



**Municipal workers**  
**Services municipaux**  
**Servicios municipales**



# **APERÇU DES GRANDES TENDANCES MONDIALES AFFECTANT LES ADMINISTRATIONS LOCALES ET RÉGIONALES**



# APERÇU DES GRANDES TENDANCES MONDIALES AFFECTANT LES ADMINISTRATIONS LOCALES ET RÉGIONALES

par Jane Lethbridge (j.lethbridge@gre.ac.uk)  
Unité de recherche internationale sur les services publics (PSIRU)

Le présent document a été commandé par l'Internationale des services publics (ISP) afin de servir de base à la réunion de la Commission de l'ISP dédiée aux Administrations locales et régionales, qui se tiendra le lundi 19 septembre 2016 à Bruxelles. Il entend offrir une vue d'ensemble des réalités touchant les administrations locales et régionales (ALR) et couvrira les thèmes suivants :

- Les tendances mondiales du développement urbain ;
- Les réponses politiques générales actuelles ;
- Les implications pour les employés des ALR et les syndicats qui les représentent ;
- Les alternatives publiques.

© [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)

[www.psiru.org](http://www.psiru.org)

Août 2016



PSIRU, Business Faculty, Université de Greenwich,  
Park Row, Londres SE10 9LS, Royaume-Uni.

L'Unité de recherche internationale sur les services publics (PSIRU) s'intéresse aux répercussions de la privatisation et de la libéralisation sur les services publics, en mettant particulièrement l'accent sur l'eau, l'énergie, la gestion des déchets, la santé et les services sociaux. Ses recherches portent également sur des domaines tels que la fonction et la structure des services publics, les stratégies des multinationales et l'influence des institutions financières internationales sur les services publics. Le travail de base est financé par l'Internationale des Services Publics (ISP – [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)), qui fédère des syndicats de services publics du monde entier. L'ISP et la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP – [www.epsu.org](http://www.epsu.org)) commanditent bon nombre des rapports de la PSIRU. Celle-ci est également à l'origine de recherches mandatées par la Commission européenne, par d'autres agences internationales y compris l'OIT et l'UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social), ainsi que par des organisations de la société civile parmi lesquelles des syndicats et des ONG internationales. La PSIRU a assuré la coordination du projet WATERTIME, financé par la Commission européenne au titre du FP5, et elle collabore sur d'autres projets de recherche avec des universités et instituts de recherche du monde entier.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Les tendances mondiales du développement urbain</b>	<b>5</b>
La population urbaine mondiale	5
Des villes en décroissance	5
Tendances démographiques et villes	5
Inégalités	6
Catastrophes et changement climatique	6
Migration et réfugiés	7
Numérisation	8
<b>2. Les réponses politiques générales actuelles</b>	<b>11</b>
Privatisation, externalisation et partenariats public-privé (PPP)	11
L'échec du secteur privé dans la prestation de services essentiels	11
La décentralisation axée sur le marché	11
Nouveaux modèles de gouvernance pour le XXIe siècle	12
<b>3. Implications pour les fonctionnaires des ALR et leurs syndicats</b>	<b>13</b>
Négociation collective, liberté syndicale et dialogue social dans l'administration locale	13
Salaires décents et conditions de travail pour les employés municipaux	13
Le manque d'investissements entraîne un déficit de main-d'œuvre qualifiée	14
Les questions de santé et de sécurité au travail (SST) pour les employés municipaux	14
<b>4. Alternatives publiques</b>	<b>15</b>
Remunicipalisation	15
Coopération intermunicipale	15
Partenariats public-public (PUP)	16
Des approches de démocratie participative à l'échelle locale	16
<b>5. Conclusion</b>	<b>17</b>



# 1. LES TENDANCES MONDIALES DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

## *La population urbaine mondiale*

À l'heure actuelle, 3,9 milliards d'individus, soit 54 % de la population mondiale, vivent dans un centre urbain. Les niveaux d'urbanisation diffèrent à travers le globe : arrive en tête l'Amérique du Nord, où 82 % de la population vit dans les zones urbaines, suivie par l'Amérique latine et les Caraïbes, avec 80 %, et 73 % en Europe. Mais l'Afrique (40 %) et l'Asie (48 %) connaissent actuellement une urbanisation très rapide, qui va se répercuter sur la demande en services publics et en infrastructure<sup>1</sup>.

Près de la moitié de la population urbaine mondiale se concentre dans sept pays (Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Fédération de Russie et États-Unis). Un citadin sur huit vit dans l'une des 28 mégapoles comptant au moins 10 millions d'habitants. À l'inverse, 50 % des citadins vivent

dans des centres urbains de moins de 500 000 habitants<sup>2</sup>. L'habitation en milieu urbain peut donc varier d'une mégapole à une petite ville ou une ville de taille moyenne à croissance rapide. Certains des centres urbains à croissance la plus rapide comptent moins d'un million d'habitants et se situent en Afrique et en Asie. Les pays à revenu intermédiaire, à l'instar de la Malaisie, de l'Indonésie et du Mexique, connaissent les taux de croissance urbaine les plus soutenus. Ces différents niveaux d'urbanisation apportent leur propre lot de problèmes, y compris l'apparition d'un vide sécuritaire et l'accroissement de la criminalité qui sont monnaie courante dans les États dotés d'un faible système de gouvernance et de services publics peu développés. Pour appréhender ces réalités, des services publics fiables, financés par les deniers publics, sont nécessaires.

