ont traité ce problème de diverses manières, y compris par la privatisation totale ou partielle des services, parfois achetés par des entreprises étrangères de transport, la constitution en sociétés commerciales et l'introduction de la concurrence du secteur privé ou la concession de certaines parties du système à des opérateurs privés. Ces modifications ont eu un impact sur les salariés (statut juridique, sécurité de l'emploi, emploi total, charge de travail, règlement du travail) ainsi que sur les relations professionnelles.

⁷ BIT: Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur la formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution du rôle du personnel enseignant, *op. cit.*

⁸ BIT: Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur les conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé, *op. cit.*

Services publics de distribution

La gestion de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et celle des déchets jouent un rôle essentiel dans la fourniture des services de base à la population, la croissance d'autres secteurs économiques et le développement de la société en général. La fourniture de ces services — quelle que soit la structure du capital de l'organisme prestataire — doit être dans l'intérêt du grand public. Garantir l'accès universel à ces services est un problème particulièrement aigu dans les pays en développement. La restructuration et la privatisation des services publics de distribution ont un impact sur l'emploi et les conditions de travail de la main-d'œuvre du secteur qui était et qui demeure souvent du ressort des services municipaux. En 1999, le BIT a procédé à une étude approfondie de la privatisation des services publics de distribution⁹.

Le présent rapport ne donne qu'un aperçu rapide des tendances et des relations entre décentralisation et privatisation, d'une part, et efficacité et qualité de la prestation des services, d'autre part. Il cherche essentiellement à évaluer l'impact de ces tendances sur la main-d'œuvre des services municipaux. La décentralisation touche de diverses manières le volume de l'emploi, les conditions d'emploi et de travail des travailleurs municipaux et les relations professionnelles. En outre, la gestion du personnel des services publics est souvent transférée du gouvernement régional ou national aux autorités locales. Cette évolution est commune aux différents secteurs de services fournis dans l'intérêt du grand public. Le rapport s'efforcera de comparer les répercussions de ce phénomène dans différents secteurs économiques (éducation, services de santé, transports et services publics de distribution).

⁹ BIT: Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution, *op. cit.*

2. Les services municipaux dans différents contextes régionaux

Les municipalités et les services municipaux ont des caractéristiques très différentes selon les régions. Dans de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique, les administrations locales ne contribuent encore que pour une faible part à l'emploi public global et au PIB¹. La situation est différente dans de nombreux pays de l'OCDE où les collectivités locales ont une longue histoire. Indépendamment du fait que, partout dans le monde, la taille et les responsabilités des administrations locales vont croissant, les évolutions historiques différentes ont entraîné le développement de toute une gamme de mécanismes qui agissent à des niveaux différents de la structure gouvernementale nationale.

2.1. Importance des services municipaux dans le monde

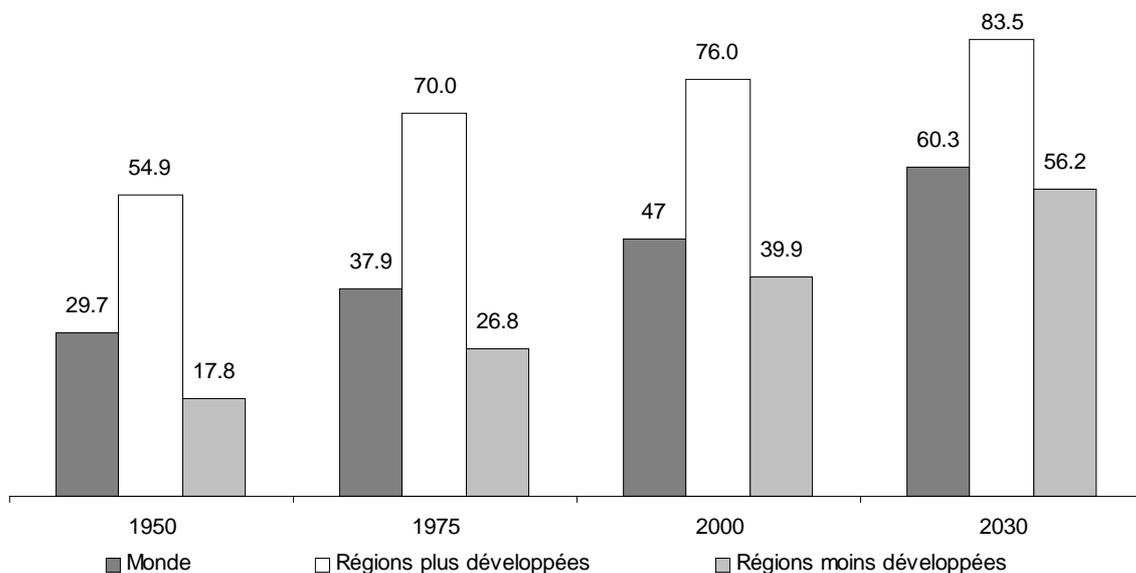
Pendant des siècles, les villes ont été une source de prospérité et de progrès pour une population en augmentation constante. La diversité des qualifications et des cultures au sein des villes a ouvert de nouvelles frontières en créant croissance économique, cohésion sociale et possibilités multiples. Les individus rejoignent les villes pour profiter des possibilités de travail et d'activités sociales et culturelles qu'elles offrent. Les centres urbains ont une richesse et une diversité que ne peuvent offrir les établissements dispersés. Cependant, pendant longtemps, les analyses et politiques de développement économique ont eu une approche critique des centres urbains. Les plans de développement même les plus complets n'ont pas toujours accordé un rôle important aux villes. L'investissement dans les zones urbaines n'a pas toujours été une priorité. Cependant, le XXI^e siècle sera confronté à une urbanisation d'une ampleur sans précédent et, à terme, la majorité de la population des pays en développement vivra dans des centres urbains². Si les centres urbains ont un potentiel d'amélioration de la qualité de vie, l'exploitation de cette possibilité dépend de la gestion des municipalités ainsi que des politiques locales et nationales qui affectent cette gestion. De plus, la décentralisation politique, budgétaire et administrative renforce l'importance des municipalités.

C'est peut-être dans le domaine des transports que le peu d'importance accordée aux zones urbaines est particulièrement flagrant. Si les transports urbains représentent une part importante du transport total en passagers-km, les politiques et investissements dans le domaine des transports ont mis l'accent sur les transports interurbains et non sur les transports intra-urbains. Dans les projets — et même dans la pratique —, les chemins de fer se sont taillés la part du lion dans les investissements même s'ils jouent un rôle mineur dans les transports intra-urbains. Dans les paragraphes qui suivent, les transports intra-urbains seront également considérés comme transports urbains à des fins de simplification.

¹ Bamidele Olowu: «Building strong local government through networks between state and non-governmental (religious) institutions in Africa», *Public Administration and Development* (Chichester), vol. 19, n° 4 (1999), pp. 409-412.

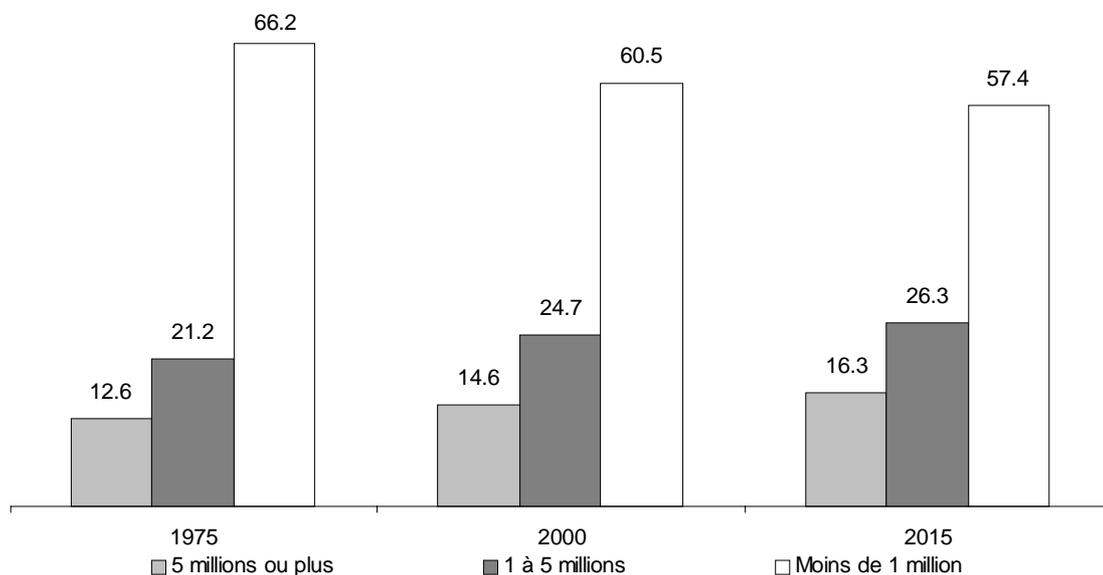
² Banque mondiale: *Cities in transition, World Bank urban and local government strategy* (Washington, DC, World Bank, 2000), pp. 31-34.

Figure 2.1. Répartition de la population urbaine, 1950-2030



Source: Nations Unies: *World urbanization prospect: The 1999 revision* (New York, Division de la population de l'ONU).

Figure 2.2. Répartition de la population urbaine mondiale par taille des établissements urbains



Source: Nations Unies: *World urbanization prospect: The 1999 revision, op. cit.*

Les transports publics urbains participent à la réalisation des objectifs environnementaux s'agissant de lutte contre le bruit et de qualité de l'air, mais ils jouent également un rôle dans l'amélioration de la qualité de vie et la cohésion sociale en réduisant l'isolement des districts défavorisés et en facilitant l'accès aux centres urbains qui ont besoin d'être régénérés. En outre, les efforts tendant à rendre les transports urbains plus faciles à utiliser aident à élargir les possibilités offertes aux personnes à mobilité réduite.

Dans les pays en développement, le système de transport urbain est un «orphelin institutionnel». Les lacunes institutionnelles ont nui à toutes les tentatives de développement ordonné et planifié des transports urbains. Une multitude d'autorités gèrent différents aspects du transport urbain généralement sans coordination entre elles.

Dans les pays industrialisés, la ville de la fin du XX^e siècle était typiquement le fruit de toute une gamme de politiques mises en place dans les années cinquante et basées, consciemment ou non, sur la présomption que «tout le monde aura une voiture» et que le droit d'utiliser une voiture est sacro-saint. La dispersion des emplois, du commerce de détail et d'autres activités commerciales a créé une structure urbaine qu'il est difficile de desservir par les transports publics, ce qui renforce l'importance de l'automobile. Les efforts déployés par les entreprises de transports publics urbains des pays industrialisés pour l'emporter sur les utilisateurs de voitures particulières ont été gênés par l'important réseau routier et la disponibilité de places de stationnement — souvent gratuites ou presque — dans les centres-villes. Cette situation a découragé le recours aux transports publics, entraînant ainsi des pertes de revenus et des restrictions dans les services. Les difficultés de circulation qui en ont résulté ont rendu les services d'autobus encore moins attrayants et ont augmenté les frais de fonctionnement, ce qui a accéléré le phénomène. Le coût réel des transports urbains dans la plupart des pays industrialisés a de ce fait augmenté alors que le coût direct des véhicules a baissé.

Il est important de noter que les entreprises de transports publics du monde entier reçoivent généralement des subventions des autorités nationales, régionales et municipales pour équilibrer leurs comptes. Ces subventions sont basées sur un pourcentage des coûts totaux qui, dans le cas des lignes de métro par exemple, varie entre 24 et 62 pour cent. De plus, les dépenses de personnel des entreprises de transports publics représentent maintenant un pourcentage très élevé des coûts totaux, et l'époque où ces entreprises étaient des facteurs économiques et sociaux fondamentaux est aujourd'hui certainement révolue³.

2.2. Financement

Les sources de financement des services municipaux dépendent de l'histoire des collectivités locales dans chaque pays. Certaines collectivités locales ont une longue tradition et de ce fait des mécanismes efficaces de financement. D'autres n'ont acquis que récemment des fonctions importantes. En général, les municipalités se voient confier davantage de responsabilités dans l'affectation des ressources et la recherche de l'équité sociale dans la fourniture des services publics locaux par le biais de partenariats avec le secteur privé et la société civile. Dans de nombreux pays, notamment en développement et en transition, les administrations locales ont peu de pouvoirs et sont souvent incapables de fournir des services minimums par manque des ressources financières nécessaires. Ils ne

³ G. Coletti: «Trends in maintenance policy for fixed installations», *Public Transport International* (Bruxelles), 1/2000, pp. 22-24.

peuvent pas mobiliser ces ressources puisqu'en général ils n'ont pas l'autorité budgétaire nécessaire et que des segments importants de la population ne sont répertoriés ni comme contribuables ni comme consommateurs de services du fait qu'ils appartiennent au secteur informel. En outre, les municipalités et les administrations locales ont rarement la force économique et les moyens financiers qui leur permettraient d'avoir accès aux marchés des capitaux⁴. De ce fait, les programmes de promotion comme la nouvelle stratégie de la Banque mondiale pour s'attaquer aux problèmes urbains et municipaux mettent souvent l'accent sur la situation financière des municipalités à trois niveaux: sources de revenus, dépenses et solvabilité. De plus, la Banque mondiale estime qu'une bonne gestion financière urbaine passe notamment par l'adoption d'une approche commerciale des nombreuses fonctions de service et d'administration des villes, sans négliger les questions sociales. L'approche commerciale est également indispensable à l'implication du secteur privé ou à la privatisation à terme⁵. La privatisation a permis à des gouvernements nationaux et à des administrations locales, malgré leurs problèmes budgétaires, d'attirer des capitaux pour la modernisation et le développement des infrastructures de service public. Dans les cas où la Banque mondiale a été impliquée, l'accès aux capitaux s'est souvent fait au nom de l'entreprise privatisée. Au plan négatif, il faut cependant citer les charges qui pèsent ensuite sur les finances publiques et qui peuvent être plus importantes que si les capitaux étaient empruntés directement par l'Etat.

Le concept de la Banque mondiale ne tient pas compte de l'impact plus large sur la main-d'œuvre au niveau municipal ni sur la prestation de services dans l'intérêt public. Dans certains cas, cependant, les répercussions plus étendues ont été prises en compte. Aux Philippines, par exemple, les unités gouvernementales locales ont reçu, lors des mesures de décentralisation, des subventions proportionnelles à leurs revenus. Les municipalités les plus défavorisées recevaient les subventions les plus faibles et, de ce fait, les crédits les moins importants pour les services de santé et autres services publics destinés aux personnes qui en ont le plus besoin. Cette situation a été corrigée avec la mise en place d'un programme de réforme sociale attribuant aux municipalités les plus pauvres une assistance financière supplémentaire⁶.

2.3. Importance au sein de la structure gouvernementale nationale

L'importance des municipalités au sein de la structure gouvernementale va au-delà des simples statistiques et est devenue l'un des piliers de la mise en œuvre des réformes du service public. Comme indiqué dans le rapport de la Banque mondiale cité plus haut, les réformes de la gestion du secteur public ou le développement du secteur privé n'atteindront pas les objectifs souhaités en termes de développement national tant qu'ils ne seront pas prévus et mis en œuvre au niveau municipal. L'administration locale reste le quotidien du secteur public — le niveau où les services publics essentiels sont fournis aux individus et aux entreprises et où la politique rencontre les citoyens⁷.

⁴ Banque mondiale, *op. cit.*, pp. 44, 50-51.

⁵ Banque mondiale, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶ I.C. Sia: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», dans BIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Genève, BIT, 2000), p. 155.

⁷ Banque mondiale, *op. cit.*, p. 2.

Néanmoins, les statistiques soulignent également l'importance croissante des administrations locales dans toutes les régions. Le contexte historique varie d'un pays à l'autre et les statistiques ne montrent pas une évolution évidente. Les statistiques concernant l'emploi dans la fonction publique donnent une certaine indication de l'importance du niveau de l'administration locale dans la structure globale. La part de l'emploi à ce niveau par rapport à l'emploi public total varie considérablement et va de moins de 5 pour cent (Gambie) à près de 90 pour cent (Albanie).

Toutefois, deux problèmes se posent lorsqu'il s'agit d'identifier des tendances transnationales dans la décentralisation de services spécifiquement municipaux. Premièrement, le contexte constitutionnel, institutionnel et structurel varie et, deuxièmement, les services municipaux eux-mêmes évoluent. Ainsi, les services publics de soins de santé sont fournis par les municipalités dans certains pays mais pas dans d'autres, et la même remarque vaut pour l'éducation, les services publics de distribution et d'autres secteurs. Les relations constitutionnelles entre les deux niveaux varient également, et dans de nombreux pays le tableau est compliqué par l'existence d'un niveau intermédiaire de gouvernement régional et/ou d'organes ad hoc chargés de certains services et entretenant des relations diverses avec l'administration aux niveaux national, régional et local.

3. Tendances de la décentralisation

3.1. Origines

Le degré de décentralisation varie considérablement d'une région à l'autre et est déterminé tant par l'histoire que par l'évolution politique des pays en cause ¹. En Amérique latine et dans de nombreux pays en développement, le centralisme est une tradition qui trouve son origine dans la longue période d'administration coloniale ². La fin des régimes coloniaux n'a pas entraîné un inversement de ce modèle de gouvernance. Dans une bonne partie de l'Afrique et dans d'autres régions confrontées à l'insuffisance des infrastructures, au sous-développement du secteur privé et au spectre envahissant de la pauvreté, l'Etat a été obligé un peu partout de s'atteler à l'importante tâche qui consiste à orienter l'économie et à assurer les services publics. Dans les années quatre-vingt, des voix puissantes à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international (FMI) ont laissé entendre que l'incurie en matière de gestion et la corruption étaient encouragées par les politiques de centralisation, responsables d'une concentration du pouvoir entre les mains d'une petite élite urbaine. Ces critiques ont marqué le début d'une ère d'«ajustement structurel», le soutien financier étant subordonné à la libéralisation de l'économie et à la révision des méthodes de gestion dans le secteur public. Nombre de ces changements avaient pour thème principal la décentralisation, le but étant de transférer le pouvoir politique aux autorités locales. Il a été estimé que plus des trois quarts des pays en développement et des pays en transition ayant une population suffisamment importante (plus de 5 millions d'habitants) ont mis en train des programmes de décentralisation ³.

Les origines de la décentralisation varient considérablement selon le secteur et la région.

S'agissant du secteur de l'éducation, la tendance à la décentralisation des décisions en matière d'éducation et de contrôle financier, administratif ou organisationnel a été marquée dans le monde entier au cours des vingt dernières années. Le rythme du changement a été inégal d'un continent à l'autre et même au sein des groupements de pays présentant des systèmes économiques ou de gouvernance similaires, mais pratiquement aucun pays n'a été exempt d'une certaine forme de décentralisation. La transformation a été particulièrement perceptible dans les systèmes éducatifs hautement centralisés comme ceux des pays en transition d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale ⁴.

¹ Ce chapitre est largement tiré de S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, document de travail n° 164, Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, 2000).

² E. Stein: «Fiscal decentralization and government size in Latin America», dans l'ouvrage publié sous la direction de K. Fukusaku et R. Hausmann: *Democracy, decentralization and deficits in Latin America* (Paris, OCDE, 1998), p. 95.

³ I. Hentic et G. Bernier: «Rationalization, decentralization and participation in the public sector management of developing countries», *International Review of Administrative Sciences* (Bruxelles), vol. 65, n° 2, juin 1999, p. 202.

⁴ BIT: *La formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution des rôles du personnel enseignant*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur la formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution des rôles du personnel enseignant, Genève, 2000, p. 127.

L'attrait de la décentralisation en tant qu'objectif explicite d'une politique gouvernementale est aussi varié que sont nombreux les modèles historiques nationaux de développement du système éducatif. Certains Etats fédératifs ont une longue tradition de contrôle local de la gestion et du financement du système scolaire, alors que de nombreux systèmes centralisés n'ont adopté cette ligne politique qu'au cours des dix ou vingt dernières années. La vague de programmes d'ajustement structurel déclenchée par les difficultés économiques des années soixante-dix, qui a gagné du terrain dans les années quatre-vingt, a favorisé l'expansion des politiques de décentralisation. Celles-ci visaient souvent la réalisation d'un ou plusieurs objectifs de réforme, présentés dans un rapport de 1996 du BIT comme découlant de «l'exigence de compétitivité» (répondant à des besoins accrus de pertinence et de qualité pour relever les défis de l'économie et de l'emploi), de «l'exigence de financement» (répondant à l'apparente incapacité des gouvernements, en particulier à l'échelon central, de financer entièrement l'éducation, d'où la recherche d'une base de financement diversifiée), ou de «l'exigence d'équité» (répondant à la nécessité d'atteindre les groupes restés en marge de l'éducation: jeunes à haut risque, adultes illettrés, femmes pauvres, communautés rurales pauvres ou communautés urbaines défavorisées). La décentralisation était censée transférer le contrôle organisationnel — et, dans une certaine mesure, financier —, de l'éducation aux collectivités locales, voire aux écoles, mieux placées pour assurer une meilleure adéquation entre la prestation des services éducatifs, la qualité de l'enseignement, la responsabilité de gestion et les principaux «clients» des services: étudiants (il y a de plus en plus d'élèves de tous âges), parents, lieux de travail et collectivité⁵.

Dans le secteur de la santé, la décentralisation a été une tendance dominante dans toutes les régions géographiques, qui remonte à la Déclaration d'Alma-Ata de 1978 sur les soins de santé primaires⁶ et aux activités de suivi, orientées vers un service de santé plus axé sur les soins primaires. Le processus de démocratisation en Amérique latine et en Afrique au début des années quatre-vingt-dix et la délégation de pouvoirs à des niveaux inférieurs de l'administration publique ont donné une nouvelle impulsion à cette tendance. Cependant, le processus de décentralisation politique n'est pas toujours guidé par des objectifs d'efficacité administrative, même s'il finit par se justifier sur ce plan également; il traduit plutôt la nécessité de faire des concessions pour préserver la stabilité politique⁷. En conséquence, les implications de ce processus pour la politique en matière de santé et de gestion des ressources humaines peuvent ne pas être pleinement appréciées lorsqu'il y a décentralisation. Dans les pays industrialisés, la décentralisation a été davantage centrée sur une délégation des responsabilités de gestion et sur l'accroissement du rôle des utilisateurs des services proposés. En général, dans les pays caractérisés par un vaste territoire et une grande dispersion des zones de peuplement (par exemple, le Canada), l'administration de type provincial et local est appelée à jouer un rôle important. Ce modèle prévaut aussi dans les pays ayant une structure de gouvernance fédérale et des institutions politiques bien rodées, où le risque de corruption est limité, malgré les plus grandes possibilités que peut offrir en la matière une décentralisation budgétaire.

⁵ BIT: *Incidence de l'ajustement structurel sur l'emploi et la formation des enseignants*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur les conséquences de l'ajustement structurel pour le personnel de l'enseignement, Genève, 1996, pp. 6-10.

⁶ Adoptée par la Conférence internationale sur les soins de santé primaires, coparrainée par l'Organisation mondiale de la santé et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

⁷ I. Hentic et G. Bernier, *op. cit.*

Un cas particulièrement intéressant de décentralisation des services de santé s'est présenté dans les années quatre-vingt-dix aux Philippines⁸, où la réforme des services publics a été entreprise en complément d'une action visant à centrer davantage les efforts sur les soins de santé primaires comme condition minimum pour assurer l'accès aux services de santé de l'ensemble de la population. Le Code d'administration locale de 1991 énonce une politique selon laquelle l'Etat doit envisager d'instituer, par le biais d'un système de décentralisation, une autorité locale plus apte, de par sa structure, à répondre aux besoins d'une manière plus responsable, les pouvoirs, l'autorité, les responsabilités et les ressources des services des administrations locales étant renforcés afin de leur permettre d'accéder au développement le plus complet en tant que communautés autonomes et en faire des partenaires plus efficaces pour la réalisation des objectifs nationaux. Parmi les fonctions transférées aux administrations locales figurent les services de santé, répartis en soins de santé primaires au niveau des villages, soins de santé secondaires (services de médecins et médicaments) au niveau municipal et soins de santé tertiaires, comprenant les hôpitaux, au niveau provincial. A chacun de ces niveaux a été créé un conseil de santé. La restructuration des responsabilités au sein de la structure administrative des services de santé s'est accompagnée d'une «Grande Charte des agents de la santé publique», adoptée en 1992, et d'une série de règles et règlements d'application, approuvés en juillet 1992 en même temps qu'un code de conduite à l'usage des agents de la santé publique. La Grande Charte visait tous les personnels de santé et assimilés, tout le personnel hospitalier et les établissements périsanitaires publics gérés par le gouvernement ou ses subdivisions politiques. Ses objectifs étaient les suivants:

- a) promouvoir et améliorer le bien-être social et économique des agents sanitaires, leurs conditions de vie et de travail et leurs conditions d'emploi;
- b) développer leurs compétences et leurs capacités de manière à ce qu'ils soient plus aptes et mieux équipés pour mettre en œuvre des projets et programmes sanitaires;
- c) encourager ceux qui ont des qualifications appropriées et de grandes aptitudes à entrer durablement dans le service public.

La Grande Charte contenait des dispositions détaillées concernant la sécurité de l'emploi des agents sanitaires, leurs conditions de travail et leurs indemnités. Cependant, au cours du processus de mise en œuvre, la Grande Charte a été suspendue, la plupart des administrations locales n'ayant pas les moyens financiers pour payer ces avantages aux agents de santé. Les conséquences du processus de décentralisation pour ce qui est des conditions d'emploi et de travail sont décrites au chapitre 8.

La manière dont la décentralisation a été menée dans le secteur des transports varie considérablement d'une région géographique à l'autre. La structure des transports publics en France est régie par la loi d'orientation des transports intérieurs, qui dispose que «les missions de transport public seront assurées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui en sont chargées ou qui y participent en vertu des dispositions de la présente loi»⁹. Les transports urbains relèvent d'une autorité organisatrice. Celle-ci peut être soit une commune (municipalité), soit une institution publique regroupant plusieurs communes qui ont décidé

⁸ Pour plus de détails, voir Sia et coll.: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», dans BIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Genève, BIT, 2000).

⁹ F. Peter: «The franchising of transport services to the private sector in France», dans Union internationale des transports publics (UITP): *Structural changes in public transport*, rapport sur la Conférence de Budapest (Hongrie), 25 sept. 1992, p. 73.

de former une association. Les services sont assurés soit dans le cadre d'un contrat signé avec un transporteur, soit directement par l'autorité organisatrice. La fonction du transport public urbain en tant que liaison entre deux pôles se prête bien à la coopération intercommunale, et de plus en plus à mesure que les pôles se multiplient, comme cela se produit chaque fois qu'un centre urbain se développe. Bien qu'elle soit peu répandue (moins de dix pour cent des cas) dans les communes de moins de 30 000 habitants, l'«intercommunalité» est la norme dans plus de la moitié de toutes les communes ayant une population supérieure à ce chiffre, et tend à devenir la règle (environ 85 pour cent des cas) dans les centres urbains de plus de 100 000 habitants. Dans les centres urbains à l'extérieur de Paris (qui a son propre système), les dépenses de fonctionnement des réseaux de transport public représentent un prélèvement sur les recettes commerciales d'environ 55 pour cent¹⁰.

En Allemagne, aucune disposition légale n'assigne la tâche de transport public urbain à un organisme spécifique de l'administration publique. Traditionnellement, ces services de transport sont généralement assurés par les municipalités, le gouvernement fédéral, les sociétés de transport privées et, parfois aussi, par les Etats fédéraux (*Länder*). Les grandes villes d'Allemagne confient généralement les services des transports en commun à leurs propres entreprises publiques comme une obligation inhérente aux municipalités. Les services de transport des centres urbains sont complétés par les services de transport ferroviaire interurbains, assurés par la Deutsche Bahn.

En Allemagne, comme d'ailleurs en Autriche et au Luxembourg, la collaboration entre le transporteur et le fournisseur local d'énergie est chose courante. Le plus souvent, la société de transport est incorporée dans l'entreprise de service public en tant que département opérationnel indépendant. L'intégration peut aussi se faire par le transfert d'actions de la régie ou de l'office public à une société holding, qui est souvent l'entreprise municipale (*Stadtwerke*). Il en résulte, dans les deux cas, que les bénéfices réalisés par l'entreprise de service public sont compensés par les pertes de la société de transport, en sorte que ces bénéfices ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés. Le système de subvention croisée entre le fournisseur municipal d'électricité et le transporteur municipal est aussi en usage à Bombay (Inde).

Les conditions de transport urbain dans les grandes villes africaines se caractérisent par l'insuffisance des services de transport public, l'absence d'infrastructure pour les déplacements non motorisés, la congestion du trafic dans les villes et le taux élevé d'accidents de la circulation. Certaines villes ont réussi à suivre l'évolution des besoins en réseau routier, mais d'autres souffrent d'une insuffisance chronique. A mesure que les villes africaines se développent, la demande de services de transport augmente. Cette demande n'est pas pleinement satisfaite par le secteur public. De plus en plus de villes font appel au secteur privé — souvent informel — pour assurer les services de transport en commun. Dans de nombreux pays, les contraintes réglementaires et les politiques tarifaires sont telles que les opérateurs du secteur privé officiel ont du mal à répondre à la demande. Bien souvent, il n'y a pas d'organisme de niveau national habilité à assurer la coordination et à prendre des mesures complètes dans le domaine du transport urbain. Ce problème est souvent aggravé par l'absence des moyens de financement nécessaires à la maintenance et au développement du réseau de voies urbaines.

Dans certains pays d'Amérique latine, pratiquement tous les services de transport urbain sont assurés par le secteur privé, notamment en Argentine, en Colombie, au Chili, au Paraguay et en Uruguay. Cependant, dans un certain nombre de villes d'autres pays, des autobus appartenant à l'Etat se partagent le marché avec le secteur privé, notamment à

¹⁰ *Ibid.*, pp. 74-76.

Brasilia, Bogotá, Cochabamba, Cuzco, La Paz, Lima, Mendoza, Quito, Rio de Janeiro et São Paulo. L'échelon administratif qui assure les services d'autobus varie selon le cas. Les pays dotés d'opérateurs d'Etat au niveau national sont une minorité, et la plupart des entreprises publiques sont contrôlées par des administrations locales ou régionales. En outre, certains services urbains d'autobus sont assurés par des coopératives¹¹.

Dans le monde entier, il y a une tendance à «régionaliser» les transports publics dans les zones métropolitaines et les grands centres urbains. Il existe des administrations régionales de transport, par exemple, à Chicago, Copenhague, Hambourg, Melbourne, Mexico, Montréal, Ontario et Paris. Le temps total de transport «de porte à porte» détermine le choix du mode de transport: l'automobile ou les transports en commun. A cet égard, l'intermodalité, qui peut être assurée par des systèmes intégrés, présente des avantages appréciables pour les usagers: horaires synchronisés, services d'information et systèmes de tarif coordonnés pour différents modes de transport, sans compter que la correspondance entre les modes de transport est organisée pour assurer un maximum de commodité. En outre, le confort du voyage dans les transports publics et de l'attente aux arrêts, le comportement du personnel, la propreté, la sécurité et la sûreté sont autant de facteurs très appréciables.

Dans certains pays, la responsabilité principale du développement du secteur des services publics de distribution peut échoir à des conseils de district ou à des conseils locaux, tandis que dans d'autres elle sera éventuellement confiée à des bureaux de district ou des bureaux extérieurs des ministères compétents. En général, les services d'utilité publique ne sont guère décentralisés, sauf dans les pays en transition. Ce serait même plutôt le contraire. Il y a eu un processus de concentration en unités plus grandes, en propriété publique ou privée. Dans de nombreux cas, ce processus a résulté de l'évolution technologique ou a été entrepris pour réaliser des économies d'échelle et alléger des contraintes budgétaires.

La structure et le statut des administrations locales dans la région Asie-Pacifique sont si différents que les possibilités de généralisation sont très limitées. Dans la plupart des pays, une certaine forme d'administration locale est chargée de fournir des services, mais souvent sous le contrôle passablement perceptible du gouvernement central ou fédéral. Même dans les pays où l'existence d'une administration locale est inscrite dans la Constitution (par exemple, au Japon, en Inde, au Pakistan), son financement, son rôle et sa structure sont généralement placés sous le contrôle de niveaux administratifs supérieurs. Un point commun à toute la région est la décentralisation des structures publiques. Une certaine forme de décentralisation s'est opérée ou s'opère au Bangladesh, en République de Corée, en Inde, au Japon, au Pakistan, aux Philippines, à Sri Lanka et en Thaïlande. Dans des pays comme le Bangladesh et l'Inde, il y a un débat sur l'efficacité des changements opérés aux échelons administratifs inférieurs. Les partisans de la décentralisation soutiennent qu'il n'est pas alloué de ressources suffisantes aux organes administratifs locaux pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités croissantes. D'autres critiques formulées contre le processus de décentralisation portent principalement sur le fait que dans certains cas, la décentralisation n'implique pas nécessairement un transfert de compétences. Les administrations locales auraient plutôt tendance à agir comme des agents d'échelons administratifs supérieurs, et leur indépendance est restreinte. La fusion d'organismes administratifs locaux en grandes unités a été effectuée en Australie, au Japon et en Nouvelle-Zélande. Dans ces pays, la restructuration a conduit à la constitution en sociétés de divers services publics. A Singapour, la plupart des services

¹¹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) de l'ONU: *The impacts of subsidies, regulation, and different forms of ownership on the service quality and operational efficiency of urban bus systems in Latin America* (Santiago), LC/L.675, 7 août 1992, p. 43.

sont assurés par le gouvernement central; la Commission des services publics est chargée de l’approvisionnement en eau et de la réglementation des secteurs privatisés de l’alimentation en gaz et en électricité.

Une étude récente sur la structure de l’emploi dans la fonction publique de sept pays de l’OCDE a fait apparaître que dans deux pays seulement, les mesures prises pour réduire l’effectif du service public visaient essentiellement à transférer des responsabilités à des échelons administratifs inférieurs¹². En Suède, la loi de 1993 sur la fonction publique «a renforcé la flexibilité de gestion du personnel et atténué les différences entre le secteur public et le secteur privé. Les importantes compressions de personnel ont conduit (dans environ un quart des cas) à un transfert de fonctions vers d’autres secteurs (municipalités, comtés) et à la transformation de certains services en entreprises publiques ou privées». S’agissant du Royaume-Uni, l’étude a fait apparaître qu’il n’y avait pas de vrai programme de réduction de la main-d’œuvre, mais que les programmes de rationalisation étaient synonymes de productivité accrue, de transfert de compétences vers d’autres échelons administratifs, de privatisation et d’élimination du double emploi. Les organismes ont dû absorber les restrictions, qui ont entraîné des réductions d’emploi.

3.2. Formes de décentralisation

Outre les principales catégories de décentralisation décrites dans la section 1.1.1, on distingue les formes de décentralisation suivantes¹³.

- Au niveau de l’Etat-nation, on peut faire une distinction entre décentralisation *politique*, d’une part, l’autorité étant dévolue à des échelons administratifs inférieurs, généralement des municipalités élues, et décentralisation *administrative*, d’autre part, une plus grande autorité de gestion étant déléguée à des administrateurs ou à des organes nommés, cette dernière caractéristique étant propre à la *nouvelle gestion publique*. Une composante importante de cette autonomie de gestion accrue est la plus grande liberté de gestion financière, impliquant une plus lourde responsabilité. L’Espagne illustre bien la décentralisation politique, qui s’est traduite, dans les années quatre-vingt-dix, par le transfert d’une part importante de l’autorité politique et de la responsabilité des services de santé et d’éducation vers les communautés autonomes. Au Brésil, les objectifs politiques de redémocratisation de la société ont pesé de tout leur poids sur les réformes pour une décentralisation des soins de santé. A l’inverse, l’une des principales caractéristiques des réformes du secteur public au Royaume-Uni pendant la période 1979-1997 a été la priorité accordée à la décentralisation administrative plutôt que politique, qui a conduit à une fragmentation du secteur public en «unités d’entreprise» constitutives (comme en Nouvelle-Zélande). Le gouvernement conservateur de l’époque a invoqué le modèle de l’entreprise à plusieurs divisions dans laquelle le centre (la «direction») prend la plupart des décisions de planification stratégique et surveille les résultats financiers ainsi que les normes de service des diverses unités administratives dont les cadres supérieurs ont la responsabilité d’assurer l’efficacité opérationnelle. Ce processus de décentralisation administrative a eu pour conséquence que des administrateurs locaux ayant peu de légitimité ont pu élaborer des politiques indépendamment de l’administration centrale. Il en a résulté un renforcement de la tendance de l’administration centralisée à imposer ses décisions du haut vers le bas, mais la pratique susmentionnée a aussi eu

¹² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE): *La structure de l’emploi dans la fonction publique de sept pays de l’OCDE* (Paris, 1999), p. 6.

¹³ S. Bach, *op. cit.*, pp. 14 et sq.

pour effet de créer une relation de rivalité avec les services locaux de santé et les services municipaux, encourageant des formes de résistance tacite et induisant un «décalage» entre directives et pratique.

- Une seconde distinction peut être faite entre décentralisation *interne*, l'autorité étant déléguée à des échelons existants de la hiérarchie, et décentralisation *externe*, l'autorité étant transférée à des unités nouvellement établies, qui peuvent avoir un statut juridique distinct. En Suède, les conseils de comté et les municipalités se sont vus déléguer la responsabilité d'une grande partie des services sociaux, mais ils font partie d'un système d'administration central-local intégré. Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, en revanche, le secteur public a été fragmenté en unités administratives distinctes, dans le secteur de la santé par exemple. Ces formes de décentralisation externe sont éventuellement plus radicales et plus difficiles à inverser.
- La troisième forme qualitativement différente de décentralisation ne porte pas nécessairement sur le niveau de la prise de décision mais concerne les lignes directes d'imputabilité et de dévolution de responsabilité des spécialistes fonctionnels vers les supérieurs hiérarchiques immédiats. Cette tendance a été associée à l'accroissement des responsabilités de gestion des professionnels (infirmières des services d'hospitalisation, enseignants principaux, etc.) et à un transfert de responsabilités, pour certains aspects de la gestion des ressources humaines, des spécialistes des questions de personnel vers les supérieurs directs. Les spécialistes des questions de personnel ont laissé entendre que ce processus leur permettait de se concentrer sur des activités plus stratégiques tout en habilitant les supérieurs directs à assumer davantage de responsabilités en matière de gestion de personnel.

3.3. Conséquences pour la gestion des ressources humaines

Les avantages de la décentralisation, notamment une plus large participation au processus de gouvernance, permettent de mieux tenir compte des priorités locales dans la planification des services à fournir, facilitant ainsi la prise en charge et la participation au niveau local, comme l'atteste une abondante documentation¹⁴. En revanche, les effets de la décentralisation sur la gestion des ressources humaines et l'impact des problèmes de ressources humaines sur l'efficacité de la décentralisation ont été négligés. Il convient, à cet égard, de mettre en exergue un certain nombre de problèmes.

Premièrement, la décentralisation par transfert de responsabilités et de ressources vers des niveaux administratifs inférieurs se heurte à des problèmes complexes liés aux rapports de pouvoir existants. Ces problèmes se ressentent sur le plan des ressources en personnel: réticence à autoriser la mobilité du personnel; définition ambiguë des responsabilités correspondant aux différents échelons administratifs¹⁵. Il semble aussi que l'allocation de ressources financières pose problème. Les autorités centrales sont souvent tentées par une rétention des ressources au niveau central, même quand les ressources disponibles sont déjà fortement concentrées. Cela peut conduire à une décentralisation des responsabilités

¹⁴ D. Belshaw: «Decentralized governance and poverty reduction: Relevant experience in Africa and Asia», dans P. Collins: *Applying public administration in development: Guideposts to the future* (Chichester, Wiley, 2000).

¹⁵ Par exemple, au Brésil, voir C. Collins, J. Araujo et J. Barbosa: «Decentralizing the health sector: Issues in Brazil», *Health Policy*, vol. 52, n° 2 (juin 2000), p. 121.

sans accompagnement des ressources dont le personnel a besoin pour assumer les nouvelles tâches qui lui sont assignées. Par ailleurs, une réticence à décentraliser la gestion du personnel, notamment le recrutement et la sélection, peut avoir pour conséquence que les autorités décentralisées seront censées atteindre les objectifs de la politique poursuivie avec un personnel disparate et n'ayant pas les compétences appropriées.

Encadré 3.1

Prise de décisions décentralisée pour la gestion des ressources humaines dans le secteur de l'éducation

Dans le secteur de l'éducation de l'Union européenne, il apparaît que l'impact le plus perceptible de la décentralisation sur la gestion des ressources humaines au cours des trente dernières années a été ressenti dans le domaine des «ressources opérationnelles». Parmi celles-ci figurent les services de maintenance et les services connexes ou les produits fournis, actuellement surtout par des sous-traitants, aux systèmes éducatifs et aux écoles aux fins de leur fonctionnement. L'autonomie, lorsqu'elle existe, vaut généralement pour l'acquisition de biens et services et s'étend le plus souvent aux achats de biens d'équipement et, dans certains cas, à certains membres ou à l'ensemble du personnel non enseignant. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni confient systématiquement aux instances scolaires la responsabilité des décisions à prendre concernant la gestion des ressources humaines et matérielles, tandis que les pays nordiques permettent une délégation de responsabilité vers les écoles tout en laissant la municipalité concernée trancher en dernier ressort.

Les indicateurs de la relation entre le financement et la prise de décisions dans les pays membres de l'OCDE font apparaître des tendances similaires. Le degré de décentralisation de la prise de décisions (à l'échelon local ou scolaire) sur les questions de gestion du personnel dans le premier cycle du secondaire a été mesuré dans 20 pays pour lesquels les deux séries de données étaient disponibles en 1998. Le degré maximal de décentralisation se rencontre dans certains pays d'Europe centrale et orientale tels que la République tchèque, la Hongrie, mais aussi aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, dans des pays nordiques, notamment en Finlande et en Norvège, ainsi qu'au Royaume-Uni (Angleterre et Ecosse) et aux Etats-Unis. Plusieurs pays présentent, dans la prise de décisions (à l'échelon local et scolaire), un degré de décentralisation très élevé par rapport à leur niveau de financement. Ces pays sont notamment les Etats-Unis, la Finlande, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République tchèque. Bien que les moyens de financement proviennent des recettes fiscales régionales ou nationales, les décisions en matière de personnel (par exemple, le recrutement d'enseignants et de personnel non pédagogique) sont décentralisées vers les écoles ou les autorités locales. Il est étonnant de constater que cette relation va à l'encontre de l'hypothèse communément admise que l'origine du financement détermine les décisions, et offre un nouvel indicateur du progrès de la logique de décentralisation dans de nombreux systèmes qui étaient autrefois centralisés, indicateur figurant dans la même étude comme autre variable, à savoir que les décisions concernant l'organisation de l'instruction relèvent davantage des écoles et des autorités locales.

