

Chapitre 7

La remunicipalisation et les travailleurs : construire de nouvelles alliances

Christine Jakob et Pablo Sanchez

Le remunicipalisation constitue un développement politique majeur au niveau mondial. Elle tire son origine de l'échec des partenariats public-privé (PPP) et de la privatisation en général.

Après deux décennies de tendance favorable à la privatisation et à la sous-traitance dans de nombreuses villes, les élus ont commencé à en dresser le bilan. Même les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont reconnu que la privatisation avait obtenu des résultats mitigés, et particulièrement décevants en ce qui concerne l'efficacité technique et la productivité du travail¹. Il y a désormais, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, des signes de plus en plus clairs d'une tendance inverse à revenir sur la privatisation en raison de ses effets négatifs bien établis sur les niveaux d'inégalités, la pauvreté infantile et autres indicateurs sociaux².

En revanche, il n'existe que très peu d'analyses comparatives sur les effets de la privatisation sur les travailleurs du secteur public. Cela peut s'expliquer par le fait que les travailleurs affectés par la privatisation tendent à être « achetés » à travers des systèmes de préretraite, tandis que d'autres ne s'y opposent même pas. Pour les nouveaux employés embauchés directement par l'opérateur privatisé, *a contrario*, les conditions de travail et d'emploi changent du tout au tout, avec pour conséquence la création d'un système à deux vitesses, où les employés anciens gardent les privilèges négociés à l'époque du secteur public.

Les travailleurs du secteur public tendent à bénéficier d'un niveau de protection supérieur grâce à un plus fort ancrage du dialogue social, et sont moins affectés par la précarisation du travail. Lorsque le secteur privé prend la relève, les travailleurs transférés de l'ancienne entité publique peuvent avoir un avantage compétitif au sein de la nouvelle entreprise. Ceci peut rendre le débat sur la privatisation et la remunicipalisation plus complexe, parce que les travailleurs et leurs syndicats ne se préoccupent pas seulement d'efficience et de bien public, mais doivent aussi tenir compte de la manière dont ils seront matériellement affectés au quotidien par les options politiques en débat.

En outre, dans certains pays de l'Union européenne, le statut privilégié des travailleurs du secteur public et en particulier leur capacité d'influence à travers la négociation et le dialogue social se sont trouvés érodés par les réformes néolibérales qui ont suivi la crise financière. Ce qui ajoute encore à la complexité du processus de décision pour les organisations représentatives des travailleurs.

Les syndicats tendent à voir la privatisation d'un mauvais œil parce qu'elle est généralement associée à un déclin du niveau de salaires et des conditions de travail. Cependant, il serait idéaliste de penser que toutes les organisations syndicales s'opposent à la privatisation et soutiennent la gestion publique dans toutes les circonstances³. Cet article cherche à tirer quelques enseignements de l'expérience acquise et à mettre en lumière certains enjeux à approfondir quant au point de vue des travailleurs sur la remunicipalisation. Il n'existe quasiment pas d'étude ou d'analyse sur l'évolution des conditions de travail et d'emploi des salariés suite à une remunicipalisation ; cet article tente donc modestement d'ébaucher une discussion qui nécessitera d'être prolongée.

La remunicipalisation en période d'austérité

Chaque cas de remunicipalisation est différent parce que les conditions de reprise d'un service en gestion publique dépendent de la manière dont il avait été privatisé initialement. Il est donc difficile de comparer les effets de la privatisation et de la remunicipalisation sur les travailleurs.

Les débats actuels sur la remunicipalisation ont néanmoins un écho dans ceux qui eurent lieu à la fin du XIXe siècle, pendant la période d'expansion du mouvement d'organisation des travailleurs en Europe. Sur fond d'essor des organisations ouvrières ou sociales-démocrates, le développement des services publics devint une revendication largement partagée des classes laborieuses, et en particulier de la classe ouvrière syndicalisée. La société idéale dont ils rêvaient créerait, entre autres, des écoles publiques, des transports publics, des services publics d'eau et d'électricité. Dans de nombreux pays, l'émergence de cette nouvelle force politique mena à la création du modèle municipal que nous connaissons encore actuellement.