## *Des villes en décroissance*

Toutes les villes ne connaissent pas une croissance continue. Un nombre croissant de centres urbains se heurtent actuellement à des déclinés consécutifs à une croissance démographique faible, voire inexistante, aux catastrophes naturelles et à la récession économique<sup>3</sup>. Aux États-Unis, la ville de Detroit a par exemple enregistré un recul de l'activité économique qui a contribué à une diminution rapide de sa population<sup>4</sup>. En Allemagne, Leipzig a vu son économie décliner après la chute du Mur de Berlin et la réunification de l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne

de l'Ouest<sup>5</sup>. Les catastrophes naturelles telles que les séismes et les tsunamis peuvent dévaster des villes: le port de Kobe (Japon) a été frappé par le grand tremblement de terre de Hanshin-Awaji en 1995, qui a détruit les infrastructures portuaires et entraîné la perte de nombreux emplois. La reconstruction n'a pas permis au port d'éviter le déclin<sup>6</sup>. Dans le sillage de tels changements, les administrations locales ne peuvent que difficilement maintenir les services publics existants pour le reste de la population et préserver la ville en tant que centre urbain viable.

## *Tendances démographiques et villes*

40 % de la population mondiale est âgée de moins de 24 ans<sup>7</sup>. Les villes des pays émergents se caractérisent par une population majoritairement jeune, ce qui n'est pas sans implications pour la

création d'emplois. À l'inverse, la population urbaine des pays industrialisés est plus âgée. 12 % de la population mondiale est âgée de plus de 60 ans<sup>8</sup>. La population âgée quitte peu à peu la main-d'œuvre,

remettant en question le maintien de l'effectif à long terme dans plusieurs secteurs ainsi que la future demande en services publics. Dans bon nombre de villes au Nord, la plupart des employés des

administrations locales sont majoritairement âgés de 40 ans et plus. Ces tendances démographiques s'accompagnent d'implications significatives pour les services publics et l'emploi.

## Inégalités

À travers le globe, les inégalités continuent de croître au sein des pays mêmes et entre ces derniers. Sous l'effet de la pauvreté, la pression exercée sur les services publics est permanente, tout comme le besoin en matière de création d'emplois et de croissance de l'emploi. Il incombe aux administrations locales et régionales (ALR) de répondre à ces questions, bien qu'elles accusent souvent une baisse

des ressources. On relève par ailleurs un nombre croissant d'éléments attestant de la contribution apportée par les services publics, lorsqu'ils sont financés et délivrés par l'État, en matière de réduction des inégalités<sup>9</sup>, de création d'emploi<sup>10</sup>, d'amélioration des taux de croissance économique<sup>11</sup> et des résultats dans le domaine de la santé, à l'instar de la réduction de la mortalité infantile<sup>12</sup>.

## Catastrophes et changement climatique

**Les catastrophes et les situations d'urgence** peuvent prendre des formes diverses :

- Urgences quotidiennes – accidents de la route, explosions de gaz, incendies ;
- Catastrophes naturelles – inondations, tempêtes, vents violents, feux de forêt, tremblements de terre, éruptions volcaniques ;
- Accidents industriels – impliquant des substances dangereuses, nucléaires, des mines ;
- Accidents de transport – accidents mettant en cause des avions, des voitures, des trains et des navires ;
- Attentats et agressions criminelles – attentats à la bombe, attaques au gaz, fusillades.

Inondations, typhons, feux de forêt et tremblements de terre peuvent détruire les logements et l'infrastructure, entraîner des décès ou des lésions, et déplacer des populations. Des mesures immédiates doivent être prises pour assurer les services de base tels que l'alimentation, l'eau, l'assainissement et le logement. Les employés de la fonction publique tels que les pompiers, qui assument souvent un rôle complémentaire de protection civile, et d'autres travailleurs des services d'intervention d'urgence comme la police et les services d'ambulance, sont confrontés aux conséquences immédiates

des catastrophes naturelles et technologiques. L'ALR assume un rôle clé dans l'évaluation et la prévention des risques ainsi que dans la gestion des catastrophes.

**Le changement climatique** est à l'origine de l'incidence croissante des phénomènes météorologiques plus extrêmes tels que l'été le plus chaud connu en Russie depuis 1500, ou les pires inondations que le Pakistan ait vues depuis son Indépendance en 1947. Les personnes vivant au sein de communautés pauvres et défavorisées sont plus vulnérables à l'effet du changement climatique en raison de leur situation de discrimination et des inégalités de revenus. Cette situation affecte leurs moyens de subsistance, détruit leurs logements et porte atteinte à leur sécurité alimentaire. Les catastrophes révèlent la nécessité de faire évoluer les pratiques et les politiques publiques ; elles suscitent des possibilités de changement tant dans les milieux construits que dans les environnements humains<sup>13</sup>. Les risques sont déterminés par la catastrophe (le danger) et par les répercussions néfastes possibles (vulnérabilité)<sup>14</sup>. On relève quatre composantes dans la gestion du risque : la gestion prévisionnelle compensatoire ; la gestion prévisionnelle prospective ; la préparation aux catastrophes ; les activités de réponse aux catastrophes<sup>15</sup>. Ces diverses composantes se retrouvent à chacune des phases des désastres, bien que de nombreuses organisations

de gestion de catastrophes se concentrent principalement sur les phases de préparation et de réponse. La gestion prévisionnelle du risque est moins concrète et s'avère généralement moins prioritaire sur le plan social et politique.

L'atténuation du risque constitue un processus social et politique, qui ne se limite pas à la seule application d'une expertise technique ou scientifique<sup>16</sup>.