Sources: Réseau d'information sur l'éducation en Europe (EURYDICE): Questions clés de l'éducation en Europe, vol. 2, *Le financement et la gestion des ressources dans l'enseignement obligatoire: évolution des politiques nationales* (Bruxelles, 2001), p. 11, <http://www.eurydice.org>; OCDE: *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE* (Paris, 2000).

Il faut évoquer, en second lieu, le problème général des aptitudes du personnel. Le manque de personnel suffisamment qualifié pour assumer les responsabilités de gestion des ressources financières et humaines découlant de la décentralisation est un sujet courant de préoccupation¹⁶, la corruption et le népotisme ayant tendance à se développer en l'absence de mécanismes solides de transparence et de reddition de comptes. En outre, la base de la prise de décisions est souvent nettement moins développée au niveau décentralisé qu'au niveau national. Ce problème n'est pas limité aux pays en développement. Au Royaume-Uni, la libéralisation du système hospitalier entreprise par les réformes des années quatre-vingt-dix, qui visaient à encourager l'autonomie des hôpitaux, a légitimé le déclassement de la collecte de données nationales et permis à certains hôpitaux d'arguer du fait qu'ils ne pouvaient pas échanger leurs données au motif qu'elles relevaient du secret commercial.

¹⁶ Par exemple, à propos de l'Ouganda, voir J. Corkery: «Country study: Uganda», dans Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)/ILO/WHO: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Berlin, DSE, 2000), p. 86.

Finalement, s'agissant de déléguer des responsabilités aux supérieurs hiérarchiques directs, le Royaume-Uni a constaté à la lumière de sa propre expérience que lesdits supérieurs hiérarchiques directs, sans être opposés au principe d'une délégalation de pouvoirs, renâclent, en raison de l'accroissement de la charge de travail, à assumer des responsabilités supplémentaires¹⁷. Ils craignent que la réduction d'une fonction de personnel centrale vise à décharger sur eux des responsabilités sans qu'ils reçoivent la formation et le soutien nécessaires. Des supérieurs hiérarchiques directs ont laissé entendre que la contribution de spécialistes du personnel s'est améliorée dès lors qu'ont été clarifiés les besoins des diverses unités d'entreprise.

De nombreux éléments attestent que la participation du secteur privé à la fourniture de services municipaux d'utilité publique entraîne une modification du rôle des autorités locales, passant du rôle d'exécution à celui d'application de la loi. En outre, la privatisation, lorsqu'elle est réussie, accroît la charge de travail des autorités locales et exige aussi des compétences nouvelles et plus élevées de gestion et d'administration.

3.4. Décentralisation de la négociation collective

Il y a eu, au sein du secteur privé, une tendance à la décentralisation de la négociation collective dans de nombreux pays. Il n'est pas surprenant que les gouvernements aient examiné la possibilité de décentraliser davantage les décisions concernant les salaires pratiqués dans le secteur public pour plus de flexibilité salariale au sein de ce secteur. On observe des disparités importantes entre les données d'expérience nationales relatives à la décentralisation des services publics, mais on peut prendre des pays européens pour illustrer des tendances et des questions plus générales.

La France et, dans une certaine mesure, l'Allemagne et l'Espagne, partagent nombre des caractéristiques associées à des systèmes traditionnellement très centralisés de détermination salariale. En France, la survivance d'un Etat fort et hautement interventionniste a engendré un statut incertain de la négociation collective, le gouvernement étant capable de déterminer unilatéralement les conditions d'emploi¹⁸. Bien que son gouvernement soit de type fédéral, l'Allemagne est dotée d'un système uniforme et centralisé de réglementation du travail, les conditions d'emploi variant peu d'un sous-secteur à l'autre¹⁹. A l'opposé, au Royaume-Uni et en Suède, il y a une forte tendance à la décentralisation qui permet une plus grande différenciation entre les différentes composantes du secteur public. En Suède, le degré élevé de décentralisation — les conseils de comté ayant la responsabilité des services de soins de santé — trouve son expression dans la structure de négociation collective, les négociations étant séparées par sous-secteur.

Le Danemark et l'Italie se sont surtout employés à compléter les conventions nationales par des négociations locales conclues sur le lieu de travail. En Italie, des

¹⁷ S. Bach: «Personnel managers in a reformed public sector: Managing to change?», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Corby et G. White: *Employee relations in the public services* (Londres, Routledge, 1999).

¹⁸ D. Marsden: «Public service pay reforms in European countries» (Bruxelles), *Transfer*, vol. 3, n° 1 (mai 1997), p. 64.

¹⁹ B. Keller: «Germany: Negotiated change, modernization and the challenge of unification», dans l'ouvrage publié sous la direction de S. Bach, L. Bordogna, G. Della Rocca et D. Winchester: *Public service employment relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?* (Londres, Routledge, 1999), p. 59.

négociations ont eu lieu, pour la première fois en 1999, à l'échelon du service sanitaire local ou à l'échelon de l'hôpital, sur les augmentations de salaire liées aux résultats. Au Danemark, en avril 1998, une réforme salariale ambitieuse a été entreprise au sujet du salaire de base déterminé au niveau central, complété par des allocations locales qui représentaient en pourcentage une part substantielle du salaire. Ces allocations se présentaient sous forme de primes accordées pour des qualifications particulières, pour des responsabilités supplémentaires et en reconnaissance des résultats obtenus. La flexibilité permettait d'appliquer une partie du bonus à l'échelon du comté ou de l'hôpital, ou à titre individuel²⁰.

Dans des pays comme la France, dotés d'un système très centralisé de détermination des salaires, le gouvernement éprouve des difficultés à donner suite aux revendications du personnel du service public. Le gouvernement craint que la réévaluation du travail accompli par des catégories de travailleurs tels que les infirmières n'encourage les «revendications par comparabilité» d'autres groupes en raison du système interconnecté de classement des emplois. Cela déclencherait une pression à la hausse des salaires dans le secteur public. Aussi le gouvernement s'est-il montré réservé à l'égard d'une augmentation des salaires des infirmières dans le sillage de l'action revendicative de 1988 et a-t-il préféré utiliser une grande quantité de gratifications, non prises en compte, pour nombre d'entre elles, dans les statistiques officielles.

Les systèmes plus cloisonnés et décentralisés permettent davantage de répondre aux revendications de catégories professionnelles spécifiques. Au Royaume-Uni, la structure complexe de la détermination des salaires du secteur public a permis à certaines catégories (infirmières, enseignants, police, etc.) d'obtenir des augmentations salariales plus importantes que d'autres sans déclencher une augmentation des salaires dans l'ensemble du secteur public²¹. De même, en Suède, pendant les années 1998-99, le personnel infirmier d'un certain nombre d'hôpitaux a obtenu des augmentations salariales supplémentaires après avoir menacé de démissionner collectivement si des augmentations de salaire substantielles ne leur étaient pas accordées²². Cependant, le paradoxe du cas britannique est que, dans le Service national de santé (NHS), le système de détermination des salaires est caractérisé par un niveau d'intégration trop faible plutôt que trop élevé, comme c'est le cas en France et en Allemagne. Le fait que le salaire de chaque catégorie professionnelle n'est pas étroitement lié aux augmentations de salaire des autres catégories a facilité l'aboutissement d'actions en justice pour obtenir l'égalité de salaire pour un travail d'égale valeur, fondées sur les présupposés sexistes que recèle la structure des salaires. En outre, la séparation des structures salariales et professionnelles au sein du service de santé a restreint les activités à cheval sur diverses professions et amené certains administrateurs à élaborer, pour surmonter ces problèmes, des structures salariales intégrées, spécifiques à l'hôpital autonome (*trust*) du NHS à l'échelon local²³.

Néanmoins, il ne semble pas y avoir une tendance générale à la décentralisation de la négociation collective dans les services publics. Son développement inégal montre la

²⁰ S. Bach: *Decentralization and privatization*, *op. cit.*

²¹ R. Elliott et K. Duffus: «What has been happening to pay in the public service sector of the British economy?: Developments over the period 1970-92», *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 34, n° 1 (mars 1996), pp. 51-85.

²² A. Berg: «Nurses resign to seek better pay and conditions». *eironline*, <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/05/features/se9905163f.html>.

²³ D. Grimshaw: «Changes in skills-mix and pay determination among the nursing workforce in the UK», *Work, Employment and Society* (Londres), vol. 13, n° 2 (juin 1999), pp. 295-328.

complexité de ce processus ainsi que les risques qui lui sont inhérents, ce qui semble donner raison à ceux qui pensent que la décentralisation de la négociation salariale présente peu d'avantages bien tranchés²⁴. Les gouvernements sont peu enclins, et c'est bien compréhensible, à déléguer une autonomie importante pour la détermination salariale à des échelons administratifs inférieurs, car ils souhaitent continuer d'exercer un contrôle strict sur les livres de paie du secteur public. Cependant, les gouvernements se sont montrés plus enclins, par souci d'efficacité, de flexibilité et de qualité de service, à déléguer aux administrateurs les responsabilités pour les composantes non salariales de l'emploi et les conditions de travail. En général, les employeurs et les syndicats n'ont pas exercé de grande pression en faveur d'une décentralisation accrue de la négociation salariale, bien que leurs calculs soient étroitement liés aux conditions prévalant sur le marché du travail et à leur évaluation des objectifs généraux du gouvernement. Ainsi, l'Association suédoise des agents de santé a fait campagne avec succès en faveur d'accords salariaux fondés sur les négociations locales, qui élargiront les écarts de salaire et seront modulés sur la base des résultats obtenus, malgré les réserves émises par certains membres. Le but recherché est que ces accords entraînent pour les membres de l'association des augmentations salariales substantielles à un moment où l'on manque d'infirmières²⁵.

3.5. Les conséquences de la décentralisation: réglementation, recentralisation, réseaux

La décentralisation a créé des unités de services publics plus rapprochées des utilisateurs et capables de répondre avec une plus grande flexibilité à leurs besoins et à leurs attentes grâce à une plus grande autonomie dans la prise de décisions au niveau des pouvoirs locaux. La décentralisation peut aussi avoir pour effet d'abrégé de nombreuses procédures bureaucratiques et de les rendre plus efficaces. Le désavantage de la décentralisation réside manifestement dans la taille relativement petite des unités, dont les activités, faute de volume suffisant, reviennent cher. En conséquence, la décentralisation doit garantir des prix abordables et l'accès de tous les citoyens à des services publics répondant aux normes de qualité. Les services publics décentralisés doivent donc être soumis à une réglementation nationale. Pour que leurs activités atteignent une masse critique, il y a lieu de recentraliser certaines fonctions telles que la fourniture de biens et services aux hôpitaux municipaux. Des effets similaires ont été obtenus par la création de réseaux ou d'autres formes de coopération entre municipalités, notamment pour le transport entre villes voisines. Des municipalités ont même fusionné, mais avec des résultats mitigés. Paradoxalement, la recentralisation des procédures et des règlements est apparue nécessaire pour faire appliquer et réglementer les politiques de décentralisation; au Royaume-Uni, par exemple, des procédures obligatoires d'appels d'offres ont été introduites dans les services de santé²⁶.

Les services de santé sont préoccupés de voir des formes extrêmes de décentralisation associées aux réformes axées sur le marché intérieur qui mettent l'accent sur des centres hospitaliers autonomes risquant de faire double emploi et donc d'engendrer des frais de transaction élevés. Ces préoccupations ont souvent été perçues à travers les critiques

²⁴ J. Arrowsmith et K. Sisson: «Pay and working time: Towards organization-based systems?», *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 37, n° 1 (mars 1999), pp. 51-75.

²⁵ *eironline*: «Five-year pay agreements concluded for nurses, midwives and biomedical analysts». <http://www.eurofound.ie/2000/05/inbrief/se0005133n.html>.

²⁶ B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, à paraître).

formulées contre la réforme de la santé au Royaume-Uni et en Suède, et ont contribué à modifier ces formes de décentralisation au profit d'une coordination plus serrée et, dans certains cas, d'une recentralisation. Au Canada, par exemple, à mesure que les ministres des provinces ont délégué des responsabilités aux autorités locales, ces régions ont centralisé leur contrôle local aux dépens des différents hôpitaux. Cela a permis aux autorités régionales de planifier et de rationaliser la dotation en hôpitaux d'une manière qui n'aurait pas été possible à des échelons plus décentralisés²⁷. Des arguments similaires s'appliquent à la gestion des ressources humaines. De plus en plus, l'intégration des politiques régissant les ressources humaines à travers les organismes ainsi que l'habilitation à orienter les gens avec la flexibilité requise d'une unité administrative à l'autre sont un moyen de construire la capacité administrative, tout en décourageant les formes extrêmes d'administration décentralisée et l'autonomie des unités administratives, qui étaient à la mode dans les années quatre-vingt-dix. D'aucuns estiment plus efficace de gérer les ressources humaines en recentralisant pour mieux coordonner et pour promouvoir des liens productifs, plutôt qu'en privilégiant de manière exclusive l'autonomie des unités²⁸.

²⁷ C. Naylor: «Health care in Canada: Incrementalism under fiscal duress», *Health Affairs* (Bethesda, Maryland), vol. 18, n° 3 (mai-juin 1999), p. 14.

²⁸ K. Sisson et J. Storey: *The realities of human resource management* (Buckingham, Open University Press, 2000), p. 35.

4. Tendances de la privatisation des services publics

La privatisation est l'une des principales caractéristiques d'un large courant d'évolution de l'action de l'Etat et de la manière dont elle est conduite. La tendance a été guidée par une série de facteurs propres à un certain nombre de dimensions interconnectées de l'évolution technologique, économique, politique, environnementale, sociale et culturelle. L'intégration économique internationale, sous forme de mondialisation et de régionalisation, a été la force la plus puissante à déterminer l'évolution du rôle de l'Etat et du marché ainsi que leurs relations, mais aussi l'évolution structurelle et organisationnelle des services publics. Il y a eu des pressions économiques et sociales, des pressions émanant d'entreprises de toutes tailles et du public en faveur d'une utilisation plus efficace des finances publiques afin de restreindre et de limiter les taux d'imposition tout en prévoyant une évolution et une expansion des domaines où les besoins se font sentir. Le public est de moins en moins prêt à tolérer le manque d'efficacité d'un service public, la mauvaise qualité des prestations, la rigidité ou une capacité de réaction insuffisante. Non seulement les bouleversements économiques mais aussi toute une série de changements culturels, tels que le recul des attitudes de déférence à l'égard de l'Etat et des professions, ont influencé ces tendances. La privatisation a également été induite par l'évolution technologique, l'insuffisance des investissements dans les services publics, les problèmes de financement public, les pressions écologiques et la mondialisation ¹.

4.1. Méthodes diverses et secteurs variés

Après plus de vingt ans d'expérience, la question concernant la méthode et les résultats de la privatisation des services publics reste très controversée. D'après les définitions de base données à la section 1.1.2, l'analyse des tendances montre une variété croissante de méthodes de privatisation, qui va au-delà de l'aspect propriété. Les approches varient par ailleurs selon les secteurs d'activité où s'opère la privatisation. Le tableau 4.1 illustre cette variété dans certains pays industrialisés.

Tableau 4.1. Tendances de la privatisation dans certains pays industrialisés

Pays	Tendance
Allemagne	Privatisation des entreprises automobiles, de chimie et des anciennes entreprises d'Etat d'Allemagne de l'Est. Privatisation partielle du secteur des télécommunications. Libéralisation du secteur énergétique et des postes. Sous-traitance du service d'enlèvement des ordures et de voirie au niveau fédéral et de la municipalité. Il est prévu de sous-traiter certains aspects des achats pour la défense.
Autriche	Vente partielle/complète d'entreprises dans le secteur bancaire et dans le secteur du pétrole & gaz. Les chemins de fer, les postes & l'électricité sont en cours de restructuration.
Belgique	Privatisation d'entreprises dans les secteurs de la banque et des assurances. Les services d'utilité publique sont devenus des entreprises publiques autonomes (télécommunications, postes, chemins de fer).
Canada	Privatisation des entreprises de transport (ferroviaire, aérien) et de télécommunications. Sous-traitance des services de restauration, de l'entretien des immeubles et des fonctions spécialisées dans le secteur des soins de santé (par exemple, services informatiques).

¹ B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, à paraître).

Pays	Tendance
Danemark	Privatisation des entreprises dans le domaine des banques et des transports. Constitution en sociétés commerciales de l'aéroport de Copenhague, des postes et des lignes d'Etat de transport maritime. Sous-traitance limitée des services municipaux (par exemple, soins aux personnes âgées).
Espagne	Privatisation de la sidérurgie, des textiles, de l'industrie chimique et des services d'utilité publique (électricité, transport et télécommunications). La sous-traitance s'est étendue à la maintenance des autoroutes et au secteur hospitalier.
Etats-Unis	Ventes limitées des actifs publics en raison de la petite taille du secteur étatique. Sous-traitance au niveau municipal.
Finlande	Constitution en sociétés par actions des chemins de fer, des postes, du trafic aérien, du secteur bancaire. Privatisation/privatisation partielle de la production d'énergie, des télécommunications et du trafic aérien. La sous-traitance est répandue dans les services locaux d'action sociale.
France	Privatisation massive des entreprises dans le secteur bancaire, etc. Vente partielle de France Telecom et d'Air France. Longue tradition de sous-traitance dans l'industrie de l'eau. Cette pratique s'étend actuellement aux hôpitaux (restauration, nettoyage, pathologie).
Grèce	Une certaine privatisation dans des secteurs concurrentiels. Débat en cours sur la privatisation des services d'utilité publique.
Irlande	Privatisation de Telecom Eireann. Nouvelles privatisations à l'examen.
Italie	Privatisation de banques et de compagnies d'assurances. Une certaine sous-traitance des services d'action sociale au niveau local.
Nouvelle-Zélande	Privatisation de nombreuses entreprises d'Etat, scission acheteur/fournisseur dans le domaine de la santé, et constitution en sociétés commerciales des hôpitaux (Crowne Health Enterprises), négociation décentralisée introduite par la loi sur les contrats d'emploi.
Pays-Bas	Privatisation du secteur bancaire, de l'industrie chimique, d'entreprises de métallurgie et de services d'utilité publique (postes, télécommunications, entreprises régionales de transport, énergie).
Portugal	Privatisation dans des secteurs concurrentiels et des services d'utilité publique (par exemple, télécommunications) et une certaine privatisation des services d'action sociale (hôpitaux en gestion privée).
Royaume-Uni	Privatisation presque complète des entreprises d'Etat et des services d'utilité publique (à l'exception des postes). Sous-traitance répandue des services de nettoyage, de la restauration et de l'enlèvement des ordures dans tout le secteur public, et obligation pour les autorités locales de réaliser le meilleur profit par rapport aux ressources disponibles.
Suède	Constitution en sociétés par actions d'entreprises publiques, et une certaine privatisation des soins aux personnes âgées au niveau municipal.

Source: S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, ILO-SECTOR, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, 2000), p. 10.

Reconnaissant que la pression budgétaire a été un facteur classique de la privatisation, un examen des motifs sous-jacents de la privatisation dans différents contextes permet d'obtenir des indications importantes quant aux résultats probables de cette politique. Ce type d'approche a servi à expliquer les différences entre les données d'expérience de la privatisation au Royaume-Uni, en France et aux Etats-Unis². En général, quatre grandes conclusions ont été tirées:

² H. Feigenbaum, J. Henig, et C. Hamnett: *Shrinking the State: The political underspinnings of privatization* (Cambridge, Cambridge University Press, 1999).

- L'hypothèse selon laquelle il y aurait une convergence internationale des politiques vers la privatisation est trompeuse car elle ne dit pas dans quelle mesure le rythme, le type et l'ampleur de la privatisation ont varié d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Les Etats-nations et les forces au sein de celles-ci continuent de façonner le caractère de la privatisation, et ce alors que la mondialisation se poursuit à grands pas.
- Les données d'expérience de la privatisation démentent l'affirmation selon laquelle elle entraînerait un affaiblissement de l'Etat et un processus de dépolitisation, les problèmes politiques appelant de plus en plus des décisions d'ordre technique³. Pour illustrer ce propos, prenons le cas de la réforme des soins de santé en Suède, où la tendance est à s'écarter des réformes axées sur le marché, telles qu'elles étaient entreprises au milieu des années quatre-vingt-dix, ainsi qu'attesté par l'opposition des responsables municipaux et des professionnels de la santé aux propositions visant à réduire l'intervention du gouvernement dans le système de santé⁴.
- Point connexe: alors que la privatisation modifie incontestablement le rôle de l'Etat, elle ne réduit pas le champ d'intervention de celui-ci, car elle requiert de nouvelles formes de réglementation et de responsabilité pour que les intérêts privés adhèrent aux politiques de l'Etat.
- Les lacunes propres à la sous-traitance et à la privatisation ont incité à rechercher des alternatives.

Les services de l'éducation et de la santé sont certainement les secteurs les plus discutés et les plus controversés dans le contexte de la privatisation. En conséquence, ces secteurs sont encore, dans la plupart des pays, un domaine réservé des services publics, si l'on tient compte de la part des fonds publics dans les dépenses totales pour ces secteurs. Les données disponibles sur ces parts concernent essentiellement les pays de l'OCDE. Dans les services de santé, les Etats-Unis et la République de Corée font figure d'exceptions, puisque la moitié des dépenses de santé sont faites dans le secteur privé. Dans d'autres pays, la tendance de ces dix dernières années n'est pas claire; les dépenses privées dans les services de santé ont augmenté dans certains pays et diminué dans d'autres.

Tableau 4.2. Part des dépenses de santé publique en pourcentage du total des dépenses de santé dans les pays de l'OCDE

Pays	1987	1997	Pays	1987	1997
Allemagne	77,2	77,6	Espagne	78,9	75,7
Australie	69,2	64,3	Etats-Unis	41,4	46,8
Autriche	76,1	72,3	Finlande	80,0	77,0
Belgique	82,7	88,2	France	76,5	74,0
Canada	75,3	70,3	Grèce	60,8	58,2

³ Un argument qui porte de plus en plus consiste à dire que les processus de privatisation ont évidé l'Etat et, conjointement avec le nouveau mode de gestion publique, ont contribué à un processus de dépolitisation où les décisions politiques se muent en décisions techniques et sont transférées des politiciens aux administrateurs, réduisant le poids des responsabilités et permettant aux politiciens de se dérober à leur responsabilité pour les réductions budgétaires.

⁴ M. Harrison et J. Calltorp: «The reorientation of market-oriented reforms in Swedish health care», *Health Policy*, vol. 50, n° 3 (janv. 2000), pp. 219-240.

Pays	1987	1997	Pays	1987	1997
République de Corée	35,7	45,0	Hongrie	a	69,3
Danemark	85,9	83,8	Irlande	73,0	77,8
Islande	87,3	84,8	Pologne	a	59,5
Italie	77,0	69,7	Portugal	52,2	59,5
Japon	73,1	79,2	Royaume-Uni	84,7	84,1
Luxembourg	92,4	91,4	Suède	89,9	83,7
Mexique	55,6	59,6	Suisse	65,9	73,8
Norvège	85,7	82,7	République tchèque	91,1	91,7
Nouvelle-Zélande	86,4	77,6	Turquie	39,9	72,5
Pays-Bas	74,1	72,9			

a: aucune donnée de référence disponible cette année-là.

Source: calculé sur la base de données de l'OCDE *OECD Health Data 99* (Paris, 1999).

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, un consensus commence à émerger au niveau international et au sein des systèmes nationaux, selon lequel les ressources publiques ne suffisent pas à financer entièrement l'éducation pour tous les apprenants et à tous les niveaux. Les grandes déclarations et études de politique internationales de ces dernières années soulignent la nécessité d'un financement diversifié de l'éducation sous le concept générique de «partenariat», fondé sur un panachage de sources de financement publiques et privées, y compris de la part de gouvernements à des échelons divers, d'individus et d'employeurs, pour garantir l'accès pour tous et une meilleure qualité⁵. Parmi les principales considérations de politique figuraient l'ampleur et les modalités du financement par le secteur privé et les services qu'il pourrait assurer lui-même. Il existe plusieurs manières de financer l'enseignement ou de l'assurer en tant que service privé:

- fournisseurs privés de l'ensemble du service éducatif, à vocation lucrative ou non, séculière ou religieuse, financé ou géré par des entités privées;
- fournisseurs privés d'une partie de biens ou services d'éducation, tels que des biens fournis aux établissements d'enseignement (locaux, autres biens d'équipement tels que la technologie (matériel ou logiciel) de l'information et de la communication (TIC)), les services opérationnels, notamment la nourriture, la maintenance, les transports, le personnel d'appui administratif, y compris «la sous-traitance» d'anciens services publics, ou les services d'enseignants et autres éducateurs;
- transferts de fonds publics à des institutions privées sous forme de subventions pour couvrir les dépenses ordinaires (frais de personnel et de gestion) ou les dépenses d'établissement (bâtiments, équipements, etc.);
- transferts à des individus pour l'acquisition de services éducatifs (bons de formation/éducation ou comptes d'apprentissage individuels pour l'apprentissage tout au long de la vie);
- contributions des individus, des familles et des employeurs à l'éducation sous forme de redevances.

⁵ Voir par exemple J. Delors: *L'éducation: un trésor est caché dedans*, rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle (Paris, UNESCO, 1996); *Cadre d'action de Dakar*, op. cit., 2000; BIT: *Note sur les travaux*, 2000, op. cit.; OCDE: *Investing in education: Analysis of the 1999 World Education Indicators* (Paris, 2000), pp. 11-12, 131.

L'argumentaire en faveur de tous les services susmentionnés ou de certains d'entre eux reprend nombre des arguments employés en faveur de la décentralisation: efficacité accrue, qualité améliorée; contenu mieux adapté aux besoins, notamment vis-à-vis du monde du travail; choix plus vaste grâce à une plus grande diversité, notamment parmi les institutions religieuses, mais aussi pour l'enseignement à domicile par les parents, la formation sur le lieu de travail, la formation souple sans instructeur et le télé-enseignement; plus grande imputabilité; d'une manière générale, réduction de la pression budgétaire sur le gouvernement central en contrepartie de recettes locales ou scolaires d'origine privée.

Les arguments contre les services énumérés sont aussi multiples: inégalité d'accès accrue, mais aussi qualité inégale imputable aux différences dans le standing individuel ou familial requis pour financer une éducation privée; risque que l'éducation privée soit exclusive quant au choix des étudiants admis, aggravant les problèmes d'accès et de qualité, parmi lesquels figurent des questions touchant à la discrimination au sein de sociétés multiethniques; perte de ressources publiques et du soutien à l'enseignement public si de vastes segments de population, en particulier les familles les mieux éduquées, optent pour l'école privée; absence d'obligation de rendre des comptes pour l'utilisation des fonds publics et/ou de se conformer aux normes dans des contextes moins réglementés; objections à l'utilisation des fonds publics, sur la base d'une assiette commune de l'impôt, pour l'enseignement libre, essentiellement à tendance religieuse, dans des sociétés maintenant la séparation entre les affaires religieuses et laïques.

Conformément à l'évolution conceptuelle depuis une époque où le secteur public détenait soit un quasi-monopole de l'enseignement soit, dans certains pays, un monopole de fait, la plupart des études indiquent que l'enseignement à financement privé se développe. L'UNESCO estime que le secteur privé, défini comme l'ensemble des organisations estudiantines, parentales, patronales et non gouvernementales et des entreprises privées, finance aujourd'hui l'éducation à hauteur de 35 pour cent, contre 63 pour cent pour les institutions/organisations publiques, dont 2 pour cent sont des programmes d'aide extérieurs⁶.

Les tendances mondiales dissimulent d'importantes différences entre les régions, au sein des régions et par niveau d'éducation. Dans les 22 pays de l'OCDE qui fournissent de telles données, le secteur privé représente 20 pour cent des dépenses globales, soit 1,2 pour cent du PIB. Dans les pays membres de l'OCDE, 15 pour cent en moyenne des dépenses d'éducation à tous les niveaux sont de sources privées, après prise en compte des transferts du secteur public vers le secteur privé et des transferts en sens inverse, y compris les frais de scolarité réglés aux établissements d'enseignement et les subventions publiques versées aux ménages. Cependant, parmi ces pays, les valeurs maximales en pourcentage varient de 40 pour cent pour la République de Corée à 5 pour cent ou moins pour le Danemark, l'Italie et la Suède. Par ailleurs, dans presque tous les pays de l'OCDE, une proportion nettement plus importante de l'enseignement supérieur est financée par des sources privées, au point d'atteindre ou de dépasser 50 pour cent dans certains pays (République de Corée: 78 pour cent; Japon: 55 pour cent; Etats-Unis: 49 pour cent), alors que les établissements d'enseignement supérieur qui sont plus susceptibles de relever de l'administration municipale sont très majoritairement financés par le secteur public. Les sources de financement diffèrent aussi d'un pays à l'autre; dans la République de Corée et aux Etats-Unis, les principales sources sont les dépenses des ménages, mais en Allemagne

⁶ Institut de statistique de l'UNESCO (ISU): *Des faits et des chiffres 2000* (Paris, 2000).

ce sont les entreprises qui financent le système d'apprentissage dual dans le deuxième cycle du secondaire ⁷.

Le financement de l'éducation par le secteur privé est-il en train de croître dans ces pays? Il semble que oui, mais les tendances sont diverses. Voici ce qui ressort des données disponibles concernant sept pays pour la période 1990-1996, en laissant de côté l'enseignement supérieur pour focaliser l'attention sur l'enseignement primaire et secondaire:

- quatre pays, à savoir l'Australie, le Canada, l'Espagne et les Pays-Bas, ont accru les dépenses privées et publiques, mais les financements privés augmentent plus rapidement que les financements publics;
- deux pays, à savoir la France et l'Irlande, ont vu le financement public croître d'une manière plus significative que le financement privé, ce dernier étant actuellement en perte de vitesse en Irlande;
- un pays, la Hongrie, a vu diminuer les investissements publics et privés, mais les contributions publiques ont régressé d'une manière plus spectaculaire que celles de sources privées ⁸.

Dans le secteur des transports en Europe, il y a une longue tradition de financement public des infrastructures et des services connexes, encore que les données d'expérience varient d'un pays à l'autre. Cependant, le secteur privé a tendance à s'engager davantage, traduisant le désir d'introduire une plus grande discipline commerciale — parfois par le biais de la privatisation — et de réduire les pressions qui s'exercent sur les budgets publics. Le fait de combiner les ressources financières et les méthodes de gestion publiques et privées permet d'améliorer la viabilité des projets de transport. La participation du secteur privé est souvent déterminée par les perspectives de recettes adéquates, avec une marge d'aléatoire acceptable, et il y a lieu d'envisager sérieusement le partage des risques entre le secteur public et le secteur privé ⁹.

Nonobstant l'opinion très répandue que les services d'utilité publique nécessitent une grande infrastructure et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'Etat, avec peu ou pas de participation privée, il y a en fait de nombreux cas qui attestent le rôle historique joué dans ce secteur par les entreprises privées ¹⁰.

Encadré 4.1

Histoire des services privés d'utilité publique

La participation du secteur privé aux services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées en Europe occidentale a une histoire longue et manquant de continuité. Parmi les exemples les plus anciens, on peut citer la New River Water Company au Royaume-Uni (1613) (reprivatisée en 1989 sous le nom de Thames Water et appartenant aujourd'hui à la RWE d'Allemagne) ou la Compagnie générale des eaux (aujourd'hui Vivendi) en France qui remonte à 1853. En 1818, la municipalité de Bruxelles a accordé une concession à une société privée pour la construction du premier système d'éclairage public au gaz en Europe continentale. Au Bangladesh, sous le patronage des Nawabs de Dhaka, un petit générateur diesel en propriété privée est entré

⁷ OCDE: *Regards sur l'éducation*, op. cit.

⁸ *Ibid.*

⁹ Commission des Communautés européennes: *Communication, cohésion et transport* (Bruxelles, 14 janv. 1999), p. 11.

¹⁰ P. Guislain: *The privatization challenge* (Banque mondiale, Washington, DC, 1997), pp. 203 et sq.

en service à Dhaka le 7 décembre 1901. L'exploitation commerciale a commencé en 1939, lorsque la DEVCO, une société privée, a mis en service une petite station électrique pour l'alimentation en courant continu. Dans de nombreux pays, notamment en Argentine, au Brésil, en Indonésie, aux Philippines, en Thaïlande et au Venezuela, les compagnies d'électricité établies au XIX^e siècle étaient à l'origine des sociétés privées. Cependant, avec le temps, il y a eu un vaste mouvement de nationalisation et/ou municipalisation des services privés d'utilité publique, favorisé par l'émergence fulgurante de nations nouvellement indépendantes, pour des raisons de santé publique, mais aussi pour répondre aux attentes, à savoir permettre des services universels efficaces à des prix acceptables.

Source: BIT: *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution, Genève, 1999, p. 1.

Néanmoins, la propriété et l'exploitation des services publics sont considérées traditionnellement comme un aspect d'une importance stratégique pour les gouvernements, et la privatisation s'est étendue relativement tard à ces services. Cela n'a pas empêché les mesures de restructuration antérieures, y compris les opérations de décentralisation, du niveau central au niveau régional ou local. Cependant, toute la question de la fourniture des services a été repensée ces dernières années. Cette tendance est apparue sur la base d'un consensus de plus en plus évident concernant la nécessité d'élaborer en la matière de nouvelles approches, fondées sur le partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays, les autorités locales se sont désengagées de la production d'énergie et de la gestion des déchets, mais ont continué à participer directement à la distribution du gaz et de l'électricité, et plus particulièrement de l'eau. Cependant, dans certains pays, elles ont commencé à se retirer de ces activités. L'un des résultats du processus de restructuration est la création de sociétés multinationales multiservices, qui offrent toute une série de produits et de services d'utilité publique (distribution d'électricité, de gaz naturel et d'eau, évacuation des eaux usées et gestion des déchets)¹¹.

Ces dernières années, le développement des infrastructures urbaines a évolué, passant d'une domination du secteur public à une tendance à privatiser le secteur des services. A la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), tenue à Istanbul en juin 1996, les Etats membres ont approuvé l'idée qu'il fallait faciliter la participation du secteur privé au développement et à la gestion des services d'infrastructure urbaine par le truchement d'accords divers¹². Une tendance propre à certains pays en développement consiste à mettre en place, au niveau national, des programmes de fourniture de services avec la participation, comme sous-traitants, d'organisations de la société civile. La Banque mondiale, par exemple, encourage cette approche de la distribution d'eau dans les zones rurales d'un certain nombre de pays¹³.

4.2. Propriété et concurrence

Etant donné que la concurrence du marché et l'innovation technologique sont considérées comme les principaux moteurs de l'évolution dans les relations d'emploi, les changements les plus substantiels dans les pratiques du travail devraient survenir dans les

¹¹ O. McQuade, D. Wagman et E.R. Blumer: «The new energy majors», *Electric Perspectives* (Washington, DC), vol. 25, Issue 1, janv.-fév. 2000.

¹² V.I. Ogu: «Private sector participation and municipal waste management in Benin City, Nigeria», *Environment and Urbanization* (Londres), vol. 12, n° 2 (oct. 2000), p. 104.

¹³ A. Clayton, P. Oakley et J. Taylor: *Civil society organizations and service provision* (Genève, UNRISD, oct. 2000), p. 13.

secteurs les plus exposés aux pressions de la concurrence. Au sein des services publics, la menace de la concurrence peut avoir une incidence sur la pratique des relations entre employeurs et employés, même si les rapports de propriété ne changent pas, ainsi qu'il ressort des données d'expérience relatives aux appels d'offres. En conséquence, il convient d'établir une distinction importante entre les aspects *propriété* et *concurrence*. C'est une idée répandue que la propriété privée peut être assimilée à une concurrence accrue, mais cette idée est fallacieuse car la privatisation peut convertir un monopole public en monopole privé, avec des conséquences limitées sur les pratiques en matière d'emploi. Faire jouer la concurrence ne veut pas dire que la propriété est sans importance. Il est courant de prêter à la gestion du service public des objectifs distincts, de la situer dans un contexte à part et de lui associer des formes de responsabilité et des contraintes de rendement particulières¹⁴. Ces caractéristiques du milieu des organisations ont été associées aux valeurs particulières du travail que l'on a baptisées «l'éthique du service public». Selon une enquête réalisée au Royaume-Uni, les trois quarts des fonctionnaires locaux pensent qu'une telle éthique avait cours dans leur pays. Ces valeurs étaient notamment les suivantes: acceptation de leur responsabilité par le biais du processus politique; motivation intrinsèque du personnel; loyauté envers la profession ou le service; adhésion aux normes d'intégrité et d'impartialité¹⁵. Une préoccupation fréquemment exprimée est que ces valeurs sont compromises par l'évolution des types de propriété, notamment si les organisations sont dirigées par des cadres du secteur privé, introduits pour gérer les services publics selon des méthodes plus commerciales. Ce n'est pas par hasard si dans certains pays qui ont entrepris avec enthousiasme des réformes de style commercial, notamment au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, des tentatives de formalisation des valeurs et des normes éthiques de comportement applicables au secteur privé ont été menées à terme comme un moyen de protéger les valeurs traditionnelles du service public, sapées par les pressions en faveur de la privatisation¹⁶.

A cet égard, il importe également que l'administration locale crée un climat propice au développement des entreprises privées dans l'économie locale. D'après la Banque mondiale, le développement urbain efficace a besoin d'un cadre habilitant pour les villes et au sein de celles-ci qui permette aux entreprises et aux individus de devenir productifs ou — dans un monde de libéralisation et de marchés intégrés — compétitifs. Les conditions de base pour la compétitivité des villes sont des marchés efficaces pour les terrains, la main-d'œuvre, le crédit et les intrants (notamment, les transports, les communications et les logements)¹⁷.

Dans les *transports* urbains, on distingue deux types fondamentaux de concurrence dans les services de transport en commun:

- a) *Déréglementation et concurrence: séparation fournisseur-producteur*. Le Royaume-Uni est le seul pays d'Europe qui a introduit la concurrence pour les services d'autobus. Les différents exploitants d'autobus sont en concurrence les uns avec les autres sur les mêmes lignes. Il existe un marché libre pour le transport en autobus, et

¹⁴ S. Ranson et J. Stewart: *Management for the public domain: Enabling the learning society* (Londres, Macmillan, 1994).

¹⁵ L. Pratchett et M. Wingfield: «The demise of the public service», dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Pratchett et D. Wilson: *Local democracy and local government* (Londres, Macmillan, 1996).

¹⁶ K. Kernaghan: «The post-bureaucratic organization and public service values», *International Review of Administrative Sciences* (Londres), vol. 66, n° 1, pp. 91-104.

¹⁷ Banque mondiale: *Cities in transition* (Washington, DC, 2000), p. 48.

tous les exploitants sont privés. Cette méthode implique que l'on réduise les possibilités d'intégration des systèmes de transport public. Les horaires changent souvent. A l'heure actuelle, le système est populaire parmi les exploitants, mais pas parmi les passagers. En dehors de l'Europe, une déréglementation totale a été introduite en Nouvelle-Zélande.

- b) *Pratique des offres concurrentielles dans le secteur des transports.* Une alternative à la pratique précédente est le concept des offres concurrentielles. L'administration des transports publics fixe les objectifs et adresse un appel d'offres aux différents exploitants pour les mêmes lignes. Celui qui l'emporte obtient un contrat et, dans certains pays, une concession. Le système d'appel d'offres peut s'appliquer à tous les modes de transport public. La pratique des offres concurrentielles pour des transports locaux et régionaux en autocar a été introduite dans plusieurs pays, notamment au Danemark, en Finlande, en France, en Norvège et en Suède.

En Espagne, la structure des transports publics urbains dans les grandes villes compte un plus grand pourcentage d'exploitants publics que de fournisseurs de services privés. Sur les six plus grandes villes, seule Saragosse a privatisé les transports urbains. Cependant, l'Espagne pourrait être amenée, elle aussi, à suivre l'exemple d'autres villes européennes en privatisant les transports urbains si son secteur des transports à financement public continue de fonctionner à perte. Il semble que de telles pertes soient le prix à payer pour une politique tarifaire complexe. L'insuffisance des normes de gestion est l'un des problèmes à régler, eu égard à la nécessité de réduire les dépenses publiques sans que la qualité des services fournis par le système de transport public n'en souffre trop¹⁸.

Au Royaume-Uni, à l'exception de Londres et de l'Irlande du Nord, les services d'autobus urbains et régionaux ont commencé à être déréglementés en 1986. Ce secteur est actuellement dominé par quatre ou cinq grandes entreprises privées, bien que les entreprises municipales et les petites entreprises privées continuent de jouer un rôle important. La concentration de la propriété se poursuit, et le nombre de sociétés appartenant à la main-d'œuvre a décliné pour s'établir à 1 pour cent de la part du marché. Il s'est avéré possible de réduire de 25 à 30 pour cent les coûts des services d'autobus urbains financés par les pouvoirs locaux. A quelques exceptions près, les services déréglementés ont affiché une réduction du coût par véhicule-km, imputable à la réduction: i) de la taille des véhicules; ii) de la rémunération et du nombre des employés, notamment ceux qui participent à la maintenance et aux tâches administratives; et iii) du prix du carburant. Par contre, il y a eu: i) une augmentation du nombre d'autobus-km assurés; ii) une forte augmentation des tarifs réels, nettement supérieure à 25 pour cent; et iii) une perte importante de passagers, qui persiste — près de 35 pour cent dans les grands centres urbains et 20 pour cent dans les autres zones en dehors de Londres¹⁹.

En Australie, l'Etat de Victoria a privatisé le système de tramways et de trains en 1999. Ce service a été réparti en cinq entreprises différentes. Les éléments vendus ont été adjugés aux soumissionnaires qui offraient la meilleure combinaison entre la réduction des subventions, les dépenses en capital et les résultats obtenus pour ce qui est du service régulier et de la clientèle. C'est la recherche d'une plus grande efficacité qui constituait le principal mobile de la privatisation, mais dans d'autres cas le gouvernement a généralement opté en faveur de la privatisation comme un moyen d'assainir son budget. Cette tendance traduit le fait que la privatisation est rarement populaire auprès des

¹⁸ T. Hernando Burgaleta: «Spain», *Public Transport International*, 6/98, p. 22.

¹⁹ J. Fawcner: «Bus deregulation in Britain: Profit or loss», *Public Transport International*, 1995/b, pp. 18-23.