La principale différence avec la situation actuelle est que nous sommes inscrits dans une économie globalisée bien plus intégrée, avec des prestataires de service transnationaux qui n'existaient pas durant la précédente vague de municipalisations et de nationalisations, et que le financement de l'économie est bien plus dépendant de la spéculation et du pouvoir des marchés financiers. De ce point de vue, il est essentiel que le mouvement des travailleurs et le mouvement syndical en particulier redécouvrent le besoin de développer une vision de la société, et de ne pas s'occuper seulement des soucis matériels de leurs membres syndiqués.

Les collectivités locales sont victimes de réductions budgétaires liées aux politiques d'austérité imposées par les gouvernements centraux ainsi que par les institutions européennes et les institutions financières internationales. Quelques exemples ont fait la une de la presse en France, en Espagne ou en Grèce, avec les arguments habituels sur le fait que les travailleurs du secteur public seraient « trop chers » ou qu'il est difficile de maintenir le niveau de leurs fonds de retraite en raison d'un taux élevé de chômage.

La remunicipalisation est une opportunité pour repenser la manière dont doivent être organisés les services publics tout en protégeant les conditions de vie des travailleurs du secteur public et celles des communautés qu'ils desservent. La remunicipalisation doit permettre de rouvrir le débat sur les valeurs du secteur public : un accès égal aux services pour tous les citoyens, une gestion responsable, démocratique et transparente, avec des processus décisionnels dans lesquels toutes les parties prenantes sont impliquées.

En pratique : la remunicipalisation et le mouvement syndical

Lorsqu'un processus de remunicipalisation est enclenché, les organisations de travailleurs examinent comment les conditions de travail risquent de s'en trouver affectées. Elles ont besoin de comprendre le détail du statut juridique proposé pour la nouvelle entité afin de pouvoir améliorer la prestation du service public.

Un premier pas important est de savoir quelle sera la partie du code du travail qui s'appliquera après le changement de propriété, parce que cela peut avoir un impact important en termes de création d'emplois par le nouvel opérateur municipal.

Dans plusieurs cas concrets, comme en France, les syndicats ne se sont pas prononcés ouvertement en faveur de la remunicipalisation, notamment dans le secteur de l'eau, par peur d'une baisse du niveau de salaires et des conditions de travail et d'emploi. Dans le cadre de la récente remunicipalisation de Montpellier, le mouvement syndical était divisé, certaines organisations n'ayant consulté que les employés de la compagnie privée. D'autres procédèrent à des consultations plus larges. Au final, ce sont les syndicats qui ont su mettre en avant le type de service public de l'eau qu'ils souhaitaient et qui ont pu obtenir le degré de soutien nécessaire pour la poursuite du processus. Le nouvel employeur est normalement tenu de reprendre le contrat de travail avec les mêmes provisions et avantages, mais il peut appliquer d'autres conditions à ses nouveaux employés (en raison du changement de convention collective). Ce qui peut indéniablement comporter des risques. Il est donc important pour les syndicats de discuter entre eux sur le type de modèle de propriété qu'ils souhaitent et de faire front commun dans le processus de remunicipalisation.

Le niveau de dialogue social avec le nouvel employeur est également crucial. Par exemple, comment les passations de marché et la sous-traitance seront-elles gérées au sein de la nouvelle structure publique ? Il est donc important que les nouveaux employeurs expliquent aux travailleurs les gains potentiels de la remunicipalisation, mais aussi que les syndicats expliquent à leurs membres que la remunicipalisation peut donner naissance à de meilleures entreprises.

Ceci peut se révéler problématique dans la mesure où les organisations syndicales tendent à représenter les intérêts et points de vue de leurs affiliés individuels, et non le point de vue de tous les travailleurs. Cela peut sembler évident, mais les syndicats, dans le cadre de leur processus de prise de décision démocratique, consulteront en priorité ceux qui contribuent à l'organisation à travers le paiement de leur cotisation et la participation aux réunions. Il est donc probable que les membres du syndicat auront des conditions de travail meilleures et plus sécurisées que ceux qui travaillent dans les secteurs sous-traités. Cette logique consistant à « diviser pour régner » a été utilisée dans différents secteurs pour augmenter les profits des compagnies privées, mais aussi pour réduire la densité de la main-d'oeuvre. Les syndicats doivent combattre cette tendance en promouvant le bien de la société dans son ensemble, et non seulement celui de leurs membres.