L'atténuation du risque devrait être considérée comme un problème social. Dans la majorité des pays, l'atténuation effective implique la réduction de la pauvreté puisque les populations pauvres sont les plus exposées au risque de catastrophes. Également, il est plus « aisé » de répondre aux catastrophes de grande envergure mais la prévention des catastrophes de plus petite ampleur devrait s'opérer régulièrement. Les institutions qui ont été créées pour répondre aux catastrophes ne sont pas toujours capables de gérer la prévention des risques. Les réponses préventives efficaces requièrent des structures institutionnelles et législatives qui sont hélas inexistantes dans bon nombre de pays. Les mesures telles que la planification de l'occupation des sols et les contrôles, la gestion environnementale et l'autonomisation des groupes locaux sont toutes

subordonnées à l'engagement politique<sup>17</sup>. Les gouvernements et les services publics ont un rôle important à jouer dans le cadre de ces processus, qui incluent l'urbanisme, l'application des codes de construction, l'inspection des bâtiments et les marchés publics.

Le rôle des administrations locales dans l'atténuation du risque et la gestion des catastrophes est déterminant, mais aucun financement n'est affecté à ces activités. L'exemple de l'Afrique du Sud illustre certains des problèmes survenant dans un pays doté d'un puissant système centralisé tout en ayant introduit des politiques de décentralisation. La gestion du risque de catastrophe en Afrique du Sud est établie comme relevant du secteur public : la Loi n° 57 sur la gestion des catastrophes (2002) a défini la gestion du risque de catastrophe comme une activité concernant tous les niveaux du gouvernement, dans le but de réduire les risques de dangers et de vulnérabilité selon une approche multisectorielle et pluridisciplinaire. Les municipalités de district et les municipalités métropolitaines assument des rôles clairement définis, contrairement aux municipalités locales.

## **Migration et réfugiés**

Les phénomènes de migration et de déplacement massif de populations sont apparus comme des problèmes d'envergure mondiale déclenchés par les crises économique, sociale et environnementale. Bien que les termes « migrants » et « réfugiés » soient souvent utilisés de manière interchangeable, il existe des définitions spécifiques des termes « demandeurs d'asile », « réfugiés » et « migrants ».

- **Le demandeur d'asile** fuit la persécution ou le conflit, en quête d'une protection internationale en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.
- **Le réfugié** est un demandeur d'asile dont la demande a été approuvée.
- **Le migrant économique** a quitté son pays dans l'espoir d'améliorer son statut économique.

De plus en plus d'indices montrent que les autorités locales agissent de manière plus anticipative en définissant des politiques locales au profit des

ressortissants de pays tiers. Dans certains pays, cette démarche vient compléter des politiques nationales positives plus strictes, et dans d'autres pays, où les politiques nationales migratoires font défaut, les autorités locales jouent un rôle important en appuyant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans la société et dans l'économie locale. Pour ce faire, ils ont recours à des activités favorisant la cohésion sociale, à la formation linguistique ainsi qu'à l'éducation au sens plus large et aux services d'apprentissage tout au long de la vie.

Ainsi la ville de Dublin a-t-elle lancé en 2008 un cadre d'intégration à l'échelle municipale (City Wide Integration Framework), réunissant les parties prenantes afin de placer l'intégration des ressortissants de pays tiers au cœur des politiques et des services plutôt que d'établir des services distincts au profit de ces personnes. Ce cadre présente les avantages économiques et sociaux que peuvent offrir à la ville les ressortissants de pays tiers. Les répercussions de la crise financière mondiale sur

L'Irlande ont entraîné une réduction du financement national au profit des initiatives d'intégration locales. On espère à présent que les autorités locales incluent la question de l'intégration dans les plans nationaux de développement. Le Conseil municipal de la ville de Dublin a créé un Réseau de participation publique qui offre aux groupes locaux des opportunités afin d'influencer les instances décisionnelles du Conseil et d'y participer, notamment les groupes communautaires de migrants<sup>8</sup>.

La position des ressortissants de pays tiers dans la population active est souvent faible, notamment pour les femmes et les personnes les moins instruites. Il convient de mettre en place des stratégies plus ciblées afin de faciliter et d'accélérer la reconnaissance de leurs qualifications. Les ressortissants de pays tiers ne sont pas fortement représentés au sein de la main-d'œuvre des pouvoirs publics locaux ou de la fonction publique. En période de pénurie croissante de main-d'œuvre, ce problème devra être abordé à travers une reconnaissance plus rapide des qualifications et des initiatives de formation, de tutorat et de mise en réseau. Les politiques d'austérité se sont répercutées sur les ressortissants de pays tiers parce qu'elles ont suscité

des coupes dans les services, tels que la cohésion sociale, qui étaient tout spécialement ciblés sur cette catégorie de la population. L'impact de la crise économique mondiale s'est du reste répercuté de manière disproportionnée sur les ressortissants de pays tiers, ralentissant ainsi leur intégration sur le marché du travail. Les fonctionnaires chargés des services dédiés aux ressortissants de pays tiers ont fait face à des coupes budgétaires, des conditions de travail plus âpres et un déficit de formation, sous l'effet desquels il a été plus difficile de délivrer des services publics de qualité.

Berlin a besoin de toi ! (*Berlin braucht dich !*) est un exemple de campagne conduite par une autorité municipale dans le but d'encourager les jeunes migrants à postuler à des programmes de formation professionnelle. Elle renseigne au sujet des centres de formation et établit des liens entre les institutions de formation. La campagne est une initiative du Commissaire pour l'intégration et la migration du Sénat de Berlin, sous la coordination de BQN Berlin, le réseau de qualification professionnelle dédié aux immigrés à Berlin<sup>19</sup>.

