

1998RP-06

**Compulsory Competitive
Tendering :
L'expérience anglaise**

Véronique Le Gallo

Rapport de Projet
Project report

Montréal
Mai 1998



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

- École des Hautes Études Commerciales
- École Polytechnique de Montréal
- Université Concordia
- Université de Montréal
- Université du Québec à Montréal
- Université Laval
- Université McGill
- Ministère des Finances du Québec
- MRST
- Alcan inc.
- AXA Canada
- Banque du Canada
- Banque Laurentienne du Canada
- Banque Nationale du Canada
- Banque Royale du Canada
- Bell Canada
- Bombardier
- Bourse de Montréal
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
- Fédération des caisses Desjardins du Québec
- Hydro-Québec
- Industrie Canada
- Pratt & Whitney Canada Inc.
- Raymond Chabot Grant Thornton
- Ville de Montréal

© 1998 Véronique Le Gallo. Tous droits réservés. All rights reserved. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.

Compulsory Competitive Tendering : L'expérience anglaise

Véronique Le Gallo*

Le *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) a métamorphosé la prestation des services municipaux en Angleterre. Jusqu'à présent, la plupart des articles traitant du CCT se sont concentrés sur les économies réalisées ou ont étudié l'impact du CCT à travers l'aspect obligatoire de la mise en concurrence. Or, ce qui a révolutionné les façons de faire au sein des municipalités, comme le souligne ce rapport, c'est moins le recours forcé aux appels d'offres que l'obligation, pour les régies internes, de tenir des comptes séparés pour chacun des services. Cette modification dans les procédés a permis une gestion beaucoup plus efficace des régies internes. De plus, les données sur les coûts, la productivité et l'efficacité des services, inexistantes jusqu'alors, ont pu être colligées afin de permettre des comparaisons entre les municipalités, facilitant ainsi le *benchmarking*.

Compulsory Competitive Tendering (CCT) has dramatically changed the way municipal services are delivered in England. Existing literature on this topic has focused on the savings realised, and the impact of CCT through the mandatory aspect of competition. However, this report shows that what has revolutionised service delivery in british municipalities is less the recourse to invitations to tender than the obligation for municipalities to hold separate accounts for each service. This modification in the process allowed for more efficient management and more effective internal controls. Furthermore, specific data on costs, productivity and effectiveness of the services, non-existent hitherto, can now be collected and allow for comparisons between municipalities, thus facilitating any benchmarking process.

Mots-clés : appels d'offres, gestion, régies internes, services municipaux, municipalité

Keywords: *Invitation to tender, Management, Accounts, Municipal services, Municipality*

* Professionnelle de recherche, CIRANO, 2020 University, 25^{ème} étage, Montréal, H3A 2A5 (Québec) Canada.
Courriel; legallov@cirano.qc.ca

INTRODUCTION

Au Québec, les municipalités ont depuis longtemps recours à l'appel d'offres afin de déléguer certains de leurs services, mais chaque conseil municipal reste libre du mode de gestion qu'il entend choisir. Il en va tout autrement en Angleterre où les autorités locales¹ sont forcées, de par la loi, de recourir à un processus d'appel d'offres pour fournir la plupart de leurs services. Le *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), que l'on peut traduire par « mise en appel d'offres obligatoire », s'applique en effet à une large gamme de services locaux du Royaume-Uni.

Selon la loi, la régie interne d'une autorité locale ne peut effectuer des travaux que si elle emporte le marché au terme d'un processus préalable d'appel d'offres.

Le CCT a d'abord été introduit avec le *Local Government, Planning and Land Act* de 1980 pour la construction, la réparation et l'entretien des routes et des édifices. Il a été étendu à d'autres services manuels (enlèvement des ordures, nettoyage des édifices, cafétérias, entretien des parcs et des véhicules) avec l'adoption du *Local Government Act* en 1988. D'autres services de cols bleus ont été graduellement ajoutés en 1989 et 1994 (voir tableau I).

Les services professionnels ont été ajoutés à la liste des services devant être soumis au CCT en 1994 et 1995 et ce n'est qu'en 1996 que les premières phases du CCT pour certains services professionnels des autorités métropolitaines et londoniennes (services légaux, ressources humaines) sont entrées en vigueur. Il est donc trop tôt pour étudier l'impact du CCT sur les services des cols blancs. C'est pourquoi le présent rapport se penche sur les répercussions du CCT sur les services des cols bleus locaux.

Ce rapport comprend cinq parties. La première rappelle les circonstances historiques et politiques dans lesquelles le CCT a été mis en place. Les mécanismes du CCT et les lois qui l'ont encadré sont ensuite décrits dans la deuxième partie. La troisième partie montre comment les différentes autorités se sont préparées à mettre leurs services en concurrence avec le marché privé. Enfin, les quatrième et cinquième parties décrivent respectivement les différents problèmes associés au CCT et les répercussions que son implantation a eues sur les employés municipaux. Après avoir dressé un bilan des impacts que le CCT a eus sur la gestion et la performance des autorités locales, nous considérons dans la conclusion la possibilité de l'application d'un tel régime au Québec.

¹ Le terme autorité locale est utilisé dans le texte comme terme générique regroupant toute instance dirigeante d'une localité : *District, County* ou *Metropolitan Councils* ainsi que les *London Boroughs*.

Description du CCT

1. Historique du CCT

1.1. Introduction

La mise en place d'un système d'appels d'offres obligatoires en Angleterre coïncide avec l'arrivée au pouvoir du parti conservateur en 1979. Pour le gouvernement Thatcher, le CCT représentait un moyen d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur public. On désirait alors créer un environnement légal qui permettrait au gouvernement d'atteindre ses objectifs tout en diminuant les taxes, en rationalisant l'administration locale et en offrant des services mieux adaptés (Painter 1991). Pour ce faire, il fallait nécessairement réduire les dépenses publiques, diminuer la taille du secteur public et limiter le pouvoir des syndicats. L'introduction du CCT s'est donc accompagnée de l'implantation d'autres volets, notamment le contrôle des dépenses² et des recettes³ des collectivités locales.

1.2. Causes de la mise en place du CCT

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'État joue un rôle de plus en plus important en Angleterre. Ce développement de l'appareil étatique est en partie le résultat d'une forte croissance démographique et de l'accroissement de l'espérance de vie, mais il est surtout imputable à une modification de l'environnement social et économique. Dès 1950, les gens consacrent plus de temps aux loisirs et la qualité du système d'éducation et de santé devient pour eux un sujet de préoccupation. Cette nouvelle attitude ne va pas sans élever le niveau d'attente des citoyens et nombreux sont ceux qui réclament une amélioration des services à la population (installations sportives et culturelles, écoles, systèmes de transport, etc.) et un contrôle plus grand du gouvernement sur les secteurs de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Répondre à cette demande exige dès lors un appareil gouvernemental plus important.