électeurs mais, une fois celle-ci entreprise, les résultats sont rarement décevants, et peu nombreuses sont les voix australiennes qui s'élèvent en faveur d'une renationalisation²⁰.

L'évolution la plus importante dans le domaine des services publics en Europe a été la libéralisation des marchés énergétiques et la restructuration de ces services. En 1996, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté la Directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, prévoyant l'ouverture par étapes des marchés de l'électricité à la concurrence. Cette directive est entrée en vigueur en février 1999. Une directive similaire, 98/30/CE, prévoyant l'ouverture par étapes du marché européen du gaz naturel, a été adoptée en 1998 et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2000. La politique de l'UE a donc été l'un des facteurs de changement des politiques nationales qui ont déclenché une vague de privatisations, de restructurations et davantage de libre concurrence. Cependant, la libéralisation du marché a aussi commencé à réduire le nombre des concurrents.

La structure du secteur de l'électricité continue de présenter des différences notables entre les Etats membres de l'UE. Dans certains pays, cette industrie reste dominée par un service de distribution d'électricité à intégration verticale (France) et appartenant au secteur public, des changements de propriété devant survenir au cours des cinq prochaines années. D'autres pays se décentralisent nettement plus, avec une séparation entre la production et la distribution (Royaume-Uni, Pays-Bas); d'autres ont un mélange de petites entreprises municipales de distribution et de grandes entreprises à intégration verticale (Allemagne).

Dans la majorité des pays, la restructuration a entraîné une diminution du nombre des entreprises opérant dans l'industrie de l'électricité, en partie à cause des fusions, des rachats et des concentrations. Alors que la transmission d'électricité reste souvent sous le contrôle de l'Etat ou entre les mains d'une entreprise ou de quelques-unes, la production d'électricité, mais plus particulièrement la distribution, a vu le nombre de fournisseurs fluctuer davantage. Du fait de ces changements, les petites entreprises municipales ont de plus en plus de mal à se maintenir avec leurs seules ressources sur un marché en pleine mutation. Elles sont convoitées pour des rachats ou ont dû s'allier à de gros fournisseurs pour survivre.

Au cours des trente dernières années, le secteur privé a progressivement intensifié sa participation à la fourniture des services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées, d'abord en France et en Espagne, puis avec la privatisation des compagnies des eaux et d'évacuation des eaux usées (WASC) d'Angleterre et du pays de Galles. Une série d'émissions en bourse et de privatisations des services municipaux ont commencé en Belgique en 1991, puis dans diverses villes italiennes, pour atteindre un point culminant avec la vente de 49 pour cent du capital social de Berlin Wasser à un consortium dirigé par RWE (Allemagne) et Vivendi (France) en 1999. Depuis 1989, la part des services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées assurée par le secteur privé représente, à l'échelle européenne, entre 15 et 35 pour cent. La principale force motrice a été la nécessité de se conformer aux diverses directives environnementales de l'UE²¹.

En Allemagne, le marché de l'eau est très fragmenté puisqu'il compte plus de 7 000 fournisseurs. La plupart d'entre eux sont des municipalités qui commencent seulement à se privatiser. Cependant, de nombreuses autorités locales s'opposent farouchement à la

²⁰ A. Moran: «Privatisation in Australia — The big picture», *Privatisation International* (Londres), juillet 2000, pp. 29-31.

²¹ D. Owen: «Cleaning up Western Europe's water and sewerage», *Privatization International*, juin 2000, pp. 34 et 35.

libéralisation de la distribution d'eau, et il y a eu des cas où le processus de privatisation a dû être inversé. La situation est différente en France, où trois compagnies dominent le marché de l'eau, contre une vingtaine aux Pays-Bas ²².

Au Royaume-Uni, les compagnies des eaux ont été privatisées au début des années quatre-vingt-dix. Depuis lors, un certain nombre d'entre elles ont été acquises par des sociétés étrangères (Suez Lyonnaise des eaux (France), WPD et Azurix (Etats-Unis) et RWE (Allemagne)), ou regroupées par rachat ou fusion avec des services de distribution d'électricité (United Utilities, Scottish Power) ²³.

En Suisse, les réformes de l'industrie de l'eau visaient à restructurer les distributeurs d'eau communaux existants — au nombre de 3 000 — afin de les regrouper par région ²⁴.

Dans les pays en transition d'Europe orientale et centrale, l'accès est généralement aisé au service d'alimentation en eau dans les grandes villes, mais limité au service d'évacuation des eaux usées. Les grandes villes de Bulgarie, de la République tchèque, de Hongrie, de Pologne et de Roumanie ont privatisé leur réseau d'adduction d'eau ou ont créé des entreprises semi-privées ayant statut de concessionnaires. Cependant, il y a eu une tendance plus marquée à la décentralisation dans le cadre d'une vaste réforme politique où les responsabilités d'anciennes agences d'Etat régionales étaient reprises par les municipalités. Il faudra s'attaquer à de nombreux problèmes d'environnement et de pollution pour satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE ²⁵.

Dans le cadre du processus de libéralisation et de réforme économiques, le gouvernement polonais a œuvré à la transformation du secteur énergétique et entrepris, au début des années quatre-vingt-dix, un programme de restructuration et de privatisation de ce secteur. La participation du secteur privé est encouragée dans les compagnies de distribution régionales et municipales ²⁶. Une évolution similaire est en train de s'opérer dans la plupart des pays de la région.

Dans de nombreux pays d'Asie, le gouvernement central a assumé, après l'accession à l'indépendance, la responsabilité de la production, du transport et de la distribution d'énergie électrique pour promouvoir le développement national et assurer une couverture complète. Dans ce processus, les entreprises privées ou municipales existantes ont été absorbées par l'administration nationale de l'énergie; toutefois, dans des pays comme le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines et la Thaïlande, il existe toujours une ou plusieurs entreprises d'Etat (assurant essentiellement la distribution). Depuis le début des années quatre-vingt-dix, un certain nombre de producteurs d'électricité indépendants ont fait leur apparition sur le marché dans plusieurs pays (Bangladesh, Fidji, Inde, Indonésie, République de Corée, Malaisie, Pakistan, Philippines, Taiwan (Chine), Thaïlande). Des réformes du secteur énergétique, notamment la séparation des services de

²² U. Harnischfeger: «Expensive purchase would narrow gap», *Financial Times* (Londres), 21 sept. 2000.

²³ A. Taylor: «Floating on a rising tide of water investment», *ibid.*

²⁴ K. Habbes: «Pour les œuvres d'entraide, l'eau est un droit de l'homme, non une marchandise», *Le Temps* (Genève), 8 sept. 2000.

²⁵ P. McCurry: «Projects move forward in central Europe», *Privatisation International*, août 2000, p. 36.

²⁶ O. Grygier et K. Rozenfeld: «Polish energy privatisations», *Privatisation International*, nov. 2000, pp. 24-26.

production, de transport et de distribution, ainsi que la participation accrue du secteur privé, sont en cours dans toute la région Asie-Pacifique.

L'utilisation du gaz dans la région demeure inégale. Bien que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan et le Japon aient développé une infrastructure du gaz (avec une importante participation du secteur public dans les trois premiers pays), le rôle mineur du gaz en tant que source d'énergie dans d'autres pays explique la faible activité en faveur de la privatisation.

La distribution de l'eau, la gestion des déchets et l'évacuation des eaux usées dans la région relèvent essentiellement des autorités municipales ou d'organes étatiques. En Inde, la privatisation de l'administration de l'eau a été introduite dans des villes comme Hyderabad, Chennai, Rajkot, Amravati et Nashik. Ainsi, à Hyderabad, 10 pour cent de cette activité a été confiée à des sous-traitants privés en 1994. Six ans plus tard, ces sous-traitants assuraient 55 pour cent de cette tâche. Comme l'entreprise municipale d'Hyderabad a gelé l'emploi, toute la ville va être prise en charge par des sous-traitants privés pendant une certaine période. A mesure que les employés municipaux partent à la retraite, ils sont remplacés par une main-d'œuvre contractuelle²⁷.

De nombreux gouvernements africains ont réalisé que les services d'utilité publique de l'Etat, lourdement endettés, ne fournissaient pas les prestations que la population attendait et envisagent de confier ces services à des prestataires privés. Les réformes du secteur énergétique sont maintenant bien engagées dans plus d'une douzaine de pays: Afrique du Sud, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Mali, Maroc, Sénégal et Togo. Dans la plupart des cas, il y a eu une séparation entre propriété et gestion, et la participation du secteur privé est fondée sur des contrats-plans, des contrats de location, des concessions, etc. Un certain nombre d'autres pays préparent des réformes similaires: Botswana, Cameroun, Cap-Vert, Ethiopie, Nigéria, Ouganda, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe.

Dans les pays africains, l'industrie du gaz est pratiquement inexistante. Et quand il y en a une, elle appartient à l'Etat et fonctionne d'une manière qui n'a guère évolué au cours des dix dernières années. La distribution de l'eau, l'évacuation des eaux usées et la gestion des déchets solides sont souvent du ressort des autorités locales.

On estime que dans les communautés les plus pauvres (nombreuses en Afrique subsaharienne), 80 à 90 pour cent des déchets produits ne sont pas éliminés dans des conditions de sécurité. Même dans les pays où les autorités municipales assurent les services d'évacuation des déchets, on observe souvent une concentration spatiale, l'enlèvement des ordures n'étant pas effectué dans certaines parties de la ville²⁸.

En Amérique latine, les divers secteurs du service public présentent des structures et des tendances très variées. On observe un vaste mouvement de restructuration, y compris de privatisation, notamment dans le secteur de l'électricité. La privatisation et la libéralisation des marchés de l'énergie de la région continuent de susciter l'intérêt du service public des Etats-Unis et d'Europe, en dépit des difficultés économiques. Comme dans d'autres régions, les autorités municipales ont à charge d'administrer l'eau, d'évacuer les eaux usées et de gérer les déchets solides et, dans plusieurs pays, c'est à elles qu'incombe la distribution de l'électricité.

²⁷ K. Wallia: «Debate over privatisation of civil services», *Times of India* (New Delhi), 3 avril 2000.

²⁸ Ogu, *op. cit.*, p. 103.

Aux Etats-Unis, l'industrie de l'eau n'est pas seulement soumise à une réglementation stricte, mais elle est aussi fragmentée en plus de 55 000 compagnies des eaux, dont environ 300 seulement desservent des populations supérieures à 100 000 personnes. Les municipalités recherchent actuellement une aide privée du fait que l'Environmental Protection Agency impose des normes de qualité de l'eau auxquelles les municipalités ne peuvent satisfaire sans financement et services spécialisés extérieurs.

La propriété des installations de gestion de déchets solides aux Etats-Unis a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années. Le pourcentage de ces installations appartenant au secteur public a diminué, passant de 83 pour cent en 1984 à 73 pour cent en 1997 et à 64 pour cent en 1998. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, les entreprises privées possèdent 38 pour cent des décharges et en exploitent 10 pour cent en plus pour le compte de clients publics. Les villes possèdent et exploitent les 52 pour cent restants. Une récente enquête a établi que 27 pour cent des municipalités comptant plus de 100 000 habitants envisagent une privatisation des activités d'élimination des déchets solides. Entre 1988 et 1996, le nombre de décharges aux Etats-Unis est tombé de 8 000 à un peu plus de 3 000 du fait de la fermeture de nombreuses installations dont la mise aux normes pour un coût acceptable n'a pas été possible. Après une décennie de réduction des entreprises dans cette industrie à un moment où les fusions se multiplient, les chiffres à partir de 1998 montrent que l'industrie des déchets solides employait près de 250 000 personnes ²⁹.

Le Canada a l'un des pourcentages les plus élevés de propriété publique des services publics dans le monde industrialisé. Près de 90 pour cent du secteur de l'électricité du pays appartiennent à l'Etat sous forme de sociétés d'Etat nationales et provinciales. Cependant, plusieurs provinces — le Québec, l'Ontario et l'Alberta — ont commencé à déréglementer le marché de l'électricité et à restructurer les services de distribution de l'énergie en vue d'inviter le secteur privé à devenir partie prenante. Les autorités locales ont la responsabilité de l'industrie de l'eau et, ces dernières années, plusieurs d'entre elles ont cédé le contrôle sur leur réseau de distribution à des sous-traitants privés — souvent étrangers. Le marché canadien du gaz naturel connaît une importante déréglementation depuis plus de dix ans, après que l'Accord sur les prix du gaz naturel eut été signé en 1985 par le gouvernement central et trois provinces productrices de gaz.

4.3. Sous-traitance

Au sein du secteur du service public, la composante la plus importante de la privatisation a été la sous-traitance (appelée aussi externalisation) des services. Même si ce processus fut étroitement associé à certains pays (en particulier le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis), rares sont les pays qui n'ont pas été touchés. Malgré les critiques formulées contre le processus de privatisation par les diverses parties prenantes, comme les utilisateurs des services, les syndicats, les employeurs et les institutions internationales, la sous-traitance est envisagée très sérieusement dans les pays qui hésitaient jusqu'à présent à accepter la privatisation (par exemple le Danemark et la Suède). Néanmoins, l'opinion publique ne semble toujours pas convaincue par cette évolution ³⁰.

Bien que la zone géographique de la sous-traitance soit étendue, son volume en pourcentage des budgets du secteur public a été relativement modeste. Il est très important,

²⁹ A. Moore: «Privatising landfills in the United States», *Privatisation International*, mai 2000, pp. 44-46.

³⁰ S. Bach, *op. cit.*, p. 18.

en revanche, que la gamme relativement restreinte des services assurés — restauration, nettoyage, enlèvement des ordures et entretien de la voirie — s'élargisse. On envisage aussi, depuis peu, la privatisation d'autres services, notamment la gestion de l'information. Néanmoins, les gouvernements ont surtout eu tendance à confier à la sous-traitance des services considérés comme relevant intégralement de l'Etat-providence.

Il ressort d'une étude des services municipaux sous-traités aux Etats-Unis que le comté de Los Angeles, avec un conseil d'administrateurs entièrement acquis à la cause de la privatisation, n'a donné en sous-traitance que 1,2 pour cent de son budget en 1987-88, un chiffre qui a légèrement augmenté pour s'établir à 2 pour cent en 1998-99³¹. Cependant, ces chiffres sont trompeurs, car l'impact des offres concurrentielles n'est pas amoindri par les niveaux relativement faibles de services assurés par le secteur privé. Au Royaume-Uni, pendant la période d'administration conservatrice entre 1979 et 1997³², les hôpitaux avaient l'obligation de se tourner vers la sous-traitance par le biais d'appels d'offres concurrentielles pour les services de restauration, de nettoyage et de blanchisserie. Depuis 1980, dans les collectivités locales, un certain pourcentage de la construction d'autoroutes et des travaux de maintenance a fait l'objet d'appels d'offres, et un texte législatif adopté en 1988 a fait obligation aux autorités de soumettre pratiquement tous leurs services accessoires à un appel d'offres. Ce processus a été élargi en 1992, lorsque des services professionnels (notamment les fonctions comptables, juridiques et la gestion du personnel) ont été mis en adjudication.

Dans les transports urbains, une étude réalisée par le Comité international des chemins de fer métropolitains sur les tendances générales concernant la maintenance des installations dans 22 réseaux métropolitains en Europe, en Amérique latine et en Asie a mis en évidence une nette tendance à faire appel, plus largement et plus systématiquement, à des sous-traitants pour la maintenance des installations fixes³³. Les principaux critères de sélection appliqués pour choisir entre une maintenance assurée sur un plan interne et une maintenance sous-traitée étaient généralement de trois ordres: technique, qualité, efficacité. L'étude a permis d'établir que, avant de confier les activités de maintenance à la sous-traitance, la plupart des entreprises négociaient avec les syndicats. L'entreprise ne pouvait que très rarement se contenter de notifier ses décisions aux syndicats ou négocier directement avec les salariés. Dans de nombreux cas, les problèmes rencontrés étaient des problèmes à caractère interne ou social et concernaient les membres de personnel à qui l'on avait enlevé leur travail. Ils étaient généralement mutés dans d'autres départements et tenus d'assumer des fonctions différentes, généralement après une période de formation. Dans d'autres cas, une retraite anticipée était la seule option, mais de tels programmes exigent la plus grande prudence. Il s'agit en effet d'éviter un départ en masse des employés de l'entreprise, avec le risque d'une fuite de compétences à des positions clés exigeant un savoir-faire technique spécifique. La plupart des entreprises estimaient que le principal risque de la sous-traitance à long terme réside dans la perte du savoir-faire technique. En conséquence, les entreprises ont souvent maintenu un niveau minimum d'employés

³¹ W. Hirsch et E. Osborne: «Privatization of government services: Pressure group resistance and service transparency», *Journal of Labor Research* (Fairfax, Virginie), vol. XXI, n° 2 (printemps 2000), p. 315.

³² Depuis son élection en 1997, le gouvernement travailliste a remplacé l'obligation légale de procéder à des appels d'offres pour des services spécifiques et proposé que tous les services municipaux fassent l'objet d'un examen périodique afin de tirer le meilleur profit des ressources disponibles, c'est-à-dire qu'il faudrait fixer, avec le suivi nécessaire, des objectifs de rendement sur la base de comparaisons entre le service privé et le service public.

³³ Rapport sur cette étude de G. Coletti: «Trends in maintenance policy for fixed installations», *Public Transport International* (Bruxelles), 1/2000, pp. 22-24.

qualifiés pour inspecter le travail sous-traité, assurer un niveau élémentaire de compétences techniques dans l'établissement et contrôler le bon fonctionnement de l'entreprise.

Dans les services d'utilité publique, la sous-traitance a occupé, pendant plus d'un siècle, une place importante dans la politique de l'administration américaine, couvrant les services sociaux, les services de distribution, la gestion des déchets, pour n'en citer que quelques-uns. Contrairement à une idée reçue, l'intensification de la sous-traitance par l'administration est généralement associée à une augmentation globale des dépenses publiques. Bien qu'il ait été possible de réduire les coûts grâce à des accords de sous-traitance (la plupart du temps au niveau local), les tendances générales montrent qu'un renforcement de la participation du secteur privé à une activité publique est associé à un accroissement du total des dépenses publiques dans le secteur concerné³⁴.

Une étude récente des effets de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité au sein de l'UE a fait apparaître qu'un nombre considérable d'entreprises, dans un effort pour accroître la flexibilité et réduire les frais généraux, ont fait sous-traiter certains services et certaines fonctions qui étaient auparavant assurés sur un plan interne. Les accords de sous-traitance étaient généralement appliqués à des services tels que le nettoyage, la maintenance, la technologie de l'information ou la lecture de compteurs. Cependant, certaines entreprises ont exprimé le sentiment que la sous-traitance pourrait, à long terme, entraîner une détérioration des services à la clientèle, engendrer le mécontentement de celle-ci et provoquer une perte de compétences précieuses. Un certain nombre d'entreprises ont donc internalisé certains services comme les fonctions de «centre d'appel»³⁵.

4.4. Partenariats et autres formules

Ces dernières années, le concept de la privatisation a été repensé. Au Royaume-Uni, la récente publication du Trésor de Sa Majesté «Public-private partnerships: The Government's approach» vise, entre autres, à libérer de l'idéologie et des dogmes du passé la participation du secteur privé aux services et infrastructures du secteur public. Il y est indiqué que l'ancienne discussion sur la question de savoir si la propriété publique est toujours la meilleure voie ou si la privatisation est la seule réponse n'est tout simplement plus d'actualité. Au lieu de cela, il s'agit d'encourager les partenariats public-privé (PPP) afin de promouvoir les investissements dans l'infrastructure publique et la fourniture de services³⁶.

Un certain nombre d'exemples dans les divers secteurs peuvent servir à illustrer la créativité des parties prenantes pour développer des formules de partenariat entre les prestataires publics et privés de services publics, ainsi qu'entre ces derniers, les travailleurs et les utilisateurs de ces services. Même si leur part dans la prestation de services est faible, ces partenariats peuvent inspirer des processus de privatisation sur une plus grande échelle lorsque des solutions sont recherchées pour rendre ces processus plus durables.

³⁴ A.H. Walsh: «Privatization: Implications for public management», *IPA Report* (Institute of Public Administration, New York), printemps 1996.

³⁵ ECOTEC: *Effects of the liberalisation of gas and electricity markets on employment*, projet de rapport final (2000).

³⁶ J. Fox et N. Tott: «Beyond Privatisation — PPPs», *Privatisation International*, déc. 2000, pp. 21-23.

Dans les services de santé, l'Italie offre peut-être un exemple d'approche alternative consistant à concilier les intérêts publics et privés ainsi que ceux des utilisateurs et des prestataires de services par le biais de coopératives dites «à parties prenantes multiples». La loi italienne de 1991 sur les coopératives prévoit une coopérative composée d'intérêts divers, certains membres pouvant être des représentants des collectivités locales. Sur ce point, il est important de noter la tradition italienne, la Constitution du pays stipulant déjà la solidarité de chaque personne avec chacun et avec la communauté en général. Etant donné que cette loi est relativement récente, il convient, s'agissant d'évaluer les effets de ces types de coopératives sur le plan pratique, de rester prudent³⁷.

De tout temps, l'Italie a eu un vaste mouvement de coopératives de travailleurs réagissant, sur le plan local, à la crise de l'Etat-providence. Un nombre considérable de coopératives de travailleurs assurent des services sociaux, et certaines offrent aussi des services de soins de santé. Parmi les diverses activités de ces «coopératives sociales» on distingue trois types principaux de coopératives (d'après la loi régionale de Trentino-Tyrol du Sud): a) les «coopératives d'insertion», qui offrent un emploi aux personnes atteintes d'un handicap physique ou mental; b) les «coopératives de services sociaux», établies par des agents professionnels, qui offrent leurs services aux autorités locales ou aux utilisateurs et à leurs familles; et c) des «coopératives communautaires ou sociales», fournissant des services sociaux et des projets d'emploi aux groupes défavorisés comptant une grande variété de membres, dont des organismes bénévoles, des institutions de financement, des institutions de soutien au public et des municipalités. Ces coopératives sont généralement de petite taille; elles sont organisées en deux fédérations comptant près de 2 000 sociétés membres. Au total, ces coopératives fournissent un emploi à environ 40 000 personnes dans le pays³⁸.

Exemple d'approche alternative dans le domaine des transports: les services principaux d'autobus de Liverpool (Royaume-Uni) sont assurés par une entreprise appartenant aux employés, d'autres services étant exploités par des entreprises privées. La MTL Trust Holdings Ltd. a été créée en 1986 à partir de l'ancienne exploitation de bus PTE comme une entreprise séparée appartenant entièrement à la Passenger Transport Authority. Cette entreprise a été vendue à son personnel en 1992. Elle exploite un réseau de services commerciaux dans la zone de Merseyside, plus des services subventionnés, les uns entièrement circonscrits à la zone de Merseyside et les autres empiétant sur les zones voisines du Lancashire et du Cheshire.

Dans toute l'Amérique latine, un pourcentage important de services d'autobus urbains sont exploités par des «associations routières», c'est-à-dire par des propriétaires d'autobus individuels qui se regroupent pour exploiter une ou plusieurs lignes. Ces associations ne sont souvent intégrées que de manière très informelle. Les propriétaires individuels conservent l'essentiel de leur indépendance et n'exercent, par conséquent, qu'un léger contrôle sur l'association elle-même. Cela crée une série de difficultés, notamment une moindre sécurité de trafic, imputable à la compétition à laquelle se livrent les autobus desservant la même ligne pour arriver le premier au prochain arrêt. Cependant, à Buenos Aires, ces problèmes ont été résolus de manière efficace, car les services d'autobus sont assurés par des associations pour liaisons routières constituées de petits et moyens propriétaires et exploitants indépendants de bus, connus sous le nom de «colectivos», placés sous la direction générale de l'autorité nationale de transport, à savoir la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CNTA), créée en 1995. La CNTA est contrôlée par trois organismes, le ministère national des Transports, la Province de Buenos Aires et les

³⁷ G. Ullrich: «Innovative approaches to co-operation in health care and social services», *Journal of Co-operative Studies* (Londres), 1^{er} avril 2000.

³⁸ *Ibid.*

municipalités de banlieue. Les bus «colectivos» (de taille moyenne) qui exploitent des services réguliers assurent 80 pour cent de tous les voyages en transport public³⁹. La concurrence croissante des taxis et des minibus illégaux ainsi que des vieux bus exploités par leur propriétaire a réduit la clientèle des services réguliers. Une part importante de l'activité a aussi été cédée aux chemins de fer de banlieue, dont les services ont été nettement améliorés à la suite de leur privatisation.

Encadré 4.2

Partenariat public-privé dans le secteur français des transports

En France, l'autorité organisatrice est entièrement libre d'assurer comme elle l'entend les services de transport public. Elle peut décider de les assurer elle-même par l'intermédiaire d'une entreprise de transport public (régie) ou de faire appel à une firme dont une partie du capital pourrait être détenue par ladite autorité organisatrice. A l'exception de la région parisienne, les régies sont peu nombreuses dans le reste du pays, où elles représentent à peine plus de 10 pour cent des firmes — une proportion qui tend à passer en dessous de 5 pour cent dans les centres urbains de plus de 100 000 habitants. En outre, l'utilisation de ces entreprises publiques tend à diminuer, nombre de régies ayant disparu ces dernières années, remplacées par des entreprises semi-publiques ou privées.

La société semi-publique à statut spécifique est caractérisée par le fait qu'une ou plusieurs autorités locales détiennent un pourcentage du capital; selon la loi française, cette part ne peut être inférieure à 50 pour cent ni supérieure à 80 pour cent. Le reste est détenu par des organismes publics ou privés. Dans la société semi-publique de transport urbain, le partenaire privé de l'autorité organisatrice est généralement l'un des trois principaux groupes de transport. Dans la grande majorité des cas (environ 70 pour cent), les instances organisatrices font appel à des opérateurs privés pour exploiter leurs services publics de transport urbain.

Source: F. Peter: «The franchising of transport services to the private sector», UITP: *Structural changes in public transport*, rapport sur la Conférence de Budapest (Hongrie), 25 sept. 1992, pp. 67-83.

En ce qui concerne les services d'utilité publique, le secteur de l'électricité des Etats-Unis peut servir d'exemple de partenariat public-privé. Ce secteur est fait de propriété mixte publique-privée; les services d'électricité appartenant à l'Etat sont encore plus nombreux que ceux soumis à une autre forme de propriété, et certains d'entre eux sont assez importants en taille, notamment à Los Angeles, à Seattle et à Cleveland. Il y a aussi de nombreux petits services municipaux d'utilité publique, mais qui dépendent, pour l'approvisionnement, de grandes sociétés privées de production et de transport.

La politique de privatisation des services urbains pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement a été mise en œuvre pour la première fois dans des pays d'Amérique latine au début des années quatre-vingt-dix. Elle a eu un grand impact sur les pauvres des villes, dont bon nombre auparavant bénéficiaient de ces services gratuitement. Dans les cas où des contrats privés ont été approuvés, les entreprises exploitantes devaient habituellement tenir compte, dans leurs soumissions, de facteurs ayant trait à la présence d'habitats spontanés ou informels caractérisés par un niveau tout au plus précaire d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Cependant, ces entreprises ne disposaient pas d'une étude fiable leur permettant d'évaluer correctement l'insuffisance des services dans ces habitats. Les répercussions ont été généralement négatives, notamment pour les pauvres des villes. Dans certains cas, aucune entreprise n'a présenté de soumissions au motif que les risques encourus étaient inacceptables. Dans d'autres cas, les exploitants n'ont pas respecté leurs engagements contractuels, en sorte qu'une partie importante de la population n'avait plus accès ni à l'eau ni à l'assainissement.

Aux Pays-Bas, le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale soutient que le secteur public et le secteur privé ont l'un et l'autre leurs forces et leurs faiblesses. Le fait

³⁹ L'information sur les systèmes de transport public dans certaines villes est extraite de *Jane's Urban Transport Systems*, 16^e édition (1997-98) et 18^e édition (1999-2000).

que les organismes publics soient contrôlés par le Parlement ne signifie pas que leurs prestations sont meilleures. D'un autre côté, le Conseil qualifie d'idée reçue le fait de croire que le marché travaille toujours plus efficacement que l'Etat. Alors que la mondialisation et la technologie de l'information rendent possible la privatisation de certains services d'utilité publique tels que l'électricité et les télécommunications, cela n'implique pas nécessairement que la distribution de l'eau doive être privatisée. Le Conseil note une évolution de la pensée: dans l'actuel débat sur la privatisation, il est moins question de se débarrasser des fonctions assumées par l'Etat que de déterminer comment associer davantage le secteur privé à l'accomplissement de ces tâches. Le gouvernement devrait concentrer ses efforts sur la création d'un cadre réglementaire approprié et sur la surveillance de la mise en œuvre⁴⁰.

Le gouvernement suédois n'a pas de politique de privatisation des entreprises d'Etat. Les décisions en matière de privatisation sont prises au cas par cas, lorsqu'elles sont censées répondre à l'intérêt supérieur des contribuables et de l'entreprise d'Etat intéressée⁴¹.

Encadré 4.3

Retour à la propriété d'Etat?

L'industrie de l'eau en Angleterre et au pays de Galles pourrait bien être rendue au secteur public. Une évolution étonnante a conduit les consommateurs gallois à soutenir le projet de rachat de Welsh Water par Glas Cymru, une société qui se présente elle-même comme une «entreprise du peuple gallois» à vocation non lucrative. Glas Cymru appartiendra à environ 200 membres représentant des intérêts gallois très divers: entreprises, pouvoirs locaux, institutions sanitaires et éducatives et œuvres de bienfaisance locales. Elle a proposé d'acquérir les actifs matériels de Dwr Cymru (Welsh Water) en contrepartie d'une prise en charge de la dette de 1,8 milliard de livres sterling, et de confier en sous-traitance l'exploitation des services, très probablement à une autre compagnie des eaux. L'organisme chargé de la réglementation de l'eau (Ofwat) a approuvé les plans de Glas Cymru à condition que soient données à la clientèle un certain nombre de garanties, notamment l'engagement d'abaisser les factures d'eau au pays de Galles. Plusieurs compagnies des eaux (AWG, Kelda, Pennon) envisagent de scinder la propriété d'actifs entre des sociétés distinctes qui seraient financées presque entièrement par voie d'emprunt. Le but de ces partages des actifs est de compenser les baisses de prix imposées en 2000 par l'organisme chargé de la réglementation de l'industrie de l'eau. Le PDG de Kelda voit dans la mutualité une logique industrielle: «Si 80 pour cent des services des eaux du monde entier sont, sous une forme ou une autre, en propriété publique, cela veut dire quelque chose. L'eau est puisée et traitée localement. Il y a un lien régional qui rend cette eau unique.» En Malaisie, les compagnies qui étaient associées à un programme ambitieux de privatisation lancé au début des années quatre-vingt-dix reviennent l'une après l'autre au secteur public en raison de leurs déficits croissants. Prime Utilities Bhd, par exemple, qui s'est vu attribuer une concession en 1993 pour exploiter les réseaux d'égouts à l'échelle nationale, a revendu son affaire au gouvernement en mars 2000 après avoir perdu des dizaines de millions de dollars.

Sources: A. Jameson: «Go-ahead for Welsh water plan», *The Times* (Londres), 1^{er} fév. 2001. C. Mortished: «City cheers mutuality proposals by Kelda», *The Times*, 15 juin 2000. T. Fuller: «In Malaysia, the sting of privatisation», *International Herald Tribune* (Paris), 18 mai 2000.

Dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour améliorer et développer leurs services, de nombreuses municipalités, souvent dans des pays en développement, s'engagent dans différents partenariats: «public-public» (entre plusieurs institutions publiques), public-privé, public-ONG (organisations privées à but non lucratif), public-usager, privé-public-usager. Ces partenariats se rencontrent principalement dans le secteur

⁴⁰ De Volkskrant: *WRR: privatiseren werkt niet altijd* (Amsterdam, 24 mai 2000). Voir aussi. J. Alberts et K. Berkhout: «De overheid als marktmeester», *Trouw* (Amsterdam), 30 mai 2000.

⁴¹ J. Sassoon et M. Pellbäck: «Sweden: Bold, novel approach», *Privatisation International*, déc. 2000, pp. 8-10.

de la distribution de l'eau, de l'évacuation des eaux usées, de la gestion des déchets solides. Les syndicats ont parfois joué un rôle important dans ces partenariats.

Deux exemples de partenariat nous viennent d'Afrique du Sud, impliquant dans les deux cas des syndicats. On peut citer comme exemple de partenariat public-public l'accord signé dans le district d'Odi, situé dans la province du Nord-Ouest de l'Afrique du Sud, qui a réuni l'organisme paraétatique Rand Water Board (RWB), les municipalités de Winterveld et de Mabopane ainsi qu'un certain nombre de zones de banlieue relevant des Eastern District Councils. L'accord de trois ans prévoyait que le RWB aide à constituer la capacité des pouvoirs locaux à exploiter et entretenir le réseau des services de l'eau. Après cette période, les municipalités devaient assumer l'entière responsabilité de ce système. Le Syndicat sud-africain des travailleurs municipaux (SAMWU) a joué un rôle important en ramenant ses membres et les structures communautaires dans une relation de partenariat. Ainsi que l'a exprimé le coordonnateur national pour l'eau de ce syndicat, «le partenariat public-public convient parfaitement à notre vision, à savoir construire la capacité des municipalités défavorisées de manière à leur permettre de fournir leurs services à la population à un prix abordable au lieu de jeter l'éponge en faveur d'une société multinationale»⁴².

Toujours en Afrique du Sud, après les élections municipales de 1995 et 1996, les municipalités nouvellement constituées ont été confrontées à une tâche énorme. Elles devaient intégrer des municipalités blanches et des pouvoirs locaux noirs. Elles devaient étendre leurs services à des zones qui n'en n'avaient pas, ou qui ne disposaient que de services très insuffisants. La nouvelle Constitution et la législation sur les administrations locales ont accru les responsabilités des municipalités, sans accroître leur base financière. Le Département de distribution d'eau de la ville du Cap a relevé ces défis. A la fin de 1996, la direction et les délégués syndicaux des différents départements de distribution d'eau se sont réunis pour intégrer le personnel et fournir des services immédiats aux faubourgs d'Ikapa, de Crossroads et de Philippi. Cela s'est fait selon un processus connu sous le nom de réunions «Hillstar». Ont assisté à ces réunions des fonctionnaires municipaux et des représentants des syndicats organisés dans ce secteur (le SAMWU et le Syndicat indépendant des travailleurs municipaux et assimilés — IMATU). Tous les participants ont estimé que la municipalité était en mesure de fournir un service équitable et efficace à tous les résidents de la nouvelle municipalité. Ce partenariat a permis d'identifier les principaux problèmes liés à la prestation de services, d'installer des bornes-fontaines dans de nouvelles zones, d'améliorer considérablement la pression de l'eau, d'installer ou de remplacer des compteurs et de réduire les fuites dans le réseau de distribution. L'expérience Hillstar montre que, si les patrons et les syndicats d'une municipalité s'engagent à suivre un processus d'intégration et d'amélioration des services, il peut en résulter des avantages considérables. L'intégration n'a pas été traitée comme un simple exercice mécanique. Elle a été réalisée dans le but d'étendre et d'améliorer les services⁴³.

Buenos Aires est un exemple de privatisation des services d'utilité publique par la création de partenariats avec des groupes de population spécifiques. Avant que les services de distribution d'eau et d'assainissement de la zone métropolitaine de Buenos Aires (Argentine) ne soient privatisés en 1993, les services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées étaient d'une ampleur très contrastée entre le centre (district fédéral) et les

⁴² Pour un examen plus détaillé, voir J. Pape: *Poised to succeed or set up to fail?: A case study of South Africa's first public-public partnership in Odi, North-West* (COSATU, 2000). <http://www.cosatu.org.za/samwu/odimspifinal.htm>

⁴³ S. van Niekerk: «Privatisation: A working alternative», *South African Labour Bulletin* (Durban), vol. 22, n° 5 (oct. 1998), pp. 6-9.

districts ou municipalités à la périphérie de Buenos Aires. En 1993, l'Office national qui, jusque-là, était seul investi de la responsabilité de l'administration de l'eau et des égouts, a concédé pour trente ans ces services à un exploitant privé, Aguas Argentinas. A cette époque, sur les 6,4 millions de résidents desservis, environ 200 000 se trouvaient dans des voisinages informels. Pour l'actuelle période quinquennale (1998-2002), Aguas Argentinas prévoit 1,8 million de nouveaux utilisateurs, dont 1,2 million résideront dans des habitats spontanés. Peu après avoir pris la concession, Aguas Argentinas a réalisé que l'engagement de développer les services de distribution d'eau portait non seulement sur l'extension du réseau des canalisations mais aussi sur les adductions à de nouveaux consommateurs, dont un grand nombre n'étaient pas encore raccordés en raison des charges très élevées par rapport à leur revenu qui étaient prélevées pour un raccordement au réseau.

En 1996, Aguas Argentinas a créé le programme en faveur des habitats à faible revenu dans le cadre de son plan visant à optimiser la planification et l'expansion des services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées. La stratégie proposée visait à élaborer une méthodologie de régularisation et de gestion des services axée sur les objectifs suivants: incorporation des habitats à faible revenu dans la couverture des services moyennant un investissement minimal, maîtrise des coûts d'exploitation et intégration de ces coûts dans les comptes tout en créant les moyens d'améliorer la facturation et le recouvrement. Cette méthodologie était fondée sur la nécessité de modifier la relation de travail en usage jusque-là, pour passer du style de relation du haut vers la base à une approche horizontale et décentralisée qui conviendrait aux différents acteurs. Les objectifs et les ressources de chaque acteur ont été déterminés dans le plan élaboré par Aguas Argentinas. Au début de 1997, Aguas Argentinas a engagé une renégociation du contrat de concession, qui a été finalement approuvé en 1998 et qui a conduit à l'établissement d'une redevance fixe universelle versée tous les deux mois par tous ses consommateurs. Cette redevance s'élève à 2 ou 3 dollars pour ceux qui sont raccordés au réseau de l'eau et à 5 ou 6 dollars pour ceux qui sont raccordés au réseau de distribution de l'eau et au tout-à-l'égout. Cette redevance (une subvention croisée) est actuellement en vigueur et remplace les taxes de raccordement aux services. Les nouveaux clients ne doivent payer que les taxes de raccordement aux services, prélevées en 30 versements bimestriels de 4 dollars par service ⁴⁴.

On trouve un exemple de partenariat municipal-ONG à Pune (Inde). La capacité des administrations urbaines en Inde à entreprendre des améliorations durables du tout-à-l'égout ou d'autres infrastructures au profit des pauvres n'est généralement guère encourageante. Si ce fut longtemps le cas à Pune, une initiative municipale en cours démontre une approche plus positive; 237 blocs sanitaires comprenant plus de 3 000 toilettes sont actuellement construits par huit ONG en partenariat avec l'entreprise municipale de Pune. Le projet a démarré en novembre 1999 et prévoit d'achever la construction pour le milieu de l'année 2000. L'échelle de temps est à long terme, les ONG s'étant engagées à entretenir ces blocs pendant trente ans. Le rôle de l'entreprise est de fournir les capitaux et de coordonner les activités du projet. Il a également été convenu de distribuer l'eau et l'électricité gratuitement à chaque site pendant la durée de la construction et pour son utilisation ultérieure. Le rôle de chaque ONG est de démolir le bloc sanitaire existant, pour construire le nouveau bloc dans les limites de coûts et de temps, et d'assurer pendant trente ans la maintenance de chaque bloc. Shelter Associates, l'une des ONG concernées, vise notamment à associer les femmes locales en raison du rôle prédominant qu'elles jouent dans la gestion de l'environnement domestique et local ainsi

⁴⁴ Pour un examen plus détaillé, voir A. Hardoy et R. Schusterman: «New models for the privatization of water and sanitation for the urban poor», *Environment & Urbanization* (Londres), vol. 12, n° 2 (oct. 2000), pp. 63-75.

que dans les soins de santé à leur famille. L'expérience montre qu'un bloc sanitaire est un thème concret pour différents habitats, donnant l'occasion de discuter des questions d'hygiène mais aussi de questions plus générales ayant trait à l'habitat et à l'environnement local ⁴⁵.

Bien que les consommateurs se soient plaints de la privatisation de la distribution de l'eau dans certains pays comme le Royaume-Uni, la gestion privée n'est pas toujours impopulaire. A La Paz (Bolivie), les fonctionnaires et la Suez Lyonnaise des eaux ont associé des populations locales pauvres à la décision concernant le type de service de distribution d'eau dont elles avaient besoin. Après que des personnes eurent consacré bénévolement leur temps et leur travail, les frais ont été réduits des deux tiers.

«Sunita Nairan», du Centre des sciences et de l'environnement (Inde), pense que le fait de consulter les utilisateurs fait souvent jaillir des idées peu coûteuses comme les techniques vieilles comme le monde consistant à recueillir l'eau de pluie, que les administrations et les entreprises négligent, les considérant comme dépassées ⁴⁶.

Dans l'avenir proche, où de nombreux gouvernements de pays à revenu faible et moyen seront incapables d'assurer des services municipaux adéquats, le secteur privé peut être appelé de plus en plus à jouer un rôle majeur. C'est notamment le cas dans la mesure où la privatisation et la libéralisation du développement des infrastructures urbaines induites par le marché favorisent davantage la participation du secteur privé et les investissements en capitaux privés dans les services urbains. Les administrations locales devraient encourager les partenariats communauté/exploitant privé comme moyen d'assurer la prise en compte des apports des résidents locaux dans la fourniture des services, dans les normes et dans l'organisation du dispositif.

L'accès de la population à faible revenu aux services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées passe essentiellement par un changement d'attitude de l'exploitant privé, de l'organisme réglementaire, du gouvernement et des responsables politiques, des communautés et d'autres organisations de la société civile. Il permettra d'introduire un niveau de service différencié en fonction des diverses réalités des groupes à desservir et d'encourager la participation et la coordination entre les différents intérêts et les différentes ressources des acteurs. Lors de la Semaine de l'eau organisée par la Banque mondiale en 1997, la faible capacité des exploitants privés à travailler en mode participatif a été présentée comme un facteur contribuant à l'échec de leurs efforts de coopération avec les groupes à faible revenu ⁴⁷.

⁴⁵ Pour un examen plus détaillé, voir J. Hobson: «Sustainable sanitation: Experiences in Pune with a municipal-ONG-community partnership», *ibid.*, pp. 53-62.

⁴⁶ «Nor any drop to drink», *The Economist*, 25 mars 2000, p. 80.

⁴⁷ A. Hardoy et R. Schusterman, *op. cit.*, p. 75.