Le mouvement syndical devrait donc voir la remunicipalisation comme une opportunité d'augmenter son influence parmi l'ensemble des travailleurs et dans la société.

La remunicipalisation est une réalité

La remunicipalisation désigne la reprise de services municipaux auparavant sous gestion privée, par exemple à travers une concession à long terme. Elle peut aussi se référer au retour de services régionaux dans le giron public. Cette tendance n'a cessé de se renforcer au cours des 10 dernières années. Une étude récente⁴ montre que la majeure partie de ce mouvement de remunicipalisation a lieu dans des secteurs historiquement pris en charge par les municipalités, comme ceux de l'eau et de l'assainissement.

Malgré les pressions financières et idéologiques ininterrompues issues des politiques néolibérales, il apparaît clairement que les municipalités européennes se tournent de plus en plus vers la remunicipalisation et ne considèrent plus la privatisation comme une option viable. Certaines organisations syndicales européennes comme la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) encouragent leurs membres, à travers l'organisation de réunions internationales et des recherches ciblées, à promouvoir la remunicipalisation⁵.

En Allemagne, de plus en plus de municipalités s'efforcent de revenir sur la privatisation du secteur de l'électricité et du gaz, et de devenir elles-mêmes productrices d'énergie. Pas moins de 72 nouvelles entreprises énergétiques publiques ont été créées en Allemagne depuis 2005. Et plus d'un millier de coopératives énergétiques ont été créées dans le même temps. D'ici 2016, plus de 2000 concessions dans le secteur de l'énergie doivent se terminer en Allemagne, ce qui laisse présager une nouvelle vague de remunicipalisations.

Une étude réalisée en 2011 par l'Université de Leipzig sur plus d'une centaine de municipalités allemandes conclut qu'il existe effectivement une tendance au renforcement du rôle du secteur public. La moitié des municipalités en situation de déficit budgétaire prévoient une forme ou une autre de restructuration des services municipaux. Quelque 41 % d'entre elles envisagent de recourir à la coopération inter-municipale, et 36 % de remunicipaliser ; moins de 3 % d'entre elles envisagent une privatisation⁶.

Malheureusement, les autorités de la concurrence et les tribunaux compliquent la tâche des municipalités qui souhaitent reprendre le contrôle de leurs réseaux d'eau ; elles sont souvent obligées de lancer un appel d'offres public et de faire elles-mêmes acte de candidature dans le cadre de cet appel d'offres. La municipalité de Titisee-Neustadt en offre actuellement un exemple éclatant ; son maire a saisi le Tribunal constitutionnel à ce sujet.

À Medina Sidonia (province de Cadiz, Espagne), la compagnie de l'eau a été transformée en entreprise locale multi-secteurs assurant à la fois l'éclairage public, l'eau, les laboratoires d'analyse et la gestion des déchets. L'idée est de réaliser des économies d'échelle afin de réduire les coûts et de créer davantage d'emplois. L'entreprise de gestion des déchets de la ville a été remunicipalisée en janvier 2014 et a accru en deux mois sa main-d'oeuvre de près de 20 %⁷. À une échelle bien plus vaste, la remunicipalisation de l'eau à Paris a entraîné une « exportation » du savoir-faire des travailleurs publics vers d'autres opérateurs publics à travers des partenariats public-public.

Enfin et peut-être surtout, la remunicipalisation a contribué à ralentir la dynamique de privatisation ailleurs dans le monde. Lorsque des opérateurs privés repassent sous contrôle public, beaucoup de monde se demande pourquoi

ils ont privatisé en premier lieu. Ceci a alimenté des débats sur les bienfaits allégués de la gestion privée et les intérêts qui se cachent derrière elle, lesquels sont souvent associés à un lobbying agressif, sinon à la corruption. Pour les syndicats qui défendent une société plus démocratique et transparente, c'est une raison suffisante de favoriser la remunicipalisation comme alternative à la privatisation.