Étant donnée la structure constitutionnelle unitaire du pays – il n'y a pas de palier intermédiaire entre le gouvernement central et les autorités locales –, bon nombre des obligations gouvernementales ont dû être supportées par les autorités locales, ce qui a entraîné une forte augmentation des dépenses municipales.

² Un système, dit de *cash limits*, fixait un plafond aux dépenses des autorités locales en fonction de la situation et de la population des municipalités : si ce plafond n'était pas respecté, les autorités pouvaient perdre toutes les subventions de l'état central.

³ Le *rate-capping* permet au gouvernement central de limiter les taux d'impôts locaux. Voir le *Local Government Finance Act*, 1987 (c.6).

À partir des années 50, on assiste donc en Angleterre à une forte hausse de la demande de services locaux. Entre 1950 et 1970, les dépenses publiques globales augmentent de 23% passant de 35% à 43% du PNB), tandis que les dépenses des gouvernements locaux, elles, augmentent de 67% (passant de 9% à 15% du PNB). En 1970, les dépenses locales représentent plus du tiers de l'ensemble des dépenses publiques nationales (contre une proportion d'un quart en 1950). L'inflation des dépenses locales est pendant toute cette période largement subventionnée à même les transferts du gouvernement central.

Cette demande accrue en matière de services locaux s'est accompagnée d'une forte croissance de la main-d'œuvre. Entre 1965 et 1975, le nombre des employés d'autorités locales est passé de 1,8 millions à 3 millions et représente alors 13% de la population active (contre 8% en 1965) ou 61% des fonctionnaires (contre 53% en 1960). Le recrutement syndical s'intensifie à mesure que se développe le secteur public local. Entre 1948 et 1980, les inscriptions au NUPE⁴ augmentent de 288% et celles au NALGO⁵, de 228%. De 62% qu'il était en 1948, le pourcentage des employés syndiqués des autorités locales passe à 86% en 1974.

C'est vers 1973-74 que les frictions se sont réellement fait sentir au sein du secteur public local. La crise économique ayant imposé des restrictions budgétaires, les compressions sont largement répercutées au niveau local. À partir des années 70, les différents gouvernements en place tentent de réduire les dépenses des autorités locales en réduisant les transferts aux municipalités⁶. Les autorités locales cherchent alors désespérément à diminuer leurs coûts et, comme la masse salariale de leurs employés accapare une part importante des budgets⁷, le remède qui s'impose est la compression des dépenses relatives à la main-d'œuvre. Une telle menace provoque une vive réaction chez les employés du secteur municipal, qui disent être la cible de cette cure d'amaigrissement des finances publiques et qui, sous la bannière des syndicats, deviennent extrêmement militants. On ne compte pas les grèves déclenchées, durant l'hiver 1978-79, par les employés municipaux⁸ (enseignants, facteurs, employés des chemins de fer, personnel des hôpitaux, etc.).

Le pouvoir des syndicats devient à l'époque un sujet brûlant d'actualité et le centre des préoccupations du public. Dès 1977, on pouvait lire, dans un éditorial du *Times*, que les syndicats constituaient « le plus important problème de la nation⁹ ». Nouveaux boucs émissaires, les syndicats sont tenus responsables de tous les maux économiques et

⁴ National Union of Public Employees.

⁵ National And Local Government Officers Association.

⁶ Il est intéressant de noter qu'au début de la réforme, le gouvernement central est parvenu à réduire de façon significative le montant des transferts versés aux autorités locales (les transferts comptent pour 55% des dépenses locales en 1981 et seulement 43% en 1989). Cependant, cette politique a été inversée avec l'abolition des impôts locaux commerciaux en 1990 et un afflux de transferts pour permettre aux autorités locales de réduire le niveau de leurs impôts locaux. Le taux des transferts est ainsi remonté à 79% des dépenses locales en 1995. Voir Allan Duncan & Peter Smith : « Modelling Local Government Budgetary Choices under Expenditure Limitation », *Fiscal Studies*, 1995, vol. 16 n°4, p. 95-110.

⁷ Les salaires représentent respectivement 19% et 35% des dépenses totales du gouvernement central et des corporations publiques, tandis qu'ils représentent 50% des dépenses des gouvernements locaux. Voir Newton et Karan, *The politics of Local*

Expenditure, p. 87.

⁸ Ascher Kate, 1987, *The Politics of Privatisation*, p. 100.

⁹ *The Times*, 14 septembre 1977.

sociaux dont souffre alors la Grande Bretagne. On leur impute la responsabilité de la productivité défailante des services et de l'industrie, de la faible performance de l'économie britannique à l'échelle mondiale et de l'inflation élevée. Dans l'opinion publique, on n'hésite pas à établir une corrélation entre le pouvoir qu'ils détiennent et la crise économique qui sévit.

On peut objecter que d'autres paramètres expliquent la vigueur de l'inflation en Grande Bretagne à cette époque (renchérissement des importations, faible taux d'investissement, politique fiscale, etc.). Il n'en reste pas moins que la pression inflationniste des revendications salariales a été considérée par de nombreux politiciens et journalistes comme une des principales causes des maux économiques du pays.

La combinaison de cette atmosphère (2 703 grèves eurent lieu en 1978, représentant plus de 10 millions de journées perdues, contre 2016 grèves en 1976 représentant un peu plus de 3 millions de journées perdues) et des perturbations connues durant le *Winter of Discontent* (hiver 78-79) ainsi que l'incapacité du gouvernement travailliste à arriver à un accord avec les syndicats ont permis au gouvernement conservateur de prendre le pouvoir en mai 1979 sur la promesse de combattre l'hégémonie des syndicats britanniques.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que la mise en place du CCT ait été vue par certains comme un moyen de contrôler la forte syndicalisation du secteur public¹⁰ et que le Secrétaire d'État de l'Environnement de l'époque, Nicholas Ridley, ait pu affirmer impunément :

« The root cause of rotten local services lies in the grip which local government unions have over those services in many parts of the country. Our competitive tendering legislation will smash that grip once and for all¹¹ ».