## Numérisation

La numérisation est définie comme étant « l'adoption ou l'utilisation accrue de technologies numériques ou informatiques par une organisation, un secteur ou un pays »<sup>20</sup>. Dans un sens plus large, elle a été définie comme « la transformation économique et sociale engendrée par l'adoption massive de technologies numériques en vue de générer, traiter et échanger des informations »<sup>21</sup>. Ces deux définitions commencent à refléter l'impact de la numérisation en tant que processus de transformation gagnant à présent l'administration locale et régionale. Le terme *administration en ligne* s'entend de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication en soutien à des services publics intégrés, rassemblés et modernisés<sup>22</sup>.

L'adoption des technologies numériques dans l'administration, et tout particulièrement dans les services municipaux, a gagné du terrain progressivement depuis les années 90. Ces définitions font ressortir une différence entre

la numérisation, qui renvoie à l'utilisation de la technologie numérique, et l'administration en ligne, qui s'appuie sur les technologies de l'information et de la communication pour améliorer la prestation de services publics. Une enquête de l'Organisation des Nations Unies sur l'Administration en ligne en 2012 a identifié quatre grands stades de développement de l'administration en ligne :

- **Administration émergente** – informations limitées et statiques, par ex. informations locales sur les services publics ;
- **Administration renforcée** – interaction unilatérale: informations régulièrement mises à jour sur les politiques publiques & la gouvernance, liens vers des documents, formulaires, rapports, par ex. applications de planification ;
- **Administration transactionnelle** – interaction bilatérale entre le gouvernement et les citoyens, et les citoyens et le gouvernement, communications



généralement sous forme électronique, par ex. renouvellement de passeport, paiement des impôts et transactions liées au paiement des services ;

- **Administration connectée** – intégration totale de tous les services par-delà les frontières administratives et ministérielles, intégration du back-office des ministères et partage d'informations entre les différents services, par ex. systèmes d'information intégrés sur les services sociaux<sup>23</sup>.

Une enquête de l'OCDE sur l'utilisation innovante des services numériques montre comment les administrations locales et régionales utilisent la numérisation afin de délivrer plus efficacement les services publics<sup>24</sup>. Nombre de ces services sont axés sur l'information. On relève également des exemples d'application de la numérisation pour assurer un fonctionnement plus efficace des administrations locales et régionales.

Une étude menée par Ernst & Young/Institut technologique danois (2012) a révélé que l'administration électronique exigeait une modification des structures organisationnelles, des activités et des pratiques professionnelles<sup>25</sup>. Elle peut donner lieu à une évolution de la nature des emplois, des compétences, des relations entre l'administration et les usagers des services et entre les diverses structures<sup>26</sup>. La numérisation exerce une incidence sur la qualité du travail et sur le contrôle opéré par le travailleur sur le processus de travail, parfois au détriment de l'éthique dans le secteur public.

La promotion des « villes intelligentes » par les autorités municipales travaillant en partenariat avec les entreprises du numérique, utilisant les nouvelles technologies pour créer des solutions innovantes, ne reflète pas toujours une prise de conscience de l'intérêt public.



## 2. LES RÉPONSES POLITIQUES GÉNÉRALES ACTUELLES

### *Privatisation, externalisation et partenariats public-privé (PPP)*

Les institutions financières nationales et internationales mettent en avant les politiques néolibérales depuis les années 80, composantes d'une stratégie dirigée contre le secteur public qui a progressivement porté atteinte aux administrations locales et régionales en réduisant les budgets et en entraînant la sous-traitance ou l'externalisation des services publics. Soumises à une pression constante afin d'adopter les méthodes de gestion du secteur privé et confier la gestion des services publics à ce secteur, les administrations locales et régionales voient leur taille et leur portée compromises. Dans les pays ayant adopté à la fois des politiques de privatisation et, plus récemment, des mesures d'austérité, l'étendue des services publics assurés

par les ALR devrait prochainement se voir réduite à la seule prestation des services de base. Au niveau des ALR, le secteur privé gagne en puissance et en influence et cette évolution constitue une menace pour l'avenir de la démocratie.

Sous l'effet de la pression exercée pour réduire les dépenses publiques, le secteur public s'est vu contraint de conclure des partenariats public-privé (PPP) selon des conditions qui ont progressivement été reconnues comme préjudiciables pour le secteur public. Les PPP ont été introduits en vue de dissimuler l'ampleur des dépenses du secteur public. Ils s'entendaient à l'origine comme un moyen de financement de l'infrastructure à moindre coût pour le secteur public.

### *L'échec du secteur privé dans la prestation de services essentiels*

L'expérience acquise dans le domaine des PPP ces vingt dernières années a montré que bon nombre des allégations initiales se sont révélées trompeuses. Les PPP ne permettent pas nécessairement d'optimiser les ressources ni de délivrer des projets conformément aux délais ou au budget établis. Le secteur privé n'est pas un meilleur prestataire de services. Il ne mobilise pas des capitaux à un coût plus intéressant que le secteur public, et ce dernier bénéficie d'un accès croissant à des capitaux

moins chers. L'OCDE suggérait en 2008 : « le coût du capital est généralement plus élevé pour lui [le partenaire privé] que pour l'État »<sup>77</sup>. Sur le long terme, les paiements découlant des PPP sont imputés au secteur public ce qui mine sa capacité à réagir aux nouveaux besoins. Le manque de transparence caractérisant les contrats de PPP contribue à la corruption ainsi qu'à l'absence de responsabilisation publique. Les PPP ne répondent pas aux problèmes liés à l'austérité<sup>78</sup>.