5. Liens entre décentralisation et privatisation, d'une part, et efficacité, qualité et travail décent, d'autre part

5.1. Efficacité et qualité

La décentralisation et la privatisation des services publics sont souvent perçues comme le gage d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité. Plusieurs études sur la privatisation ont révélé que les entreprises privées évoluant dans des marchés concurrentiels sont plus performantes que les entreprises publiques offrant des biens ou des services. En examinant les cas d'externalisation de services municipaux aux Etats-Unis, certains chercheurs sont même allés plus loin et ont fait observer qu'une privatisation menée avec compétence aboutit presque toujours à une réduction des coûts unitaires et à une amélioration de la qualité de service. Néanmoins, cette observation n'est pas corroborée par un examen des conclusions de ces recherches¹. L'Electricity Association au Royaume-Uni a conclu qu'il n'y avait aucune corrélation entre la forme de propriété et les prix de l'énergie, mais selon une autre étude, fondée sur une recherche empirique exhaustive menée au niveau international, dans le domaine de la production d'électricité, une meilleure planification des investissements réduit les coûts d'exploitation sur le long terme, alors que pour ce qui est du transport et de la distribution rien ne permet de penser que la privatisation entraîne une diminution des coûts à court ou à long terme. Il ressort d'une étude concernant le secteur des télécommunications australien que la privatisation n'entraîne pas nécessairement une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques, et, par ailleurs, une analyse de la privatisation en Malaisie montre que, dans la plupart des cas, le transfert de propriété du secteur public au secteur privé n'a ni entraîné une réduction des coûts pour l'utilisateur, ni nettement amélioré la qualité des services.

En outre, le lien entre décentralisation et privatisation ne peut être réduit à un simple calcul des ressources financières utilisées pour la prestation de services municipaux. La réduction du coût de la main-d'œuvre est généralement considérée comme le meilleur moyen d'accroître l'efficacité des services — qui est habituellement mesurée par rapport aux ressources utilisées; en effet, la plupart des services municipaux utilisent une main-d'œuvre abondante et celle-ci peut représenter jusqu'à 75 pour cent des coûts globaux, comme par exemple dans les services de santé. Une considération souvent négligée est que l'efficacité de la gestion de services dépend aussi dans une large mesure de coûts et de risques autres que les coûts financiers directs. Lorsque l'on analyse les coûts dans le cadre de processus de décentralisation et de privatisation, et notamment lorsque certains services sont confiés à une société extérieure sélectionnée par appel d'offres, on peut distinguer quatre catégories de facteurs liés à ces autres coûts:

- les coûts économiques, tels que les coûts de transaction, les coûts liés au lancement d'un nouvel appel d'offres;
- les dépenses de gestion liées au fait que la motivation des travailleurs, dont dépendent l'efficacité et la qualité de service, est affectée;

¹ B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, à paraître).

-
- les «coûts démocratiques» qui peuvent être engendrés lorsque le poids de la réduction du coût de la main-d'œuvre est supporté de manière inégale, par exemple dans le cas d'une réduction des salaires ou de restrictions imposées aux travailleurs les moins bien rémunérés, alors que par ailleurs les salaires des cadres augmentent;
 - les coûts propres à un secteur qui peuvent résulter, comme par exemple dans le cas des services de santé, d'une interruption des soins du fait de la passation d'un nouvel appel d'offres, de l'incapacité de concurrents mineurs à mettre en place une infrastructure contractuelle, et de pertes liées à la disparition d'un personnel qualifié rare et des bénévoles ².

Lorsque l'on examine les bénéfices nets tirés de la sous-traitance, les économies réalisées sur les dépenses doivent être mises en rapport avec les éventuels effets négatifs ou «coûts» que ces changements peuvent entraîner. Ce peut être une baisse de la qualité des services, des réductions salariales, une augmentation de la charge de travail, ou encore la fin d'obligations de service local ou des investissements à ce niveau, comme la fin de l'accès aux infrastructures locales et de la durabilité des emplois locaux. Sans préjuger des résultats de cette évaluation de la situation, il convient manifestement d'analyser l'interrelation entre la décentralisation et la privatisation, d'une part, et les questions d'efficacité, de qualité et de main-d'œuvre, d'autre part.

La politique d'appel d'offres et de sous-traitance externe a suscité des controverses plus ou moins vives selon les cas (voir le tableau 4.1). Dans les pays où l'application d'une telle politique a été obligatoire et considérée comme idéologiquement motivée, l'opposition a été forte (comme au Royaume-Uni) en comparaison des pays où une démarche plus libérale a été adoptée et associée à un processus de réorganisation de portée plus vaste (comme aux Pays-Bas) ³. La question de l'économie financière par rapport à l'efficacité a suscité beaucoup de controverses. D'une manière générale, on s'accorde plus ou moins à reconnaître que le mécanisme d'appel d'offres permet de faire des économies; selon les milieux avisés, l'économie réalisée se situerait aux alentours de 20 pour cent ⁴.

La source de ces économies suscite encore plus de controverses, les critiques de ce système estimant que la plus grande part des réductions de coûts provient de suppressions d'emplois, de restrictions salariales, d'une dégradation des conditions de travail et d'une intensification du travail, notamment lorsque les contrats sont emportés par des organisations du secteur privé. Même lorsque le taux salarial de base est garanti, souvent le nombre d'heures de travail est réduit (d'où une diminution de la rémunération globale), les primes, les congés, les droits à prestations en cas de congé ou de maladie sont eux aussi revus à la baisse, ce qui a d'importantes répercussions sur le maintien d'un travail décent. Diverses autres raisons ont été avancées pour expliquer cette meilleure efficacité, à savoir une plus grande souplesse dans l'utilisation de la main-d'œuvre, s'accompagnant parfois d'une augmentation des contrats d'emploi à temps partiel ou temporaire, le recours à des équipements plus modernes et une modification des pratiques de gestion, par exemple une moindre tolérance des absences pour maladie. Savoir laquelle de ces interprétations est la bonne est d'autant plus difficile que de nombreux problèmes méthodologiques se posent en

² D. Adams et M. Hess: «Alternatives to competitive tendering and privatisation: A case study from the Australian health industry», *Australian Journal of Public Administration* (Sydney), vol. 59, n° 1 (mars 2000), p. 50.

³ M. Kane: «The nature of competition in British local government», *Public Policy and Administration*, vol. 11, n° 3 (automne 1996), p. 60.

⁴ S. Domberger et P. Jensen: «Gaining from outsourcing», *New Economy* (Londres), vol. 4, n° 3 (automne 1997), p. 161.

ce qui concerne les études menées à ce sujet, notamment en ce qui concerne la précision du calcul des dépenses, la clarté des critères de performance et la comparaison de la situation «avant et après» le changement⁵.

L'incidence de ces mesures sur la qualité de service donne également lieu à des interprétations contradictoires. De nombreuses études qui font état d'une diminution de la qualité de service ne font pas de distinction entre différentes causes possibles: par exemple, les spécifications peuvent avoir été modifiées ou alors insuffisamment définies par l'acheteur des services; ou encore, la défaillance de l'entrepreneur chargé d'offrir ces services peut être en cause. Selon les partisans de la politique d'appel d'offres, ce processus aboutit à une meilleure spécification des conditions de service et à une amélioration du contrôle des normes de service. En revanche, les opposants à cette politique font observer que les normes de service se sont détériorées en partie parce que le personnel engagé dans le cadre de ces contrats est mal formé et mal équipé.

Encadré 5.1

Normes de nettoyage dans les services de santé

Dans une étude menée sur les services de nettoyage du gouvernement australien, il est dit que la sous-traitance accroît la charge de travail, ce qui conduit à une augmentation des cas d'accident, de stress et d'insatisfaction au travail. Dans une étude de cas sur la passation d'appels d'offres pour des services de nettoyage d'hôpitaux au Royaume-Uni, il s'est avéré difficile de contrôler de manière efficace les normes que l'entrepreneur devait respecter. Les normes de nettoyage se sont détériorées faute de personnel suffisamment nombreux et qualifié, ce qui s'est traduit par une augmentation des taux d'infections croisées. L'autorité sanitaire a dû se résoudre à mettre fin au contrat de sous-traitance et à réintégrer ce service.

Source: S. Young: «Outsourcing: Lessons from the literature», *Labour and Industry*, vol. 10, n° 3 (avril 2000), p. 109; S. Bach: «Too high a price to pay», étude sur les appels d'offres du National Health Service, Warwick Papers in Industrial Relations, n° 25, Coventry (Melbourne), Unité de recherche en relations industrielles (IRRU), 1989.

Les critiques de la privatisation des services publics de distribution mettent souvent en avant que le fait que les entreprises privées soient motivées par le profit entraîne nécessairement des pertes d'emplois, un affaiblissement du rôle des syndicats ainsi qu'une détérioration des conditions de travail. Les gains de productivité résultant de la privatisation s'obtiennent également par une réduction du coût de la main-d'œuvre, mais peu d'études ont été entreprises sur ce sujet. La plupart des études effectuées se concentrent sur les répercussions notées au niveau des marchés de produits (prix, investissements, pénétration du marché et concurrence), et il est fait peu de cas, voire pas du tout, des répercussions sur la main-d'œuvre et les conditions de travail. Cela serait dû, selon certains auteurs, au fait que le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie de l'énergie électrique ne représente qu'un faible pourcentage de la totalité des coûts de production.

La question de la qualité de service est étroitement liée à celle de la satisfaction des utilisateurs. Contrairement à ce que l'on pense généralement, les intérêts des consommateurs et des travailleurs coïncident souvent. A certaines occasions, les consommateurs ont même soutenu l'action des travailleurs du secteur des services, en particulier des services de santé. En dépit de leurs intérêts communs, ces deux groupes peuvent aussi avoir des opinions divergentes comme par exemple en ce qui concerne les services de santé aux Philippines, où, à la suite d'une évaluation faite en 1996 par le Département de la santé sur la décentralisation des services de santé vers les collectivités locales, il est apparu que la plupart des clients interrogés (137) dans les centres de soins municipaux ayant fait l'objet de l'enquête (36) étaient satisfaits de la prestation de services

⁵ Pour une analyse en la matière, voir G. Boyne: *Public choice theory and local government: Analysis of the UK and the United States* (Londres), Macmillan, 1998, chap. 5.

malgré l'insuffisance des ressources humaines et le manque croissant de médicaments, de vaccins et autres fournitures. De même, la majorité des patients interrogés (400) dans les hôpitaux ayant fait l'objet de l'enquête (30) étaient satisfaits de la nourriture et des services fournis par le personnel soignant — aides-soignants, infirmiers et médecins — malgré l'insuffisance de médicaments et de linge. Néanmoins, selon les griefs rapportés par les médias et formulés lors de débats publics, le personnel décentralisé des services de santé n'était pas satisfait⁶.

Les consommateurs pourront d'autant mieux contrôler la qualité des services fournis qu'ils pourront faire entendre leur voix à travers leurs propres organisations, ou d'autres organismes ou institutions créés à cet effet, comme celle du «médiateur», initialement instaurée en Suède pour défendre les droits des citoyens vis-à-vis des services publics. Par ailleurs, les organisations de travailleurs sont souvent censées représenter les intérêts des consommateurs parallèlement à ceux des travailleurs (voir également la section 5.4 du présent rapport), notamment dans l'Union européenne. Toutefois, cette représentativité est sujette à controverse. Au niveau international, on ne retrouve pas cette rivalité, et ce d'autant moins dans les pays en développement, où le réseau de services publics est encore incomplet et où l'on s'attache davantage à faire campagne conjointement en vue de l'accès universel à ces services. C'est dans le domaine des services de santé et des services publics de distribution que les intérêts des deux groupes se rejoignent le plus⁷.

5.2. Travail décent

Les valeurs traditionnelles, les principes et les instruments de l'OIT font partie intégrante de la nouvelle politique déclarée en 1999 par l'Organisation, qui s'est alors fixé pour but de garantir un travail décent pour les femmes et les hommes du monde entier. A cet effet, quatre objectifs stratégiques ont été définis, à savoir promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail, accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu convenables, accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous, et renforcer le tripartisme et le dialogue social. Il faut entendre par travail décent un travail productif allant de pair avec la protection des droits et permettant d'obtenir un revenu suffisant et de bénéficier d'une protection sociale appropriée. Cette notion implique aussi un volume de travail suffisant dans la mesure où tout un chacun doit avoir pleinement accès à des possibilités d'emploi lucratif. Elle marque la voie royale qui mène au développement économique et social et qui permet d'assurer des emplois, un revenu et une protection sociale sans compromettre les droits des travailleurs ni les normes sociales⁸. Qu'implique la notion de travail décent pour le personnel des services municipaux? Et comment s'articule-t-elle avec celles d'efficacité et de qualité des services offerts?

Aborder la question du travail décent d'un point de vue sectoriel permet d'évaluer dans quelle mesure cette notion est mise en application dans chaque secteur, de repérer les difficultés et les obstacles qui existent et de déterminer les mesures à prendre pour les

⁶ Sia et coll.: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», dans BIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Genève, BIT, 2000), p. 155.

⁷ Pour plus de précisions, voir R. Simpson: *The impact of decentralization and privatization on municipal services: The perspective of consumers and their organizations*, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, à paraître).

⁸ *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, p. 13.

éliminer. En outre, au niveau sectoriel, on peut élaborer des stratégies et définir des accords institutionnels pour mettre en œuvre les stratégies en question. Les secteurs dans lesquels on trouve des services municipaux figurent souvent parmi les plus privilégiés, et l'expérience montre que ces secteurs offrent davantage de possibilités de mettre en œuvre le travail décent que d'autres. Les normes du travail sectorielles telles que la convention (n° 151) et la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944, la convention (n° 149) et la recommandation (n° 157) sur le personnel infirmier, 1977, et la Recommandation concernant le statut des enseignants, 1966, prévoient pour chaque secteur d'activité des dispositions relatives au travail décent. Toutefois, après deux décennies de réformes et de privatisation des services publics, il devient nécessaire d'évaluer l'incidence de ces mesures sur l'emploi, les accords contractuels et les conditions de travail.

L'analyse de ces phénomènes n'est pas simple, comme cela est brièvement exposé aux chapitres 7 et 8 du présent rapport, mais il apparaît que la situation du personnel des services municipaux tend le plus souvent à se détériorer. Il importe en outre que les principes et droits fondamentaux dans les secteurs en question soient pleinement appliqués ou renforcés. Pour instaurer un dialogue entre les partenaires sociaux, condition préalable à une telle analyse et à la définition de stratégies, il faut pouvoir disposer d'institutions solides capables de mener ce dialogue. On trouvera dans les sections 5.3 et 5.4 une synthèse de la situation des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées par le personnel des services municipaux.

L'une des questions liées à la notion de travail décent a trait à l'incidence de la décentralisation et de la privatisation sur la parité entre hommes et femmes du personnel des services municipaux. Nombreux sont ceux qui pensent que ce sont surtout les femmes qui ont supporté les conséquences de ces changements; cependant, l'analyse de cas concrets fait apparaître un tableau de la situation complexe. A l'évidence, il ne suffit pas d'évaluer séparément l'incidence de ces politiques sur l'emploi et les conditions de travail. Il convient d'évaluer la façon dont la situation des hommes et des femmes a évolué dans le contexte d'une décentralisation ou d'une privatisation de façon globale. Il semble que l'on ait davantage étudié l'évolution de la situation en cas d'application d'une politique d'appel d'offres. L'exemple ci-après relève de ce cas de figure.

Encadré 5.2

Inégalités entre hommes et femmes

Selon une étude réalisée par la Commission de l'égalité des chances du Royaume-Uni, les réductions de salaires ou du nombre d'heures de travail dans le cadre d'une politique d'appel d'offres obligatoire touchent davantage les travailleuses. Quatre-vingt-seize pour cent des emplois supprimés dans les quatre services ayant fait l'objet de l'étude (nettoyage de bâtiments, restauration scolaire, collecte de déchets solides et gestion de locaux destinés à des activités sportives ou de loisirs), dans 39 collectivités locales, étaient des emplois occupés par des femmes. En outre, nombre d'entre elles ont été contraintes d'exercer plusieurs emplois à temps partiel à la suite d'une réduction de leurs heures de travail. D'un point de vue général, les conclusions de la Commission de l'égalité des chances en ce qui concerne l'application d'une politique d'appel d'offres obligatoire dans les collectivités locales et son incidence sur la situation des femmes sont les suivantes:

- les emplois de femmes ont davantage régressé que ceux des hommes;
- les travailleuses à temps partiel ont davantage été touchées par les pertes d'emplois;
- les inégalités salariales entre hommes et femmes se sont accrues;
- les effectifs syndicaux ont, de manière générale, fondu notamment dans les services où les femmes étaient majoritaires.

En Australie, la relation entre l'application d'une politique d'appel d'offres obligatoire et les questions sexospécifiques semble être plus complexe. En effet, dans les 25 conseils métropolitains analysés, les pertes d'emplois de la main-d'œuvre masculine, 35,9 pour cent, étaient beaucoup plus importantes que celles de la main-d'œuvre féminine, 7,5 pour cent. Néanmoins, si la main-d'œuvre féminine a diminué de façon moins spectaculaire que celle des hommes, les travailleuses ont été durement touchées par les réductions de salaires et la détérioration de leurs conditions de travail. Cela est vrai en particulier des domaines d'emplois où les femmes sont majoritaires, comme celui des soins à domicile, où les allocations complémentaires ont été supprimées dans 44 pour cent des accords. De même, le personnel travaillant dans des structures d'accueil pour les enfants de collectivités locales de Victoria a estimé que ses conditions de travail s'étaient dégradées du fait d'un étalement de la durée de travail effectif, de modifications des horaires de travail et de la diminution des versements au titre des heures supplémentaires.

Sources: K. Escott et D. Whitfield: *The gender aspect of CCT in local government* (London, Equal Opportunity Commission, 1995); S. Bach, *Decentralization and privatisation in municipal services: The case of health services*, Programme des activités sectorielles, document de travail (Genève, BIT, 2000), p. 19; M. Paddon: *Social and labour consequences of decentralization and privatisation of municipal services: The cases of Australia and New Zealand*, document de travail du Programme des activités sectorielles (Genève, BIT, à paraître).

Le rapport entre travail décent, d'une part, et efficacité et qualité, d'autre part, dans le secteur des services en général est manifestement lié au fait que ce secteur emploie une main-d'œuvre nombreuse. Cela semble particulièrement vrai dans le cas du secteur des services municipaux. Dans ces services, l'intérêt général et l'implication au niveau local demandent un grand sens du dévouement de la part de tout le personnel. On emploie également le terme de «valeurs de service public» pour désigner ce dévouement. On estime parfois que ces valeurs, qui sont fondées sur des conditions de travail et d'emploi décentes et garantissent la qualité et l'efficacité du service, pourraient être menacées si les valeurs et les principes du secteur privé étaient appliqués.

Lorsque ces services passent du secteur public au secteur privé, cela a d'importantes répercussions sur les conditions d'emploi du personnel concerné ainsi que sur le niveau de l'emploi. Même lorsque le service en question n'est pas sous-traité à l'extérieur, le processus d'appel d'offres conduit souvent à une importante perte d'emplois, à une intensification du travail et à une précarisation de l'emploi pour le personnel qui demeure en place. Il est également de plus en plus préoccupant, et c'est le personnel d'encadrement qui s'en fait l'écho le plus vivement, que les valeurs commerciales se diffusent dans les services publics, dans la mesure où ces valeurs privilégient les indicateurs financiers au détriment des normes de service. Il ressort de l'analyse de ces vues que le dévouement du personnel des services publics et son identification avec les objectifs de l'organisation pour laquelle il travaille s'avèrent étonnamment solides en dépit des changements et de leurs répercussions négatives pour les salariés. Toutefois, cette analyse met en garde contre «certains aspects de la restructuration du secteur public qui risquent, à long terme, de porter atteinte au dévouement des salariés. Cela pourrait être le cas si un style de gestion non participative et plus directive devenait la norme et si les employeurs des services publics cessaient de se préoccuper du bien-être de leurs employés. Si les organismes de service public abandonnent les pratiques d'emploi qui les différencient des organismes équivalents du secteur privé, telles que celle du non-licenciement, par exemple, le dévouement des salariés risque fort de s'en trouver diminué⁹.»

⁹ E. Heery: «Employment insecurity in the public services», dans l'ouvrage publié sous la direction de E. Heery et J. Salmon: *The insecure workforce* (Londres, Routledge, 2000), p. 105.

Encadré 5.3

Restructuration d'une société décentralisée: services de transports publics (bus et tramways) de Cracovie

Cette société vieille de 120 ans, Miejskie Przedsiębiorstw Komunikacyjne (MPK), dispose d'une flotte de 450 bus et de 180 tramways qui assurent quotidiennement le transport de la population de Cracovie (Pologne). Cette société est aujourd'hui la propriété de la municipalité. Avant 1989, MPK appartenait et était gérée par le gouvernement central, mais à la suite des élections organisées cette année-là elle est devenue la propriété de la ville de Cracovie. Jusqu'à ce jour, la société n'a pas eu affaire à une forte concurrence, la flotte privée la plus grande ne comprenant que 10 autobus. Les problèmes que posent la privatisation et la déréglementation d'un système de transport largement dominé par l'Etat, qui, à l'heure actuelle, ne dispose pas encore d'une politique de transports à long terme bien définie, tendent à rendre le futur de cette société quelque peu incertain. La société subit une pression croissante de la part des autorités locales en vue d'une réduction de ses dépenses, et cherche à faire des gains de productivité et d'efficacité et à réduire ses effectifs afin de faire face à la diminution des subventions qu'elle reçoit pour assurer ses services. Dans l'ensemble, cette subvention est passée de 70 pour cent des recettes totales en 1989 à 30 pour cent en 1996. Les dirigeants de cette société subissent également une pression de la part des clients, qui souhaiteraient que la qualité de service s'améliore, et notamment que les véhicules soient plus ponctuels, plus propres et moins bondés. Indirectement, la direction utilise la pression du marché pour motiver une série de modifications de l'organisation du travail afin d'accroître l'efficacité. Elle a par exemple mis en place des systèmes de travail par équipes des employés à la maintenance, d'aménagement du temps de travail des conducteurs plus souple, ainsi qu'un régime de discipline plus strict.

En 1990, l'entreprise comptait près de 5 000 travailleurs. Elle a depuis lors régulièrement réduit le nombre de postes. En 1996, elle employait environ 4 000 personnes. Ce sont les groupes de maintenance et les techniciens qui ont subi les pertes d'emplois les plus fortes proportionnellement. Le personnel de maintenance a été réduit en raison non seulement de la politique de gains de productivité mais également de l'acquisition de nouveaux bus à maintenance réduite. La suppression de postes de conducteurs a été moins marquée, du fait principalement que leurs heures de travail ont été considérablement réduites. En dépit de la résistance des travailleurs et des syndicats, le nombre d'heures de travail des conducteurs a été réduit à environ 160 heures par mois en 1996. La société a de ce fait réalisé des économies sur le paiement d'heures supplémentaires et acquis une plus grande flexibilité lui permettant de faire face aux absences de conducteurs. En outre, une discipline plus stricte a été imposée afin d'améliorer la qualité de service. Le résultat direct de cette mesure est que les absences et les retards des conducteurs ont diminué à un point tel que la compagnie a été en mesure de réduire son personnel de réserve de 10 à 5 pour cent environ des conducteurs employés.

Les employés de bureau ont également subi des pertes d'emplois. Au niveau hiérarchique supérieur, le nombre des directeurs est passé de huit en 1990 à quatre en 1996. Les emplois de cadres moyens ont également été réduits, mais on a parallèlement augmenté le nombre de cadres de maîtrise dans les ateliers à la suite de l'adoption de la formule du travail en équipe. Les suppressions d'emplois administratifs sont intervenues à un rythme plus lent que cela n'a été le cas pour les autres groupes. La société a eu recours à l'informatisation pour supprimer certains emplois et estime que bien d'autres postes pourraient l'être. Le personnel des services administratifs a opposé une ferme résistance aux suppressions d'emplois.

La stratégie syndicale a consisté à recourir aux prescriptions légales de procédures de consultation fastidieuses prévues pour les licenciements collectifs, afin de retarder tout changement concernant tant les pratiques de travail que des effectifs employés. Cinq syndicats de l'entreprise sont habilités à négocier. En vertu d'un accord conclu avec la direction, les syndicats ont droit à un responsable à plein temps par tranche de 150 travailleurs, ce qui les encourage encore davantage à protéger les emplois. De 1990 à 1994, les pertes d'emplois ont principalement été dues à des départs naturels et au gel des postes laissés vacants. Cependant, à compter de 1994, le nombre de départs naturels se réduisant et la discipline des travailleurs s'améliorant du fait de la contraction du marché de l'emploi local, la société a adopté une nouvelle stratégie. En premier lieu, elle a réaffecté et formé quelques travailleurs spécialisés dans la maintenance à la conduite de véhicules. En second lieu, elle a procédé à des licenciements collectifs de travailleurs de la maintenance pour davantage réduire les effectifs. Pour ce faire, elle a appliqué la formule du «dernier entré, premier sorti» comme critère principal de sélection des travailleurs à licencier. Elle a opté pour cette formule plutôt que pour une formule de sélection fondée sur la performance des travailleurs, sous la pression des syndicats et devant la réticence de l'encadrement à désigner les travailleurs les moins performants. En principe, la formule du «dernier entré, premier sorti» devait être appliquée à condition que les cadres de maîtrise désignent les travailleurs les «moins efficaces». Toutefois, la mise en œuvre de cette mesure s'est avérée particulièrement problématique dans la mesure où les responsables opérationnels étaient très réticents à désigner les travailleurs les moins bons, bien que la direction et le service du personnel les y aient fortement incités. Le directeur du personnel a estimé que la société avait ainsi perdu certains de ses meilleurs employés, mais que c'était là le prix à payer pour obtenir d'autres suppressions d'emplois. De ce fait, la moyenne d'âge du personnel de la société est à la hausse et la direction reconnaît que sa politique actuelle engendrera à l'avenir des problèmes de planification des ressources humaines.

Source: T. Redman et D. Keithley: «Downsizing goes east? Employment restructuring in post-socialist Poland», *International Journal of Human Resource Management* (Londres), vol. 9, n° 2, avril 1998, pp. 274-295.

5.3. Rôle des organisations d'employeurs

Très peu d'informations ont été réunies à ce jour sur le rôle joué par les organisations d'employeurs dans les processus de décentralisation et de privatisation. Néanmoins, en ce qui concerne la privatisation, elles ont un rôle très important à jouer car ces organisations représentent les futurs propriétaires et directeurs des entreprises privatisées. C'est pourquoi, en 1996-97, le BIT a effectué une étude sur cette question dans 13 pays (Argentine, Cameroun, Chine, Ghana, Lettonie, Mexique, Ouganda, Pakistan, Fédération de Russie, Sénégal, Sri Lanka, République tchèque et Viet Nam)¹⁰. Un document a été établi sur la base des rapports reçus des organisations nationales d'employeurs. Bien que ce document soit centré sur la privatisation des entreprises et non spécifiquement celle des services municipaux, les observations générales exposées ci-après sont également applicables à ces secteurs.

Dans presque tous les cas évoqués dans le document, le processus de privatisation a été au centre même d'une relance économique et s'est par conséquent accompagné d'objectifs extrêmement ambitieux. Il n'est pas surprenant de noter que les organisations d'employeurs ont vu dans le processus de privatisation la chose la plus importante qui se soit produite au cours de la récente histoire économique de leurs pays, et elles ont souligné l'importance de «bien le mener». Cependant, les gouvernements ont souvent cherché à effectuer le transfert de propriété du secteur public au secteur privé aussi rapidement que possible, de sorte qu'une moindre attention a généralement été accordée à l'ensemble du processus de privatisation en tant qu'évolution culturelle majeure et en tant qu'initiative entraînant un changement de grande ampleur dans lequel interviennent des facteurs humains qu'il convient de planifier, de mettre en œuvre et de suivre pour pouvoir atteindre tous les objectifs de la privatisation et les maintenir.

Dans le cadre du processus de privatisation, c'est dans la gestion du changement plutôt que dans le transfert de propriété que les organisations d'employeurs ont le plus grand rôle à jouer. Il ressort de l'étude que les activités entreprises par les organisations d'employeurs sont très variables du point de vue de leur ampleur ou de leur influence, mais leurs vues se rejoignent pour ce qui est du rôle général qu'elles pensent devoir assumer. Elles s'accordent à penser que leur rôle et leurs activités devraient s'inscrire dans l'optique d'une privatisation en tant que changement culturel global et non en tant que programme technique de changement de propriété. De manière générale, compte tenu de l'importance du processus de privatisation pour les organisations d'employeurs, il ne fait aucun doute que leurs activités et leur influence auraient pu et dû être plus importantes.

Toutes les organisations d'employeurs ont qualifié d'importants les éléments suivants: promouvoir la réforme de l'entreprise publique, influencer les propositions du gouvernement, préparer les gestionnaires à la privatisation, notamment en améliorant leurs qualifications et leurs compétences, et préserver les intérêts légaux des administrateurs. D'autre part, les employeurs de certains pays ont soulevé les questions suivantes: établir un lien entre les sociétés et des investisseurs ou des partenaires nationaux et internationaux, définir des bonnes pratiques aux niveaux national et international et partager leurs données d'expérience en la matière et fournir des services consultatifs aux entreprises. Il ressort des rapports nationaux que l'importance de la participation des organisations d'employeurs au processus de privatisation, en termes de quantité et de qualité des travaux entrepris et de leur impact, est très variable d'un pays à l'autre. Cette différence tient principalement à

¹⁰ A. Wild: *Le rôle des organisations d'employeurs dans la privatisation*, document de travail n° 7 du Programme interdépartemental sur la privatisation, la restructuration et la démocratie économique (IPPRED) (Genève, BIT, 1997).

deux facteurs: les ressources et les compétences à la disposition des organisations d'employeurs concernées et leur niveau d'influence dans le pays.

A quelques exceptions notables près, les organisations d'employeurs ont généralement critiqué et déploré l'attitude des gouvernements en ce qui concerne leur participation à la planification des programmes de privatisation. Plus d'un rapport national laisse entendre que le processus de privatisation aurait pu être mené de manière plus efficace et plus en douceur et présenter un degré de transparence plus élevé si les employeurs y avaient dès l'origine été étroitement associés. La volonté des gouvernements d'adopter une démarche participative serait extrêmement utile aux représentants des employeurs. Cependant, le fait que les gouvernements aient une attitude moins ouverte n'empêche pas les organisations d'employeurs de faire connaître leurs points de vue ni de mener des actions de promotion ou de soutien dans le cadre des processus de privatisation. En tout état de cause, l'étude confirme que la réussite d'une privatisation dépend du soutien actif de l'ensemble des principaux acteurs, à savoir la population du pays (les électeurs), les travailleurs et leurs organisations représentatives, la direction, la clientèle, les investisseurs potentiels et les responsables gouvernementaux. Chacune de ces catégories d'acteurs peut soit par ses capacités, soit par son influence réduire l'efficacité du transfert technique de propriété le mieux élaboré, voire le réduire à néant.

Les rapports nationaux sur lesquels l'étude se fonde indiquent que les organisations d'employeurs n'ont pas les qualifications et les ressources nécessaires pour jouer le rôle qu'elles auraient souhaité jouer en vue d'influencer le processus de privatisation. Etant donné la complexité et l'ampleur de nombre des mesures de privatisation, souvent menées à bref délai et en très peu de temps, ce manque tant de compétences que de ressources n'est pas surprenant. Il importe de noter que peu d'efforts semblent avoir été faits pour créer soit un centre d'excellence soit une banque de données des meilleures pratiques à laquelle les organisations d'employeurs nationales auraient facilement accès. Au niveau national, les organisations d'employeurs se heurtent toutes plus ou moins aux mêmes difficultés qu'elles essaient de résoudre chacune de leur côté, ou bien elles se tiennent à l'écart des problèmes les plus difficiles. Inévitablement, la plus grande part de responsabilités pour le succès ou l'échec de la privatisation revient aux nouveaux propriétaires et aux directeurs de l'entreprise. Ce sont donc les organes qui représentent ces propriétaires et ces directeurs — les organisations d'employeurs — qui ont la principale responsabilité de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour contribuer à l'instauration d'un environnement propice et pour fournir un appui sans réserve en ces moments très difficiles et éprouvants.

L'étude décrit donc la façon dont les organisations d'employeurs s'y sont prises pour influencer le processus de privatisation pour le mieux, avec ou sans l'invitation ou l'encouragement du gouvernement à le faire. Elle expose également les démarches positives entreprises par les douze organisations d'employeurs nationales ayant participé à l'étude. Sur la base de ces informations, le rapport propose le modèle suivant d'activités des organisations d'employeurs sous la forme d'un «menu d'action»:

- promouvoir la privatisation;
- préparer les gestionnaires à la privatisation;
- effectuer des recherches et donner des conseils en matière de «meilleures pratiques dans le monde»;
- rendre la stratégie et les objectifs de la privatisation clairs;
- concevoir le processus de transfert de propriété le plus approprié;
- communiquer à tous les acteurs le détail du processus et son échéancier;

-
- assurer la formation et l'éducation des gestionnaires et des entrepreneurs;
 - fournir un appui aux responsables de la gestion du changement;
 - obtenir les investissements ou les investisseurs appropriés pour les entreprises privatisées;
 - faire une étude des processus antérieurs de privatisation et de développement et en tirer des enseignements en matière de réussites et d'échecs;
 - assurer le suivi de l'évolution des entreprises privatisées;
 - fournir un appui soutenu aux entreprises privatisées et à leurs gestionnaires.

Le document conclut qu'afin d'encourager et de favoriser l'action des organisations d'employeurs nationales il serait utile de mettre en place des systèmes appropriés d'appui auxdites organisations. Ce pourrait être un centre d'excellence et/ou une banque de données des meilleures pratiques auxquelles ces dernières auraient facilement accès et par le biais desquelles elles pourraient disposer de conseils et d'avis de spécialistes, ainsi que de matériels de formation et de ressources appropriés.

5.4. Rôle des organisations de travailleurs

En sus de la sécurité de l'emploi et de conditions d'emploi librement négociées, le personnel des services publics souhaite aussi de plus en plus souvent avoir une meilleure qualité de vie. Tout comme leurs syndicats, ils admettent que pour concilier ces objectifs il faut entreprendre des changements structurels et systémiques pour créer une plus grande flexibilité de l'emploi tout en préservant la sécurité de l'emploi, ainsi qu'un processus de décision plus décentralisé et des structures administratives plus «aplaties». C'est pourquoi les syndicats sont donc de plus en plus favorables à la réforme de nombreuses organisations de services publics tout en restant méfiants quant aux motifs de la plupart des privatisations et déterminés à remplir leur mission principale, à savoir protéger les intérêts de leurs membres. A l'instar des organisations d'employeurs, ils estiment souvent qu'ils ne sont pas suffisamment consultés lors des réformes de services publics et que la grande expérience, les connaissances et les nombreux exemples qu'ils peuvent faire valoir en ce qui concerne des alternatives efficaces et effectives à la privatisation ne sont pas dûment pris en compte par les décideurs internationaux, nationaux et locaux.

La plupart des organisations de travailleurs des services publics se considèrent également comme les garants du respect des intérêts du plus grand nombre pour ce qui est de l'efficacité et de la qualité des services dans lesquels leurs membres sont employés. Elles pensent qu'il est de leur responsabilité d'appeler l'attention sur les risques et les coûts que peuvent entraîner les politiques gouvernementales et de promouvoir des alternatives à ces politiques si et lorsque cela est nécessaire. A cet égard, elles travaillent de plus en plus en étroite collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) qui représentent et défendent leurs intérêts, aux niveaux local à international, et qui étudient l'impact des services publics et de la privatisation sur la pauvreté, la justice sociale et l'environnement, ainsi que les répercussions à long terme de la concentration de richesses et de pouvoirs entre les mains de sociétés transnationales qui offrent des services d'utilité publique.

Compte tenu de ce qui précède, les organisations de travailleurs pensent qu'elles ont également un rôle important à jouer dans les processus de décentralisation, et dans de nombreux pays elles ont réussi à faire en sorte que leurs connaissances et leurs intérêts

soient pris en compte dans les décisions, ainsi qu'à obtenir la conclusion d'accords spéciaux avec les gouvernements, comme cela s'est produit pour les travailleurs du secteur de la santé aux Philippines¹¹. L'accord obtenu, la Grande Charte des travailleurs de la santé publique, dispose que ces travailleurs ont le droit de se constituer en organisation pour protéger leurs intérêts, ainsi que le droit de recours en cas de plaintes. Toutefois, cet accord interdit auxdits travailleurs de déclencher des mouvements de grève, de les organiser ou d'y participer lorsqu'ils sont en service, dans l'intérêt de la santé publique et de la sécurité et de la survie des patients. La Grande Charte les protège également de toute intervention ou tentative de pression. Elle prévoit également que les travailleurs et les syndicats de la santé publique soient consultés lors de l'élaboration de politiques nationales régissant la sécurité sociale des travailleurs de ce secteur. Un conseil consultatif direction-travailleurs de la santé est chargé de mettre en œuvre ces dispositions. Toutefois, cette mise en œuvre a été retardée faute de ressources financières, mais un groupe de personnes résolues de l'hôpital universitaire d'Etat, l'Organisation du personnel non universitaire de l'Université des Philippines, a fait pression aux fins de l'application des dispositions de cet instrument. Forte de ses 1 500 membres, l'organisation est parvenue à négocier l'inscription au budget annuel de l'hôpital des prestations prévues dans la Grande Charte. Compte tenu de la forte influence des syndicats du personnel de la santé (tels que l'Alliance des travailleurs de la santé) et des groupes de professionnels de la santé (tels que les associations d'infirmières philippines), ces groupes sont représentés au sein des conseils consultatifs mixtes direction-travailleurs mis en place par le gouvernement. La main-d'œuvre des services de santé philippins constitue un groupe relativement fort et uni, en mesure de participer activement à l'élaboration de politiques.

Pour ce qui est de la privatisation, le rôle des syndicats a été la plupart du temps étudié dans le contexte de la sous-traitance de services municipaux, et on a pu constater que leur attitude est très variable (voir encadré 5.4).

Encadré 5.4

Attitude des syndicats face à la sous-traitance de services municipaux

Rigidité ou pragmatisme?

1. Action revendicative — pour la plupart des réponses au niveau local.
2. Non-participation au processus d'appel d'offres — aucune responsabilité pour ce qui est de la détérioration des conditions de travail, mais également aucune possibilité d'influencer le processus.
3. Négociation — collaborer avec les directeurs au niveau local pour réduire l'incidence de la politique adoptée.
4. Recours en justice — utilisation des voies de recours légales (aux niveaux national et européen) pour faire appliquer la directive sur les droits acquis (Directive 2001/23/CE du Conseil) ainsi que d'autres règlements.

Autonomie ou alliance?

1. Campagnes locales (autonomes) fondées sur des considérations économiques.
2. Campagnes locales de plus grande ampleur faisant appel aux utilisateurs des services en question, par exemple les enseignants et les parents, pour empêcher la sous-traitance des services de restauration scolaire ou de nettoyage.
3. Campagnes nationales en faveur du maintien des services dans le secteur public, soulignant l'impact négatif qu'un changement de fournisseur pourrait avoir sur la qualité de service.

¹¹ I.C. Sia, *op. cit.*, pp. 149-153.

Syndicalisme du secteur public ou des services publics?

1. Préserver l'identité traditionnelle de représentants des salariés du *secteur public* exclusivement.
2. Efforts en vue de conserver les membres employés à une activité qui a été confiée à l'extérieur et de collaborer avec les entreprises du secteur privé.
3. Rechercher activement de nouveaux adhérents dans les entreprises privées qui accèdent aux marchés du secteur public. Cela peut accroître la rivalité entre des syndicats qui représentaient auparavant les travailleurs de différents secteurs d'activité.

Source: Bach, *op. cit.*, p. 20; cet encadré se fonde sur D. Foster et P. Scott: «Conceptualizing union responses to contracting out municipal services», *Industrial Relations Journal* (Oxford), vol. 29, n° 2, juin 1998, pp. 137-150.

Un dilemme se pose également aux syndicats en ce qui concerne la privatisation et la restructuration du secteur public. La constitution d'Unison, le plus grand syndicat du Royaume-Uni, a été précipitée par une évolution anticipée vers la négociation décentralisée et par le déclin des effectifs des syndicats affiliés du fait de l'adoption d'une politique d'appel d'offres pour la prestation de services.

Ce processus a considérablement modifié l'attitude des syndicats, mais également remis en question leur crédibilité, dans la mesure où ils ont été contraints d'adopter des formes de négociation axée sur la concession. Il a en outre accentué les tensions entre syndicats. En revanche, selon les informations fournies par les autorités locales d'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suède, les syndicats de ces pays ont montré qu'ils avaient une influence sur la réorganisation du travail et la qualité de service¹².

Pour ce qui est des municipalités, une moindre attention a été accordée à la sous-traitance des services publics de distribution. Et pourtant, les changements de propriété ont parfois rendu plus fréquent le recours à la sous-traitance. Ces nouveaux procédés ont permis de réduire le coût de la main-d'œuvre et quelquefois déclenché des conflits sociaux, du fait que les nouveaux fournisseurs étaient assujettis à des accords collectifs moins favorables. La privatisation et la libéralisation des services publics de distribution ont eu pour autre conséquence de réduire considérablement le nombre d'emplois et, bien souvent, de modifier la structure de l'emploi.

Les structures actuelles de représentation syndicale dans le secteur des transports publics se sont développées au fil du temps. Des fédérations syndicales se sont créées, par exemple, pour les conducteurs de bus et de train. Par ailleurs, les transports publics se prêtent particulièrement bien au développement d'un syndicalisme indépendant. Il faudrait, par conséquent, encourager l'établissement de règles d'autorégulation et leur incorporation éventuelle dans la législation afin de garantir un niveau minimal de prestation en ce qui concerne les services les plus essentiels. L'Union internationale des transports publics (UITP), organisation internationale des opérateurs de transports publics, est d'avis qu'une politique de participation et de consultation des syndicats est un important moyen d'améliorer le contexte de travail de l'entreprise et, par conséquent, de garantir au client une continuité de service¹³. Il faudrait entretenir un dialogue permanent avec certains groupes et axer ce dialogue sur le personnel de terrain et les opérateurs. L'UITP estime également qu'il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique limitant le recours excessif aux grèves — en tenant compte du contexte propre à chaque pays —, qui

¹² B. Martin: «Delivering the goods — Trade unions and public sector reform», *Transfer*, vol. 3, n° 1, mai 1997, pp. 14-33, cité dans Bach, *op. cit.*

¹³ W. Hauck, M.L. Swiggs et J.M. Gonzales: *How to improve the social climate: A key factor in service quality and continuity and efficiency*, rapport 8, 51^e Congrès de l'UITP, Paris, 1995, p. 71.

prévoit des procédures de vote par bulletin secret avant de recourir à l'exercice du droit de grève, ainsi qu'une réglementation des activités de piquets de grève. Il faudrait encourager les procédures de règlement des conflits avant l'interruption du travail. A l'heure actuelle, ces procédures sont quasiment inexistantes, à quelques exceptions près, comme en France et au Royaume-Uni. Le tableau 5.1 ci-après donne un aperçu des divers types de relations entre la direction et les salariés dans certains pays industrialisés.