1.3 Configuration des autorités locales

Afin de bien mesurer l'ampleur du CCT, il faut rappeler qu'en Grande Bretagne, tous les gouvernements locaux sont sous la coupe du gouvernement central. Ainsi, 79% des dépenses locales proviennent de transferts directs du gouvernement central, qui détient également le pouvoir de fixer les taux d'imposition municipaux.

Il y a quelques années, on retrouvait encore jusqu'à trois paliers d'autorités locales dans certaines régions de l'Angleterre. C'est en 1991 que le gouvernement a décidé de réexaminer cette structure et de la ramener à un seul et unique palier afin de diminuer au maximum la taille de la bureaucratie et d'améliorer la qualité et l'efficacité des organismes publics. Cette restructuration est en cours et devrait se terminer en avril 1998.

¹⁰ Cochrane A, 1991, « The changing state of local government : restructuring for the 1990's », *Public Administration* 69, p. 281-302.

¹¹ Nicholas Ridley, Secrétaire d'État de l'Environnement (*Local Government chronicle*, 4 avril 1989, p. 1).

De nos jours, le Royaume-Uni compte 472 gouvernements locaux. Les autorités locales du Pays de Galles (22), de l'Écosse (32) et de l'Irlande du Nord (26) sont toutes dotées de conseils unitaires à un seul palier. Seule l'Angleterre dispose encore d'un système à deux paliers, composé de 35 conseils de comté (*County Councils*) qui regroupent les 274 conseils de districts (*Districts Councils*), Londres et les métropoles exceptées. Les conseils municipaux de Londres et de ses 32 banlieues sont en effet eux aussi unitaires. La Corporation de Londres a pour sa part un statut distinct de par son histoire, sa constitution et son système électoral. La différence de statut a pour but de faire ressortir le caractère commercial de la capitale.

Lorsqu'il existe deux paliers, la gestion des services est répartie entre les *counties* et les *districts*. Les *County Councils* ont comme principales responsabilités la gestion des décharges publiques, la planification et de l'entretien des routes et des sentiers pédestres et la gestion de l'éducation, des bibliothèques, des services d'incendie et des services sociaux (dont les résidences pour personnes âgées et handicapées). De plus, conjointement avec les autorités du transport, les *counties* doivent assurer un service de transport public approprié dans leur région. Les *Districts*, quant à eux, se chargent entre autres de l'enlèvement des ordures, de la gestion des cimetières, des services de sports et de loisirs, des parcs, du tourisme et de l'enregistrement des actes de l'état civil (naissances, mariages, décès). En ce qui concerne la sécurité publique, chacun des différents *County Councils* dispose d'un corps policier local, ce qui n'empêche pas les regroupements de *Councils* pour la provision de ce service. La ville de Londres possède, de son côté, son propre corps de police autonome.

En ce qui regarde les services offerts à la population par les autorités locales, près de la moitié des dépenses vont à l'éducation. Les services d'urgence et les services sociaux coûtent également cher aux localités (respectivement 15% et 11% des dépenses annuelles). Les autres services importants (en fonction du budget) sont les transports publics, l'enlèvement et le traitement des déchets, les cafétérias scolaires, les services culturels et de sports et loisirs.

Les autorités locales au Royaume-Uni regroupent entre 130 000 et 330 000 habitants. Une autorité locale urbaine anglaise typique a une population de 250 000 habitants, emploie approximativement 12 000 employés¹². Le budget annuel moyen d'un *County* est d'environ £360 millions; cependant les budgets des *Counties* les plus importants dépassent le milliard. Pour sa part, le budget moyen d'un *District* est de £25 millions. Aujourd'hui, 79% du budget des autorités locales provient de transferts du gouvernement central.

¹² Lavery Kevin : « The English Contracting Revolution », *Public Management*, Août 1995, p. 20-24.

1.4. Les diverses lois encadrant le CCT

Le CCT tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas le résultat d'une loi unique mais l'aboutissement d'un long processus législatif. Nous allons décrire dans ce chapitre les diverses lois qui ont encadré le CCT.

La première initiative formelle du gouvernement central anglais pour introduire une concurrence au sein du marché des services offerts par les autorités locales fut l'adoption du *Local Government Act* en 1980, qui a introduit un nouveau système d'allocation d'aides financières. Cette loi visait à renforcer le contrôle des dépenses et des revenus des autorités locales. La Section 18, partie III de cette loi s'applique à toutes les localités qui emploient leur propre personnel (*Direct Labour Organisation*, ou DLO¹³) et leur impose, pour la réalisation de certains travaux de génie civil, de construction et d'entretien des routes et des bâtiments, le recours à l'appel d'offres. La proportion des travaux à mettre en concurrence dépend des caractéristiques de chaque autorité locale : taille de l'autorité, proportion des services impartis avant l'entrée en vigueur du CCT, revenu prélevé par des impôts locaux et coût historique des travaux.

De plus, de façon à pouvoir évaluer l'efficacité commerciale de ces opérations, la loi demande que la performance financière de chaque DLO soit comparée à certaines normes nationales. Pour chaque autorité locale, le secrétaire d'État calcule un niveau de dépense de référence (*Standard Spending Assessment*), qui représente le montant que devraient coûter certains services (pompiers, logements sociaux, enlèvement des ordures, etc.). Pour évaluer ces niveaux de dépenses, il tient compte des caractéristiques physiques (densité et dissémination de la population), financières (niveau précédent de la dette) et socio-économiques de la localité (sous forme d'index, proportion des personnes partageant un même logement, proportion des personnes n'ayant pas de salle de bain, proportion de foyers monoparentaux et proportion des chefs de famille nés dans le *New Commonwealth* ou au Pakistan). Ces *Standard Spending Assessments* ont été institués à l'origine pour déterminer le montant des transferts du gouvernement central vers les communautés, mais ils sont maintenant établis comme points de repère pour identifier les communautés qui dépensent au-delà de la norme (voir le paragraphe sur le *Rates Act* de 1984).

Les DLO ne peuvent exécuter les travaux que si, au moment de l'octroi des contrats, elles l'emportent sur les firmes privées et qu'elles réalisent un surplus au moins équivalent à un taux de rendement sur le capital de 5% (ce taux est passé à 6% en 1992). Une grande majorité des autorités locales ont atteint cet objectif de 5%. La loi de 1980 a provoqué un changement important dans les relations de travail au sein des autorités locales, en imposant une séparation distincte entre la partie client et la partie fournisseur et en obligeant les DLO à tenir leurs propres comptes. Depuis, les comptes sont payés sur la base de prix prédéterminés, et non pas d'après les coûts de production des services, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi.