En France, municipalités et autres collectivités locales continuent à remunicipaliser leurs services d'eau ou de transport public. Même au Royaume-Uni, dont le gouvernement national cherche lui-même à privatiser le secteur de la santé et des prisons, les municipalités ont rarement recours à l'externalisation, alors même qu'elles sont tenues de réaliser des économies de 7 % par an. Le *Financial Times* lui-même a suggéré que « les collectivités locales sont devenues sceptiques quant aux économies que l'externalisation peut générer, en même temps qu'elles craignent une réaction contre les entreprises privées qui réalisent de larges profits aux dépens des contribuables. »⁸

Tableau 7.1 *Remunicipalisations récentes dans un échantillon de pays européens*

Secteur	Processus	Pays	Motivations
Eau	Municipalisation des services	France, Hongrie	Échec du privé, coûts, contrôle, expiration de contrats
Électricité	Nouveaux Stadtwerke, rachat d'entreprises privées	Allemagne	Échec du privé, coûts, contrôle, expiration de contrats
Transport public	Municipalisation de contrats et de concessions	Royaume-Uni, France	Coûts, échec du privé, objectifs publics, contrôle
Déchets	Gestion ré-internalisée, incinérateurs inter-municipaux	Allemagne, Royaume-Uni, France, etc.	Coûts, contrôle, expiration de contrats
Nettoyage	Contrats ré-internalisés	Royaume-Uni, Finlande	Coûts, efficacité, emploi, expiration de contrats

Source : Hall, D. 2012. *Re-municipalising municipal services in Europe. Report commissioned by EPSU to PSIRU*, mai. Londres: PSIRU. <http://www.epsu.org/a/8683>.

Les bienfaits de la remunicipalisation

En complément aux raisons qui ont poussé les municipalités à mettre fin à la privatisation, comme la réduction de leurs coûts ou un besoin de reprise de contrôle démocratique, la remunicipalisation offre de nouvelles opportunités au mouvement syndical. C'est une opportunité d'améliorer les conditions de travail. Une entreprise privée bénéficiant d'une concession à long terme, particulièrement dans le secteur de l'eau, tend également à externaliser certains aspects déterminants du savoir-faire technique. Convaincre les employeurs de garder le précieux savoir technique des travailleurs en interne, à titre d'investissement profitable sur le long terme pour tous les travailleurs, peut être utilisé comme moyen de pression dans le cadre d'une négociation de contrat. L'objectif des travailleurs syndiqués devrait être d'améliorer les conditions dont jouissent tous les travailleurs d'une entreprise, d'obtenir une harmonisation des échelles de salaire et d'unir plutôt que de diviser les travailleurs.

Un opérateur remunicipalisé cherche à réaliser des économies d'échelle afin de pouvoir augmenter l'emploi et les salaires. Ces efforts de rationalisation peuvent permettre d'atteindre des objectifs sociaux plus larges dans la mesure où ils favorisent une discussion avec les travailleurs sur la meilleure manière d'organiser la compagnie. Dans la municipalité d'Almada au Portugal, par exemple, c'est l'échange avec les travailleurs qui a permis de mettre en avant l'enjeu de l'accès à l'eau comme droit humain fondamental. Ce qui a entraîné une amélioration des services internalisés, et la décision fut prise de ne sous-traiter des travaux qu'à des petites et moyennes entreprises locales⁹.

Amélioration de la gouvernance et participation des travailleurs au sein de l'entreprise publique

La remunicipalisation a amélioré la transparence de la gestion du service public dans les cas de Paris, Naples et Hamilton¹⁰. Les travailleurs repris par les nouveaux opérateurs publics en ont directement bénéficié, dans la mesure où ils ont été plus souvent étroitement associés à la gestion du service. La remunicipalisation n'est pas seulement un moment de négociation des salaires et des avantages sociaux, mais aussi une opportunité de consultation avec les

employés sur la performance générale de l'entreprise publique. Les entreprises véritablement responsables d'un point de vue social doivent promouvoir le travail décent, le dialogue social et devraient accorder une importance toute particulière à la participation des travailleurs.