Tableau 5.1. Représentation syndicale dans le secteur des transports

Organisation	Représentation syndicale ou comité d'entreprise	Pouvoirs respectifs du comité d'entreprise et des syndicats	Dialogue social de type conciliateur ou conflictuel	Nombre de syndicats dans la société
Hambourg Hochbahn (Allemagne)	Le comité d'entreprise résout les problèmes plus spécifiques	Les syndicats s'occupent des problèmes plus généraux et des négociations salariales	Consultations; pas de situation conflictuelle à ce jour	1; le second syndicat des services publics n'a aucune influence
London Transport (UK); LBL (London Buses Ltd.); LUL (London Underground Ltd.) (Royaume-Uni)	Il n'existe pas de comité d'entreprise	Le pouvoir de négociation est entièrement entre les mains des syndicats	Il est difficile de généraliser. Les syndicats sont contre la privatisation et la déréglementation. La concurrence a modéré leurs activités	LBL: 4 (2 représentant les directeurs et le personnel administratif); LUL: les mêmes syndicats que ci-dessus représentent la direction et le personnel administratif et il existe en sus 2 syndicats des chemins de fer, l'un représentant le personnel commercial et l'autre le personnel technique
Société de transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) (Belgique)	L'un et l'autre s'équilibrent. Le comité d'entreprise n'est pas habilité à mener des négociations salariales	Les syndicats représentés au sein du comité mixte sectoriel se chargent des négociations salariales	Consultations	3 syndicats reconnus représentent toutes les catégories de personnel; 2 syndicats travaillent de concert
CGFTE (France)	Conformément à la législation. <i>Comité d'entreprise:</i> organe responsable de la viabilité économique de l'entreprise; formation; gestion des services sociaux; <i>Syndicats:</i> s'occupent principalement des négociations salariales annuelles. Les comités d'entreprise se réunissent une fois par mois et examinent les principaux problèmes d'organisation	Les accords annuels de l'entreprise sur les salaires et les conditions de travail doivent être négociés avec les syndicats	Coopération croissante, même si la situation est différente d'une entreprise à l'autre. Tous les syndicats s'efforcent de travailler dans un esprit de coopération. Ils conviennent qu'une partie du salaire devrait être individualisée. Réduction du taux d'absentéisme, etc.	5 syndicats multiprofessionnels et 1 syndicat représentant les conducteurs de véhicules

Organisation	Représentation syndicale ou comité d'entreprise	Pouvoirs respectifs du comité d'entreprise et des syndicats	Dialogue social de type conciliateur ou conflictuel	Nombre de syndicats dans la société
Régie autonome de transports parisiens (RATP) (France)	Représentation syndicale majoritaire. Le comité d'entreprise est chargé de l'administration des activités sociales et culturelles, des questions de santé et de sécurité et des conditions de travail	Les syndicats sont responsables des négociations salariales, de l'organisation et de la durée du temps de travail et de la formation professionnelle. Les négociations ont lieu à trois niveaux: celui de la direction générale, celui du département et celui des unités décentralisées	Les syndicats marxistes ont généralement un comportement conflictuel. Les syndicats réformistes ont généralement un comportement conciliateur. Négociations dans le cadre des conventions collectives (conditions de travail et salaires); déclaration de conflits collectifs; présentation de candidats au comité d'entreprise; formation professionnelle	7 familles de syndicats (27 syndicats); syndicat des conducteurs
Société de transport Communauté urbaine de Montréal (Canada)	Aucune information disponible	Aucune information disponible	Démarche proactive. Entente fragile avec les organisations syndicales. Situation plus délicate avec le Syndicat des mécaniciens. Le Syndicat des conducteurs est plus coopératif	Conducteurs de bus; mécaniciens; personnel administratif; 4 syndicats représentant les caissiers, les superviseurs et les manutentionnaires
Metropolitano de Lisboa (Portugal)	Dialogue plus aisé avec le comité d'entreprise qu'avec les syndicats, mais, selon la loi, ce sont les syndicats qui ont le pouvoir de négociation	Le comité d'entreprise a pour tâche de négocier les conditions de travail, la sécurité et les prestations sociales. Les syndicats s'occupent des négociations salariales, des emplois du temps, des droits et des devoirs, des questions d'absentéisme	Depuis ces cinq dernières années, le dialogue tend à être plus conciliateur	11 syndicats dans l'entreprise, dont cinq sont des fédérations ou des syndicats représentant certaines catégories de personnel
TMB: Transports de Barcelona; Ferrocarril Metropolità de Barcelona (Espagne)	L'équilibre des forces est légèrement à l'avantage du comité d'entreprise dans les grosses sociétés. Ces derniers sont habilités à négocier les accords collectifs et représentent la majorité des travailleurs	Les syndicats sont habilités à appeler à la grève et à déclencher des situations de conflits collectifs ainsi qu'à modifier les accords en concertation avec le comité d'entreprise	Les comportements évoluent, de conflictuels ils tendent à devenir plus coopératifs	6 syndicats pour la société Ferrocarril Metropolità de Barcelona, 3 syndicats pour la société Transports de Barcelona; sur ces 9 syndicats, 3 sont indépendants

Source: Hauck et coll., *op. cit.*, p. 73.

La capacité des syndicats du secteur des services publics de distribution de la région Asie-Pacifique à organiser et à protéger les travailleurs peut être affaiblie par la privatisation, notamment si les fournisseurs de services privés s'opposent à la syndicalisation ou encouragent la constitution de syndicats d'entreprise. Cela a été le cas en Australie, où la densité syndicale est plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé. Toutefois, il n'en va pas de même dans tous les pays. Par exemple, aux Philippines comme au Népal, les salariés du secteur privé ont des droits à la négociation supérieurs à ceux de leurs homologues du secteur public. En théorie, le personnel des services publics a le droit de se constituer en syndicats, de négocier collectivement et de faire grève, mais, dans la pratique, ces droits sont plutôt limités. Les syndicats ont du mal à

acquérir une légitimité et se heurtent à la résistance des organismes employeurs, de sorte que le taux de syndicalisation des employés du secteur public est faible.

En Inde, les syndicats craignent que la privatisation porte atteinte à la sécurité de l'emploi des travailleurs, qu'il n'y ait plus de création d'emplois dans le secteur de l'administration gouvernementale et que les possibilités d'évolution de carrière soient encore davantage réduites. En règle générale, on pense que la privatisation mènera à une plus grande exploitation des salariés. En 2000, le pays a connu une vague de grèves de protestation contre le projet de restructuration des State Electricity Boards (SEBs)¹⁴. Par ailleurs, à Bombay, la décision de la municipalité de privatiser le nettoyage des plages, le traitement des déchets hospitaliers et la conversion des déchets en énergie (la moitié des 6 000 tonnes de déchets journaliers de la ville est déjà traitée par des entreprises privées) a déclenché une grève de six jours du personnel municipal, y compris des 25 000 et quelques travailleurs employés par les autorités de contrôle¹⁵.

¹⁴ *Lloyd's List* (Londres), 18 janv. 2000. D. Garner: «India sacks strikers as fears of unrest grow», *Financial Times* (Londres), 21 janv. 2000. *Lloyd's List*, 26 janv. 2000. «MSEB employees go on strike against proposed division», *Times of India* (New Delhi), 26 juillet 2000. «Power workers' strike affects supply in Maharashtra», *Times of India* (New Delhi), 28 juillet 2000. «Mumbai taps go dry as civic workers strike work», *Times of India* (New Delhi), 13 oct. 2000. «Power sector employees to go on strike on Dec. 12», *Times of India* (New Delhi), 8 déc. 2000.

¹⁵ K. Wallia: «Debate over privatisation of civil services», *Times of India* (New Delhi), 3 avril 2000.

6. Dialogue social et réglementation: deux moyens de faciliter la décentralisation et la privatisation

On distingue deux grands moyens de faciliter la transition d'une gestion centralisée à une gestion locale des activités et des fonctions, ainsi que la transition d'une gestion publique à une gestion privée des services, à savoir le dialogue social et la réglementation. Ces deux approches ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais plutôt complémentaires. Tous les partenaires ne sont d'ailleurs pas forcément convaincus que la transition soit la meilleure solution. Cependant, si elle est inévitable, le dialogue peut aider les partenaires sociaux à accepter certaines réalités et à négocier au mieux les modalités de cette transition dans l'intérêt de leurs mandants.

6.1. Modalités et impact du dialogue social par secteur et par région

L'expression «dialogue social» désigne le processus de participation des partenaires du monde du travail à un échange continu sur la meilleure manière d'assurer un travail décent et la qualité des résultats de ce travail. En 1995, la Réunion paritaire sur l'incidence de l'ajustement structurel dans les services publics a souligné, dans ses conclusions, que c'est lorsqu'elles sont planifiées et mises en œuvre avec la pleine participation des travailleurs, de leurs syndicats et des consommateurs des services publics dans toutes les phases du processus de décision que les réformes des services publics ont le plus de chances d'atteindre leurs objectifs: la prestation de services efficaces, efficaces et de haute qualité¹. La décentralisation et la privatisation créent de nouveaux défis pour les partenaires sociaux, ce qui soulève une question fondamentale: dans les services publics, qui sont les partenaires sociaux en cas de privatisation? De toute évidence, il y a les pouvoirs publics, à l'échelon national et local, ainsi que les organisations syndicales; mais que dire de ce nouveau partenaire, le prestataire privé de services d'utilité publique? Par ailleurs, dans le contexte de la mondialisation, les autorités intergouvernementales (par exemple l'Union européenne) ainsi que les institutions internationales (par exemple la Banque mondiale) peuvent influencer sur le pouvoir de décision des gouvernements. C'est pourquoi il est fondamental de bien délimiter les droits et pouvoirs respectifs des parties prenantes, les possibilités offertes à chacune étant fonction, notamment, du résultat de ce processus. Il faut, par ailleurs, renforcer la capacité des partenaires sociaux de mener le dialogue:

- les gestionnaires et administrateurs des services publics au niveau local doivent acquérir de nouvelles compétences en matière de gestion du personnel et de négociation en tant qu'employeurs publics;
- les employeurs privés doivent affermir leur organisation dans les secteurs où ils viennent d'entrer, ainsi que leur aptitude au dialogue dans les relations d'emploi des entreprises de services d'intérêt général;

¹ BIT: *Rapport final*, Réunion paritaire sur l'incidence de l'ajustement structurel dans les services publics (efficacité, amélioration de la qualité des services et conditions de travail), Genève, 1995, p. 27.

-
- les organisations de travailleurs doivent mettre au point de nouveaux modèles pour adapter la négociation décentralisée à des normes nationales et pour négocier avec les nouveaux employeurs et leurs organisations.

Les exemples de dialogue social qui ont facilité les processus de décentralisation et de privatisation sont nombreux. On sait pourtant peu de choses sur la manière dont les partenaires sociaux sont préparés et formés à cette approche coopérative, ainsi que sur les programmes de formation susceptibles de favoriser l'acquisition des compétences et des comportements requis pour le dialogue social.

Un certain nombre d'éléments ont modifié le rôle de la gestion dans l'exécution des services municipaux. Le premier porte sur le rapport entre gestion et performance, et la mesure dans laquelle la première peut être tenue responsable de la deuxième. Déterminer ce rapport suppose de définir des rôles de professionnels de la gestion et d'avoir recours à une série de techniques de gestion d'entreprise. Le deuxième élément a trait au degré de changement des structures organisationnelles et à la division d'organisations monolithiques de services publics en unités distinctes plus ou moins nombreuses, auxquelles on a confié certaines fonctions de gestion. Le troisième élément concerne l'orientation du marché et la capacité du secteur public de passer d'une gestion hiérarchique à une gestion contractuelle. Ces réformes peuvent aboutir à la fragmentation d'organisations jusque-là intégrées, que viennent à remplacer des unités concurrentes liées par une série de contrats².

Nombre de pays se sont efforcés de mettre au point des systèmes de gestion plus sophistiqués, qui ont débouché sur un transfert de pouvoirs à des niveaux inférieurs de l'Etat, le plus souvent dans le strict cadre de la réglementation de l'administration centrale. Au Royaume-Uni, et dans une certaine mesure en France et en Italie, des tentatives ont été faites pour consolider le rôle des gestionnaires, notamment dans des secteurs comme celui de la santé, qui subit de fortes pressions financières. Même dans les pays où les signes de la nouvelle gestion des entreprises publiques sont moins apparents, tels que l'Allemagne, la réforme de la gestion, notamment dans les municipalités, fait l'objet d'un vigoureux débat.

L'évolution des pratiques des employeurs se prête à une autre interprétation. La plupart des pays reconnaissent généralement que l'efficacité du service public dépend de l'efficacité de sa gestion, mais ne considèrent pas forcément qu'il faille pour autant développer un modèle de gestion inspiré des préceptes du nouveau service public. Cela s'explique par les caractéristiques particulières de la gestion dans le secteur public, où le taux de syndicalisation demeure élevé, où il y a plus de gestionnaires membres de syndicats que dans le secteur privé. On peut penser que ces gestionnaires partagent quelques-unes ou la plupart des valeurs de leurs subordonnés et, de ce fait, douter qu'ils soient enclins à modifier les pratiques fondamentales en vigueur. Qui plus est, il existe parmi le personnel du service public des identités professionnelles distinctes que partagent souvent les gestionnaires, ce qui peut susciter l'opposition à l'adoption généralisée des valeurs de l'entreprise privée. En outre, dans les systèmes formalisés d'administration publique, l'exercice des prérogatives de gestion peut être limité. Enfin, beaucoup de parties du secteur public n'ont pas de service spécialisé dans la gestion du personnel ou ont un service insuffisamment développé, d'où une capacité réduite d'appliquer des réformes qui exigent des systèmes de gestion des ressources humaines plus sophistiqués.

Certains employeurs et certains syndicats tentent de créer de nouvelles formes de dialogue social qui prennent en compte les réformes du service public. Cependant, l'une des modalités potentielles, à savoir le dialogue social au niveau européen, semble avoir du

² S. Bach: *Decentralization and privatisation of municipal services: The case of health services*, Programme des activités sectorielles, document de travail n° 164 (Genève, BIT, 2000), p. 23.

mal à s'imposer, même si l'on constate que beaucoup de services publics européens ont adopté des mécanismes de participation directe en Europe. Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste a tenté d'enrayer le climat conflictuel des relations d'emploi dans les services publics. Dans les services de santé, par exemple, il a encouragé le syndicat de la fonction publique Unison, un certain nombre d'hôpitaux constitués en trusts selon l'organisation de la politique de la santé et le King's Fund à concevoir ensemble des formes de collaboration authentique entre la direction et les travailleurs. A cet effet sont organisées des réunions du Groupe directeur national (voir encadré 6.1), où sont abordés des problèmes qui dépassent le court terme et vont au-delà d'un programme de négociation, traditionnellement plus étroit. Cette initiative a beaucoup de traits communs avec le projet de «partenariat dans les hôpitaux» mené au Danemark, dans le cadre duquel les partenaires sociaux ont cherché de nouvelles façons d'organiser le travail et le développement des carrières, de manière à assurer de meilleurs soins aux patients et à rendre le travail plus gratifiant pour le personnel.

Encadré 6.1

Réunions du Groupe directeur national

Les hôpitaux autonomes (*trusts*) du Service national de santé, le King's Fund et des responsables nationaux d'Unison se réunissent trois ou quatre fois par an, à des fins d'examen, de soutien et d'information. Les participants sont en général membres des groupes directeurs, mais l'hôpital hôte peut inviter qui il souhaite. A l'esprit de concurrence qui caractérisait à l'origine ces réunions s'est substituée une volonté marquée de coopération, et celles-ci se déroulent désormais dans un climat bienveillant où chacun peut s'exprimer librement. Les participants affirment que plus personne ne s'inquiète du rang ou de la position des autres. Les réunions commencent par un exposé présenté par l'un des hôpitaux et suivi d'une discussion puis d'un échange d'expériences en petits groupes. Il y a généralement un intervenant extérieur ou un débat sur une question pertinente, par exemple l'équipe spéciale créée par le gouvernement sur la participation du personnel. Le Groupe directeur national est désormais une tribune où les *trusts* discutent très concrètement de leur mode de fonctionnement, décrivent comment ils s'y prennent pour convaincre le «personnel ordinaire» de participer, pour diriger les groupes, pour gérer les déceptions. Chaque *trust* a peu à peu trouvé le mode qui lui convient et s'est ainsi affermi. Chacun est donc à même d'apporter une contribution et de tirer profit de celle des autres dans un processus d'authentique collaboration et d'échange.

Source: Bach, *op. cit.*, p. 23.

Comme l'a montré la décentralisation dans le secteur de la santé aux Philippines, le personnel de la santé constituait un groupe relativement fort et uni, capable de participer activement à l'élaboration des politiques dans le cadre de la Charte des personnels des services de santé.

En Tasmanie (Australie), dans le secteur hospitalier, on a mis au point des formes plus coopératives d'appels d'offres qui se fondent sur la recherche comparative des meilleures méthodes plutôt que sur la concurrence pour améliorer l'efficacité et la qualité du service. Personnel, syndicats et employeurs ont défini ensemble une conception commune des résultats que devraient produire les services de santé plutôt que de laisser le marché imposer ses critères par défaut. En particulier, l'efficacité technique n'a pas été placée avant la politique sociale, pour ce qui est notamment de la continuité des soins et du maintien de l'emploi local. L'accord conclu selon ce type d'appel d'offres coopératif prévoit des cibles pour le personnel, définies par rapport à certaines normes, et une utilisation plus flexible de la main-d'œuvre, même si le coût des services est demeuré plus élevé que si l'on n'avait pas tenu compte des considérations d'ordre social³. Le syndicat

³ D. Adams et M. Hess: «Alternatives to competitive tendering and privatisation: A case study from the Australian health industry», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, n° 1 (mars 2000), pp. 49-59.

suédois «Kommunal» et le syndicat du secteur public allemand ÖTV⁴ ont également pris des initiatives pour améliorer l'efficacité et la qualité des services municipaux sans recourir à la privatisation, mais de nombreux syndicats d'autres pays ont tardé à suivre ces exemples.

Dans les entreprises de service public, une combinaison d'éléments — privatisation, libéralisation, évolution des stratégies de gestion — a profondément modifié les relations entre les syndicats et les employeurs⁵. Les tendances suivantes se distinguent:

- évolution de la structure de représentation des employeurs. Les entreprises privatisées ont adhéré à des organisations d'employeurs du secteur privé, en s'affiliant directement ou en se regroupant. En Finlande, de nouvelles organisations se sont constituées dans le secteur des télécommunications et parmi les entreprises qui opèrent dans les municipalités;
- recours accru à des techniques de gestion des ressources humaines. Dans les entreprises privatisées (et aussi dans les services publics «marchés»), les employeurs s'attachent à faire prendre conscience à leurs salariés des impératifs commerciaux de leurs organisations. Cet effort est souvent associé à l'introduction de systèmes de gestion de la performance, de rémunérations liées à la performance et de participation des salariés au capital, ainsi qu'à une exigence accrue de flexibilité de la main-d'œuvre;
- incidences sur la représentation syndicale: les syndicats du secteur privé et ceux du secteur public peuvent se disputer la représentation des salariés dans les entreprises privatisées (c'est le cas par exemple en Norvège et en Suède). Au Danemark, les services postaux privatisés ont accepté que le Syndicat national des postiers continue d'organiser les travailleurs de la poste dotés d'un statut de fonctionnaire, tandis que les nouvelles recrues n'ayant pas ce statut seraient organisées par la Confédération générale des travailleurs. Par ailleurs, la privatisation a été à l'origine de fusions de syndicats et d'autres formes d'alliance;
- incidences sur certaines formes spécifiques de représentation des travailleurs: par exemple, en Irlande, à Telecom Eireann, des travailleurs ont été écartés du conseil d'administration, mais dans d'autres cas les modalités plus formelles de codétermination prévalant dans le secteur privé ont renforcé la représentation des travailleurs. A Deutsche Telecom, en Allemagne, les salariés sont désormais représentés au conseil de surveillance et les comités d'entreprise jouent un rôle plus important au niveau de l'établissement.

⁴ M. Waghorne: «Public sector trade unions in the face of privatisation», *Development in Practice* (Oxford), vol. 9, n° 5 (nov. 1999), p. 562. Depuis, ÖTV a fusionné avec d'autres syndicats des secteurs des services. Le nouveau syndicat s'appelle *ver.di*.

⁵ *eironline: Privatization and industrial relations*. <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/12/study/TN9912201S.htm>. A. Pendleton et J. Winterton: *Public Enterprises in Transition: Industrial Relations in state and privatized corporations* (Londres, Routledge, 1993).

Encadré 6.2

Dimension sociale et privatisation à Buffalo, Etats-Unis

Les responsables politiques et les gestionnaires municipaux ainsi que les syndicats des employés municipaux peuvent exercer une influence considérable sur l'après-privatisation en pesant sur les conditions dans lesquelles elle se déroule. Par exemple, en 1996, lorsque la ville de Buffalo, aux Etats-Unis, a entrepris de privatiser son service de traitement des eaux usées, elle a lancé un appel d'offres à United Water (UW), American Anglian Environmental Technologies (AAET) et Professional Services Group, Inc. (PSG), en demandant aux soumissionnaires d'expliquer ce qu'ils avaient l'intention de faire de la main-d'œuvre existante s'ils remportaient le contrat.

UW a fait savoir que l'entreprise s'engageait à maintenir le personnel existant et à investir des efforts importants dans l'avancement de la carrière de chaque membre de son équipe; elle a assuré qu'elle porterait à cinq ans le délai de non-licenciement d'un an exigé par la ville, et qu'elle chercherait autrement à accroître la productivité: relèvement du niveau des prestations par l'application de méthodes novatrices propres, «internalisation» de petits travaux d'améliorations de l'équipement, de gros travaux de réparations et d'autres services actuellement externalisés par le conseil d'administration. En outre, l'entreprise a proposé de mettre en œuvre un vaste programme de formation sur le contrôle du processus, la maintenance, la sécurité, l'entreposage, les achats et la maîtrise des coûts. En revanche, elle n'a pris aucun engagement en ce qui concerne la reconnaissance des syndicats, les droits de négociation collective et le maintien des niveaux de rémunération.

AAET a également proposé de lancer un programme complet de formation et de développement du personnel et de maintenir les effectifs et les conditions d'emploi en vigueur pendant toute la période de son plan quinquennal, compte tenu de son grand projet d'installation de compteurs. Promettant d'assumer tous les coûts financiers correspondant à ses engagements, l'entreprise a pourtant déclaré dans sa soumission qu'elle tenait pour acquis que tous les salariés ayant plus de 25 ans de service et étant donc en mesure de prendre leur retraite et de bénéficier des modalités de pension prévues par la municipalité pourraient prendre une retraite anticipée.

Le PSG a donné l'impression d'anticiper certains licenciements en promettant de négocier des conditions acceptables avec les syndicats, ce qui supposait notamment, sans toutefois se limiter à cela, l'élimination de la clause de «non-licenciement» dans les contrats de travail existants. L'entreprise a également déclaré qu'elle augmenterait les salaires de 3 pour cent, afin de s'aligner sur les contrats de travail de la ville, qu'elle verserait des prestations médicales pendant une période allant jusqu'à 18 mois, assurerait des formations, même pour les employés surnuméraires, et d'autres prestations. Elle s'est également engagée à négocier avec les syndicats. Il est intéressant de noter que, plus ces entreprises concurrentes prenaient d'engagements en matière d'emploi, plus cher était le contrat qu'elles proposaient à la ville, de sorte que cette dernière était elle-même confrontée à la nécessité de faire un compromis.

Source: B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, Programme des activités sectorielles, document de travail (Genève, BIT, à paraître).

Face à une concurrence accrue, les entreprises de transports publics en Europe doivent répondre à une demande toujours plus axée sur l'utilisateur. Les impératifs de plus en plus pressants de la maîtrise des coûts commandent une innovation et une rationalisation constantes. Dans un système compétitif, la réussite dépend de plusieurs facteurs: collaboration entre direction et salariés au sein de l'entreprise, délégation des responsabilités, motivation, et surtout flexibilité des procédures et des relations de travail. Auparavant, les accords collectifs au niveau du secteur étaient synonymes de sécurité pour les salariés, tant en ce qui concerne la rémunération que les conditions de travail, y compris les arrangements relatifs au temps de travail et au redéploiement. Les accords locaux ou accords d'entreprise sont souvent assujettis à ce type d'arrangements au niveau du secteur et ils laissent souvent peu de marge de manœuvre. Par le passé, le système octroyait aux salariés du secteur des transports publics un revenu qui peut être qualifié, pour le moins, de peu concurrentiel, compte tenu des nouvelles réalités. Au cours des dernières années, on a beaucoup débattu, en République fédérale d'Allemagne, de l'adaptation de ce type d'accords collectifs. Si elle ne s'est pas concrétisée en général, du moins l'a-t-elle été en ce qui concerne les nouvelles recrues.

En novembre 1997, le Conseil européen réuni en session extraordinaire à Luxembourg a invité les partenaires sociaux à négocier en matière de transport urbain des accords à tout niveau approprié — niveau européen, niveau national, niveau sectoriel, niveau de l'entreprise. L'entrée de plein droit dans le dialogue social européen se fait à deux conditions principales. La première est qu'il faut être mandaté comme employeur par des organisations nationales habilitées pour pouvoir ouvrir des négociations dans le cadre d'une organisation d'employeurs européenne. La deuxième condition est qu'il doit y avoir une organisation syndicale qui répond aux mêmes critères. Compte tenu des responsabilités accrues que la politique sociale européenne fait peser sur les partenaires sociaux, l'accès à ce type de discussion semble limité, notamment pour les unités européennes des organisations internationales. Ainsi, si l'on s'en tient aux critères mentionnés ci-dessus, la commission de l'Union européenne de l'Union internationale des transports publics (UITP) n'est pas reconnue comme l'un des partenaires sociaux européens.

Confrontés à de fortes réductions d'effectifs dans le secteur des services publics au cours des dernières années, les partenaires sociaux dans le domaine de l'électricité, à savoir le Syndicat européen de l'industrie de l'électricité (EURELECTRIC), la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et la Fédération européenne des travailleurs des industries minières, chimiques et énergétiques (EMCEF), s'efforcent de trouver des solutions communes pour préserver l'emploi et axer davantage la demande sur le client, afin de créer des nouveaux marchés et, par conséquent, de nouveaux emplois dans le secteur. Un processus de dialogue social informel a été amorcé en 1995. En septembre 1996, les partenaires ont signé un accord sur la sécurité, la santé et la formation du personnel.

En novembre 1999, ils se sont engagés, dans une déclaration conjointe, à rechercher ensemble des moyens d'opérer des changements dans le secteur, dans l'intérêt mutuel des entreprises et des salariés, et de minimiser les conséquences sociales de la restructuration. Ils sont convenus: i) d'étudier les bonnes pratiques en matière d'apprentissage à vie et de redéploiement du personnel; ii) de recenser les besoins futurs en matière de compétences et les mesures à prévoir pour les satisfaire; iii) de continuer d'œuvrer en faveur de l'égalité des chances.

Des accords officiels ont été signés dans certains pays européens. A l'issue d'un long différend, en décembre 1997, les salariés d'*Electrabel*, l'entreprise belge de fourniture d'électricité, ont approuvé un accord qui prévoit une réduction des heures de travail et de nouveaux recrutements.

Encadré 6.3

Les entreprises de service public et la négociation collective au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les tendances actuelles donnent à penser que les entreprises ont modifié leurs structures de négociation. En premier lieu, elles ont abandonné les mécanismes nationaux de négociation collective et les ont remplacés par des négociations au niveau de l'entreprise. La décentralisation s'est ensuite accentuée jusqu'au niveau de l'unité d'entreprise, ce qui a entraîné un éparpillement accru des ressources des syndicats. Plus fondamentalement, ce qui ressort est que la direction des entreprises privatisées considère que la négociation collective n'est pas un moyen positif de changement, mais qu'elle est, dans une certaine mesure, inévitable en matière de restructuration, là où les syndicats restent bien organisés. Elle a opté pour des «pactes informels» avec les syndicats. Cette évolution doit être examinée à la lumière des traditions qui caractérisent les relations professionnelles au Royaume-Uni, où les accords informels, la «coutume et la pratique» ont toujours occupé plus de place que dans les autres pays européens. Un retour à la négociation nationale au sens large dans le secteur des services publics apparaît très improbable, bien que l'émergence d'entreprises multiservices puisse entraîner le réalignement de la négociation et de nouveaux accords de salaire.

Source: J. Arrowsmith et T. Edwards: *Industrial relations implications of the liberalisation of the UK electricity sector*, *ironline*, déc. 2000, <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/features/UK0012105F.html>.

6.2. Réglementation

Les conséquences d'un changement de propriété dépendent aussi de la réglementation, au moyen de laquelle l'Etat ou les institutions internationales peuvent continuer d'exercer un effet indirect important sur les pratiques d'emploi en modelant la structure des industries privatisées. Ainsi, en Suède, depuis la libéralisation des services postaux, au début des années quatre-vingt-dix, le quart de la main-d'œuvre a été licencié, tandis que sur les marchés plus protégés les effectifs sont restés plus stables⁶. En France, la longue tradition de l'Etat d'intervenir pour définir et sauvegarder l'intérêt général en matière de service public a permis d'assurer que la réglementation proposée soit motivée par l'engagement à l'égard des obligations du service public autant que par la concurrence⁷. Le contexte est radicalement différent au Royaume-Uni, comme on l'a vu très clairement au cours des années quatre-vingt. La réglementation des appels à la concurrence dans les services municipaux et les services de santé a contraint les directeurs de service à accepter les soumissions les moins disantes, ce qui n'a pas été sans conséquences sur l'emploi et les conditions de travail⁸.

Les études sur la privatisation accordent peu de place aux répercussions de la modification des réglementations sur le secteur public, et à la mesure dans laquelle les représentants des travailleurs et les utilisateurs des services sont associés au processus de réglementation. Or c'est une question importante qui mérite un examen d'autant plus approfondi que, si la décennie quatre-vingt-dix a été celle de la privatisation, la première décennie du nouveau millénaire sera celle de la réglementation et de la re-réglementation, qui sont primordiales pour la gestion des services publics. Dans l'ensemble, les consommateurs se sont battus pour le «droit de choisir» et pour la libéralisation des marchés, mais aussi pour la surveillance et la réglementation des normes de qualité par les autorités. On reconnaît généralement que les utilisateurs des services municipaux jouissent nécessairement d'une représentation suffisante, puisqu'ils sont directement représentés par les conseillers municipaux. Cependant, dans le cadre de la mondialisation des marchés, y compris des services publics, il semble que la capacité des pouvoirs locaux soit mise à rude épreuve⁹. La question de la réglementation des services publics devrait également être réexaminée dans le contexte de l'Accord général sur le commerce des services (GATS). Par le truchement de divers accords et d'institutions associées, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a déjà exercé une influence considérable sur les services publics. Le GATS, négocié au cours du Cycle d'Uruguay et finalisé en 1994, a créé, pour la première fois dans l'histoire, un cadre pour la libéralisation du commerce international des services. Il autorise les sous-groupes des gouvernements membres de l'OMC à négocier des accords de libéralisation dans des secteurs de services spécifiques. Les deux premiers accords de ce type, conclus en 1997, portent sur les services financiers et les télécommunications. Chaque membre de l'OMC décide des secteurs qui sont ou non couverts par ses engagements au titre du GATS, et du degré de libéralisation de chacun. Le GATS vise à

⁶ «European post offices», *The Economist*, 13 mai 2000, p. 97.

⁷ A. Bilous: «Report examines competition and regulation in «network-based» public services», *eironline*, mai 2000, <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/05/features/FR0005165F.html>.

⁸ S. Bach: *Too high a price to pay: A study of competitive tendering for domestic services in the NHS*, Warwick papers in Industrial Relations, n° 25 (Coventry, University of Warwick, juillet 1989).

⁹ R. Simpson: *The impact of decentralization and privatization on municipal services: The consumers' perspective*, Programme des activités sectorielles, document de travail (Genève, BIT, à paraître).

libéraliser le commerce des services et à promouvoir l'accès effectif des entreprises de tous les pays à tous les secteurs¹⁰.

Pour ce qui est du transport urbain, la politique commune des transports de l'Union européenne¹¹ vise à promouvoir des systèmes de transport efficaces et durables qui répondent à la fois aux besoins des utilisateurs et des entreprises. La libéralisation de ce secteur en vue de créer un marché compétitif et ouvert s'inscrit dans un cadre législatif qui s'efforce d'établir les conditions garantissant la prestation de services de transport d'un prix abordable à tous les citoyens de l'Union européenne. En l'absence d'un cadre réglementaire approprié, la libéralisation des services pourrait se traduire dans un premier temps par une offre insuffisante de transports dans les régions rurales moins peuplées, puis par la création d'un système de préférence entre différents modes de transport, qui est inefficace et non viable à long terme.

Il est donc important de veiller à ce que la politique commune des transports prévoie des cadres permettant le maintien des services moins rentables d'un point de vue purement financier, mais qui présentent une forte valeur socio-économique. Lorsque les services de transport ne sont pas à même de recouvrer leurs coûts de fonctionnement, au moins à court terme, des contrats de services publics peuvent s'avérer nécessaires pour le développement régional ou pour des raisons sociales. Des transports publics accessibles et d'un prix raisonnable sont essentiels pour permettre à tous ceux, nombreux, qui ne peuvent s'offrir une automobile privée de participer pleinement à la vie sociale, pour le travail comme pour les loisirs. La promotion des transports publics et des transports non motorisés (bicyclette et marche) est très bénéfique sur le plan de l'environnement, et peut profiter tout particulièrement aux groupes à bas revenu, qui n'ont pas d'autres moyens de se déplacer et qui, souvent, vivent dans les centres villes près des artères bruyantes et subissent, de façon disproportionnée, les conséquences de la pollution de l'air et du bruit, y compris les accidents. Pour ce qui est des transports publics locaux et régionaux, la Commission européenne s'efforce de faire accepter les principes de la concurrence avant ceux du service public, ou du moins, d'établir un nouvel équilibre entre eux. En juillet 2000, le Commissaire européen des transports a proposé un nouveau règlement ouvrant à une «concurrence régulée» les concessions pour les transports en commun, traçant une troisième voie entre la libéralisation complète et la fermeture des marchés¹².

En ce qui concerne les transports urbains en général, la déréglementation a de toute évidence des résultats négatifs. Ainsi, elle n'a pas réussi à réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile privée. Les tarifs ont augmenté et la fréquentation a baissé. Cette observation a été faite à Santiago du Chili, mais également au Royaume-Uni¹³. Un rapport intitulé *Any Fares? Delivering Better Bus Services*, récemment publié au Royaume-Uni, montre que depuis que les services d'autobus à l'extérieur de la capitale ont été déréglementés au milieu des années quatre-vingt, leur fréquentation a chuté de 34 pour cent. Dans le Yorkshire Sud, les bus ont perdu deux tiers de leurs passagers, qui ont opté pour la voiture. Il est intéressant de constater qu'au cours de la même période, l'utilisation des autobus s'est accrue de 13 pour cent à Londres. Le rapport affirme en outre que le

¹⁰ B. Martin, *op. cit.*

¹¹ Commission des Communautés européennes: *Communication de la commission: Cohésion et transport* (Bruxelles, 14 janv. 1999).

¹² *Bulletin quotidien Europe* n° 7764, 24-25 juillet 2000.

¹³ J. Fawcner: «Bus deregulation in Britain: Profit or loss?», *Public Transport International*, 1995/6, pp. 18-23. Voir également Transport and General Workers' Union (T&G): *Busworkers' survey 1997* (avril 1997).

gouvernement a abandonné les projets visant à accroître les transports en autobus dans tout le pays, et qu'il ne fait rien contre le déclin des services dans les provinces¹⁴.

Nombre des maux des transports publics dans les villes d'Amérique latine sont imputables à une réglementation excessive ou peu judicieuse. La réglementation des bus de ville dans la région souffre de la volonté des autorités de protéger les compagnies d'autobus d'une concurrence «au couteau», mais aussi les passagers de l'absence de scrupules de propriétaires d'autobus qui n'auraient plus à craindre que les voyageurs maltraités choisissent une autre compagnie, puisque le gouvernement n'en tolère pas d'autre. Qui dit bonne réglementation dit bonne inspection, ce qui suppose un effectif d'inspecteurs suffisant. Il faut aussi une bonne planification des itinéraires et une tarification raisonnable: les tarifs trop bas sont synonymes de services de mauvaise qualité. Cependant, les transports urbains sont réglementés au niveau municipal plus souvent qu'au niveau national ou provincial.

Dans le secteur des services publics, on observe fréquemment un type de privatisation qui intervient lorsque la société décide qu'elle ne doit plus financer un bien ou un service avec des fonds publics. Coupes dans les dépenses publiques et réduction des déficits, élimination d'agences ou de services, vente ou location des biens publics à des privés, sont autant de stratégies visant à réduire la dimension et l'influence des administrations dans la société.

Toutefois, ce «délestage» des services publics entraîne de nouvelles demandes adressées aux autorités. Ainsi une municipalité peut renoncer à assurer les services d'élimination de déchets et de collecte des ordures, permettant aux particuliers de passer directement contrat avec la société privée de leur choix. Cependant, dans ce cas, les autorités municipales ont des responsabilités accrues en matière de réglementation. Elles ne peuvent tolérer, par exemple, que les propriétaires laissent les ordures s'empiler dans leur arrière-cour, ni qu'ils soient victimes d'entreprises exerçant un monopole et pratiquant des prix exorbitants. La municipalité peut renoncer à assurer la fourniture des services, mais elle doit assumer différentes responsabilités difficiles: inspection, délivrance d'autorisations, surveillance des prix, protection de l'environnement, mise en application de la loi. Cette augmentation et cette évolution des responsabilités ont été mises en évidence dans une étude de cas sur la participation de petites entreprises privées à la collecte et au recyclage des ordures à Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie). Dans ce cas, la charge de travail et les domaines de compétence des autorités locales se sont accrues considérablement, car elles ont dû surveiller l'application des dispositions juridiques relatives à la privatisation et à la réglementation de la gestion des déchets par un grand nombre de petites entreprises. Le même phénomène a été observé à Lima (Pérou), dans des cas de privatisation de services municipaux au profit de micro-entreprises¹⁵. Des préoccupations semblables ont également été exprimées en ce qui concerne la décentralisation des services de santé en Bolivie et au Brésil, où la responsabilité du système de santé local ne peut être déléguée que très lentement et doit s'accompagner d'une formation et d'une préparation administratives des autorités locales¹⁶.

¹⁴ B. Webster: «Bus services are being left to decline and die», *The Times* (Londres), 16 fév. 2001.

¹⁵ K. van der Ree: *Building on both sides of the bridge: Employment promotion through small-scale waste collection and recycling* (Genève, BIT, 2000); K. van der Ree (responsable de publication): *Privatización de los servicios municipales a través de microempresas, el ejemplo de Lima*, ILO-IPRED (Genève, 1998), pp. 6-7.

¹⁶ OMS: *Local government and health systems: Opportunities and challenges* (Genève, à paraître).

En Angleterre et au pays de Galles, il a été démontré que le changement de la réglementation et de la tarification peut influencer sur les niveaux d'emploi dans le secteur des services publics. Quelque temps après la privatisation des services publics, on a constaté que les économies de coût tant vantées et promises, notamment par les entreprises multiservices, ne s'étaient pas matérialisées à l'échelle prévue. On a également constaté que c'étaient les actionnaires, et non pas les salariés ni les consommateurs, qui avaient tiré le plus d'avantages de la privatisation. L'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste a marqué un net changement dans le climat de la réglementation. Après l'examen quinquennal des tarifs de fourniture de l'eau en 1999, l'organisme de réglementation des eaux (Ofwat) a ordonné aux entreprises concernées de diminuer leurs tarifs de 12,3 pour cent en moyenne à partir d'avril 2000. L'organisme de réglementation de l'énergie (Ofgem) a décidé une réduction de 23,4 pour cent des prix de l'électricité entre 2000 et 2004. L'organe commercial de l'industrie de l'eau, Water UK, a prévu que cette décision entraînerait 9 000 licenciements, et les syndicats craignent qu'il y en ait même davantage. Dans les semaines qui ont suivi l'annonce des réductions de prix, plusieurs entreprises de fourniture d'eau (Severn Trent, Kelda, Hyder, Thames Water) ont annoncé que d'importantes réductions d'effectifs auraient lieu prochainement. Les syndicats du secteur de l'électricité ont indiqué que la modification des prix par Ofgem causerait à elle seule la perte de 6 000 à 10 000 nouveaux emplois dans une branche dont la main-d'œuvre a diminué de moitié en seulement dix ans, pour s'établir aujourd'hui à 80 000¹⁷.

¹⁷ D. Grow: «No hiding place for the utilities: Hardline regulators make the shareholders suffer», *The Guardian* (Manchester), 7 déc. 1999; M. Jones: «Regulatory controls: UK utilities unveil price strategies», *Financial Times* (Londres), 19 janv. 2000; C. Mathieson: «Thames water to shed 200 jobs a year», *The Times* (Londres), 19 janv. 2000.