¹³ DLO : Direct Labour Organisation correspond aux régies internes des municipalités québécoises. Dans la loi de 1988, il est fait référence non plus aux DLO mais aux DSO (Direct Service Organisation).

La loi accorde également au Secrétaire d'État le pouvoir de fermer en partie ou en totalité une DLO qui ne satisfait pas aux conditions du contrat ou qui ne se conforme pas à l'exigence de rendement de 6% pendant deux années consécutives¹⁴.

D'autre part, le *Local Government Finance Act* de 1982 met en place l'*Audit Commission*, un organisme chargé de s'assurer que les autorités locales obtiennent *value for money*, c'est-à-dire le meilleur rapport qualité-prix possible.

Le *Rates Act* de 1984 donne au Secrétaire d'État le pouvoir de limiter le taux d'impôts locaux des autorités locales dont le budget est trop élevé afin d'inciter ces autorités à réduire leurs dépenses – cette mesure est connue sous le nom de *Rate-capping*. Le gouvernement central se sert des *Standard Spending Assessments* pour calculer les dépenses totales autorisées par la loi. À l'origine, la restriction s'appliquait rétroactivement (après l'élaboration des budgets) et les autorités dépensant moins de £15 millions par an échappaient au *Rates Act*. En 1992, cependant, le gouvernement décide d'annoncer les dépenses permises à chaque localité avant l'élaboration du budget et d'abolir la limite inférieure de £15 millions. Par ailleurs, on observe entre 1992 et 1993¹⁵ les premiers signes d'une convergence entre le niveau de dépenses des autorités locales et le *Standard Spending Assessment* calculé par le gouvernement central (tableau II). Durant cette période, le nombre d'autorités locales dont le niveau d'imposition se trouve soudain limité augmente alors fortement, passant de 21 à 162 (tableau II).

Comme la majorité des autorités locales étaient sous le contrôle des travaillistes et que certains syndicats du secteur public se voyaient menacés par la nouvelle pratique des appels d'offres, il y eut, au milieu des années 80, un ralentissement de la progression de l'utilisation du CCT. En 1985, des 2000 appels d'offres qui sont prévus par le gouvernement central, 222 seulement ont lieu¹⁶. En conséquence, seuls 41 des 456 conseils locaux délèguent à des entreprises privées la gestion de leurs principaux services et de ces 41, un seul est à majorité travailliste.

Devant le manque d'enthousiasme des autorités locales, le gouvernement conservateur décide d'adopter en 1988 une loi qui étend à sept autres services le recours obligatoire à l'appel d'offres (voir tableau I). Le *Local Government, Planning and Land Act* de 1988¹⁷ exige pour chacun des sept services à sous-traiter qu'un appel d'offres détaillé soit publié par les autorités locales. Les annonces doivent indiquer la nature des travaux à exécuter,

¹⁴ Voir le chapitre 3.1.3. de ce texte pour le traitement des surplus.

¹⁵ Duncan Allan & Peter Smith : « Modelling Local Government Budgetary Choices under Expenditure Limitation », *Fiscal Studies*, 1995, vol. 16 n° 4, p. 95-110.

¹⁶ Kate Ascher : *The Politics of Privatisation*, 1987, St. Martin's Press, New York.

¹⁷ « An Act to secure that local and other public authorities undertake certain activities only if they can do so competitively; to regulate certain functions of local and other public authorities in connection with public supply or works contracts; to authorise and regulate the provision of financial assistance by local authorities for certain housing purposes... »

l'endroit où l'on peut consulter le contrat, les moyens d'obtenir une copie du cahier des charges et la marche à suivre pour soumettre une offre. Les contrats doivent être consultables facilement et à un prix abordable. .

Le principal problème que voulait éviter le gouvernement central était toute collusion entre les autorités locales et leurs DSO (Direct Service Organisations). Afin de remédier à ce problème, le *Local Government, Planning and Land Act* de 1988 interdit tout comportement anticoncurrentiel de la part des autorités locales. Ainsi, conformément à cette loi, une autorité locale ne peut fournir des services par l'intermédiaire d'une régie interne sans avoir, au préalable, procédé à un appel d'offres en règle, c'est-à-dire sans avoir publié des annonces dans la presse locale. Si la régie interne veut faire une offre pour le contrat, elle doit soumissionner par écrit en même temps que les entreprises privées. Les autorités locales ne peuvent assurer directement des services publics que si elles sont en mesure de le faire de façon concurrentielle. De plus, si elles repoussent une offre du secteur privé et que cette offre s'avère la plus basse, elles doivent justifier auprès du Secrétaire d'État tout contrat signé avec la régie interne.

Cependant, les règlements du CCT s'appliquent seulement si l'autorité locale souhaite offrir à sa DSO (ou à celle d'une autre autorité locale) la possibilité de faire une soumission pour un contrat.

Les autorités qui choisissent de déléguer tous leurs services à des entrepreneurs privés peuvent organiser les contrats ou le processus d'appel d'offres sans se soucier du *Local Government Act* de 1988. Dans ce cas, il est important d'assurer que le plus grand nombre d'offres compétitives sont attirées. Il existe des exemples d'autorités qui pratiquaient une politique de sous-traitance à 100% avant l'entrée en vigueur du CCT, mais qui ne parvenaient pas à maximiser leurs gains parce qu'elles n'encourageaient pas la concurrence entre entrepreneurs ou encore parce qu'elles concluaient des contrats sans faire d'appel d'offres. Sur ce point, nombreux sont ceux qui estiment que la législation joue en faveur du secteur privé (Painter 1991).

Le *Local Government Act* de 1992¹⁸ exige l'élaboration d'indicateurs de performance pour les autorités locales. L'*Audit Commission* est chargée de définir ces indicateurs et de les colliger afin de pouvoir faire un classement des autorités selon le niveau de performance.

Il existe trois cas où le CCT ne s'applique pas : 1) lorsqu'il s'agit d'un travail urgent; 2) si la tâche est mineure et que le travail est exécuté par quelqu'un qui fait principalement autre chose; 3) si la valeur du service est restée sous la barre des £100,000 l'année précédant l'application de la loi (appelée la règle du *minimis*). Cette dernière règle exempte notamment certaines localités rurales du CCT.

¹⁸ John Stewart et Kieron Walsh : « Change in the Management of Public Services », *Public Administration*, vol. 70, hiver 1992, p. 499-518.