### *La décentralisation axée sur le marché*

Les politiques de décentralisation ont été introduites vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle, généralement dans le cadre des conditions exigées pour l'octroi d'un prêt du FMI ou de la Banque mondiale, et leur but était d'imposer un nouveau système de gouvernance dans les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Certains pays de l'hémisphère Nord ont également adopté des politiques de décentralisation. Bien que la décentralisation puisse contribuer à appuyer la démocratie locale, les services publics locaux et l'emploi, sa mise en œuvre suscite pourtant souvent des coupes budgétaires, des privatisations et une

réduction des services publics. À plus long terme, elle peut aboutir à une répartition inégale des services publics au sein d'un pays, suscitant un accroissement des inégalités régionales, des risques de corruption, des problèmes de syndicalisation des travailleurs ainsi qu'un recul de l'emploi. D'après les recommandations du projet TRACE (*Trade Unions Anticipating Change*

*in Europe - Les syndicats anticipent le changement en Europe*), une décentralisation efficace requiert, lors de sa mise en œuvre, l'introduction de cadres nationaux pour les services publics, de conditions de rémunération et de travail, une allocation de ressources suffisantes et le renforcement des capacités de la main-d'œuvre<sup>29</sup>.

## **Nouveaux modèles de gouvernance pour le XXI<sup>e</sup> siècle**

Plus récemment, des groupes de villes mondiales ont commencé à collaborer pour répondre aux défis communs, à l'instar du changement climatique ou de la sécurité en milieu urbain. Grâce aux technologies de l'information et de la communication, les réseaux de villes ont acquis un rayonnement mondial. Néanmoins, le pouvoir des États-nations demeure conséquent et domine le système des NU. Le processus préparatoire et les négociations en amont d'Habitat III<sup>30</sup> sont restés dominés par les programmes des gouvernements nationaux et non par ceux des autorités municipales.

Si la création de nouveaux réseaux urbains mondiaux offre de nouvelles possibilités de collaboration pour les villes afin de résoudre les problèmes communs, ces nouvelles modalités sont fortement influencées par le secteur public. Les villes sont façonnées par les

forces du marché et le capital mondial, composante de la restructuration néolibérale de l'économie mondiale. Les maires des villes encouragent les administrations locales et municipales à s'engager dans des réseaux mondiaux pour apporter des réponses aux problèmes rencontrés par leurs villes, mais le secteur privé joue lui aussi un rôle dans ces réseaux à travers les partenariats public-privé. Cet état de fait n'est pas sans implications pour la démocratie locale et se répercutera sur le développement à venir des villes<sup>31</sup>. Certains réseaux de villes collaborent afin de promouvoir de nouveaux modes de planification et de gestion urbaines, à l'image de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), de Metropolis, d'ICLEI (Gouvernements locaux pour le développement durable), de City Mayors, de C40, de Global Parliament of Mayors et du Commonwealth Local Government Forum (CLGF).



# 3. IMPLICATIONS POUR LES FONCTIONNAIRES DES ALR ET LEURS SYNDICATS

## *Négociation collective, liberté syndicale et dialogue social dans l'administration locale*

La privatisation et l'externalisation ont eu un effet dévastateur sur les conditions de rémunération et de travail des employés municipaux. Le pouvoir des syndicats s'est affaibli, les taux de syndicalisation ont reculé. Les services délivrés par l'administration locale ont été disloqués en une série de contrats, conduisant à la fragmentation de la main-d'œuvre et entravant l'action collective. Les droits fondamentaux que sont la liberté syndicale et la négociation collective sont en proie à une menace constante. Une nouvelle législation a été introduite, souvent dans le cadre de politiques d'austérité, entraînant le démantèlement des systèmes de négociation collective face à la mise en place de systèmes décentralisés, et affaiblissant ainsi la capacité des syndicats de protéger les systèmes nationaux de rémunération au sein des ALR.

En Europe, le processus de dialogue est plus clairement défini au niveau de l'Union européenne (UE) et à l'échelon national. Les pays européens, à l'instar des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la France, ont toujours disposé de structures de dialogue social bien développées, définies par leur

législation nationale. Dans le contexte de la création d'une « Europe sociale » dans les années 80, l'UE a mis au point des accords spécifiques en faveur du dialogue social à l'échelon européen, qui n'ont eu de cesse d'appuyer un nombre croissant de comités de dialogue social sectoriel européens. Ceux-ci sont composés d'employeurs et de travailleurs qui négocient sur des questions communes à l'échelon national et européen. Le processus de dialogue social est plus fort entre les syndicats de la fonction publique et les employés de ce même secteur ; l'implication des salariés du secteur privé est plus limitée. On observe différents niveaux de dialogue social dans les pays d'Europe centrale et orientale où de nouvelles structures de dialogue social ont été introduites en vue de l'adhésion des pays à l'UE. Dans d'autres régions du monde, les structures qui favorisent le dialogue social ne sont pas aussi développées, ce qui peut s'expliquer par le fait que celles qui reconnaissent les rapports entre syndicats et employeurs sont moins bien définies et par le plus faible pouvoir des syndicats.

## *Salaires décents et conditions de travail pour les employés municipaux*

Aux États-Unis, plus de 130 villes ont adopté des ordonnances sur le salaire décent dans le but de garantir aux travailleurs individuels un revenu suffisant pour ne pas sombrer dans la pauvreté<sup>32</sup>. Ce concept est en cours d'étude dans plusieurs pays dont le Canada (Waterloo, Ontario) et le Royaume-Uni (Londres). À une époque où le secteur privé continue d'appliquer une politique de faible

rémunération et des contrats de travail « zéro heure » dans une optique de maintien du coût de la main-d'œuvre à bas niveau, la contribution d'un « salaire décent » en matière de réduction de la pauvreté est de plus en plus largement reconnue. Les militants travaillent main dans la main avec les secteurs public et privé afin de faire accepter les « salaires décents » comme niveau de rémunération minimum.