7. Evolution de l'emploi

7.1. Tendance générale de l'emploi public et privé

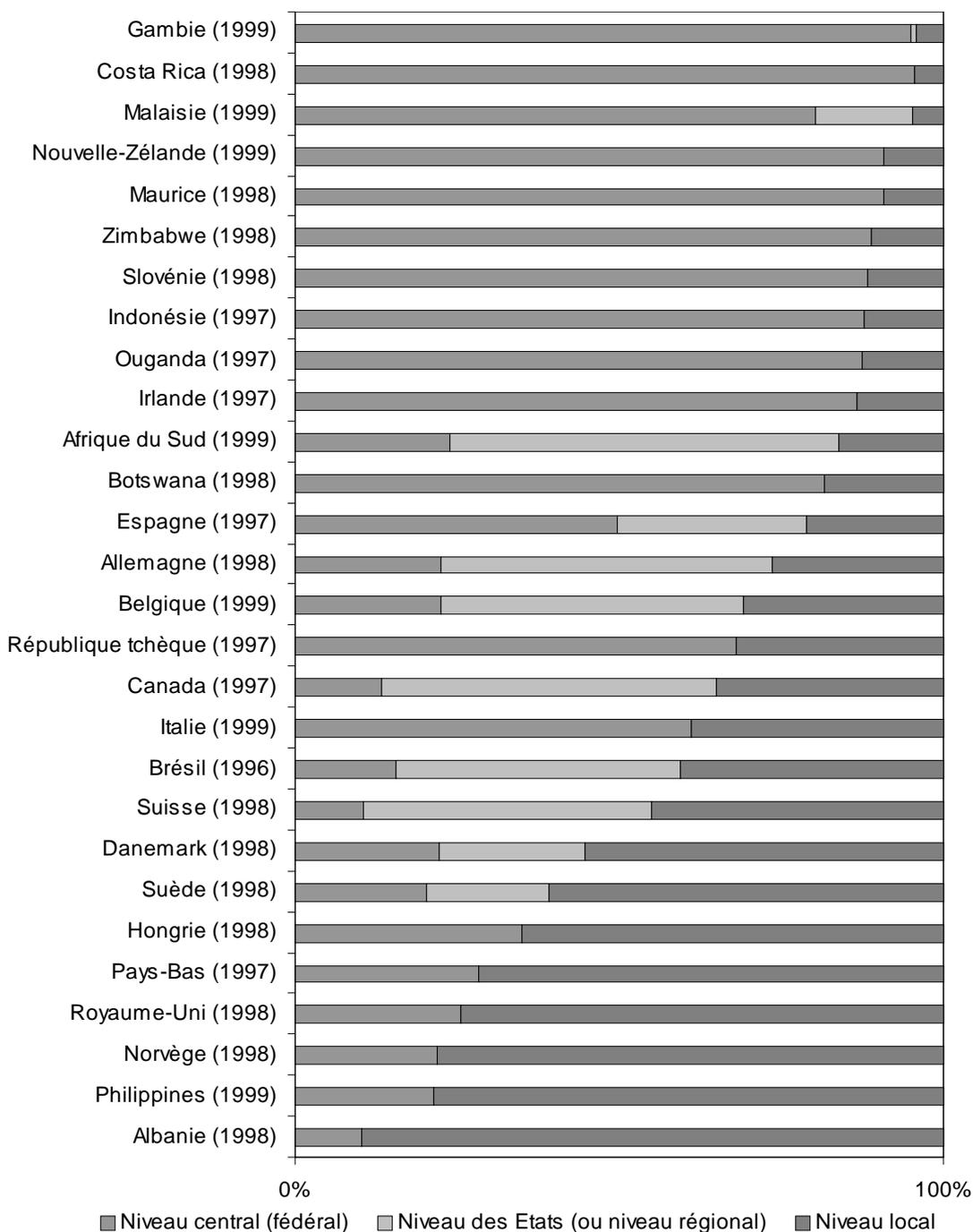
L'évaluation de la manière dont l'emploi évolue dans le secteur public est rendue difficile par le fait que de nombreux pays ne distinguent pas le public et le privé dans leurs statistiques. Il est encore plus difficile de décrire statistiquement l'évolution des services municipaux. En outre, la sous-traitance, qui constitue la principale forme de fourniture privée des services municipaux, a lieu souvent durant de très courtes périodes de temps, si bien qu'elle n'apparaît pas dans les données statistiques. Ainsi, l'ampleur de cette forme de privatisation ne peut souvent donner lieu qu'à des estimations.

C'est dans la base de données de l'OIT sur l'emploi du secteur public qu'on trouve les statistiques les plus récentes. Cette base a été créée à titre d'essai et a été mise à jour pour la dernière fois en 2001. Certains résultats sont indiqués dans les figures 7.1 à 7.9. De manière générale, on peut observer que:

- au cours de la dernière décennie, l'emploi total a diminué dans les pays en transition, alors qu'il a augmenté dans la quasi-totalité des pays industriels et des pays en développement qui ont alimenté les bases de données de l'OIT;
- au cours de la même période, l'emploi du secteur public¹ a diminué, principalement dans les pays industriels pour lesquels on dispose de statistiques. Dans les pays en transition, la baisse a été encore plus marquée dans ce secteur que pour l'emploi total. En revanche, la plupart des pays en développement disposant de statistiques en ce domaine ont enregistré une augmentation de l'emploi du secteur public. Il ressort des dernières statistiques disponibles que la part de l'emploi public dans l'emploi total est de 23,6 pour cent pour les pays industriels, de 20,8 pour cent pour les pays en développement et de 38,1 pour cent pour les pays en transition;
- la part moyenne des femmes dans l'emploi public est de 47,6 pour cent pour les pays industriels, de 50,9 pour cent pour les pays en transition et de 37,2 pour cent pour les pays en développement; dans l'ensemble des régions, cette part moyenne est supérieure à ce qu'elle est dans le secteur privé (la part des femmes dans l'emploi public par pays figure à l'annexe 1);
- alors que l'emploi du secteur public a baissé en général, la part de l'emploi de l'administration locale par rapport à celle du gouvernement central a augmenté ou est restée stable. Cette part varie considérablement entre les pays, allant de 4,1 pour cent (Gambie) à 89,7 pour cent (Albanie) (voir tableau 7.1).

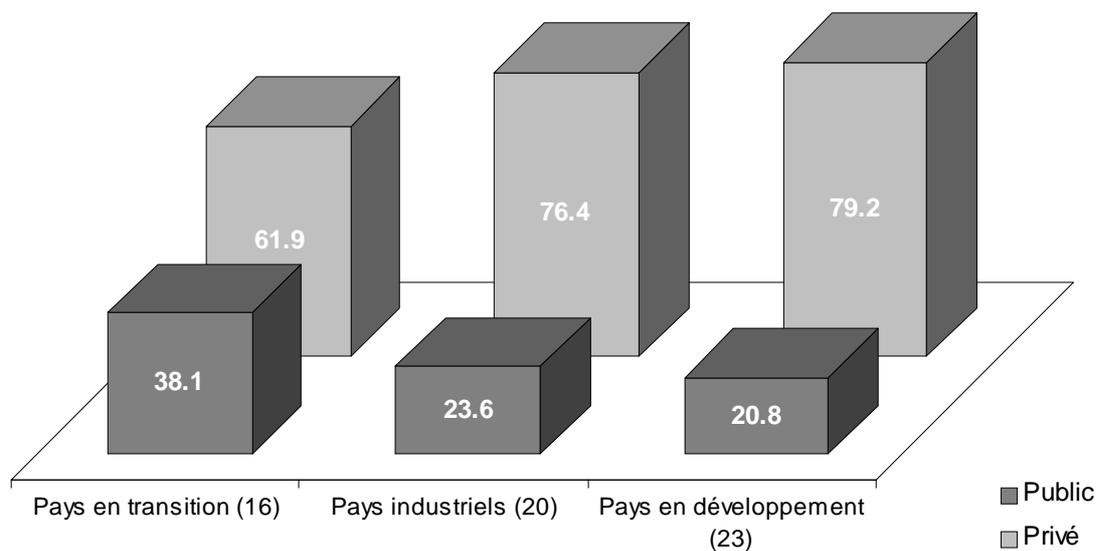
¹ Les données statistiques mentionnées ci-dessous au titre de «l'emploi du secteur public» ou de «l'emploi public» comprennent celles qui portent sur «le secteur des entreprises publiques». Ainsi, ces données dépassent «l'emploi général de l'Etat», qui correspond dans le présent rapport à la notion de «fonction publique». Pour de plus amples détails, voir M. Hammouya: *Statistiques de l'emploi dans le secteur public: méthodologie, structures et tendances*, Programme des activités sectorielles, document de travail n° 144 (Genève, BIT, 1999), pp. 3-4.

Figure 7.1. Contribution des différents niveaux administratifs à l'emploi de l'Etat et des collectivités locales ¹
 (en pourcentage et pour la dernière année pour laquelle on dispose de données)



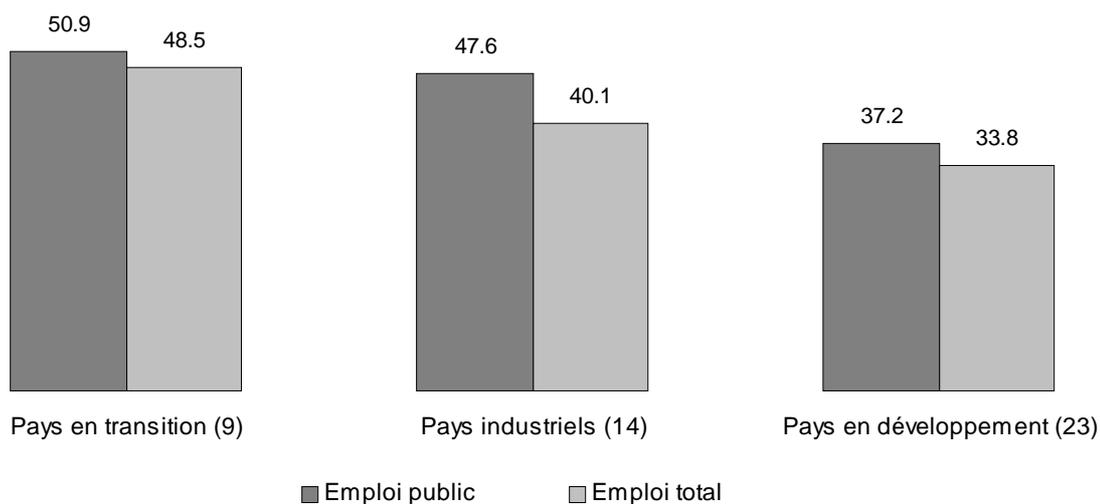
¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi local dans l'emploi général de l'Etat et des collectivités locales.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.2. Part de l'emploi public et de l'emploi privé par groupe de pays ¹, 1997-1999
(moyenne des pourcentages nationaux)



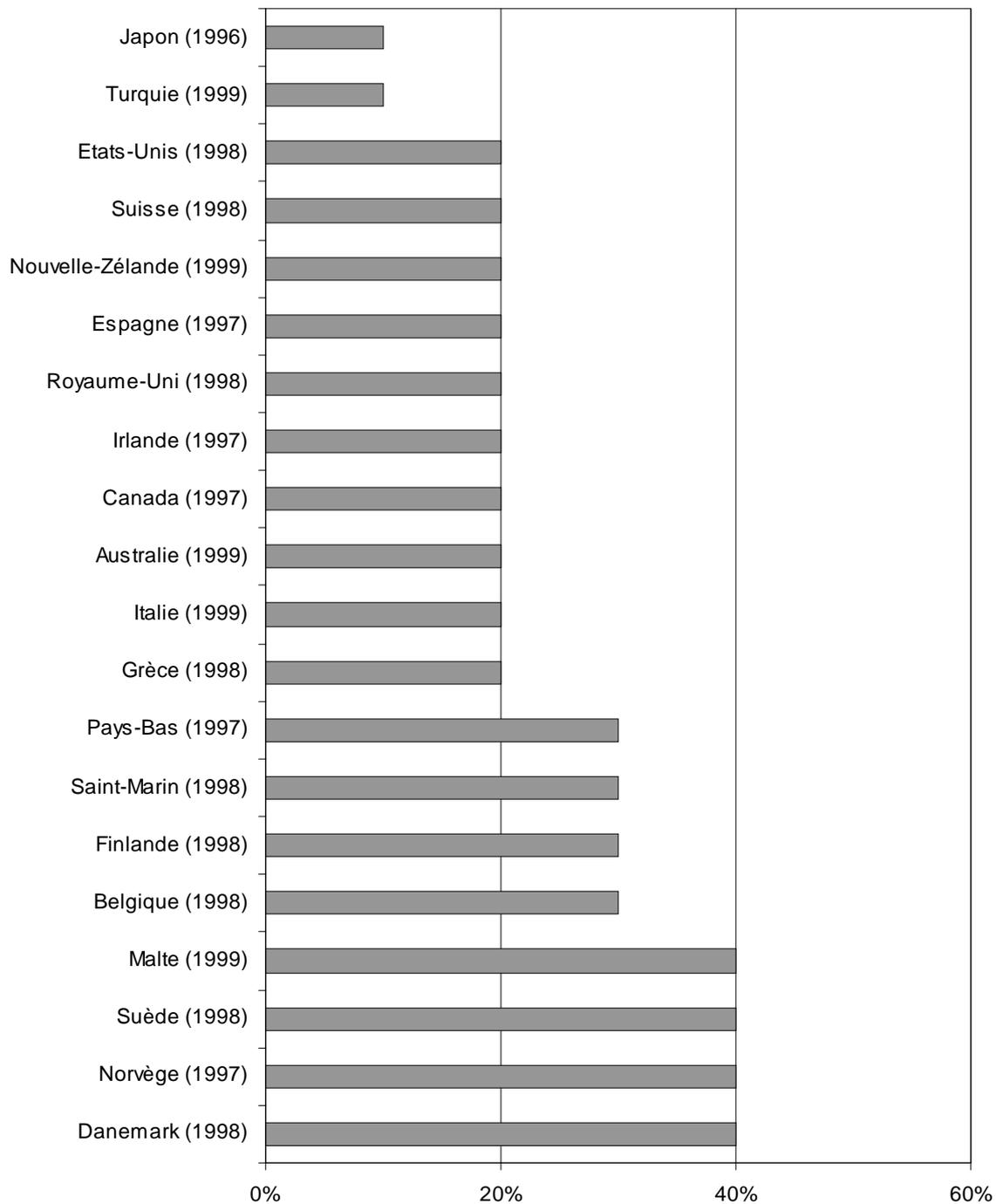
¹ Le nombre des pays examinés est indiqué entre parenthèses.
Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.3. Part de l'emploi des femmes dans l'emploi total et dans l'emploi privé par groupe de pays ¹
(moyenne des pourcentages nationaux)



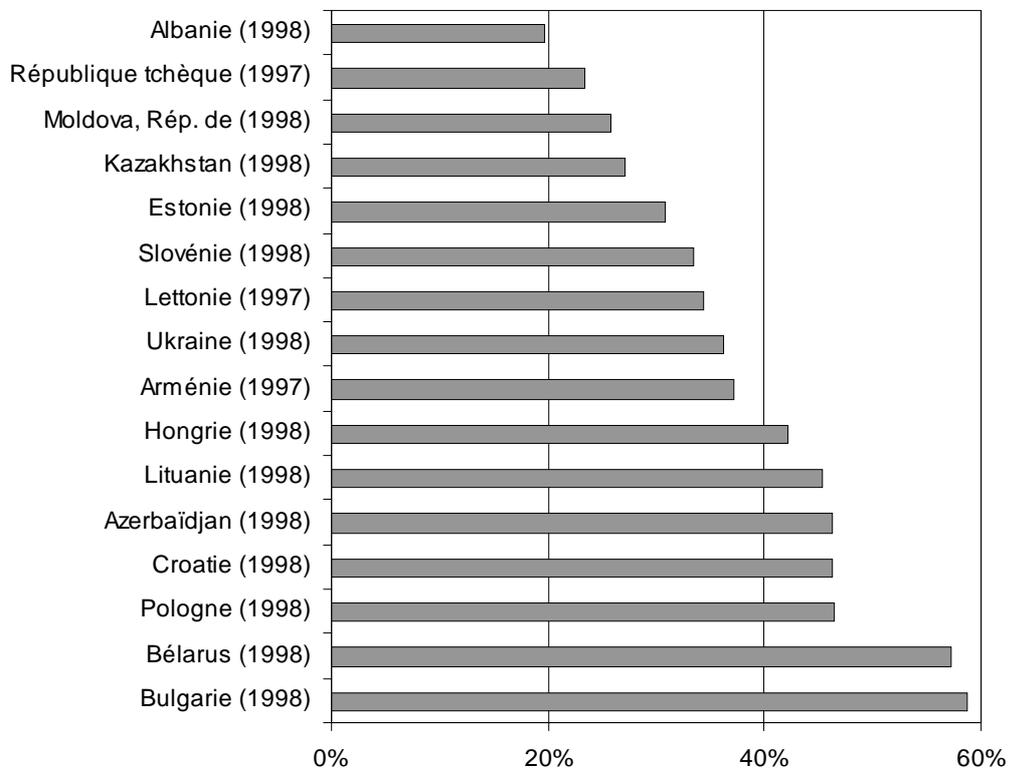
¹ Le nombre des pays examinés est indiqué entre parenthèses.
Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.4. Part de l'emploi public dans l'emploi total dans 20 pays industriels ¹
 (en pourcentage pour la dernière année pour laquelle on dispose de données)



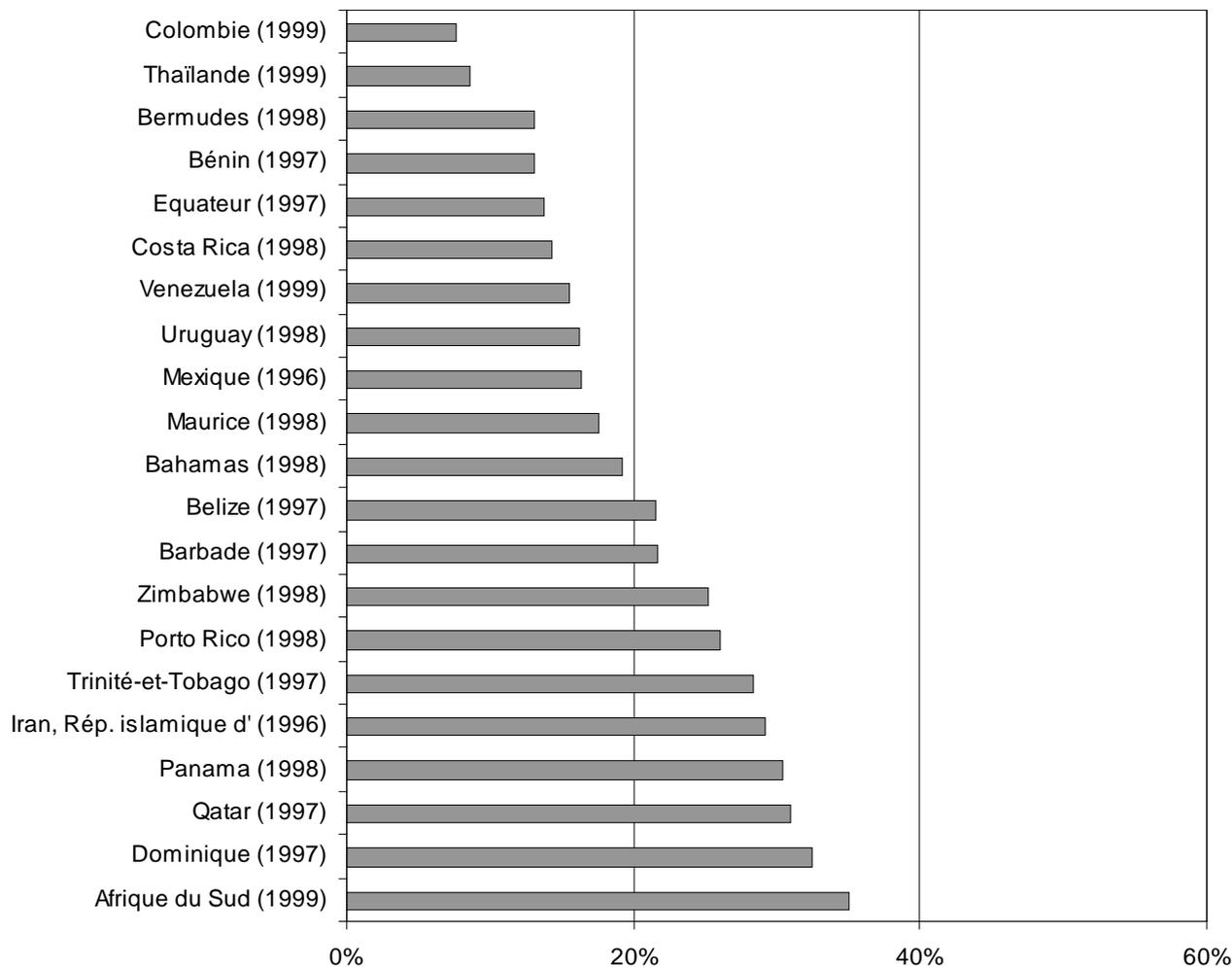
¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.5. Part de l'emploi public dans l'emploi total dans 16 pays en transition ¹
 (en pourcentage pour la dernière année pour laquelle on dispose de données)



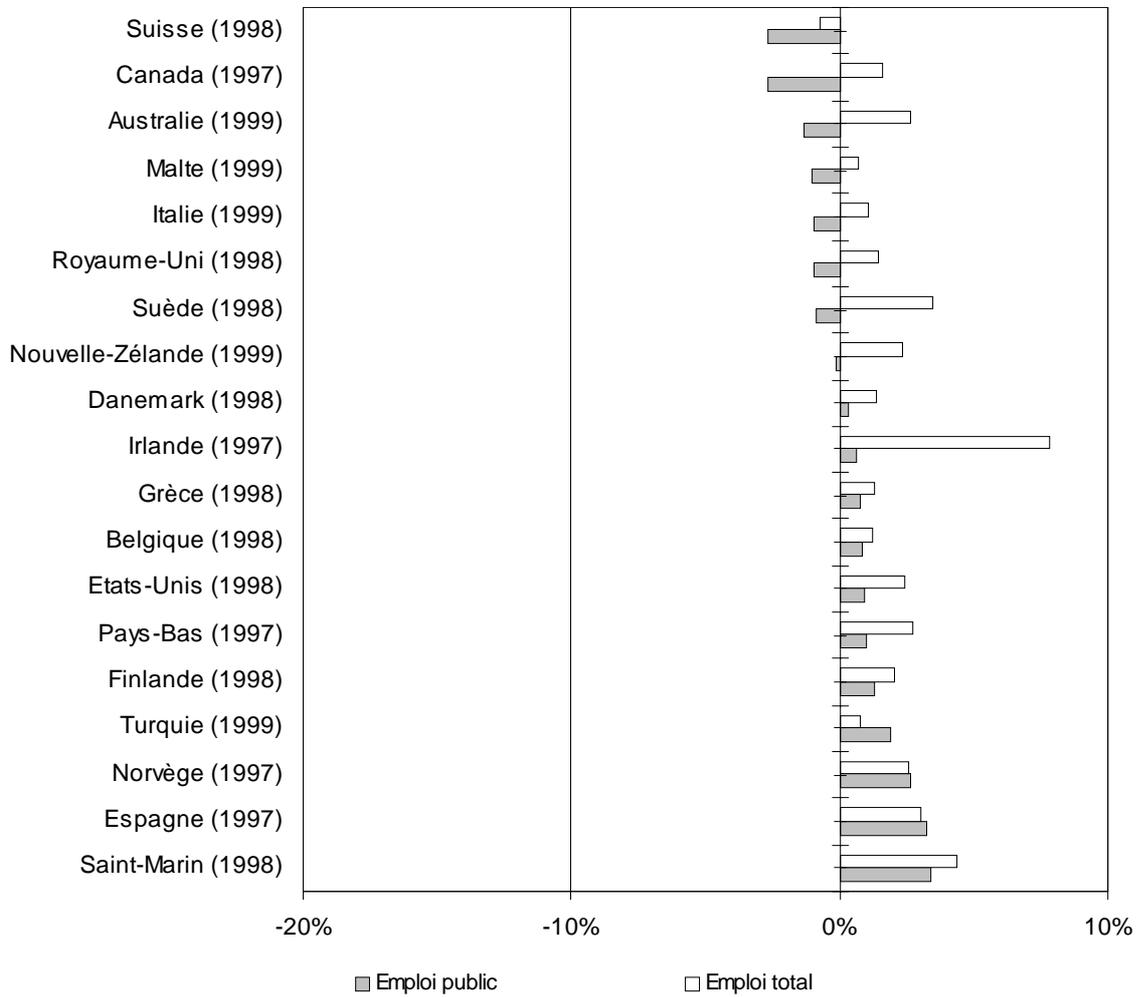
¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.6. Part de l'emploi public dans l'emploi total dans 21 pays en développement ¹
 (en pourcentage pour la dernière année pour laquelle on dispose de données)



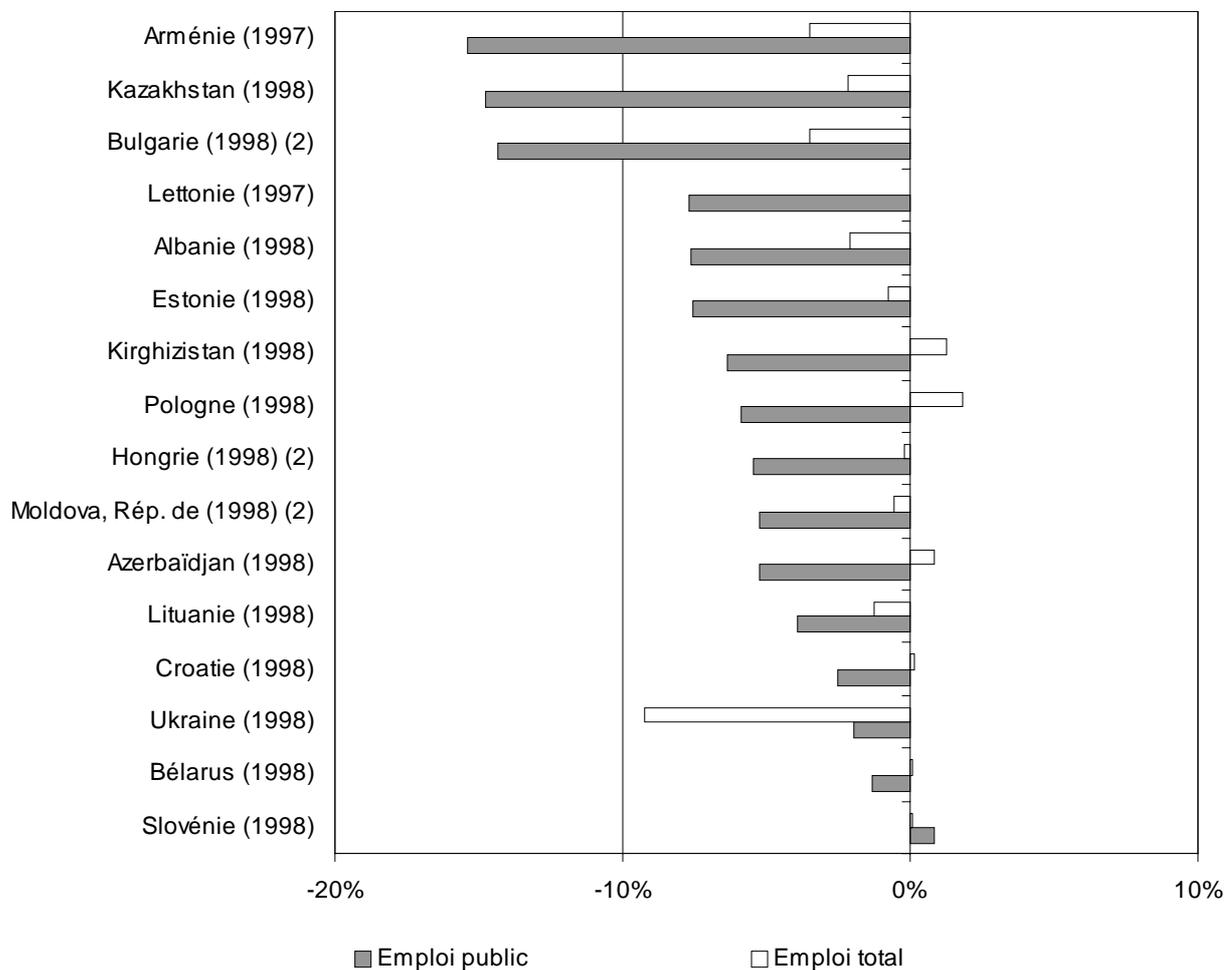
¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.7. Evolution de l'emploi total et de l'emploi public dans 19 pays industriels ¹
 (indice de l'évolution annuelle par rapport à l'année de base (1995 = 100))



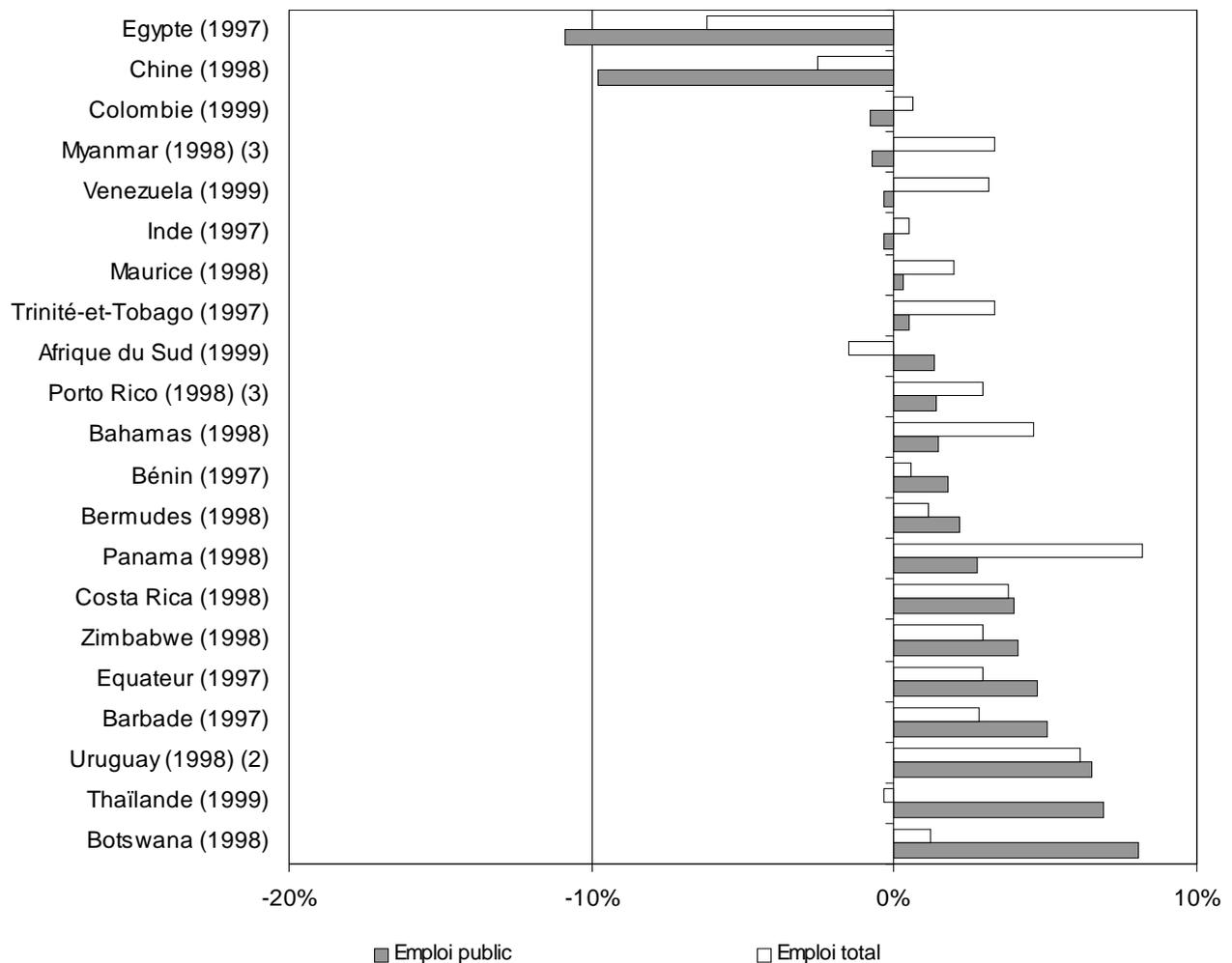
¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.8. Evolution de l'emploi total et de l'emploi public dans 16 pays en transition ¹
 (indice de l'évolution annuelle par rapport à l'année de base (1995 = 100))



¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total. ² 1996 = 100.
 Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

Figure 7.9. Evolution de l'emploi total et de l'emploi public dans 21 pays en développement ¹
(indice de l'évolution annuelle par rapport à l'année de base (1995 = 100))



¹ Par ordre de pourcentage croissant de la part de l'emploi public dans l'emploi total. ² 1996 = 100. ³ 1994 = 100.
Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

En raison des limites inhérentes aux capacités statistiques nationales et à la manière dont les statistiques nationales sont produites et soumises aux organismes de collecte internationaux, il n'a été possible de présenter dans l'annexe 2 des statistiques relativement comparables sur la structure et l'évolution de l'emploi dans les secteurs couverts par le présent rapport que pour certains pays; quant aux statistiques permettant de faire apparaître l'étendue et les effets de la décentralisation, elles ne sont disponibles que pour un nombre limité de pays (voir tableau 7.2). Il convient ainsi, en particulier pour la dernière conclusion, de comparer soigneusement les données avec les chiffres relatifs aux réformes précédentes de la fonction publique faisant apparaître une réduction de l'emploi, réformes qui ont comporté de fortes réductions budgétaires, notamment en ce qui concerne les crédits transférés aux administrations locales, avec pour effet de réduire encore le niveau de l'emploi.

Tableau 7.1. Emploi général de l'Etat et des collectivités locales par niveau administratif

Pays	Année	Emploi général de l'Etat et des collectivités locales						
		Total	Niveau central (fédéral)		Niveau régional (Etats)		Niveau local	
		(en milliers)	(en milliers)	%	(en milliers)	%	(en milliers)	%
Afrique du Sud	1999	1 436,3	341,3	23,8	864,8	60,2	230,2	16,0
Albanie	1998	133,6	13,8	10,3	–	–	119,8	89,7
Allemagne	1998	4 539,0	1 023,0	22,5	2 317,0	51,0	1 199,0	26,4
Belgique	1999	716,8	161,5	22,5	333,9	46,6	221,4	30,9
Botswana	1998	101,9	83,1	81,6	–	–	18,8	18,4
Canada	1997	2 537,7	338,0	13,3	1 314,8	51,8	884,9	34,9
Costa Rica	1998	159,5	152,6	95,7	–	–	6,9	4,3
Danemark	1998	835,4	186,0	22,3	186,8	22,4	462,6	55,4
Espagne	1997	1 985,2	988,4	49,8	578,3	29,1	418,5	21,1
Gambie	1999	15,8	15,0	94,9	0,2	1,0	0,7	4,1
Hongrie	1998	759,3	264,8	34,9	–	–	494,5	65,1
Indonésie	1997	4 094,4	3 588,7	87,7	–	–	505,6	12,3
Irlande	1997	230,8	199,9	86,6	–	–	30,9	13,4
Italie	1999	3 543,6	2 164,4	61,1	–	–	1 379,2	38,9
Malaisie	1999	775,3	622,7	80,3	116,6	15,0	35,9	4,6
Maurice	1998	61,9	56,1	90,7	–	–	5,7	9,3
Norvège	1998	689,9	152,1	22,0	–	–	537,8	78,0
Nouvelle-Zélande	1999	213,4	193,8	90,9	–	–	19,5	9,1
Ouganda	1997	155,2	135,6	87,4	–	–	19,6	12,6
Pays-Bas	1997	945,6	268,3	28,4	–	–	677,3	71,6
Philippines	1999	502,2	107,0	21,3	–	–	395,2	78,7
Royaume-Uni	1998	3 463,0	885,0	25,6	–	–	2 578,0	74,4
Slovénie	1998	122,7	108,4	88,3	–	–	14,3	11,7
Suède	1998	1 230,6	251,0	20,4	230,4	18,7	749,2	60,9
Suisse	1998	482,7	50,5	10,5	214,9	44,5	217,3	45,0
République tchèque	1997	748,6	509,2	68,0	–	–	239,4	32,0
Zimbabwe	1998	290,7	258,2	88,8	–	–	32,5	11,2

Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public, Bureau de statistique.

Tableau 7.2. Evolution de l'emploi total et de l'emploi public par niveau administratif pour certains pays (1995 et dernière année pour laquelle on dispose de données)

Pays* (dernière année pour laquelle on dispose de données)	Emploi total	Emploi public	Emploi de l'Etat et des collectivités locales		
			Niveau central	Niveau fédéral (Etat)	Niveau local
Albanie (1998)			+	-	-
Malaisie (1999)			+		-
Allemagne (1998)			-		-
Hongrie (1998)		-	-		-
Afrique du Sud (1999)	-	+	-	+	-
Zimbabwe (1998)	+	+	+		-
Costa Rica (1998)	+	+	-		-
Canada (1997)	+	-	-	+	-
Royaume-Uni (1998)	+	-	-	+	-
Italie (1999)	+	-	-		-
Suède (1998)	+	-	-	-	-
Indonésie (1997)			+		-
Belgique (1999)			-		=
Nouvelle-Zélande (1999)	+	=	+		+
Irlande (1997)	+	+	+	-	+
Pays-Bas (1997)	+	+	-		+
Maurice (1998)	+	+	=		+
Danemark (1998)	+	+	+	-	+
Slovénie (1998)	=	+	+		+
Norvège (1998)	=	+	+	+	+
Philippines (1999)			-		+
Espagne (1997)	+	+	+	-	+
Botswana (1998)	+	+	+		+
Ouganda (1997)			-		+

Notes: * Par ordre d'évolution croissante de l'emploi au niveau local; + évolution positive; - évolution négative; = aucun changement.

Source: BIT: Base de données sur l'emploi du secteur public.

7.2. Education

L'emploi dans le secteur de l'éducation repose largement sur deux facteurs: d'abord, la demande générée par les effectifs des établissements d'enseignement officiels, publics et privés; ensuite, les investissements consentis dans ce secteur par les sources tant publiques que privées, en réponse aux besoins quantitatifs et qualitatifs. La demande mondiale s'est accrue au cours des années quatre-vingt-dix, stimulée par la croissance démographique, la réduction du nombre des enfants non scolarisés au niveau primaire et la progression régulière des effectifs du secondaire et du tertiaire dans la quasi-totalité des régions. Cependant, cette progression de la demande a été loin d'être identique entre les régions: l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud sont derrière les autres régions pour pratiquement tous les niveaux, et l'on constate une nette baisse des effectifs à tous les niveaux autres que

le primaire pour les pays en transition. L'ensemble de l'Afrique subsaharienne a regagné une large part du terrain perdu dans le secteur primaire durant les années quatre-vingt, à une époque de recul considérable dû aux mesures d'ajustement structurel².

Le second des principaux facteurs qui influent sur l'emploi — le financement de l'éducation — est resté stable ou a fait apparaître une augmentation au cours des dix dernières années pour l'ensemble du monde, étant entendu qu'il existe d'énormes différences régionales et intrarégionales. Pour ce qui est des dépenses du secteur public, les pays développés continuent à investir 5 pour cent ou plus de leur PNB dans l'éducation, les pays en transition sont passés à 4,8 pour cent malgré leurs difficultés économiques, et l'ensemble des pays les moins avancés reste légèrement en dessous de 4 pour cent. Parmi ceux-ci cependant, les pays d'Afrique subsaharienne et les pays arabes investissent plus de 5 pour cent. Ce paradoxe apparent peut s'expliquer par les différences considérables existant entre les pays appartenant à l'un de ces deux groupes. Par exemple, pris séparément, les pays les moins avancés (au nombre de près de 50 selon la définition de l'UNESCO) sont derrière le reste du monde pour ce qui est des investissements éducatifs, avec un chiffre moyen de 2 pour cent seulement du PNB. Le groupe des pays les moins avancés comprend un grand nombre des pays d'Afrique subsaharienne, ce qui signifie que les difficultés de ces pays en matière d'investissement éducatif sont masquées par les performances d'autres pays africains qui investissent plus. Pour l'ensemble des pays les moins avancés, les dépenses éducatives ont dangereusement baissé depuis 1980, alors que la plupart d'entre eux font face à un accroissement des effectifs³. Corollairement, il est avéré que la capacité des pays à financer l'éducation, mesurée par l'augmentation du PIB par habitant, a un effet positif sur les effectifs et les résultats dans un ensemble de pays à revenu moyen à élevé⁴.

La structure de la demande et de l'investissement influe sur celle de l'emploi des enseignants, lequel est en hausse, quoique à moindre degré que celui des effectifs (voir figure 7.10). De même que pour les effectifs, l'emploi varie également de manière nette selon les régions et selon les pays à l'intérieur des régions. Malgré un taux de recrutement beaucoup plus élevé, les pays les moins avancés souffrent d'une grave pénurie d'enseignants (particulièrement d'enseignants qualifiés) par rapport à des effectifs en hausse constante. Ce déséquilibre provoque une spirale descendante, caractérisée par l'insuffisance de l'accès à l'enseignement, les échecs, les redoublements et les abandons scolaires, tous phénomènes qui aggravent encore le fardeau éducatif, social et économique de la société. De plus, l'écart entre les pays les plus avancés et les pays qui le sont le moins s'accroît⁵.

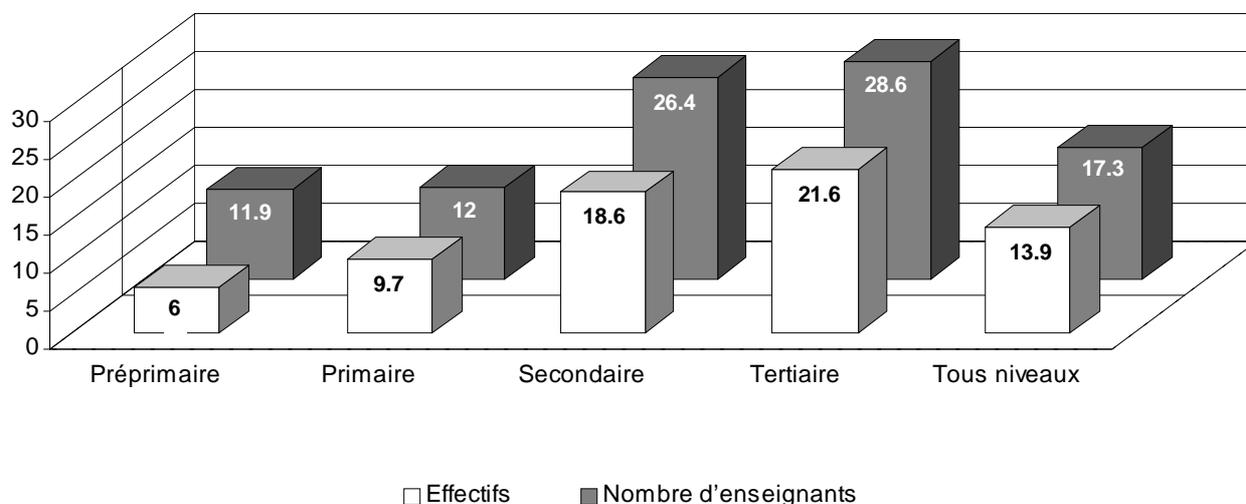
² UNESCO: *Le droit à l'éducation: Vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie* (Paris), 2000, annexe II, tableaux 5-8. BIT: *Incidence de l'ajustement structurel sur l'emploi et la formation des enseignants* (Genève, 1996); *La formation permanente au XXI^e siècle: l'évolution des rôles du personnel enseignant* (Genève, 2000). Ces deux rapports notent l'impact de l'ajustement structurel sur les effectifs des pays en développement et des pays en transition, ainsi que le recul considérable de l'éducation préprimaire et secondaire résultant des changements politiques et économiques intervenus dans ces pays d'Europe et d'Asie centrale depuis 1990.