1.5. Nouvelles tendances

En 1997, les travaillistes reprennent le pouvoir en Grande-Bretagne. Le CCT est désormais remis en cause et pourrait être remplacé par le système de *best value* qui n'imposerait plus aux autorités locales d'avoir recours aux appels d'offres mais les obligerait à rechercher le meilleur rapport qualité-prix en tout temps et à utiliser le *benchmarking*.

Le 2 juin 1997, la ministre Hilary Armstrong annonçait le remplacement du régime de CCT par un régime conçu pour assurer la prestation des services au meilleur coût possible. Plus permissif, ce nouveau régime vise à responsabiliser les autorités locales et met l'accent sur les choix de gestion qui doivent être faits dans l'administration des services publics. Dorénavant, la performance sera jugée moins sur les économies réalisées que sur la qualité des services et sur l'efficacité des prestations. Cependant, il n'y a aucune raison pour que les localités privilégient les régies internes ou leur accordent l'exclusivité dans la gestion des services publics.

Pour le nouveau gouvernement, la concurrence demeure un instrument important d'optimisation de la performance du marché des services publics, mais il n'est pas le seul. Le gouvernement central continuera à faire du *benchmarking* entre les autorités locales. Les processus de contrôle devront vérifier la comparabilité et l'intégrité des mesures de performance. Les examinateurs externes devront publier des rapports publics sur les performances des autorités et établir des plans d'action pour les autorités qui ne parviendront pas à accéder à la meilleure valeur. Le Secrétaire d'État interviendra suivant les notices de l'*Audit Commission* dans les cas où les objectifs ne seraient pas atteints.

Mais ce programme est encore à l'état d'ébauche et le gouvernement en place ne semble pas encore prêt à passer à l'action. Ainsi, le 3 décembre 1997, la ministre Hilary Armstrong annonçait que le temps n'est pas encore venu d'abroger le CCT mais que les règles entourant ce dernier allaient être quelque peu relâchées.

À cette fin, le 3 décembre 1997, le *Department of Environment* a émis une nouvelle circulaire (*Circular n°16/97*) qui fait part des nouveaux amendements au *Local Government, Planning and Land Act* de 1988. Désormais, toutes les écoles sont exemptées du CCT, le montant du *minimis* passe de £100,000 à £150,000 pour les services des cols bleus municipaux. De plus, un moratoire a été accordé pour l'entrée des services professionnels sous le CCT et les autorités locales ne sont plus obligées de soumettre un bilan de leurs dépenses de support aux DSO. Dépouiller le CCT de son caractère coercitif aurait des répercussions qu'il est difficile d'évaluer, et l'on comprend que le gouvernement travailliste n'en soit encore qu'aux compromis.

2. Mécanismes du CCT

2.1. Introduction

Le gouvernement conservateur avait fait de la transparence de la compétition une de ses priorités. Le Secrétaire d'État devait veiller à ce que les autorités locales ne limitent ou n'entravent pas la nature concurrentielle du mécanisme d'appel d'offres. L'objectif du gouvernement était de s'assurer que les autorités locales ne privilégieraient pas leurs propres DSO au détriment des entrepreneurs du secteur privé.

C'est dans cet ordre d'idées que le gouvernement a défini, dans le *Circular 5/96*, cinq principes clés à appliquer pour les différents services à sous-traiter.

Les autorités locales se doivent 1) d'assurer que la compétition est conduite d'une façon juste et transparente; 2) d'identifier le mode de fonctionnement du marché pour le service en question afin que les pratiques utilisées lors du mécanisme de compétition soient bien appropriées; 3) de spécifier le résultat à obtenir au lieu de se concentrer sur la méthode afin que l'évaluation de l'offre et de la performance puisse être concentrée sur l'habileté de l'entrepreneur à atteindre les objectifs; 4) d'adopter des procédures claires d'évaluation des offres afin de s'assurer que les exigences sont respectées; 5) et enfin, de traiter équitablement les entrepreneurs potentiels.

Afin que ces principes soient respectés, le gouvernement a mis en place le processus d'appel d'offres.

2.2. Les étapes du processus d'appel d'offres

Pour garantir un processus équitable d'appel d'offres, le gouvernement dicte aux autorités locales les étapes à suivre et fixe la durée de certaines d'entre elles de manière à laisser aux soumissionnaires le temps de faire une offre et d'éviter les délais qui pourraient être causés par les autorités. La procédure du CCT se divise en sept étapes. Comme certaines étapes peuvent se chevaucher, leur chronologie est laissée à la discrétion des autorités locales (Painter¹⁹).

¹⁹ Joe Painter : « Compulsory Competitive Tendering in Local Government : the First Round », *Public*

Processus d'appel d'offres sous le CCT :

Actions devant être prises par l'autorité locale	Délai minimum requis avant le début du contrat
Cahier des charges	9 mois
Publication de l'appel d'offres	8 mois
Envoi des questionnaires aux intéressés	7 à 8 mois
Reçoit et analyse les applications : dresse une pré-liste	6 à 7 mois
Invitation à soumissionner	3 à 6 mois
Étude des soumissions et attribution du contrat	1 à 3 mois
Entrée en vigueur du contrat	0 mois

Première étape : la description de la prestation à réaliser. Même si cette étape n'est pas obligatoire, elle est importante car elle permet à l'autorité locale de définir le service qu'elle offre, d'identifier les facteurs à améliorer et d'évaluer le niveau de capital à sa disposition ainsi que les compétences de la main-d'œuvre. Afin d'assurer une description complète du service, certaines autorités locales consultent des groupes d'utilisateurs et des représentants de syndicats ouvriers.

Deuxième étape : le cahier des charges. Neuf mois environ avant la date d'entrée en vigueur du contrat, l'autorité dresse la liste détaillée des tâches à accomplir. Cette étape est délicate et exigeante car, avant l'avènement du CCT, la description des tâches était en général restée implicite. Cette liste détaillée doit pouvoir être consultée facilement et des copies devront être données ou vendues à un prix raisonnable (au coût marginal d'impression) aux entrepreneurs intéressés qui en feront la demande.

Troisième étape : la publication de l'appel d'offres. Huit mois avant le début du contrat, l'autorité locale doit placer des annonces dans les journaux locaux et les publications spécialisées. Elle peut inviter les entrepreneurs à remplir un questionnaire afin d'obtenir de l'information sur leur taille, leur état financier, leur personnel et leurs expériences passées. À la suite de cette évaluation, l'autorité locale peut dresser une « pré-liste » d'entrepreneurs potentiels. Cette « pré-liste » est surtout utilisée lorsque plusieurs entrepreneurs se montrent intéressés. Par cette procédure, on peut restreindre, de façon efficace, le nombre d'invitations à soumissionner, diminuant du fait même les coûts et le temps liés à l'évaluation des offres.