Les syndicats ont eux aussi tout à gagner à prendre mieux en compte les standards de responsabilité sociale des entreprises municipales. Une entreprise publique qui poursuit des objectifs d'ordre social, environnemental et citoyen tout en consultant ses travailleurs (et leurs représentants) peut constituer un modèle progressiste de gouvernance. En outre, travailler pour une entreprise qui accorde une importance particulière à des objectifs sociaux est plus gratifiant et motivant pour les travailleurs.

Les économies européennes souffrent de la crise économique actuelle et des politiques d'austérité qui leurs sont imposées. Il est crucial pour le mouvement syndical de pouvoir montrer qu'il est possible de faire une différence au niveau local en mettant à contribution les travailleurs. Medina Sidonia en constitue un bon exemple. La nouvelle compagnie multi-sectorielle a créé des emplois et amélioré les conditions de travail afin d'assurer une meilleure prestation du service. Elle a également choisi une politique de marchés publics durable, favorisant les petites et moyennes entreprises de la ville, pour maintenir l'emploi local¹¹. L'internalisation de services peut permettre de réaliser des économies si elle améliore l'efficacité de l'opérateur. Ce qui permet aussi d'augmenter le nombre d'employés, comme dans le cas de Medina Sidonia.

La remunicipalisation peut clairement apporter des améliorations majeures et devrait être largement soutenue par le mouvement syndical.



Christine Jakob s'occupe des administrations locales et régionales au sein de la Fédération syndicale européenne des services publics.



Pablo Sanchez est coordinateur des campagnes pour la Fédération syndicale européenne des services publics.

Notes

- 1 Voir l'étude de Hall, D., 2014, *Public and private sector efficiency. A briefing for EPSU by PSIRU*, septembre, Bruxelles, <http://www.epsu.org/IMG/pdf/efficiency.pdf>.
- 2 Voir les sections 4 et 6 sur les biens publics et l'égalité dans Hall, D., 2014, *Why we need public spending. Report for EPSU and PSI by PSIRU*, mai, Bruxelles, http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/wnwps_en.pdf.
- 3 L'étude la plus complète à ce jour réalisée par une organisation de travailleurs est le fait du Syndicat canadien de la fonction publique, à propos de la privatisation et de la remunicipalisation à Hamilton : Loxely, S., 1999, *An analysis of a public-private sector-partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP*, Ottawa, CUPE. http://www.archives.gov.on.ca/en/e_records/walkerton/part2info/partieswithstanding/pdf/CUPEppp.pdf.
- 4 Lobina, E., Kishimoto, S. et Petitjean, O., 2014, *Là pour durer : la remunicipalisation de l'eau, un phénomène mondial en plein essor*, Paris/Londres/Amsterdam, PSIRU, TNI et Observatoire des multinationales, http://multinationales.org/IMG/pdf/beretostay-fr_0.pdf.
- 5 La remunicipalisation fait partie des sujets promus par la FSESP lors de son dernier Congrès (voir p. 53-54) : http://www.epsu.org/IMG/pdf/brochure_resolutions_EN.pdf.
- 6 Rothman, O., 2011, *Renaissance der Kommunalwirtschaft – Re-kommunalisierung interessant zur Steigerung von Einfluss und Einnahmen*, 27 juillet, Leipzig, Université de Leipzig, http://www.zv.uni-leipzig.de/service/presse/nachrichten.html?ifab_modus=detail&ifab_id=4191.
- 7 L'échelle de cette expérience est trop petite pour en tirer des leçons générales, mais l'équipe des salariés est passée de 17 à 20 personnes après la remunicipalisation.
- 8 *Financial Times*, 23 janvier 2012, « Savings from outsourcing doubted by state ».
- 9 Même s'il ne s'agit pas techniquement d'une entreprise remunicipalisée, cet exemple démontre comme l'éthique de service public bénéficie plus largement aux citoyens.
- 10 Voir le site Remunicipalisation Tracker pour plus de détails sur ce cas : <http://www.remunicipalisation.org>.
- 11 Medina Sidonia compte presque 12 000 habitants dont, en décembre 2014, 2223 personnes inscrites au chômage. Voir : <http://www.foro-ciudad.com/cadiz/medina-sidonia/mensaje-12415004.html>.