³ UNESCO, 2000, *ibid.*, annexe II, tableau 12.

⁴ OCDE: *Investing in education, Analysis of the 1999 World Education Indicators* (Paris, 2000), pp. 79-80.

⁵ BIT: *La formation permanente ...*, *op. cit.*, pp. 26-27.

Figure 7.10. Progression en pourcentage des effectifs et du nombre des enseignants à travers le monde, 1990-1997



Source: D'après UNESCO: *Rapport mondial sur l'éducation* (Paris, 2000), annexe II, tableaux 5-9.

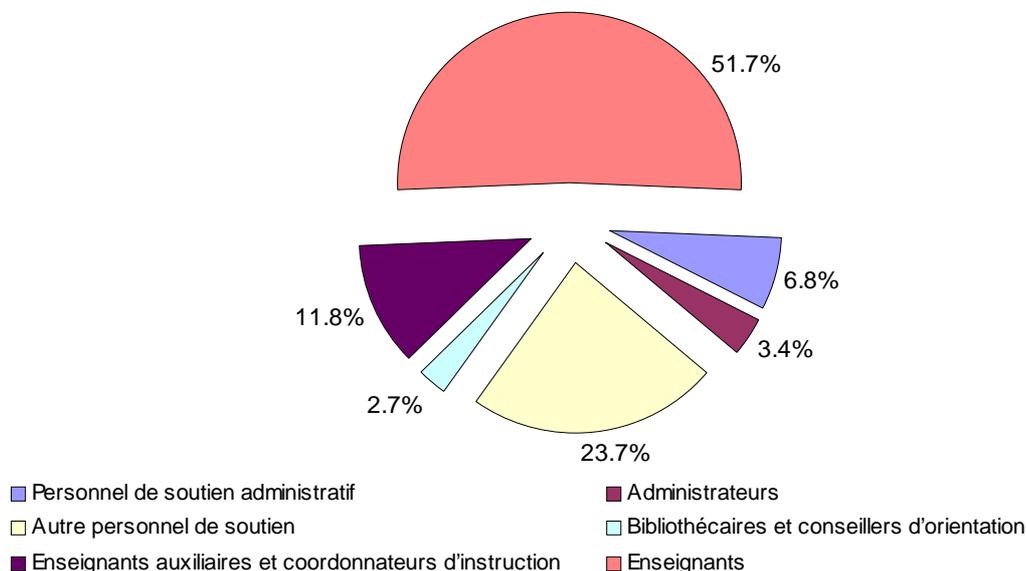
L'analyse de l'emploi des enseignants débouche sur une question connexe qui est au centre du présent rapport: quelle est l'évolution de l'emploi du personnel éducatif non enseignant, particulièrement pour les membres de ce personnel qui assurent des fonctions de soutien importantes aux fonctions d'enseignement?

Les données statistiques permettant de répondre à cette question sont extrêmement limitées et partielles dans leur couverture géographique. En 1995, les pays membres de l'OCDE ont estimé que l'ensemble du personnel éducatif non enseignant représentait 1,5 pour cent des personnes économiquement actives, contre 3,9 pour cent pour les enseignants. La part du personnel enseignant s'est accrue dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, tandis que celle du personnel éducatif non enseignant est restée stable. Certains pays ont choisi d'affecter davantage de ressources au personnel non enseignant (encore que nombre de ces catégories professionnelles contribuent directement au soutien à l'enseignement à un titre ou à un autre). Les différences dans la part respective du personnel enseignant et du personnel non enseignant dépendent d'un certain nombre de facteurs et de mesures: durée de la scolarité obligatoire et du temps d'enseignement; importance numérique de la population d'âge scolaire; paramètres liés à l'instruction, comme le nombre d'heures d'enseignement, les effectifs des classes et les mesures relatives aux tâches non liées à l'enseignement du personnel enseignant. Dans près de la moitié des pays de l'OCDE examinés à cette époque, le personnel administratif et le personnel de soutien représentaient de 20 à 35 pour cent des personnes employées dans le secteur de l'éducation. Certains pays, comme le Danemark et les Etats-Unis, sont au nombre de ceux qui emploient 40 pour cent ou plus de leur personnel à des tâches liées à l'administration, à l'instruction (enseignants non professionnels) ou à d'autres tâches de soutien, tandis que, dans d'autres pays comme le Canada, la Grèce et l'Italie, le personnel non enseignant représente généralement 20 pour cent ou moins du personnel total. Une enquête de l'OIT portant sur la période 1985-1994 n'a pas fait apparaître de tendance uniforme dans une direction ou dans une autre entre les pays à revenu élevé (y compris les pays de l'OCDE), mais a semblé indiquer que, dans nombre de ces pays, on assistait à un

renforcement de la tendance consistant à engager davantage de personnel d'appoint à mesure que les effectifs et les besoins se diversifient⁶.

Dans certains systèmes nationaux extrêmement décentralisés, soit sous la forme fédérale, soit sous une autre forme, systèmes dans lesquels l'administration locale est le fournisseur dominant ou exclusif des services éducatifs, les chiffres ci-dessus correspondent à peu près au personnel de l'administration locale, et ils sont donc directement liés au thème du présent rapport. Cependant, le ratio existant entre le personnel éducatif et le personnel de l'administration locale n'est nullement uniforme. Dans un pays extrêmement décentralisé, les Etats-Unis, pays où la quasi-totalité des établissements scolaires, depuis le niveau préprimaire jusqu'au niveau secondaire, sont gérés par les districts au niveau municipal ou au niveau du comté, le pourcentage national du personnel non enseignant fournit un indicateur approximatif du niveau d'emploi au sein du personnel autre que le personnel enseignant au niveau municipal. Comme l'indique la figure 7.11, le personnel de soutien (y compris le personnel administratif) des établissements scolaires représente plus de 30 pour cent des personnes employées dans l'ensemble des établissements scolaires primaires et secondaires, encore que le nombre ait diminué légèrement au cours des années quatre-vingt-dix. Au cours de ce processus, le nombre des enseignants auxiliaires s'est accru, ce qui a rendu l'évolution enregistrée aux Etats-Unis plus ou moins conforme à celle notée dans le présent document et dans d'autres sources dans deux domaines importants: engagement d'un personnel auxiliaire accru; accroissement des investissements en ressources humaines participant directement aux tâches enseignantes.

Figure 7.11. Personnel enseignant et personnel non enseignant aux Etats-Unis, 1999 (%)



Source: National Center for Education Statistics (NCES): Common core of data, public school student, staff and graduate counts by State, school year, 1999-2000 (NCES, United States Department of Education).

⁶ BIT: *La formation permanente ...*, op. cit., p. 128; BIT: *Evolution récente dans le secteur de l'enseignement* (Genève, 1996); OCDE: *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE 1997* (Paris, 1997).

Les chiffres globaux de l'emploi pour les pays extérieurs à l'OCDE sont plus difficiles à évaluer. Une enquête menée en 1998⁷ a estimé que le personnel éducatif du secteur public et du secteur gouvernemental représentait dans les pays en développement environ la moitié de ce qu'il représente dans les pays de l'OCDE. Si l'on se fonde sur ces estimations qui proviennent d'un certain nombre de sources, le pourcentage moyen du personnel éducatif gouvernemental par rapport à l'ensemble de la population (et non par rapport à l'emploi total ou à la participation à la main-d'œuvre, comme le fait couramment l'OIT) au cours du début des années quatre-vingt-dix a été de 0,6 pour cent en Afrique, de 0,8 pour cent en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et de 0,9 pour cent au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, contre 2,1 pour cent pour les pays de l'OCDE. En revanche, dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans l'ex-URSS, on estime que la part de la population employée dans l'éducation est de 3 pour cent, en raison pour une large part du pourcentage très élevé de l'ex-URSS. L'emploi total des gouvernements centraux a nettement baissé dans l'ensemble des groupes de pays au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, diminution qui n'a été que partiellement compensée par un accroissement de l'emploi dans les administrations locales. En l'absence de chiffres ventilés par secteur, on est en droit de penser que le secteur de l'éducation n'a pas été moins touché que les autres éléments du secteur public, étant toutefois entendu que, en raison des lacunes évidentes des statistiques, on ne peut connaître réellement le nombre de personnes qui sont employées dans l'éducation au niveau municipal, non plus que savoir si ce nombre a changé notablement par suite de la décentralisation et de la privatisation.

7.3. Services de santé

Dans les services de santé en général, différents types de réformes sectorielles ont été menés, avec des effets divers sur l'emploi. Ces réformes ont été examinées dans un rapport du BIT en 1998⁸. Le type de réforme le plus fréquent semble être celui qui conduit à la restructuration de l'emploi dans les services de santé par la priorité accordée aux professions liées aux soins infirmiers. Ce phénomène s'est ajouté à la pénurie traditionnelle de personnel infirmier, du fait que, pour un certain nombre de raisons, l'offre n'a pas suivi la demande dans ce secteur. En même temps, l'évolution de la politique sanitaire vers la prévention et les soins de santé primaires a rendu nécessaires une évolution de l'emploi du niveau central au niveau local et une inclusion du secteur privé dans la fourniture des services de santé.

Aux Philippines, par exemple⁹, par suite de la décentralisation des services de soins de santé publics au cours des années quatre-vingt-dix, le gros du personnel de santé est maintenant administré par les unités gouvernementales locales (voir tableau 7.3). L'initiative récente du ministère de la Santé conduira à réaffecter 40 à 50 pour cent des quelque 3 000 personnes qui restent employées par le bureau central aux régions et aux centres du développement de la santé, lesquels viennent d'être créés.

⁷ S. Schiavo-Campo.: «Government employment and pay: The global and regional evidence», *Public Administration and Development*, 18, pp. 462-467, et annexe, pp. 474-478.

⁸ BIT: *Conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion paritaire sur les conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé, Genève, 1998.

⁹ Sia et coll.: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», dans BIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Genève, BIT, 2000), p. 159.

Tableau 7.3. Nombre des médecins, dentistes, membres du personnel infirmier et sages-femmes employés par le gouvernement aux Philippines (personnel décentralisé et personnel demeurant au niveau central), 1997

	Personnel décentralisé	Personnel demeurant au niveau central
Médecins	3 123	4 232
Dentistes	1 782	179
Membres du personnel infirmier	4 882	4 837
Sages-femmes	15 647	241
Total	25 434	9 489

Sources: Division du personnel, ministère de la Santé, Système d'information des services sanitaires extérieurs, chiffres cités dans Sia, *op. cit.*, p. 157.

7.4. Transports

Les transports peuvent contribuer à l'emploi de multiples façons. Tout d'abord, l'investissement dans les infrastructures de transport contribue à l'emploi à la fois à court et à long terme. Les effets à court terme, qui se font sentir durant la phase de construction, sont les plus faciles à mesurer. C'est souvent là un des attraits de ce type d'investissement. Si ces effets à court terme ne sont pas à dédaigner, particulièrement dans les zones à chômage élevé, il ne s'agit pas là de l'objectif fondamental de l'investissement dans les infrastructures de transport, lequel objectif est de garantir les gains à long terme sous la forme d'un surcroît de compétitivité et de création d'emploi durable. Par ailleurs, des systèmes de transports efficaces sont essentiels au bon fonctionnement du marché du travail, car ils permettent de garantir l'accès le plus large possible des travailleurs à l'emploi. Dans de nombreux pays, une partie du chômage résulte de la mauvaise qualité des transports, qui peut constituer un obstacle à la mobilité des travailleurs, même sur des distances assez courtes, par exemple à l'intérieur des centres urbains. On admet de plus en plus que la préoccupation première en ce domaine n'est pas la construction de nouvelles infrastructures de transports, mais la fourniture de services de transports, particulièrement de transports publics.

En ce qui concerne l'évolution de l'emploi dans le secteur des transports proprement dits, il est très difficile d'obtenir des chiffres permettant d'établir une distinction entre les personnes qui sont employées par des entreprises publiques et celles qui le sont par des entreprises privées. Les classifications statistiques mettent les transports dans la catégorie des services de communication. On dispose de quelques statistiques ventilées selon les différentes catégories de transport pour les Etats-Unis et l'Europe.

A la fin de 1997, les chemins de fer employaient 8 306 000 personnes pour l'ensemble du monde. La plupart des compagnies de chemins de fer de l'Union européenne et de l'Europe centrale et orientale ont réduit l'emploi. Cette réduction varie de 28,7 pour cent à partir de 1996-97 pour les chemins de fer d'Etat danois (DSB) à une moyenne de 4,3 pour cent pour les pays d'Europe centrale. On a également enregistré des réductions d'emploi dans d'autres parties du monde: Australie, Chine, Etats-Unis, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande et Fédération de Russie.

Le tableau 7.4 présente des chiffres sur l'évolution des divers modes de transport aux Etats-Unis entre 1990 et 1998, chiffres qui font apparaître une forte croissance de l'emploi dans le transport local et interurbain de passagers, cet emploi étant passé de 338 000 personnes à 468 000 au cours de la période considérée.

Tableau 7.4. Nombre de salariés selon les secteurs aux Etats-Unis, moyennes nationales, 1990-1998
(en milliers)

Secteur	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Transports	3 511	3 495	3 495	3 598	3 761	3 904	4 019	4 123	4 276
Chemins de fer	279	262	254	248	241	238	231	227	231
Transport local/ interurbain de passagers	338	354	361	379	404	419	437	452	468
Camionnage et entreposage	1 395	1 378	1 385	1 444	1 526	1 587	1 637	1 677	1 745
Tansports par eau	177	184	173	168	172	175	174	179	180
Transports par air	968	962	964	988	1 023	1 068	1 107	1 134	1 183
Pipelines	19	19	19	18	17	15	15	14	14
Services de transport	336	336	338	352	378	401	418	441	455

Source: United States Department of Labor: *Report on the American workforce* (1999), p. 148.

Le tableau 7.5 porte sur l'emploi dans les différents modes de transport dans les pays de l'Union européenne en 1995, de même que sur le pourcentage de l'emploi des transports par rapport à l'emploi total. Il ressort d'une enquête aléatoire sur 45 compagnies de transport publiques de diverses parties du monde que l'ensemble de ces compagnies employaient un total de 512 000 personnes en 1996¹⁰.

¹⁰ Calculs de l'auteur fondés sur *Jane's Urban Transport Systems*, 16^e édition (1997-98) et 18^e édition (1999-2000).

Tableau 7.5. Emploi dans les transports européens (par mode de transport) — 1995
(en milliers de personnes)

Pays	Chemins de fer	Pipelines	Routes passagers	Routes marchandises	Transports par mer	Transports fluviaux	Transports par air	Voyages/tour-opérateurs	Activités de transport annexes	Transport total	% de l'emploi total
Allemagne	311,0	0,96	198,2	236,2	31,5	11,6	66,8	65,1	355,8	1 277,1	3,7
Autriche	62,8	0,14	35,6	34,8	0	0,5	6,3	8,2	20,5	168,9	5,0
Belgique	41,9	0,01	25,9	42,7	2,3	1,3	12,4	5,8	34,8	167,0	4,5
Danemark	15,7	0,13	22,9	36,9	11,8	–	13,3	5,5	30,5	136,7	5,4
Espagne	41,9	0,1	66,6	240,9	9,6	0,1	32,8	30,6	91,2	513,8	4,0
Finlande	15,2	–	16,4	28,3	8,1	0,3	7,4	3,3	14,8	93,8	4,8
France	181,1	1,28	168,1	270,4	11,4	2,1	59,3	30,7	170,6	895,0	4,0
Grèce	11,9	–	25,5	105,6	3,1	–	5,7	5,0	53,2	209,9	5,4
Irlande	11,1	–	6,7	9,5	1,8	–	5,9	2,9	8,0	45,9	3,5
Italie	162,8	0,51	134,5	268,7	20,1	5,7	20,5	31,0	160,0	803,8	3,6
Luxembourg	3,3	–	1,8	4,0	–	0,1	2,9	0,5	1,2	13,8	6,5
Pays-Bas	26,6	0,19	60,5	102,6	8,7	13,8	32,4	18,0	56,3	319,1	5,9
Portugal	13,1	–	34,1	30,2	1,5	1,1	9,2	5,0	17,2	111,4	2,5
Royaume-Uni	101,5	1,0	112,4	244,7	23,5	0,2	58,0	75,0	203,3	819,5	3,2
Suède	21,6	0	34,2	44,9	12,7	0,7	10,1	7,6	25,9	157,8	3,9
EU 15	1 021,5	4,31	943,3	1 700,2	146,1	37,5	343,1	294,2	1 243,4	5 733,6	3,9

Source: Union européenne: EU transport in figures: Statistical pocketbook — 2000 (Bruxelles, 2000), tableau 1.10.

7.5. Services de distribution

Il est difficile d'obtenir des statistiques sur l'emploi qui soient fiables et ventilées de manière comparable pour la plupart des services de distribution, car, dans la plupart des pays, ces statistiques regroupent l'ensemble des services de distribution ou l'ensemble de l'emploi public ou gouvernemental. Par ailleurs, les statistiques disponibles n'opèrent pas de distinction entre les services publics et les services privés. On présentera toutefois certaines données à l'annexe 2.

L'évolution de l'emploi dans le secteur privé et déréglementé n'est pas uniforme, comme le montre l'exemple des principales entreprises de distribution du Royaume-Uni¹¹. Il est important de noter que, selon les observations qui ont été faites, une part importante des réductions d'emploi sont effectuées pour préparer les réformes structurelles et que la privatisation elle-même (c'est-à-dire le changement de type de propriété) n'est pas toujours le facteur décisif. Les études montrent que l'emploi total des secteurs déréglementés reste relativement constant en raison de ce que les pertes d'emplois dans les activités fondamentales des entreprises privatisées ont été compensées par la création de nouveaux emplois dans des industries diversifiées. Alors que plusieurs des entreprises qui jouissaient d'un monopole dans la fourniture des secteurs réglementés ont enregistré des pertes d'emplois considérables, de nouveaux emplois ont été créés dans des entreprises qui se sont établies sur le marché (fournisseurs de services de télécommunications, producteurs d'électricité indépendants, autres fournisseurs de services). Cependant, la taille et la répartition sectorielle des emplois nouvellement créés sont difficiles à évaluer. Si la sous-traitance entraîne souvent une réduction de l'emploi dans les unités directement touchées, rien n'indique que l'accroissement de ce type de relation provoque une hausse du chômage, du fait que les salariés touchés sont soit mutés au sein de l'entreprise, soit employés par l'entrepreneur privé. On constate en particulier que les salariés les plus qualifiés sont souvent conservés et que les possibilités de réduction des coûts par le biais des réductions d'emplois sont limitées. L'une des tâches essentielles de l'autorité réglementaire est de contrôler la qualité des services offerts, c'est-à-dire de vérifier que les réductions de coûts ne sont pas obtenues par une diminution de la qualité¹².

Cependant, une étude menée récemment pour le compte de la Commission européenne montre que 250 000 emplois ont été perdus dans le secteur de l'électricité et du gaz des pays de l'UE entre 1990 et 1998, mais que cette restructuration s'est faite d'une manière socialement responsable. Il ressort des chiffres de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) qu'il s'est produit une baisse sensible de l'emploi dans le secteur de l'électricité. Cependant, l'ampleur de cette baisse varie sensiblement d'un pays à l'autre, faisant apparaître une forte corrélation entre la réduction de l'emploi et l'ampleur de la restructuration et de la privatisation menées dans le secteur. Si le Royaume-Uni, pays où a eu lieu une vaste restructuration, a enregistré une baisse de l'emploi de 40 pour cent, cet emploi est resté stable ou a augmenté en France et en Espagne, pays qui n'ont pas connu de restructuration en profondeur¹³.

¹¹ W. Pfaffenberger, U. Scheele et K. Salge: *Energieversorgung nach der Deregulierung: Entwicklungen, Positionen, Folgen* (Berlin, éd. Sigma, 1999), p. 72.

¹² *Ibid.*, pp. 72-76.

¹³ ECOTEC: *Effects of the liberalization of gas and electricity markets on employment*, projet de rapport final (2000).

Encadré 7.1

Privatisation et emploi dans les services de distribution au Royaume-Uni

Le nouvel environnement commercial résultant de la privatisation et de la libéralisation au Royaume-Uni a contraint les entreprises à réduire les coûts afin de rester compétitives et d'accroître la valeur de l'investissement des actionnaires. Cependant, la réduction des coûts doit être menée non seulement de manière à éviter des affrontements dommageables avec les syndicats, mais aussi à permettre à la direction des entreprises de poursuivre l'évolution vers des méthodes de travail propres à accroître l'efficacité. Les coûts de main-d'œuvre ne représentant qu'une assez faible partie des coûts totaux (moins de 10 pour cent) et la rentabilité du secteur étant élevée, les entreprises intéressées ont effectué en partie cette opération par le jeu d'augmentations salariales régulières. Cependant, l'emploi a chuté considérablement. Depuis 1990, l'effectif de *PowerGen* est tombé d'un peu plus de 9 000 salariés à un peu plus de 3 000, et celui de *National Power* a diminué encore plus, tombant de 17 000 salariés à environ 3 000. Dans l'ensemble, ces réductions ont été réalisées par l'octroi d'indemnités relativement généreuses, dans le cadre de mesures visant à éviter les licenciements secs.

Source: J. Arrowsmith et T. Edwards: «Industrial relations implications of the liberalisation of the UK electricity sector», *eironline*, déc. 2000, <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/features/UK0012105F.html>.

En avril 2000, le groupe espagnol de production d'électricité *Endesa* a décidé de provisionner 3 milliards d'euros pour couvrir les coûts de réduction des effectifs. Cette mesure touche principalement les filiales d'Amérique latine, où le groupe est très puissant et compte supprimer 8 958 emplois. A l'échelle mondiale, *Endesa* a l'intention de faire baisser le nombre de ses salariés de 34 916 à 22 000¹⁴.

En Argentine, la compagnie d'électricité de Buenos Aires (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires – SEGBA) employait 20 000 personnes avant la privatisation. Dans la période qui a précédé immédiatement celle-ci, en 1992, ce nombre est tombé à 17 600. Les sept compagnies privées qui ont succédé aux SEGBA ont continué à réduire l'emploi, si bien que, en juin 1999, les effectifs ne représentaient plus que 6 618 personnes.

Les informations sur l'emploi dans l'administration locale et les conséquences de la restructuration pour les salariés de la région de l'Asie et du Pacifique sont extrêmement limitées. Il ressort des recherches internationales menées sur un certain nombre de secteurs que la constitution de sociétés et la privatisation entraînent généralement des réductions de l'emploi total et une intensification du travail. On constate habituellement une baisse de l'emploi total, même lorsque c'est une équipe interne qui emporte l'adjudication. Ainsi, en l'absence d'améliorations techniques dans la fourniture des services, il se produit le plus souvent une intensification des tâches pour les travailleurs.

¹⁴ F. Musseau: «Le géant espagnol de l'électricité supprime plus de 12 000 emplois», *Le Temps* (Genève), 5 avril 2000.

8. Impact sur les conditions de travail et d'emploi dans les services municipaux

La décentralisation et la privatisation font l'objet d'une littérature abondante mais on a peu d'éléments d'information à propos de leur impact sur les conditions de travail et d'emploi dans les services municipaux. La situation semble varier beaucoup selon le secteur d'activité, la catégorie professionnelle ou la région géographique, et selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes. Les informations dont on dispose ont pour l'essentiel un caractère qualitatif et souvent «anecdotique». Etant donné que, fréquemment, elles ne sont pas ventilées par secteur économique, par secteur privé ou public ou par niveau d'administration central ou local, on ne dispose guère de données statistiques. Toutefois, des recherches plus approfondies ont été effectuées dans certains pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis¹.

Les effets de l'externalisation de divers services municipaux ont été étudiés dans plusieurs villes, grandes ou moyennes, des Etats-Unis. Il est apparu que les gains de productivité ainsi obtenus ne sont pas dus à de bas salaires mais à un meilleur rendement individuel par unité de temps. Les différences de coûts s'expliquent par le fait que les sous-traitants: 1) accordent à leurs salariés moins d'heures chômées (congés ou absences) rémunérées; 2) lorsque cela est possible ont recours à temps partiel à des travailleurs peu qualifiés; 3) confient plus souvent aux cadres la responsabilité de l'entretien des équipements; 4) donnent plus souvent à leurs cadres supérieurs la faculté d'embaucher et de licencier; 5) recourent plus souvent à des systèmes de primes; et que leurs entreprises 6) sont à moins forte intensité de main-d'œuvre (davantage de biens d'équipement plus productifs); 7) et disposent d'effectifs plus jeunes qui ont moins d'ancienneté; par ailleurs 8) chaque chef d'équipe supervise un plus grand nombre de travailleurs.

Les gains de productivité découlent parfois d'une réduction des salaires ou du temps de travail, ou des deux, comme il ressort d'études sur les appels d'offres obligatoires au Royaume-Uni. L'étude de la Commission de vérification des comptes a mis en évidence une baisse des rémunérations dans les services d'entretien des locaux (services composés principalement de femmes et de travailleurs immigrés), mais non dans d'autres services visés par les appels obligatoires à la concurrence. Une étude du Département de recherche sur le travail, appuyé par les syndicats, a fait apparaître une baisse des rémunérations dans 12 pour cent des cas, une réduction du temps de travail dans 17 pour cent des cas, les rémunérations et conditions d'emploi étant restées les mêmes dans 26 pour cent des cas. Dans le secteur privé, la tendance est à des rémunérations de base plus faibles et à des primes plus élevées; une étude a montré que les services les plus menacés par les appels d'offres sont ceux dans lesquels les coûts de main-d'œuvre représentent une proportion élevée des coûts globaux et ceux où les taux de rémunération en vigueur localement pour les catégories de personnes employées par le secteur privé sont nettement inférieurs à ceux négociés pour la main-d'œuvre directement employée par les services municipaux.

¹ Pour un complément d'information sur les Etats-Unis et le Royaume-Uni, voir B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, Programme des activités sectorielles, document de travail (Genève, BIT, à paraître); pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, voir M. Paddon: *Social and labour consequences of the decentralization and privatization of municipal services: The cases of Australia and New Zealand*, Programme des activités sectorielles, document de travail (Genève, BIT, à paraître).

Quoi qu'il en soit, les facteurs qui ont une influence sur les conditions de travail et d'emploi n'apparaissent pas toujours clairement. A titre d'exemple, en ce qui concerne les rémunérations, il ne peut être établi si c'est le secteur public (à l'échelle centrale ou locale) ou le secteur privé qui offre les meilleures conditions. Souvent, même si le secteur public de pays en développement ou en transition par exemple fixe officiellement le niveau des rémunérations, il arrive que ces rémunérations ne soient pas effectivement ou régulièrement versées. D'une manière générale, les modalités de travail dans le service public se sont assouplies, mais de façon très variable. La charge et l'intensité de travail semblent s'être accrues dans tous les secteurs prestataires de services municipaux, qu'ils soient privés ou publics. L'impact de cette évolution est rarement pris en compte au moment d'évaluer l'efficacité et la qualité de la prestation des services. Le statut et les conditions d'emploi sont extrêmement variés dans tous les secteurs mais il semble que l'on trouve désormais, dans une même institution, à la fois des contrats flexibles hors normes et les contrats habituels de la fonction publique. Etant donné que les secteurs qui assurent des services municipaux se trouvent fréquemment à des stades différents de développement, ce chapitre présente les informations et données disponibles en fonction des différents secteurs.

8.1. Education

Les systèmes plus décentralisés diffèrent par les modalités d'allocation des ressources affectées aux dépenses de personnel. Dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), les autorités municipales répartissent les ressources entre les écoles suivant leurs propres critères, mais les associations de municipalités ont leur mot à dire sur les critères à appliquer. Dans certains pays, les ressources doivent correspondre aux normes établies par la législation nationale ou servir au perfectionnement professionnel des enseignants. Au Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles, Irlande du Nord), les ressources consacrées à l'essentiel des dépenses de personnel et de fonctionnement sont réparties de façon plus strictement définie en fonction des normes de gestion locale des écoles, entre les écoles, gérées par un conseil d'administration, et les autorités locales d'éducation, qui administrent les ressources destinées aux salaires de certains personnels (conseillers d'orientation) et à l'élaboration des programmes d'enseignement. Au Royaume-Uni, l'âge et le nombre des étudiants sont les principaux éléments qui déterminent le montant des allocations. En Ecosse, il semble que les normes établies pour la gestion déléguée des écoles se fondent sur des critères géographiques et sociaux en tenant compte des disparités qui existent entre les écoles et qu'elles doivent garantir l'égalité de traitement. Par ailleurs, les politiques d'affectation des ressources adoptées en Suède en 1993 après une première décentralisation visent à garantir des conditions de financement équivalentes entre les municipalités et les comtés.

Les régimes budgétaires décentralisés qui ne tiennent compte que du nombre d'élèves sont critiqués au motif qu'ils défavorisent les établissements dont le personnel a plus de qualifications, d'expérience et d'ancienneté. Les établissements qui occupent une proportion élevée de personnel confirmé, enseignants et autres, peuvent être forcés de réduire d'autres dépenses ou de recruter des enseignants plus jeunes et moins expérimentés pour éviter les déficits. Aux Pays-Bas, dans les établissements secondaires, pour atténuer les contraintes budgétaires qui poussent à engager des personnes plus jeunes, moins expérimentées ou sous-qualifiées, les subventions émanant d'entités supérieures sont réajustées en fonction de l'âge moyen des effectifs de l'établissement².

² EURYDICE, 2000, *ibid.*, pp. 135-136, 166 pour la Suède, et 199 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

En dépit du fort degré de décentralisation des décisions de recrutement, la fixation des rémunérations du personnel enseignant, dans les pays nordiques et au Royaume-Uni, reste fortement centralisée. Dans les pays nordiques, à l'exception de la Suède, les municipalités, en tant qu'employeurs, doivent respecter les conditions négociées à l'échelle nationale — salaires, temps de travail —, mais des dispositions prises récemment donnent plus de latitude aux autorités locales pour fixer ces conditions. Au Danemark, les personnes qui réalisent les objectifs éducatifs définis dans les normes fixées à l'échelle centrale ou qui acceptent des responsabilités supplémentaires ont droit à une rémunération plus élevée. En Norvège, depuis 1999, il est possible de prévoir au niveau local des ajustements aux salaires fixés à l'échelle nationale. En Islande, certaines municipalités accorderaient des rémunérations supérieures à celles convenues à l'échelle nationale. En Suède, un cadre négocié au niveau national définit les rémunérations et autres conditions d'emploi (temps de travail hebdomadaire, congés, formation continue) mais, à l'échelle locale, les rémunérations effectives sont négociées individuellement. Au Danemark, en Finlande et en Suède, les rémunérations du personnel non enseignant sont négociées à l'échelle centrale. En Islande et en Norvège, elles sont déterminées au niveau local³.

Le Royaume-Uni (Angleterre, pays de Galles), qui est à certains égards le plus décentralisé des pays européens, est le plus centralisé en ce qui concerne la fixation des salaires, du moins ceux des enseignants. A la fin des années quatre-vingt, avant l'introduction de la gestion locale des écoles, la négociation collective avait été supprimée. Les rémunérations des enseignants sont maintenant fixées par le gouvernement central à partir des recommandations d'un conseil consultatif qui examine les arguments des parties intéressées, notamment la direction de l'école et les syndicats d'enseignants.

Dans les pays européens où le budget et la prise de décisions sont davantage centralisés, la tendance est à subordonner la fixation des salaires à des normes établies à l'échelle centrale. A titre d'exemple, en Allemagne, les taux de rémunération du personnel non enseignant se fondent sur les réglementations de la fonction publique qui s'appliquent aux agents contractuels. En revanche, en Autriche, le personnel technique des écoles primaires et de nombreuses écoles secondaires est rémunéré en fonction des normes nationales⁴.

Dans quelques pays européens, il existe un système mixte qui oblige les autorités municipales à fixer les salaires en fonction de normes établies à un niveau plus élevé. En Belgique, les municipalités rémunèrent le personnel d'entretien des locaux des écoles sur la base de réglementations municipales ou provinciales mais, conformément à la législation nationale, elles doivent observer les normes opérationnelles qui s'appliquent à tous les lieux de travail. En Irlande, les commissions municipales de formation professionnelle, qui attribuent des ressources aux institutions, engagent aussi et rémunèrent le personnel mais les rémunérations du personnel enseignant sont déterminées en fonction de normes négociées à l'échelle nationale, tandis que celles du personnel non enseignant le sont par voie de réglementation⁵.

Aux Etats-Unis, ces dernières années, il n'y a pas eu dans les systèmes traditionnellement décentralisés de modification substantielle du niveau de fixation des rémunérations, étant donné que les rémunérations ou salaires du personnel enseignant ou non enseignant continuent d'être négociés, pour l'essentiel, à l'échelle du district scolaire local (municipalité ou comté).

³ *Ibid.*, pp. 134-135.

⁴ *Ibid.*, p. 140.

⁵ *Ibid.*, pp. 141 et 143.

Peu d'éléments indiquent que, dans les pays en développement à revenu intermédiaire ou faible, la décentralisation, en soi, ait été préjudiciable aux rémunérations des enseignants et aux autres conditions d'emploi; ces pays ont davantage souffert, dans les années quatre-vingt, de l'impact des mesures d'ajustement structurel qui ont réduit les dépenses du secteur public. Toutefois, en particulier dans certains pays latino-américains, la décentralisation a contribué à diminuer le pouvoir de négociation des syndicats d'enseignants, lesquels, par conséquent, sont moins en position d'intervenir lorsque les conditions de rémunération et de travail se détériorent. Les syndicats ont donc été obligés, parfois dans des conditions de négociation difficiles, de concentrer leur capacité d'action, limitée, sur chaque municipalité ou école privée locale. Dans certains cas, ils ont dû lutter contre des pratiques d'embauches restrictives et des mesures d'austérité locales dictées par des politiques d'ajustement structurel qui obéissent à des impératifs financiers, situation qui est aussi défavorable à la représentation syndicale⁶. L'exemple du Chili est caractéristique. Au cours des années qui ont suivi l'instauration du régime militaire, la décentralisation dans ce pays a été l'une des plus rapides et plus poussées au monde.

Encadré 8.1

La «municipalisation» des écoles chiliennes

Après le renversement du gouvernement démocratique en 1973, il y a eu une première période de décentralisation — en fait, une centralisation déguisée puisque les nouvelles autorités régionales ou municipales étaient nommées à l'échelle centrale et dépendaient largement de Santiago — puis une décentralisation plus classique au début et au milieu des années quatre-vingt. Presque toutes les écoles primaires et secondaires publiques sont alors passées sous le contrôle des municipalités, lesquelles exerçaient à la fois une autorité administrative et économique, et la plupart des établissements d'enseignement technique ou professionnel sont devenus privés. En 1986, presque toutes les écoles primaires et secondaires étaient dirigées par les municipalités. Alors que, dans un premier temps, ces établissements étaient suffisamment dotés en ressources pour garantir le respect des normes éducatives, la dégradation régulière des mécanismes de financement des établissements municipaux d'enseignement a conduit, les années suivantes, à des difficultés dans bien des domaines, en particulier à des inégalités d'équipements et de ressources entre municipalités riches et municipalités pauvres, ces dernières ayant une assiette fiscale plus étroite, moins de ressources et, par conséquent, un budget de fonctionnement plus faible.

Les conséquences pour le personnel et les services éducatifs ont été multiples: licenciements arbitraires; instabilité de la main-d'œuvre et rotation élevée des effectifs; réductions salariales en raison de la baisse des subventions de l'Etat et absence virtuelle de participation des éducateurs à l'élaboration ou à la réorientation de la politique éducative. Une évaluation de 1994 des pouvoirs publics indique que la décentralisation n'avait pas débouché sur des mécanismes stables ou cohérents de participation des enseignants aux décisions en matière d'éducation. Le rétablissement en 1990 des droits syndicaux et le recours à la grève des syndicats d'enseignants, malgré les restrictions persistantes aux droits de négociation collective des fonctionnaires, auraient permis d'accroître les salaires et d'améliorer d'autres conditions, mais les écoles restent décentralisées et, le plus souvent, dans le primaire et le secondaire, elles relèvent du secteur privé.

Sources: P. Hillgartner et G. Brent Hall: The process of education decentralization and planning the Zona Norte of Santiago, Chile: Developing a spatial dimension support system for inter-municipal problem resolution (EGIS Foundation, Maine, 2000), pp. 2-3; BIT, 1996, *op. cit.*, p. 73; Internationale de l'éducation: baromètre de l'IE sur les droits humains et syndicaux dans le secteur de l'éducation, 1998 (Bruxelles, 1998), p. 120; UNESCO: Rapport mondial sur l'éducation, 2000, *op. cit.*, annexe III, tableau 10.

8.2. Services de santé

Une étude approfondie relative à l'impact de la privatisation sur les conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé a été élaborée en 1998 aux fins de la réunion paritaire du BIT sur cette question. De plus, des études du BIT ayant trait

⁶ BIT: *L'incidence de l'ajustement structurel*, *op. cit.*, pp. 72-73.

à certains pays de l'Europe occidentale et des Amériques⁷ apportent des informations à propos de l'impact de la privatisation sur certains aspects du travail. Néanmoins, les incidences de la décentralisation et de la privatisation sur les effectifs municipaux des services de santé ont rarement été analysées⁸. Quelques études ont été réalisées dans des pays en développement, notamment le Bénin, l'Ouganda et la Zambie⁹. Ces études, qui portaient sur la motivation des travailleurs de la santé dans des institutions décentralisées, permettent aussi de tirer des conclusions sur l'évolution des conditions de travail et d'emploi. La décentralisation et le transfert de gestion aux autorités locales ont mis à jour des problèmes. Il apparaît que le mécontentement des travailleurs de la santé a été exacerbé par la baisse de leurs revenus — allocations financières plus faibles, voire non-paiement des salaires — et par le fait qu'ils ne relèvent plus de la fonction publique.

Aux Philippines, dans les services de santé, les travailleurs des autorités locales (provinces, villes, municipalités) jouissent en principe de la stabilité de l'emploi, mais dans la pratique ce n'est pas toujours le cas. Les gouverneurs et maires sont élus tous les trois ans et beaucoup d'éléments d'information indiquent qu'il est difficile pour un travailleur de la santé de conserver son poste, en particulier si on le soupçonne d'être proche d'un parti politique opposé à celui du gouverneur ou du maire. La même préoccupation est exprimée dans une étude à paraître de l'OMS sur les autorités gouvernementales et les systèmes de santé¹⁰.

Dans le même pays, il est devenu manifeste que, en raison de la décentralisation, les rémunérations ne sont pas uniformes et que les municipalités les plus démunies octroient moins de prestations aux travailleurs de la santé. Le personnel des établissements décentralisés ne perçoit qu'environ 80 pour cent des salaires et prestations du personnel occupé à l'échelle centrale. Par ailleurs, les rémunérations des travailleurs du secteur public sont généralement plus élevées que celles de leurs homologues du secteur privé. De plus, les premiers ont droit à des prestations et des primes plus nombreuses et plus élevées — entre autres, allocations pour l'achat de tenues de travail et les frais de blanchisserie, allocations de subsistance, prêt au logement, assurance santé, prime de productivité, treizième mois, congé maladie, congés payés, prestations de retraite, prestations de fonds de prévoyance¹¹. Autre aspect de l'évolution des conditions d'emploi et de travail: les possibilités de développement des ressources humaines. Les effectifs du Département de la santé continuent de bénéficier de divers avantages — cours de perfectionnement, perspectives de carrière dans le domaine de la santé, système d'avancement — et, parce qu'il y a parfois moins de fonctionnaires en concurrence, ces possibilités sont même plus élevées. Quant aux effectifs des établissements décentralisés, ils ont besoin de nouvelles possibilités d'éducation et de formation pour mieux s'adapter au nouveau cadre

⁷ G. Ullrich (ouvrage publié sous la direction de): *Labour and social dimensions of privatization and restructuring: Health care services* (Genève, BIT, 1998).

⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, en particulier sur les Philippines, voir: *Public services reforms and their impact on health sector personnel* (Genève, BIT, 2000).

⁹ Kasa Pangu résume les résultats de ces études dans l'article «Health workers motivation in decentralised settings: Waiting for better times?», dans P. Ferrinho et W. Van Lerberghe: *Providing health care under adverse conditions: Health personnel performance and individual coping strategies* (Anvers, 2000), pp. 21-31.

¹⁰ OMS: *Local governments and health systems: Opportunities and challenges* (à paraître).

¹¹ I.C. Sia: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», OIT/OMS, *op. cit.*, pp. 154-156, p. 159.

institutionnel dans lequel ils travaillent. Toutefois, on ne peut pas beaucoup attendre des autorités locales, lesquelles doivent consacrer leurs maigres ressources à d'autres priorités.

8.3. Transports

En Europe, la rationalisation interne des entreprises est un point fondamental. Les mesures de restructuration ont non seulement consisté à simplifier l'organisation et à améliorer les procédures en place pour accroître la productivité mais aussi, pour l'essentiel, à procéder à des suppressions d'emplois (programmes systématiques de licenciement) pour réduire à court terme les coûts. Il est difficile de convaincre les travailleurs que les licenciements et les diminutions de salaires et de rémunérations répondent à la nécessité d'une restructuration et d'une modernisation profondes. Les partenaires sociaux ont la possibilité de veiller à la stabilité de l'emploi et n'ont pas à renoncer à certains principes fondamentaux relatifs à l'organisation du travail. Ils peuvent aussi lutter contre la «surréglementation» et laisser aux entreprises assez de latitude en ce qui concerne les rémunérations (systèmes de primes) et le temps de travail.