## ***Le manque d'investissements entraîne un déficit de main-d'œuvre qualifiée***

Certains des arguments en faveur de la privatisation et de l'externalisation reposent sur des critiques à l'égard des fonctionnaires, jugés plus soucieux de leurs propres intérêts que de ceux des usagers des services publics. Ce point de vue sous-estime totalement la valeur des employés de la fonction publique eu égard à la prestation des services publics. Dans nombre de services publics, les principaux coûts sont les coûts de la main-d'œuvre. Cependant, la sous-traitance, la privatisation et l'externalisation ont pour corollaire une réduction

maximale des coûts de la main-d'œuvre, qui se répercute sur la formation et le perfectionnement de cette dernière. Au terme de plusieurs décennies de sous-investissement dans les services publics, l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent actuellement les ALR réside dans un effectif stable et convenablement formé. Conjuguée à l'évolution démographique, une diminution des effectifs s'opère pour bon nombre d'ALR dans le sillage des réductions de coûts, des réductions budgétaires et des questions liées à la concurrence et aux retraites.

## ***Les questions de santé et de sécurité au travail (SST) pour les employés municipaux***

Une dégradation des normes de santé et de sécurité au travail a été observée dans l'hémisphère Sud pour les employés municipaux touchés par une privatisation des services publics tels que l'eau, l'énergie et la gestion des déchets. Les nouveaux employeurs ne fournissent plus ni gants, ni tenues de travail, ni équipements de sécurité, mettant en danger la vie de leur personnel. Les taux d'accidents industriels ont connu une progression parmi les travailleurs municipaux, occasionnant souvent des blessures, voire le décès du personnel touché. Du fait des taux de syndicalisation inférieurs consécutifs à l'externalisation et à la privatisation, les lieux de travail ne disposent pas de comités communs Direction – Syndicat, pourtant essentiels afin de traiter les accidents et les dangers en milieu professionnel.

Sous l'effet des coupes budgétaires et des privatisations, tous les employés municipaux ont vu leur charge de travail augmenter, suscitant par là-même des niveaux élevés de stress<sup>33</sup>. Des travaux de recherche toujours plus nombreux s'intéressent à l'impact d'une restructuration de la main-d'œuvre sur la santé des travailleurs à titre individuel. Les résultats montrent qu'une restructuration continue du lieu de travail affecte tant la santé mentale que physique des employés. Il convient de reconnaître le rôle social joué par le lieu de travail vis-à-vis de l'existence des travailleurs, qui se voit influencé

en cas de restructuration. Les réformes de gestion publique introduisent de nouvelles formes d'organisation, semblables au secteur privé, ainsi que de nouveaux objectifs qui perturbent, et parfois même détruisent, l'éthique du secteur public. En conséquence, les fonctionnaires se sentent dévalorisés et souvent en rupture par rapport aux nouveaux systèmes de gestion. Une évaluation des effets d'une restructuration sur la santé pourrait contribuer à mieux comprendre comment celle-ci affecte la santé des travailleurs.

Dans l'hémisphère Nord, la numérisation progressive des services dispensés par les ALR apparaît comme une préoccupation nouvelle et croissante en matière de santé et sécurité au travail. L'introduction de la numérisation du milieu de travail municipal entraîne généralement une perte de qualifications du personnel. Pour les employés qui communiquaient auparavant avec les usagers des services et leurs collègues et utilisaient tout un éventail de compétences sociales, l'introduction de la numérisation a réduit leur travail à la saisie de données dans un ordinateur et ils n'exercent plus aucun contrôle sur leur processus de travail.

En outre, les processus de réorganisation et de restructuration allant de pair avec la numérisation risquent de briser les équipes mises en place, un phénomène à présent reconnu comme affectant la santé mentale et physique des employés municipaux.

## 4. ALTERNATIVES PUBLIQUES

**A**lors que l'efficacité et l'efficience du secteur privé ont été mises en avant pendant plus de 30 ans, il n'a pas été prouvé que la prestation privée était plus efficace et efficiente que la prestation publique des services dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation, des services d'approvisionnement en eau et de gestion des déchets, tant dans l'hémisphère Nord que dans l'hémisphère Sud<sup>34</sup>.

La privatisation n'a pas toujours permis de délivrer des services publics adéquats, et ces échecs ont déclenché des mouvements sociaux exigeant des alternatives à la privatisation, sous forme de remunicipalisation (PSIRU 2014). Le secteur public offre trois alternatives majeures :

1. La remunicipalisation ;
2. La coopération intermunicipale ; et
3. Les partenariats public-public.

### *Remunicipalisation*

La remunicipalisation est née suite à l'échec du secteur privé à délivrer des services publics dans les domaines de l'eau et de l'énergie, mais d'autres services publics, parmi lesquels les transports publics et les services sociaux, sont peu à peu ramenés dans le giron public. Au nombre des facteurs à l'origine de la remunicipalisation figurent l'échec du secteur privé, la corruption, le manque de transparence, la volonté politique d'assumer l'échec du secteur privé lors des élections nationales ou locales et la nécessité de nouvelles formes de prestation de services.

À Paris, les services de l'eau ont été remunicipalisés en janvier 2010, à l'échéance de deux contrats détenus par Suez et Veolia. Les contrats privés n'ont pas été renouvelés en raison du manque de transparence financière et de responsabilisation, critiqué à maintes reprises par les services d'audit

publics. Au cours de sa première année d'activité, le nouvel opérateur municipal, Eau de Paris, a réalisé des économies d'énergie à hauteur de 35 millions d'euros, ce qui a permis une réduction des tarifs de l'ordre de 8 % alors que ces derniers avaient augmenté de 260 % entre 1985 et 2008, période à laquelle la gestion avait été déléguée au secteur privé<sup>35</sup>.