Quatrième étape : l'envoi des invitations à soumissionner. De six à trois mois avant la date limite, l'autorité locale doit inviter au moins trois entrepreneurs à soumissionner. S'il y a moins de quatre entrepreneurs intéressés (compte non tenu de leur propre DSO ou celles appartenant aux autorités locales voisines), tous doivent être invités, même ceux qui ne présentent pas les qualités exigées par l'autorité locale. Cette dernière, toutefois, est en droit d'informer une compagnie qu'elle ne remplit pas les critères de sélection ou n'offre pas les qualités requises pour soumettre une offre.

Les trois dernières étapes du processus d'appel d'offres – soumission, étude des offres, *monitoring* du contrat – seront analysées plus en détail dans le chapitre 4 de ce document.

3. Préparation à la compétition

La loi de 1988 exige une séparation claire au sein des autorités locales entre la partie acheteur et la partie fournisseur.

Bien que la concurrence entre les DSO et les entreprises privées soit importante, il ne faut pas perdre de vue que l'obligation principale des autorités locales est d'assurer des services de qualité à la population locale, quel que soit le statut du pourvoyeur. Le rôle du client ne doit pas différer selon la nature du prestataire des services. C'est pourquoi la législation encourage une séparation organisationnelle claire et distincte entre la partie client et la partie fournisseur au sein des autorités locales.

3.1 Préparation à l'interne : Séparation acheteur/fournisseur

Auparavant, les autorités locales fournissaient les services par l'intermédiaire des DLO/DSO qui constituaient chacune une division administrative de l'autorité et au sein desquelles se trouvaient regroupés les fournisseurs et les demandeurs du service. Une telle structure organisationnelle était propice à des conflits d'intérêt. Ainsi, dans une étude menée par l'*Audit Commission*²⁰, il appert que certaines priorités et politiques établies servaient plus à justifier le nombre de personnel employé qu'à s'adapter aux besoins de la localité. Prenons l'exemple de l'entretien des routes dans les *Metropolitan Districts* et les *London Boroughs*²¹ : le *Code of good practice for highway maintenance* publié par la *Local Authority Association* stipule que les routes principales devraient être balayées à une fréquence annuelle de 12 alors que la fréquence observée va de 7 à 520, avec la moitié des autorités balayant entre 36 et 104 fois par année.

De tels écarts dans la prestation de services sont en grande partie imputables au fait que les autorités locales n'établissaient pas de directives précises pour les spécifications de services. De telles spécifications ont dû être établies avec la séparation des rôles engendrée par le CCT. La concurrence a imposé une distinction claire au sein des autorités locales entre, d'une part, la gestion et les responsabilités du client, acheteur de service, et, d'autre part, la gestion et les responsabilités du fournisseur de ce service.

Cette séparation entre le côté acheteur et le côté fournisseur s'est effectuée de différentes manières selon les autorités locales. L'approche la plus courante consiste à regrouper tous les services sous contrats dans une même DSO qui fonctionne alors comme une division unique. L'approche contraire est aussi possible : répartir les services entre les différentes divisions, selon le principal client. Finalement, les clients et les fournisseurs peuvent

²⁰ Audit Commission : *Improving vehicle fleet management in local government* HMSO 1984.

²¹ Audit Commission : *Preparing for Compulsory Competition* HMSO 1989.

constituer des sections séparées au sein d'une même division administrative. Dans ce cas, des conflits d'intérêt peuvent survenir car certains hauts fonctionnaires ont des obligations envers les deux parties.

Les autorités locales de plus petites tailles trouvent plus profitable de posséder une DSO multifonctionnelle leur permettant de partager les coûts généraux et un même système de gestion.

Les DSO multifonctionnelles conviennent moins aux autorités locales plus importantes, qui possèdent des services assez imposants pour justifier des unités de DSO séparées. Selon une étude sur le nord de l'Angleterre²², 90% des cas présentent une séparation bien définie de la partie client (administration) et de la force ouvrière interne des DSO. De ce nombre, 80% des cas sont caractérisés par une DSO multifonctionnelle qui gère l'ensemble des services, tandis que 20% possèdent plusieurs DSO selon les activités sous la juridiction de l'autorité locale. Pour les 10% de cas restants, la séparation est moins formelle, et il arrive alors que les dirigeants qui ont des obligations envers le client et le fournisseur se retrouvent en situation de conflit d'intérêts.

Afin d'établir une séparation organisationnelle claire entre les deux parties, la moitié des autorités locales ont opté pour la création de conseils d'administration pour leurs DSO (*DSO Board*). Ces conseils d'administration, qui ont un statut important, attirent les conseillers les plus expérimentés et sont souvent présidés par un membre élu qui exerce une forte influence sur le conseil municipal. Leur rôle est d'établir les plans stratégiques et commerciaux de gestion des DSO et d'assurer le suivi des performances. De façon informelle, le conseil d'administration a pour mandat de défendre les intérêts des DSO devant le conseil municipal. Bien que son pouvoir financier soit limité, le conseil d'administration permet aux DSO à la fois de préserver leur indépendance et de conserver un lien avec l'autorité locale (à travers le président du conseil d'administration de la DSO, qui détient généralement un pouvoir de décision au sein du conseil municipal).

La médiation entre le fournisseur et l'acheteur est généralement assurée par la division des services centraux (la fonction de cette division sera étudiée plus en profondeur au chapitre 3.4.). Cette division joue un rôle de coordonnateur, de contrôleur et de conseiller au sein de l'autorité locale : elle coordonne les démarches communes du client et du fournisseur pour planifier les dépenses de capital, elle s'assure que les politiques établies par l'autorité sont respectées par les DSO et, enfin, elle conseille les parties et leur fournit une aide technique sur des questions financières ou légales.

²² K. Shaw, J. Fenwick et A. Foreman : « Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988-1992 », *Public Administration*, vol.72, Été 1994.

3.2. Préparation du côté acheteur

Traditionnellement, les autorités locales du secteur public sont structurées de façon à renforcer un contrôle hiérarchique direct. Avant l'avènement du CCT, la division administrative qui jouait le rôle de l'acheteur avait la responsabilité directe de la prestation des services. Étant donnée la nature et l'ampleur des services locaux, la spécification des services, leurs coûts et leur *monitoring* n'étaient formellement évalués qu'à de rares occasions. La culture dominante était bureaucratique.