Certaines entreprises de transport ont déjà recours à de nouveaux modes d'organisation du travail, travail en groupe par exemple, qui comportent parfois un degré très élevé d'autogestion ou de responsabilités définies. Les mesures visant à attirer la clientèle et à la fidéliser, et qui font intervenir activement les salariés à tous les niveaux, peuvent beaucoup contribuer à asseoir l'identité de l'entreprise. Des centres de profit, des structures de gestion simplifiées et l'instauration d'une culture de la confiance sont importants pour le succès des entreprises de transports publics. Très souvent, la création d'une image de marque sert à promouvoir, au sein d'une entreprise, l'orientation vers des valeurs communes. Toutefois, il reste essentiel que les partenaires sociaux permettent aux entreprises une plus grande liberté d'action¹².

Il ressort d'une enquête effectuée en 1997 au Royaume-Uni sur les chauffeurs d'autobus¹³ que:

- les salaires et horaires hebdomadaires sont les plus élevés dans les entreprises municipales et les plus faibles dans le groupe *Stagecoach*;
- la plupart des entreprises prévoient plusieurs taux de salaire différents pour les chauffeurs d'autobus; les écarts entre les salaires les plus élevés et les plus faibles, prévus dans les accords collectifs, vont jusqu'à 60 pour cent, la moyenne s'établissant à 16,9 pour cent;
- l'existence de taux différents et de structures «doubles» de rémunération tient souvent à des différences des conditions d'exploitation dans les localités couvertes par l'accord collectif, des caractéristiques des véhicules et d'ancienneté;
- les nouvelles recrues perçoivent souvent des salaires inférieurs, assortis parfois de conditions d'emploi différentes (par exemple en ce qui concerne les congés payés ou les indemnités de maladie);
- la durée moyenne du travail hebdomadaire des chauffeurs est de 39,42 heures;

¹² H. Dombrowsky: «Social dialogue, a success factor», *Public Transport International*, 1997/5, pp. 26-28.

¹³ Transport and General Workers' Union (T&G): *Busworkers' survey 1997* (avril 1997).

-
- en moyenne, les accords collectifs prévoient 25 jours de congés payés, un des quatre accords à l'examen en prévoyant 20;
 - un accord seulement sur quatre prévoit des congés de compensation; ce type de congé est moins fréquent qu'il ne l'est, en général, dans les conditions d'emploi établies par convention collective;
 - on enregistre une diminution des droits à indemnités de maladie et du montant de ces indemnités, ainsi que l'instauration d'un délai de carence;
 - certains accords prévoient des jours de congés supplémentaires pour les chauffeurs victimes d'agression.

La décentralisation et la privatisation peuvent revêtir d'autres aspects — surcroît de pression du travail, modification des tableaux de service — et entamer la satisfaction au travail. Il ressort d'une enquête effectuée en Allemagne¹⁴ que les chauffeurs de bus du secteur public sont confrontés à des problèmes complexes, d'où des tensions physiques et psychiques qui peuvent même les empêcher de conduire. Le travail posté est un facteur important de maladie professionnelle. Il est inévitable mais il devrait tenir compte des études ergonomiques et des critères de la médecine du travail. La coopérative d'assurance professionnelle des travailleurs du rail (tramway, métro, train) (BG Bahnen) a procédé à des recherches pour déterminer quelle organisation des tableaux de service permettrait de répondre à la fois aux besoins opérationnels et à ceux des salariés. Elle a conclu que le travail posté peut entraîner des troubles considérables des rythmes biologiques et de la structure du sommeil, et nuire beaucoup à la vie familiale et sociale. Il peut également entraîner de graves problèmes de santé à long terme. L'analyse des tableaux de service des entreprises de transport qui ont participé à l'enquête a montré que les périodes de travail ne correspondaient pas à «l'horloge biologique» des salariés, que le temps de repos octroyé coïncidait avec des périodes inappropriées le week-end et, surtout, que les chauffeurs ne pouvaient guère choisir leurs horaires de service. En outre, l'enquête susmentionnée a fait apparaître une forte corrélation entre la satisfaction qu'apporte le temps de loisirs et la satisfaction au travail en général. Les systèmes rigides de travail posté obligent les salariés à organiser leur vie sociale et familiale et leurs loisirs en fonction des exigences professionnelles.

L'objectif étant d'élaborer des tableaux de service qui répondent plus effectivement aux préférences des chauffeurs, plusieurs modèles de tableaux ont été définis et mis en place à titre d'essai dans quatre entreprises de transport, avec la collaboration de tous les intéressés. Certains participants se sont montrés très ouverts aux innovations, d'autres y ont été beaucoup plus réticents. Les modèles suivants ont été élaborés et essayés.

Modèle participatif

Dans une entreprise rurale de transport en commun, les modalités de constitution des groupes de travail ont été modifiées pour supprimer les avantages en matière d'horaires de travail dont les chauffeurs plus âgés bénéficiaient par rapport à leurs collègues plus jeunes. De plus, il a été donné aux chauffeurs la possibilité de participer aux décisions concernant les périodes d'astreinte, et un mécanisme de permutation des périodes de service a été établi. Ces modifications, pourtant relativement modestes, ont permis d'établir les tableaux de service de façon plus transparente et plus équitable et d'accroître la participation des salariés.

¹⁴ Voir A. Grösbrink et J. Weymann: «New approaches to duty roster organization», *Public Transport International*, 6/99, pp. 14-17.

Choix du tableau de services

Au stade de la planification, plusieurs tableaux de services peuvent être proposés aux chauffeurs, ce qui leur permettra, dans une certaine mesure, de concilier leurs préférences ou leurs besoins avec les exigences du service. Cette possibilité de choix comporte aussi pour les salariés celle de participer aux décisions. Toutefois, ce modèle reste fondé sur des tableaux de services rigides, et les périodes de travail continuent d'être planifiées suivant des méthodes traditionnelles. Néanmoins, on a constaté dans ce cas une amélioration de la satisfaction au travail des chauffeurs.

«Travail mixte» et planification en groupe des tableaux de services

Cette approche passe par une profonde modification de l'organisation du travail. Les périodes de travail sont planifiées de façon à ce que les chauffeurs puissent effectuer pendant une semaine des tâches mixtes et se réunir une fois par semaine pour examiner leurs problèmes communs. Dans le cadre du travail mixte, les chauffeurs effectuent également des tâches administratives. En outre, les tableaux de services peuvent être modifiés au sein du groupe, lequel peut tenir directement compte des suggestions relatives à l'organisation du tableau de services et des souhaits des chauffeurs. Ce modèle prévoit de nouvelles tâches pour les chauffeurs et permet de prendre part aux décisions sur les périodes de travail. Il incite également les salariés à tenir davantage compte des exigences de la clientèle.

8.4. Services publics de distribution

Alors que les adversaires de la privatisation des services publics de distribution affirment souvent que la recherche du profit conduit nécessairement à des suppressions d'emplois, à un affaiblissement du rôle des syndicats et à une détérioration des conditions de travail, il est surprenant de constater que les études à ce sujet sont rares et qu'elles ne débouchent que sur des conclusions relativement vagues¹⁵. Dans bien des pays, les conditions de travail sont assez bonnes, les entreprises publiques de distribution ont des structures internes extrêmement rigoureuses et la sécurité de l'emploi y est bonne, grâce notamment à l'existence de marchés du travail internes. Les entreprises publiques disposent généralement de structures formelles de collaboration et de consultation et fonctionnent selon les principes du service public. En ce qui concerne l'impact de la déréglementation et de la privatisation, toutes les études font état d'un degré élevé d'incertitude parmi les salariés et du fait que, de plus en plus, les privatisations font, parmi les salariés, des perdants et des gagnants. La tendance à l'externalisation est souvent assortie d'une dégradation des conditions de travail, d'un accroissement de la charge de travail et de l'introduction de contrats à durée déterminée, d'où des relations tendues entre les salariés qui subissent cette évolution et les autres. Néanmoins, la direction de ces entreprises ayant plus de marge de décision, la situation régionale ou locale est davantage prise en compte pour ce qui est des conditions de travail et d'emploi. De plus, les privatisations ont mis fin aux principes traditionnels du service public et, en raison de l'orientation plus marquée sur les services et la clientèle, beaucoup d'entreprises ont lancé des programmes internes d'éducation et de formation. Des sections du rapport du BIT pour la Réunion tripartite de 1999 sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des

¹⁵ W. Pfaffenberger, U. Scheele et K. Salge: *Energieversorgung nach der Deregulierung: Entwicklungen, Positionen, Folgen* (Berlin, éd. Sigma, 1999), pp. 77-78.

services publics de distribution portent sur les conditions de travail et d'emploi et présentent la situation dans le monde des effectifs de ce secteur¹⁶.

Outre les réductions d'effectifs, les relations d'emploi ont considérablement évolué du point de vue qualitatif et on est passé d'emplois à temps plein stables à des emplois à temps partiel, à durée déterminée ou temporaires. Pour une grande part, le passage à des formes atypiques d'emploi est lié à l'externalisation des activités¹⁷. La législation de l'Union européenne relative au transfert d'entreprises prévoit que les effectifs existants doivent être transférés dans la nouvelle entreprise pour une période de temps déterminée et que les conditions d'emploi ne peuvent être modifiées que dans une certaine mesure. Toutefois, l'externalisation a eu souvent pour effet de nuire à l'emploi, aux rémunérations et à l'avancement: souvent, les nouvelles entreprises ne relèvent pas des accords de négociation collective qui s'appliquent aux travailleurs du secteur¹⁸.

Pour évaluer l'impact de la libéralisation du marché dans l'Union européenne sur la situation qualitative de l'emploi, il est important de prendre en compte un certain nombre d'observations fondamentales sur l'emploi dans le secteur de l'électricité. Elles ont trait aux répercussions des restructurations:

- dans la plupart des Etats membres, les effectifs de ce secteur sont vieillissants, les personnes de plus de 45 ans y étant largement majoritaires, ce qui a permis aux entreprises de procéder aux restructurations d'une façon «socialement responsable» en recourant aux départs volontaires à la retraite;
- les femmes sont considérablement sous-représentées (moins de 20 pour cent de la main-d'œuvre) et effectuent pour la plupart des tâches administratives et de bureau; il ne semble guère que la place plus importante accordée aux services à la clientèle ait donné lieu à une augmentation sensible de la proportion de femmes dans ce secteur;
- on constate dans le secteur une propension très forte à l'emploi à des postes semi-qualifiés, à des postes techniques qualifiés et à des postes de cadres moyens;
- traditionnellement, le secteur permettait d'espérer un «emploi à vie» et souvent les techniciens pouvaient être promus à des postes d'encadrement;
- autrefois, les services publics de distribution ne privilégiaient guère la stratégie commerciale, le développement de l'activité, la gestion de projets et les services à la clientèle;
- manifestement, on privilégie maintenant de nouvelles qualifications qui diffèrent assez des métiers traditionnels, et la question se pose de l'éventuelle transférabilité des effectifs en place dans des postes exigeant de nouvelles qualifications et aptitudes — entre autres, technologies de l'information et de la communication, marketing, service à la clientèle, gestion de projets, commerce de produits énergétiques, protection commerciale;

¹⁶ BIT: *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution, Genève, 1999.

¹⁷ Public Services International (PSI): *Research Network News*, n° 38 (déc. 2000).

¹⁸ ECOTEC: *Effects of the liberalization of gas and electricity markets on employment*, projet de rapport final (2000), p. 10.

-
- l'externalisation de fonctions «non essentielles» est manifeste; dans certains cas, elle a eu des conséquences néfastes et on a décidé d'internaliser un certain nombre de ces fonctions¹⁹.

Le rapport *Energy Utilities 2010*, élaboré pour UNISON Energy²⁰, indique que, au Royaume-Uni, ce secteur a enregistré depuis sa privatisation un accroissement considérable de la productivité (en monnaie constante par salarié, elle a doublé depuis la privatisation) et la plupart des analystes prévoient des gains supplémentaires grâce à des investissements dans les technologies de l'information, à la restructuration d'entreprises, à des formes de travail souples et à l'externalisation. Pourtant, la perspective d'autres suppressions d'emplois est considérablement plus faible qu'elle ne l'était. La plupart des services publics de distribution prévoient de diminuer le nombre d'emplois d'une manière globale mais l'accent devrait être davantage mis sur le remplacement des travailleurs affectés à des tâches «non essentielles», en recourant à des agences de travail, ou sur le recrutement de personnes dans le cadre de contrats à court terme ou de contrats temporaires. De plus, il est probable qu'il sera davantage demandé au personnel des entreprises multiservice de travailler dans des services très divers du domaine de l'énergie ou non.

L'apparition d'entreprises multiservice plus intégrées, fermement décidées à se développer dans des marchés non réglementés et à l'étranger, pourrait créer de nouvelles possibilités d'emploi (en particulier dans les services). Le recours croissant à l'externalisation qui est prévu devrait aussi déboucher sur l'expansion des études de commercialisation, sur un temps de travail plus long et plus flexible et sur une concurrence acharnée entre divisions commerciales. Cette intensification de la concurrence aura des conséquences considérables sur les conditions de rémunération et de travail, l'accent étant mis sur le «taux du marché», sur les systèmes de rémunération au rendement et sur la flexibilité de la main-d'œuvre. Les constantes réductions de coûts pourraient également nuire à l'avenir aux plans sociaux et aux mesures de retraite anticipée. Les nouvelles techniques de gestion et la promotion d'une culture d'entreprise davantage axée sur la clientèle comporteront plus d'obligations pour le personnel, lequel sera soumis à une «révolution permanente» dans le cadre de nouvelles modalités de travail — y compris des systèmes de gestion en équipe plus sophistiqués et des programmes d'autonomisation.

En France, en janvier 1999, un accord-cadre sur la réduction du temps de travail et sur de nouveaux recrutements a été conclu chez EDF/GDF, l'entreprise nationale de distribution de gaz et d'électricité, par la direction et les cinq principaux syndicats. Cet accord faisait suite à un accord de 1997 qui n'avait été ratifié que par des syndicats minoritaires, puis annulé par les tribunaux, les syndicats non signataires l'ayant contesté. Les salariés ont voté massivement pour le nouvel accord qui couvre 141 000 salariés. Il prévoit une réduction du temps de travail hebdomadaire (de 38 à 35 heures), sans diminution du salaire mensuel.

Dans la région Asie-Pacifique, on estime que la privatisation et la transformation en sociétés commerciales d'entreprises de service public ont souvent conduit à une baisse des salaires et à une détérioration des conditions de travail. C'est le cas en Australie où les salaires des travailleurs moins qualifiés et des travailleurs manuels sont généralement plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé. Toutefois, dans certains cas, les salariés ne sont pas désavantagés par la privatisation et sont mieux rémunérés. Les incidences sur l'emploi dépendent souvent du pouvoir de négociation des travailleurs, et les travailleurs très qualifiés sont parfois mieux rémunérés en cas de privatisation.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 5-7.

²⁰ UNISON Energy: *Energy Utilities 2010* (Londres).

9. Résumé: analyse comparative

Comme indiqué dans les chapitres précédents, il est très difficile de déterminer des tendances très précises pour ce qui est de l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux. En outre, les situations peuvent varier à l'intérieur d'un même secteur ou d'une même région géographique, même pour un niveau de développement analogue. Néanmoins, nous tenterons dans les paragraphes qui suivent de formuler une série de questions pouvant faciliter une évaluation systématique de la situation du personnel et de la gestion des services municipaux, ainsi qu'une évaluation de l'impact des changements sur l'efficacité et la qualité de ces services.

Décentralisation et privatisation: grandes tendances

- En dépit de l'augmentation de la population urbaine, les activités des services municipaux représentent une part relativement faible du PIB et un pourcentage limité du nombre d'emplois publics et du nombre total d'emplois dans de nombreux pays. Dans les pays où le rôle joué par les collectivités locales est traditionnellement plus grand, l'importance des services municipaux est plus nette.
- La décentralisation revêt diverses formes politiques et administratives. Il peut s'agir d'une décentralisation interne, à savoir d'une délégation des pouvoirs à un niveau inférieur de la hiérarchie, ou d'une décentralisation externe, dans le cadre de laquelle l'autorité est transférée à des unités nouvellement créées.
- Les services municipaux sont financés de différentes façons mais on reconnaît aujourd'hui généralement qu'ils ne peuvent plus être fournis sans la participation, même partielle, du secteur privé. C'est pourquoi il convient de définir le rôle que le secteur privé sera amené à jouer à cet égard, dans l'intérêt général.
- Du fait de l'intérêt ou de la capacité limités du secteur privé à assurer la prestation complète de certains services, ou encore de la réticence des collectivités locales à totalement abandonner ces services pour les confier à des fournisseurs privés, des partenariats public-privé et d'autres formes de partage des services ont vu le jour.
- Le fait que des services municipaux puissent également être assurés par des prestataires privés ne diminue pas nécessairement le rôle et la responsabilité de l'Etat. En effet, la prestation des services d'utilité publique est soumise à une obligation de service universel et équitable, ce qui doit être garanti par l'Etat et par la réglementation.
- Les services municipaux ont été ouverts à la concurrence principalement par sous-traitance au secteur privé ou par appels d'offres au sein du service public. Même si la concurrence semble accroître l'efficacité, elle peut nuire aux relations professionnelles et à l'esprit de service public, c'est-à-dire à l'attachement du personnel à sa mission.
- La décentralisation et la privatisation ont eu une incidence sur la gestion des ressources humaines dans de nombreux pays, et notamment la décentralisation en matière de détermination des salaires. Le transfert de pouvoirs aux autorités locales peut créer davantage de flexibilité et améliorer l'efficacité et la qualité, mais le gouvernement central hésite souvent à perdre le contrôle des dépenses salariales totales du service public.

Efficiency, quality and decent work

- Selon de nombreux chercheurs, la privatisation et la concurrence amélioreraient l'efficacité des services municipaux. Néanmoins, certaines voix s'élèvent pour mettre en garde contre une simplification du calcul des dépenses qui ne tiendrait pas compte de l'incidence des changements sur la qualité des services, l'emploi local, les conditions de travail, ainsi que sur la charge et l'intensité de travail.
- En cas de décentralisation, des collectivités locales peuvent ne pas disposer des ressources financières nécessaires pour assurer des conditions de travail décentes, notamment en matière de salaire.
- Les collectivités locales peuvent ne pas disposer des capacités nécessaires pour réglementer et contrôler la qualité des services municipaux, en particulier lorsque ces services sont fournis par des entrepreneurs privés ou dans le cadre de partenariats. Au niveau local, les utilisateurs pourraient donner leur sentiment sur la qualité des services fournis, mais ce procédé est encore relativement peu exploité.
- Le rôle des partenaires sociaux au niveau local est primordial pour *a)* préparer le processus de décentralisation ou de privatisation et garantir de bonnes relations professionnelles; *b)* aider les employeurs privés à changer leurs méthodes de gestion dans l'optique de la prestation de services d'intérêt général; *c)* faire évoluer l'attitude des travailleurs dans le cadre de la négociation des conditions de travail et des conditions d'emploi.
- La corrélation positive qui existe entre travail décent, efficacité et qualité de service est évidente, mais elle semble être fonction du degré d'intensité de main-d'œuvre des services.
- Il faut accorder une attention particulière aux questions de parité hommes-femmes. Celles-ci doivent être soigneusement analysées selon une approche globale tenant compte des incidences de la décentralisation et de la privatisation sur les niveaux d'emploi et les conditions d'emploi et de travail.

Dialogue social

- Les processus de réforme des services publics ne donnent des résultats durables que s'ils sont planifiés, mis en œuvre et suivis dans un esprit de dialogue social. C'est une des conclusions à laquelle est parvenue la réunion sectorielle concernant les services publics, organisée par le BIT en 1995. Cela s'applique également à la décentralisation et à la privatisation. Le dialogue social peut donc faciliter la transition. Il reste encore beaucoup à faire en matière de dialogue social dans les services municipaux, car les partenaires n'ont pas encore une grande expérience des pratiques en la matière. Dans les cas où les fonctions de gestion du personnel ont tout récemment été confiées à des collectivités locales ou à des employeurs privés, la négociation collective, à ce niveau, peut constituer un problème pour les organisations d'employeurs ou de travailleurs. En outre, les structures de représentation peuvent avoir été modifiées à la faveur de la décentralisation ou de la privatisation.

Réglementation

- En raison de la nature spécifique des services municipaux, qui doivent être fournis dans l'intérêt général, la privatisation doit être réglementée afin d'assurer l'accès universel et équitable aux services. Or on ne dispose que de peu d'éléments pour

juger à quel point la décentralisation et la privatisation ont modifié les systèmes réglementaires et dans quelle mesure les divers acteurs sont associés à ces processus réglementaires. Au niveau de la collectivité locale, l'interaction entre les fournisseurs de services et les utilisateurs est peut-être plus étroite, mais on constate toutefois que les autorités municipales n'ont qu'une capacité limitée en matière de réglementation et de supervision à ce niveau. Pour diverses raisons, ces fonctions demeurent souvent la prérogative du pouvoir central et ont parfois même été recentralisées. La réglementation peut aussi faire l'objet d'accords entre Etats, comme dans le cas de l'Union européenne ou celui de l'Accord général sur le commerce des services (GATS).

Emploi

- Compte tenu des tendances générales dans le domaine de l'emploi, le personnel des services publics locaux a dans la majorité des cas moins souffert des réductions d'emplois que le personnel des services publics centraux. Dans certains pays, notamment des pays en développement, et dans certains secteurs des services municipaux, le nombre des emplois publics a augmenté. Certains secteurs comme ceux de l'éducation et des services de santé ont même du mal à augmenter leurs effectifs au niveau local par insuffisance des ressources humaines plutôt que du fait de restrictions.

Conditions de travail

- Les facteurs régissant les conditions de travail à la suite d'une décentralisation ou d'une privatisation n'affichent pas toujours des tendances claires, si ce n'est que les modalités de travail sont en général devenues plus flexibles dans les services municipaux. Il semblerait que les économies réalisées sur le plan de la rentabilité sont fréquemment dues à une détérioration des conditions de travail, comme par exemple une réduction des temps de pause ou du temps de travail, qui entraîne un accroissement de la charge ou de l'intensité de travail.
- Dans le domaine des salaires, les variations ne permettent pas de dégager des tendances claires et de déterminer si oui ou non le secteur privé rémunère mieux le personnel. Le salaire des employés des services publics locaux semble être moins élevé que celui des employés des services publics centraux, eu égard bien souvent à la réduction des primes spéciales et à une plus grande flexibilité due à la décentralisation de la fixation des salaires. Dans un certain nombre de pays en développement et en transition, les effets des réductions salariales sont d'autant plus accentués que le paiement des salaires est irrégulier.

Conditions d'emploi

- La flexibilité permet de s'adapter aux exigences locales en matière de services et de performance. Par conséquent, l'un des objectifs des systèmes décentralisés de gestion du personnel est de mettre en place un système de négociation collective décentralisée, notamment en matière de détermination des salaires. A cet effet, certains pays ont fixé de grandes orientations au niveau central, dans les limites desquelles ont lieu des négociations décentralisées.

Principaux points à retenir concernant les divers secteurs:

	Tendances	Efficience, qualité, travail décent	Dialogue social	Réglementation	Emploi	Conditions de travail	Conditions d'emploi
Education	Décentralisation et privatisation dans tous les pays, notamment pour les services autres que l'enseignement, mais à un rythme différent; objectif de financement et de gestion au niveau local; constitution de partenariats importante; financement privé, notamment par les utilisateurs, à hauteur de 35 pour cent environ	Service public et obligatoire pour l'ensemble de la population jusqu'à l'âge de fin de scolarité obligatoire; accès universel et équitable important pour l'éducation de base et de plus en plus pour le niveau secondaire	Partenaires sociaux représentés par diverses organisations d'employeurs et de travailleurs; forte participation des utilisateurs, en particulier des parents	Réglementation nationale ou fédérale et réglementation municipale dans des systèmes hautement décentralisés	Effectifs en hausse; dans bien des cas, manque de personnel qualifié	L'affectation de ressources autres que des ressources en personnel dépend souvent des décisions des autorités locales	La détermination des salaires est souvent centralisée
Services de santé	Déclaration d'Alma-Ata: soins de santé primaires pour tous, décentralisation pour mieux toucher les utilisateurs; objectif de réduction des dépenses de santé; les dépenses publiques (près de 75 pour cent en moyenne) doivent être complétées par des contributions privées, un gain de qualité et d'efficience grâce à la décentralisation et la privatisation	L'accès aux soins de santé est considéré comme un droit fondamental; c'est un service d'intérêt général; il faut à tout le moins prévoir un accès universel aux soins de santé primaires	Structures de représentation en évolution pour les employeurs et les travailleurs; schémas de négociation plus coopératifs	Réglementation nationale; de plus en plus, critères internationaux stricts en matière d'agrément et de reconnaissance des titres du personnel qualifié	Effectifs en augmentation; manque de personnel qualifié	Réduction des indemnités; charge et intensité de travail en augmentation; gestion des ressources humaines fondée sur les résultats	La détermination des salaires est de plus en plus décentralisée
Transport urbain	Traditionnellement de la responsabilité des municipalités, quelquefois en association avec des services d'utilité publique; tendance à la régionalisation pour les grands centres urbains; constitution en sociétés d'unités indépendantes et recours croissant à la privatisation	Service capital pour ce qui est du niveau d'emploi et du développement économique, donc, service d'intérêt général	Structures de représentation en évolution; renforcement du dialogue au niveau de l'entreprise et au niveau local, ainsi qu'entre pays de l'Union européenne	Réglementation locale, mais également nationale (règles de circulation)	Effectifs à la baisse du fait de la rationalisation des services	Gestion des ressources humaines décentralisée; nouveaux arrangements relatifs au temps de travail (tableaux de service); travail en équipe autonome	Perte de revenus du fait des réductions des primes pour le travail par équipes et les heures supplémentaires

	Tendances	Effizienz, qualité, travail décent	Dialogue social	Réglementation	Emploi	Conditions de travail	Conditions d'emploi
Services d'utilité publique	Tendance à une plus grande concentration (entreprises multinationales ou multiservices) et centralisation; la privatisation a pris un retard relatif en raison de l'importance stratégique de ces services pour les Etats; partenariats public-privé; déréglementation des marchés	Services d'intérêt général et, pour certains d'entre eux, services essentiels à la santé et à la survie économique de la population; un accès universel et équitable doit être garanti; services à forte intensité de capitaux; efficacité moins liée au coût de la main-d'œuvre que dans les autres secteurs	Structures de représentation des employeurs et des travailleurs en évolution; plusieurs organisations représentant chaque partie (privé et public); négociations à caractère coopératif au niveau local comme au niveau de l'entreprise ou de l'unité de service	Réglementation nationale et parfois internationale	Effectifs en baisse	Tendance à l'embauche de personnel compétent dans les domaines nouveaux comme les technologies de l'information	Insécurité de l'emploi; emplois à temps partiel et temporaires en augmentation; perte de l'esprit de service public

10. Points suggérés pour la discussion

1. *Décentralisation et privatisation.* Quels sont les points communs et les différences entre décentralisation et privatisation? Quelles sont les tendances qui ont le plus d'impact sur les services municipaux? Quels sont les points communs et les différences d'un secteur à l'autre?
2. *Effets de la décentralisation et de la privatisation sur l'efficacité, la qualité et le travail décent.* Quel est l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur l'efficacité et la qualité des services municipaux? Contribuent-elles à assurer au personnel de ces services un travail décent et quelle est l'influence d'un travail décent sur la qualité des services?
3. *Dialogue social.* Quel rôle le dialogue entre partenaires sociaux peut-il jouer dans la décentralisation et la privatisation? Quelles sont les conditions et mesures nécessaires pour que ce dialogue optimise les résultats de la décentralisation et de la privatisation? Si ces conditions ne sont pas encore réunies, quelles mesures faut-il prendre?
4. *Réglementation.* Quel devrait être le rôle des réglementations et quels processus de réglementation sont nécessaires pour que la décentralisation et la privatisation aient un effet favorable sur la qualité des services et contribuent à promouvoir un travail décent?
5. *Emploi.* Sur quels points les effets de la décentralisation et de la privatisation sur le volume et la structure de l'emploi sont-ils communs et sur quels points sont-ils différents et quels sont les facteurs qui expliquent ces ressemblances et ces différences? L'évolution de l'emploi présente-t-elle des points communs et des différences selon les services municipaux et les catégories professionnelles? Quelles sont les bonnes pratiques qui peuvent être identifiées s'agissant de l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur l'emploi?
6. *Conditions d'emploi et de travail.* Quels ont été les effets de la décentralisation et de la privatisation sur les conditions de travail et d'emploi dans chacun des services municipaux et chacune des catégories professionnelles? Quelles sont les bonnes pratiques — réglementation et/ou dialogue social — qui peuvent être identifiées s'agissant de l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les conditions d'emploi et de travail?

Annexe 1

Emploi total et emploi dans le secteur public par sexe

Pays* (ou territoire)	Année	Emploi total			Emploi dans le secteur public			Part de l'emploi public par rapport à l'emploi total %
		Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	
Albanie	1998	1 085,1	...	..	212,8	83,2	39,1	19,6
Arménia	1997	1 372,2	...	..	509,2	...	..	37,1
Australie	1999	7 209,4	...	..	1 464,5	...	..	20,3
Azerbaïdjan	1998	3 701,5	1 765,6	47,7	1 710,2	542,6	31,7	46,2
Bahamas	1998	143,5	69,3	48,3	27,7	15,6	56,4	19,3
Barbados (1)	1997	116,2	54,4	46,8	25,2	13,0	51,6	21,7
Belarus	1998	4 416,6	...	..	2 529,3	...	..	57,3
Belgique	1998	3 308,6	1 403,3	42,4	1 041,7	524,9	50,4	31,5
Belize	1997	45,6	15,1	33,2	9,9	4,4	44,6	21,6
Bénin	1997	276,8	90,9	32,8	36,1	9,1	25,3	13,0
Bermuda	1998	35,3	17,8	50,3	4,6	2,4	52,3	13,0
Botswana	1998	...	...	..	115,5	48,5	42,0	..
Brasil	1996	68 040,2	26 715,4	39,3	7 839,9	4 201,1	53,6	11,5
Bulgarie	1998	2 086,3	1 072,1	51,4	1 223,4	655,0	53,5	58,6
Burkina Faso	1997	...	...	..	49,2	11,4	23,1	..
Canada	1997	13 940,6	...	..	2 797,8	...	..	20,1
Cayman Islands	1996	...	...	..	2,3	...	..	..
China (2)	1998	...	...	..	90 581,0	...	..	..
Colombie	1999	5 564,8	2 436,5	43,8	425,8	192,3	45,2	7,7
Costa Rica	1998	1 300,0	414,1	31,9	185,5	166,5	89,7	14,3
Croatie	1998	1 543,8	711,6	46,1	713,7	329,9	46,2	46,2
Cyprus	1995	285,1	...	..	47,0	...	..	16,5
Czech Republic (3)	1997	4 993,3	...	..	1 167,8	...	..	23,4
Denmark	1998	2 470,1	1 167,7	47,3	934,7	604,9	64,7	37,8
Dominica	1997	16,8	7,9	46,8	5,5	2,5	45,9	32,4
Ecuador	1997	3 062,2	...	..	422,7	...	..	13,8
Egypt	1997	...	...	..	943,8	106,8	11,3	..
España	1997	12 764,6	4 497,8	35,2	2 259,1	1 025,4	45,4	17,7
Estonie	1998	640,2	309,5	48,3	197,2	118,2	59,9	30,8
Finland (4)	1998	2 189,7	...	..	637,8	...	..	29,1

Pays* (ou territoire)	Année	Emploi total			Emploi dans le secteur public			Part de l'emploi public par rapport à l'emploi total %
		Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	
Gambia	1999	...	...	..	21,9	6,9	31,7	..
Grèce	1998	3 967,2	1 463,0	36,9	845,5	343,3	40,6	21,3
Greenland	1996	...	...	..	9,6	6,2	64,1	..
Hungary (5)	1998	2 243,8	1 091,9	48,7	947,1	494,2	52,2	42,2
India	1997	...	...	..	19 559,1	2 727,6	13,9	..
Iran, Islamic Rep. of	1996	14 571,6	1 765,4	12,1	4257,9	698,3	16,4	29,2
Ireland	1997	1 420,5	...	..	284,5	...	..	20,0
Isle of Man	1996	33,6	14,9	44,4	7,8	4,0	51,1	23,1
Italie	1999	16 775,0	...	..	3 543,6	...	..	21,1
Japan	1996	62 781,3	25 739,7	41,0	5 198,2	1 932,7	37,2	8,3
Kazakstan	1998	6 127,6	...	..	1 656,5	...	..	27,0
Kenya	1996	...	...	..	689,0	...	..	..
Kyrgyzstan	1998	1 704,9	...	..	744,4	...	..	43,7
Latvia	1997	1 037,0	...	..	357,0	...	..	34,4
Lithuania	1998	1 155,0	619,6	53,6	522,5	337,7	64,6	45,2
Macau	1998	...	...	..	17,0	5,7	33,5	..
Madagascar	2000	...	...	..	112,9	...	..	..
Malawi (6)	1995	701,6	...	..	153,9	20,4	13,3	21,9
Malaysia (7)	1999	...	...	..	775,3	364,5	47,0	..
Malta (8)	1999	134,2	38,0	28,3	48,1	12,2	25,4	35,8
Mauritius	1998	487,6	159,5	32,7	85,8	17,9	20,8	17,6
México	1996	28 281,8	...	..	4 626,6	...	..	16,4
Moldova, Rep. of (9)	1998	1 641,9	...	..	423,8	...	..	25,8
Myanmar	1998	...	...	..	960,0	384,3	40,0	..
Netherlands	1997	5 967,9	1 986,2	33,3	1 500,0	690,9	46,1	25,1
Norway	1997	2 212,8	...	..	833,8	...	..	37,7
Oman	1997	...	...	..	69,1	...	..	..
Panamá	1998	514,8	194,7	37,8	156,2	76,3	48,8	30,3
Paraguay	1997	...	157,8	..	...	58,4	..	..
Poland	1998	9 863,9	...	..	4 574,5	2 549,8	55,7	46,4
Puerto Rico	1998	1 148,0	480,0	41,8	299,0	157,0	52,5	26,0
Qatar	1997	280,1	37,7	13,5	86,5	12,5	14,4	30,9
República Dominicana	1997	...	...	..	303,5	124,8	41,1	..
Roumanie	1996	9 379,0	4 357,4	46,5	3 829,3	1 621,5	42,3	40,8

Pays* (ou territoire)	Année	Emploi total			Emploi dans le secteur public			Part de l'emploi public par rapport à l'emploi total %
		Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	Total (en milliers)	Femmes (en milliers)	Part des femmes par rapport au total %	
Russian Federation	1997	...	...	..	25 894,8	...	..	..
Saint-Marin	1998	14,6	5,9	40,3	4,2	2,2	52,3	28,8
Sénégal	1997	...	...	..	71,9	...	..	..
Slovenia	1998	742,9	340,4	45,8	248,4	128,3	51,7	33,4
South Africa	1999	4 882,5	...	..	1 712,6	...	..	35,1
Sri Lanka	1994	...	...	..	739,5	248,9	33,7	..
Suisse	1998	3 471,4	1424,8	41,0	596,3	278,8	46,8	17,2
Sweden	1998	3 405,7	1 670,0	49,0	1 230,6	889,4	72,3	36,1
Thailand	1999	32 086,6	14 365,8	44,8	2 758,8	1 125,4	40,8	8,6
Trinidad and Tobago	1997	460,0	165,5	36,0	130,2	44,1	33,9	28,3
Turkey	1999	22 049,0	6 882,0	31,2	2 896,0	637,0	22,0	13,1
Uganda	1997	...	...	..	193,9	41,9	21,6	..
Ukraine	1998	22 348,7	...	..	8 112,0	...	..	36,3
United Kingdom	1998	27 471,0	...	..	5 002,0	...	..	18,2
United States	1998	125 826,0	60 834,0	48,3	19 819,0	11 064,0	55,8	15,8
Uruguay	1998	8132,6	474,4	5,8	1 320,0	79,7	6,0	16,2
Venezuela	1999	8691,4	...	..	1 348,2	...	..	15,5
Yemen	1998	...	...	..	419,4	...	..	..
Zimbabwe	1998	1 348,3	295,9	21,9	339,5	94,1	27,7	25,2

Notes: ... non disponible; .. sans objet.

* Par ordre alphabétique; le nom du pays apparaît en anglais, français ou espagnol lorsque la langue nationale du pays, ou la langue couramment utilisée dans ce pays, est l'une des trois; sinon, le nom du pays est donné dans la langue utilisée dans la correspondance officielle entre le pays concerné et le BIT.

1) L'emploi dans l'ensemble du secteur public n'inclut pas deux entreprises de services publics de distribution gérées par l'Etat.

2) Unités urbaines et détenues par l'Etat.

3) Entreprises employant au moins 20 travailleurs.

4) Effectifs dans le secteur privé, y compris l'emploi dans les entreprises détenues par l'Etat.

5) Données portant sur l'ensemble des entreprises publiques et sur les entreprises employant plus de 20 travailleurs.

6) Les effectifs des caisses de sécurité sociale et d'autres institutions sans but lucratif sont compris dans ceux du secteur privé.

7) Excepté les forces armées et la police pour l'année 1999.

8) Les personnes employées temporairement (apprentis, stagiaires et étudiants) n'ont pas été incluses.

9) Excepté les régions situées sur la rive gauche du Dniestr et la municipalité de Bendery.

Source: BIT: Public sector employment database (base de données sur l'emploi dans le secteur public) (PSEDB), Bureau de statistique.

Annexe 2

L'emploi dans le secteur public par activité économique, en pourcentage

Pays*	Année	Activité économique			
		Electricité, gaz et eau	Education	Santé et services sociaux	Autres
Albanie	1995	5,6	19,2	9,1	66,1
	1998	6,5	21,3	10,2	62,0
Australia	1990	6,4	..	..	..
	1995	4,7	23,7	19,4	52,2
	1999	3,0	28,3	21,7	47,0
Belgique	1995	1,0	35,9	11,0	52,1
	1998	1,0	34,4	12,5	52,1
Bermuda	1995	0,2	..	..	..
	1998	0,2	..	..	..
Botswana	1990	6,2	..	..	..
	1998	2,5	31,1	10,4	56,0
Brasil	1992	3,8	..	..	..
	1995	3,5	..	..	..
	1996	3,3	..	..	..
Bulgarie	1996	3,3	14,7	10,7	71,3
	1998	4,7	18,6	13,5	63,2
Canada	1995	3,5	..	..	..
	1997	3,6	..	..	..
China	1995	2,1	..	..	..
	1998	2,7	..	..	..
Colombia	1995	4,6	..	..	..
	1999	3,1	..	..	..
Costa Rica	1990	7,1	..	..	..
	1995	6,6	..	..	..
	1998	5,7	..	..	..
Croatie	1990	2,0	..	..	..
	1996	3,4	9,4	10,6	76,6
	1997	3,8	9,4	10,8	75,9
Danemark	1996	1,8	..	..	..
	1998	1,7	..	..	..
Ecuador	1990	5,4	..	..	..
	1995	2,8	..	..	..
	1997	1,5	..	..	..
Egypt	1990	2,9	..	..	..
	1995	8,8	..	..	..
	1997	9,4	..	..	..
Espanã	1990	1,1	..	..	..
	1995	1,2	..	..	..
	1997	1,0	..	..	..
Estonia	1990	3,0	..	..	..
	1995	4,5	21,1	13,3	61,2
	1998	7,1	26,9	15,1	50,9

Pays*	Année	Activité économique			
		Electricité, gaz et eau	Education	Santé et services sociaux	Autres
Fiji	1989	4,8	..	..	..
	1993	5,5	..	..	..
	1996	4,2	..	..	..
Finland	1990	1,4	..	..	..
	1995	..	21,0	40,2	..
	1998	..	21,7	40,1	..
Grèce	1990	4,3	..	..	..
	1998	4,1	20,6	15,5	59,8
India	1990	4,8	..	..	..
	1995	4,9	..	..	..
	1997	4,9	..	..	..
Italie	1990	0,2	38,0	19,1	42,7
	1995	0,2	37,2	20,4	42,1
	1999	0,2	36,8	20,6	42,4
Kenya	1990	3,1	..	..	..
	1995	3,1	..	..	..
	1996	3,2	..	..	..
Kyrgyzstan	1995	..	45,1	25,6	..
	1998	..	43,3	26,4	..
Lithuania	1995	6,5	22,2	15,9	55,3
	1997	7,3	25,8	17,5	49,4
Malta	1995	4,1	..	..	..
	1998	4,0	..	..	..
Mauritius	1990	4,1	..	..	..
	1995	3,9	..	..	..
	1998	3,7	..	..	..
Moldova, Rep. de	1996	3,7	31,1	19,4	45,7
	1998	3,1	33,3	20,2	43,5
New Zealand	1990	3,8	..	..	..
	1995	3,0	..	..	..
	1999	2,1	..	..	..
Norway	1995	2,4	..	..	..
	1997	1,6	18,3	40,2	39,9
Poland	1995	4,6	15,5	17,1	62,8
	1998	5,1	18,6	20,5	55,8
Puerto Rico	1991	5,9	..	..	..
	1994	6,2	..	..	..
	1998	4,7	..	..	..
Roumanie	1990	1,7	..	..	..
	1995	4,1	..	..	..
	1996	4,8	..	..	..
Saint-Marin	1995	..	23,2	23,7	..
	1998	..	22,2	23,4	..
Slovenia	1995	3,8	17,8	12,8	65,6
	1998	3,2	20,2	14,6	62,0
Suisse	1991	2,2	23,8	19,6	54,4
	1995	2,1	23,7	20,1	54,1
	1998	2,0	26,3	21,9	49,8

Pays*	Année	Activité économique			
		Electricité, gaz et eau	Education	Santé et services sociaux	Autres
Thailand	1990	5,6	..	..	..
	1995	6,5	..	..	..
	1999	5,5	..	..	..
Turkey	1995	3,8	..	..	..
	1999	2,3	..	..	..
United States	1995	..	44,2	7,4	..
	1998	..	45,4	6,7	..
Zimbabwe	1990	2,6	..	..	..
	1995	3,0	..	..	..
	1997	4,0	..	..	..

Note: .. sans objet.

* Par ordre alphabétique; le nom du pays apparaît en anglais, français ou espagnol lorsque la langue nationale du pays, ou la langue couramment utilisée dans ce pays, est l'une des trois; sinon, le nom du pays est donné dans la langue utilisée dans la correspondance officielle entre le pays concerné et le BIT.

Source: BIT: Public sector employment database (base de données sur l'emploi dans le secteur public) (PSEDB), Bureau de statistique.