À Norrtaelje, Stockholm, en Suède, le conseil municipal a établi une société publique chargée d'élaborer un système intégré de santé et de services sociaux basé sur la couverture universelle et les programmes publics financés par des ressources fiscales. La société publique a favorisé une meilleure collaboration du secteur public et la transformation par le changement organisationnel et le leadership, sans générer de frais supplémentaires<sup>36</sup>.

### *Coopération intermunicipale*

La coopération intermunicipale implique la conclusion de contrats ou la production conjointe aux côtés d'autres administrations locales dans l'optique de réaliser des économies d'échelle, améliorer la qualité de service et promouvoir la coordination des services à l'échelon régional, au sein des pays ou entre ces derniers. L'on peut citer l'exemple du partenariat entre la ville belge d'Edegem (22 000 habitants)

et la municipalité péruvienne de San Jeronimo (32 000 habitants) qui collaborent dans le domaine de la gestion des déchets depuis 2004. Edegem est membre de la VVSG (Association des villes et communes de Flandre) et de PLATFORMA, le réseau européen des autorités locales et régionales pour le développement (Gotev, 2015).

## ***Partenariats public-public (PUP)***

Les partenariats public-public (PUP) impliquent la collaboration entre au moins deux autorités publiques ou organisations, reposant sur la solidarité, dans une optique d'amélioration de la capacité et de l'efficacité de l'un des partenaires en matière de prestation de services publics. Les rapports entre pairs sont façonnés autour de valeurs, d'intérêts et d'objectifs communs, en excluant toute recherche du profit. Du fait de l'absence de considérations commerciales, les partenaires publics peuvent réinvestir les ressources dans la capacité locale, et instaurer une confiance mutuelle qui se traduit par des gains de capacité sur le long terme tout en maintenant les coûts de transaction à un bas niveau. Un réseau de PUP internationaux a permis à la ville de Phnom Penh, Cambodge, d'accroître la couverture de l'approvisionnement en eau de 20 % en 1993 à 90 % en 2007. La compagnie de service public PPWSA a assuré une expansion de l'accès à l'eau à

Phnom Penh plus rapide que pour tout autre PPP, partout dans le monde<sup>37</sup>.

Vers la fin des années 90, les PUP ont servi aux opérations de nettoyage de la mer Baltique au sein du cadre établi par la Commission d'Helsinki (HELCOM) et dans le contexte de l'élargissement à venir de l'Union européenne (UE). L'opérateur municipal de l'eau à Stockholm, en Suède, a conclu deux PUP avec les opérateurs municipaux de l'eau de Kaunas, en Lituanie, et Riga, en Lettonie. Tous deux ont mis en œuvre des programmes d'investissement à hauteur de plus de 100 millions de dollars. Les installations de traitement des eaux usées ont été construites dans le respect des délais et du budget impartis. Les opérateurs municipaux locaux ont subi des restructurations afin de devenir des entités de services publics autonomes autofinancées<sup>38</sup>.

## ***Des approches de démocratie participative à l'échelle locale***

On relève certains exemples d'administrations locales élaborant de nouveaux modes de prise de décisions aux côtés de leurs citoyens, à l'image de la budgétisation participative à Porto Alegre, au Brésil, adoptée par de nombreux pays à travers le globe.

La Coalition asiatique pour l'action communautaire œuvre dans 19 pays d'Asie afin de créer des coalitions entre des individus installés dans des habitations informelles et les administrations locales dont le but est d'améliorer le logement et les services<sup>39</sup>.



## 5. CONCLUSION

**L**e taux d'urbanisation mondiale ne cesse de croître, affectant les centres urbains de grande ampleur tout comme les agglomérations de plus petite taille. La pression exercée sur les services publics et l'infrastructure continuera de poser des problèmes pour l'administration locale et régionale.

L'incidence de la privatisation, de l'externalisation et des PPP se répercutera encore sur la main-d'œuvre des ALR, puisqu'il sera plus difficile d'assurer des conditions de travail et de rémunération satisfaisantes. L'absence de formation systématique des employés de l'ALR suscite un déficit de travailleurs qualifiés. L'externalisation et la privatisation entraînent la fragmentation de la main-d'œuvre municipale. Les syndicats doivent lutter sans relâche pour garantir les droits des travailleurs lorsque les services sont externalisés ou privatisés. Ils vont devoir trouver comment organiser, mobiliser et défendre les travailleurs tout en tenant compte des problèmes de dispersion de la main-d'œuvre.

Pour les ALR, l'un des principaux enjeux consiste à déterminer comment financer les services publics et l'investissement futur dans l'infrastructure. Les institutions financières internationales, les agences internationales et les gouvernements nationaux exercent encore et toujours de fortes pressions pour amener les ALR à collaborer avec le secteur privé par l'entremise des PPP. La perte d'autonomie démocratique résultant des PPP constitue un problème majeur que les ALR vont devoir résoudre. La fraude fiscale systématique, qui grève les deniers publics et les ressources à disposition des services publics, ainsi que la progression de la précarité et de l'informalisation du travail sont toutes deux liées à la quête du profit et des retours élevés sur les investissements que poursuit le secteur privé. Il convient de développer des options alternatives de promotion de la démocratie et de collaboration avec les collectivités locales dans le but de garantir les services publics essentiels. L'encouragement aux partenariats de travail entre les ALR et leurs syndicats constitue une première étape décisive à cette fin.