L'introduction du CCT a encouragé les autorités locales à privilégier un contrôle par contrats. De gestionnaires de personnel qu'ils étaient, les membres des autorités locales sont devenus des gestionnaires de contrats. Sous le nouveau régime, leurs tâches principales consistent à évaluer les demandes et le niveau de satisfaction des consommateurs, à concevoir des idées nouvelles sur la prestation des services, à définir la qualité des services, à planifier les ressources financières pour supporter les coûts des services, à diriger le mécanisme d'appel d'offres et, enfin, à mettre en place un système de *monitoring* des travaux.

Toutes les autorités ont dû revoir leur structure organisationnelle, en s'assurant que les rôles des clients et des fournisseurs seraient clairement définis et qu'ils répondraient aux exigences de la législation. Les fonctionnaires ont dû identifier, mesurer et créer des méthodes pour colliger les données. Les méthodes de travail ont dû être évaluées pour déterminer si la productivité pouvait être améliorée et si des changements étaient nécessaires. On a dû procéder à l'inspection de l'équipement pour savoir s'il devait être renouvelé ou réparé. Les niveaux de qualification de la main-d'œuvre ont dû être évalués.

Les autorités sont rarement en mesure de déterminer les coûts engendrés par une telle préparation, car cette dernière est l'œuvre de fonctionnaires déjà en place. Rares, en effet, sont les autorités qui ont fait appel à des consultants externes ou qui ont employé du personnel supplémentaire au moment de la préparation. La grande majorité des autorités locales étudiées par Walsh²³ ont consacré moins de £30,000 à la consultation externe. Les services des consultants ont été retenus principalement pour définir les termes des contrats, faire les inventaires, effectuer des revues organisationnelles, développer des systèmes d'information et informatiques et évaluer des offres.

Il existe des économies d'échelle dans la préparation; les gros contrats exigent proportionnellement moins de temps que les petits contrats. Les coûts de préparation (en pourcentage de la valeur des contrats) à la compétition sont donc plus élevés dans les comtés du centre de l'Angleterre (*shire districts*) où les localités sont moins importantes. Certains types de contrat exigent également un temps de préparation plus long : c'est le cas, notamment, lorsqu'il faut mesurer les surfaces désignées (entretien des bâtiments et des sols) ou établir des critères normatifs (sports et loisirs).

La définition des critères représente un coût non récurrent. Par contre, le processus d'appel d'offres engendre des coûts récurrents, associés à l'évaluation des offres. Les

²³ Kieron Walsh, *Competitive Tendering for Local Authority Services*, 1991.

fonctionnaires estiment qu'environ 40% des coûts totaux de préparation et d'évaluation des offres doivent être assumés à chaque nouveau contrat pour l'évaluation et le *monitoring*. Les coûts de *monitoring* représentent en moyenne 6,2% de la valeur des contrats²⁴ et constituent encore la moitié des coûts totaux supportés par le côté client (les autres coûts étant le processus d'évaluation, l'administration et la mise à jour des spécifications). Il est donc très important pour les autorités locales de trouver des moyens de réduire ces coûts. Selon une étude de l'*Audit Commission*²⁵, il existe encore une marge de manœuvre pour réduire les coûts liés au *monitoring* en intégrant les consommateurs directs des services et les fournisseurs dans le processus. Selon les auditeurs, seulement un tiers des consommateurs et un cinquième des fournisseurs sont impliqués dans le *monitoring* des contrats qui les touchent.

Depuis la mise en place du CCT, les coûts supportés par l'acheteur ont augmenté autant en termes réels qu'en pourcentage de la valeur des contrats; les coûts de *monitoring* et de management des contrats ont augmenté de 32%. Cette augmentation des coûts s'accompagne d'une augmentation de personnel de 21% du côté client.

Certaines autorités parviennent néanmoins à intégrer pleinement les consommateurs dans leur processus de *monitoring*. Ainsi, le *London Borough de Croydon* avait accepté une offre extrêmement compétitive d'une entreprise privée pour la collecte des ordures et de l'entretien de la chaussée. Un effort additionnel de *monitoring* a été entrepris afin de minimiser les risques encourus en acceptant le plus bas prix offert. L'autorité a décidé de diviser la localité en zones et d'assigner à chacune de ces zones un inspecteur. Ces inspecteurs ont été chargés de répondre à toutes les plaintes provenant des citoyens ayant trait à la collecte des ordures, aux caniveaux bouchés et à la propreté des rues. Des pamphlets expliquant l'arrangement et incluant une photo de l'inspecteur de la zone ont été distribués dans chaque foyer et les résidents ont été encouragés à entrer en contact avec lui pour tout problème pertinent à ces services. La réaction des résidents a été favorable à l'introduction d'un contact local et les risques de défection de la part de l'entrepreneur ont été minimisés.

²⁴ Kieron Walsh & Davis Howard : *Competition and Service : The Impact of the Local Government Act*. Department of Environment, 1993, London : HMSO.

²⁵ Audit Commission : *Making Markets : a Review of the Audits of the Client Role for Contracted Services*, Bulletin de Mars 1995.

3.3. Préparation du côté fournisseur

Si le CCT a engendré des coûts importants du côté de l'acheteur, il a néanmoins eu des répercussions positives sur le fonctionnement des DSO et des DLO.

Jusqu'à la mise en place du CCT, le personnel des DSO et des DLO ne détenait aucune autonomie. Situés à la base de la structure hiérarchique, les cols bleus devaient se contenter d'exécuter les ordres. Maintenant contraintes de tenir leurs propres comptes, les DLO/DSO sont devenues des entités à part entière. Elles ont désormais deux objectifs : obtenir des contrats et accomplir le travail selon les critères établis dans le contrat tout en assurant le taux de rendement du capital imposé par le Secrétaire d'État.

À cause de cette obligation de tenir des comptes séparés, il est devenu vital pour les dirigeants des DSO de connaître les coûts exacts de leurs services. Cette métamorphose a été généralement bien accueillie par les dirigeants des DSO, qui ont vu en elle la possibilité d'accéder à une plus grande autonomie et de pouvoir enfin faire valoir leur efficacité. Depuis longtemps, les dirigeants des DSO revendiquaient une plus grande autonomie et une décentralisation de la gestion financière. Quant au chevauchement de services engendré par cette décentralisation, ils estiment que c'est le prix à payer pour une gestion efficace.