# NOTES

1. World Urbanization Prospects (highlights) (2014) ; World Cities Report (2016)
2. World Urbanization Prospects (highlights) (2014)
3. World Cities Report (2016)
4. Schett S. (2011) An analysis of Shrinking Cities Urban Ecology WS 2011/12 [http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona\\_Schett.pdf](http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf)
5. Schett S. (2011) An analysis of Shrinking Cities Urban Ecology WS 2011/12 [http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona\\_Schett.pdf](http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf)
6. Miller M.A. & Douglass M. (2015) *Disaster Governance in Urbanising Asia* Springer
7. World Cities Report (2016)
8. World Cities Report (2016)
9. Wilkinson R. & Pickett K. 2009 *The Spirit Level : Why Equality is Better for Everyone* <http://www.equalitytrust.org.uk/resources/spirit-level-why-equality-better-everyone>
10. OIT, 1998 ; OCDE, 2008
11. Bose et al (2007) ; Strittmatter & Sunde (2011)
12. Tacke, T. & Waldman R. (2011) "The Relative Efficiency of Public and Private Health Care". CEIS Tor Vergata Research Paper Series, Vol. 9, Issue 8, n° 202 – juillet 2011 SSRN eLibrary (juillet 5). [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1879136](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1879136) Estache A., Perelman S., Trujillo L., (2005) Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures, Banque mondiale, document de travail n° 3514, 2005, <http://go.worldbank.org/919KQKSP50>
13. Comfort et al (1999) Reframing disaster policy: the global evolution of vulnerable communities *Environmental Hazards* 1:39-44
14. Wisner B. (2001) Risk and the Neoliberal State : Why Post-Mitch lessons didn't reduce El Salvador's earthquake losses *Disasters* 25(3): 251-268
15. Lavell A. (1998) Decision-making and risk management [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
16. Lavell A. (1998) Decision-making and risk management [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
17. Lavell A. (1998) Decision-making and risk management [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
18. CCRE (2015) Territorial and urban aspects of migration and refugee flow: challenge and development opportunities for countries, regions and cities in Europe Bruxelles CCRE : 13
19. Berlin Needs You ! <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intrract/berlin-needs-you-1?pdf=1>
20. <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>
21. Katz et al (2014) Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda, *info* 16(1): 32-44
22. (Silcock, 2001) in Baines, Wilson, Walsh, 2010 – "Framework for Multi-agency Environments" – un des 22 projets de soutien à la réalisation de l'administration en ligne en Angleterre
23. ONU (2012) E-government survey <http://www.slideshare.net/undesa/united-nations-egovernment-survey-2012-12023033>
24. Observatoire OCDE/UE de l'innovation dans le secteur public (OPSI) <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>
25. Ernst & Young/ Institut technologique danois (2012) Final Report: Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061) <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/final-report-study-egovernment-and-reduction-administrative-burden-smart-20120061>
26. Kirov V. (2015) Literature Review on the "Digitalisation and Public Services" Bruxelles : FSESP p.46
27. OCDE (2008) Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources OCDE p.77
28. PSIRU (2014) Exposing the myths around Public-Private Partnerships A PSIRU Briefing for EPSU, décembre 2014
29. FSESP / TRACE (2007) EPSU Trade Union Handbook on Decentralisation EPSU/TRACE
30. En route vers Quito <http://www.world-psi.org/fr/en-route-vers-quito-les-travailleuseuses-et-des-emplois-decents-doivent-resider-au-coeur-du-nouvel>
31. Curtis S. (2016) Cities and Global Governance: State failure or a new global order *Millennium Journal of International Studies* (1):1-23
32. Kumler '07, Todd J. (2007) "Living Wage Ordinances," *Res Publica - Journal of Undergraduate Research*: Vol. 12. Le document peut être consulté à l'adresse : <http://digitalcommons.iwu.edu/respublica/vol12/iss1/4>
33. Huws U. (2014) *Labor in the global digital economy: The Cybertariat Comes of Age* New York; Monthly Review Press
34. Basu S, Andrews J, Kishore S, Panjabi R, Stuckler D., (2013) "Comparative Performance of Private and Public Healthcare Systems in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review", *PLoS Med* 9 (6): e1001244.doi:10.1371/journal.pmed.1001244. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001244> Bel Germà, Fageda Xavier and Warner Mildred E. (2008) Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers 2008/04, [www.ub.edu/irea/working\\_papers/2009/200923.pdf](http://www.ub.edu/irea/working_papers/2009/200923.pdf) Borraz, Fernando ; González Pampillon, Nicolás ; Olarreaga, Marcelo (2013) *Water Nationalization and Service Quality*. Banque mondiale, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12180>
35. Le Strat A. The remunicipalisation of Paris' water supply service, présentation proposée par Eau de Paris, 25, <https://research.ncl.ac.uk/media/sites/researchwebsites/gobacit/Anne%20Le%20Strat.pdf>
36. Bäck MA, Calltorp J. The Norrtaelje model : a unique model for integrated health and social care in Sweden. *International Journal of Integrated Care*. 2015;15(6). DOI : <http://doi.org/10.5334/ijic.2244>
37. Hall et al, (2009) Public-Public partnerships
38. Lobina E. & Hall D.(2006) "Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development : lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region" – Document préparé à l'occasion du Symposium IRC/UNESCO-IHE sur l'approvisionnement durable en eau et l'assainissement : Strengthening Capacity for Local Governance (Renforcer les capacités pour la gouvernance locale), 26-28 septembre, 2006, Delft, Pays-Bas, <http://www.psiru.org/reports/2006-09-W-PUPS.Doc> ; Hall D. & Lobina E. (2008) "The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply" *Progress in Development Studies* 8(1):85-101.
39. Mitlin D. & Satterthwaite D. (2012) Editorial : Addressing poverty and inequality; new forms of urban governance in Asia *Environment and Urbanisation* 24(2):395-401











**Internationale des Services Publics (PSI)**

**45, avenue Voltaire**

**01210 Ferney-Voltaire - France**

[www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)