Pour survivre, les DSO doivent adopter la culture commerciale du secteur privé et améliorer leur niveau de productivité. L'avènement de la concurrence les a forcées à minimiser leurs coûts. Les DSO ont donc dû analyser les conditions de marché avec lesquelles elles devaient composer. Les systèmes de comptabilité et le traitement de l'information ont également dû être entièrement révisés.

Walsh & Davis²⁶ estiment que les services ont vu leur productivité augmenter en moyenne de 24,8% et leurs coûts par unité décroître de 10,4 % en moyenne.

Cette augmentation de la productivité est imputable à d'importants changements dans les conditions de travail (meilleure formation et plus grande flexibilité des employés, meilleure planification des horaires et suivi des inventaires) et dans l'approvisionnement (recherche des inputs à meilleur marché) ainsi qu'à une réduction des coûts de gestion à travers des négociations avec la division des services centraux (comme on le voit en détail dans le chapitre suivant). Pour expliquer la mauvaise performance des secteurs des cafétérias et des sports et loisirs dans lesquels on n'a pas observé d'amélioration de la productivité, on invoque en général une faible concurrence : pour ces services, le nombre moyen de soumissions au niveau national (incluant la régie interne) était respectivement

²⁶ Kieron Walsh & Howard Davis : « Competition and Service : The Impact of Local Government Act 1988 », Department of Environment, London HMSO, 1993.

de 1,9 et 1,7 au second tour (voir tableau III). L'explication, toutefois, est aisément réversible, car on pourrait tout aussi bien invoquer de faibles perspectives de profit dans ces secteurs (par exemple lorsque les DSO opéraient déjà à moindre coût avant la mise en place du CCT) pour expliquer les réticences du secteur privé à soumissionner.

La performance des différents secteurs des services publics tient en grande partie à l'obligation pour les régies internes (DLO et DSO), de par la loi de 1988, de tenir des comptes séparés pour chacune des activités qui entre en compétition.

En dépit du niveau d'autonomie atteint, les dirigeants des DSO se plaignent toujours des règlements (niveaux de salaire déterminés par la loi, conditions de service imposées, utilisation du matériel appartenant à l'autorité, etc.) qui entravent leur travail de gestionnaires.

La loi de 1988 fixe également, de manière contraignante, l'objectif financier de l'ensemble des DSO : réaliser un surplus équivalent à un taux de rendement de 6% sur la valeur du capital investi (entrepôts, machinerie, véhicules, etc.). En exigeant ainsi de la plupart des DSO et des DLO un surplus budgétaire, on veut s'assurer que les soumissions faites à l'interne sont comparables à celles du secteur privé, qui intègrent toujours une rente du capital de cet ordre. Pour le gouvernement, c'est aussi une façon de veiller à ce que les autorités locales utilisent efficacement le capital public mis à leur disposition. Il est évident que les autorités locales pourraient louer leur équipement aux DSO au même prix qu'elles le font aux entreprises privées. Mais la règle des 6% empêche les autorités locales de céder leurs effectifs aux DSO à un taux symbolique et limite ainsi les risques de collusion.

Les autorités locales ayant gardé leur DSO et DLO doivent donc fournir un état de comptes annuel au Secrétaire d'État qui, en cas d'échec financier, peut les sanctionner. Ainsi, en 1996, le Secrétaire d'État a distribué 69 avis et 57 directives relatifs à des échecs financiers alors qu'il avait distribué 124 avis et 54 directives en 1995 (Tableau IV). Cependant, les services de sports et de loisirs ainsi que l'entretien des édifices ne sont pas soumis à la règle des 6% du fait qu'ils n'utilisent pas assez de capital pour justifier une telle clause. Il est donc exigé d'eux qu'ils terminent leur année financière avec un budget équilibré.

De plus, aucun transfert de fonds entre les comptes n'est permis; un excédent financier ayant trait à un service ne peut pas aller combler le déficit d'une autre branche de service. L'utilisation d'un tel surplus varie selon les autorités locales; dans la majorité des cas, l'argent est déposé dans un compte général de l'autorité, ce qui réduit considérablement l'incitation des employés à faire des économies au-delà des termes du contrat. Dans une

faible proportion, le surplus est redistribué aux membres du DSO comme partage des profits pour les encourager. Bien que l'utilisation de ces surplus n'ait pas encore engendré de conflits majeurs, il est évident qu'en absence de règles claires, des situations conflictuelles peuvent survenir. Il est donc important qu'une ligne de conduite soit imposée rapidement afin d'éviter tout conflit qui pourrait compromettre l'efficacité du système.

3.4. Impact sur les divisions de services centraux

L'obligation de tenir des comptes séparés pour les DSO et DLO a eu d'importantes répercussions sur le fonctionnement des services centraux. Les divisions de ces services ont en effet toujours constitué le cœur administratif des autorités locales. En tant que tel, elles n'ont jamais remis en question leurs méthodes d'opération. Imposant leurs normes et redistribuant leurs coûts aux différentes divisions, elles ne pensaient être touchées par la mise en appel d'offres obligatoire qu'avec l'élargissement du CCT aux services professionnels. Or, la réalité est tout autre.

Une division de services centraux comprend généralement quatre grandes branches :

1) services financiers (conseil en planification, vérification des comptes, trésorerie, administration des salaires et comptabilité); 2) services informatiques (stratégie, élaboration des systèmes et soutien du personnel et télécommunication); 3) services légaux (conseils légaux, traitement des litiges et description des contrats); et 4) ressources humaines (bien-être, formation, embauche et protection des employés). Parmi les autres services assurés par cette division, on compte la gestion des propriétés appartenant à l'autorité et les services administratifs (secrétariat, impression, etc.)

Avant l'introduction du CCT, la division des services centraux contrôlait tous les détails de l'allocation des ressources pour l'autorité locale dont elle dépendait. Ainsi, aucun poste ne pouvait être créé, aucune description d'emploi modifiée, et aucun membre du personnel ne pouvait recevoir une formation professionnelle sans l'accord préalable du service des ressources humaines. De même, les finances étaient étroitement contrôlées et ne pouvaient subir aucune modification sans une décision du comité de gestion. Les coûts engendrés par ces services étaient transférés souvent de manière arbitraire aux autres divisions administratives. Les transferts dépendaient plus du pouvoir de force de chaque division que de sa dépendance envers les services centraux, ce qui provoquait de sérieuses tensions; les services comme l'éducation et les logements sociaux et les services de police et d'incendie se sont toujours distingués par la puissance de leurs comités.

La division des services centraux a toujours été orientée vers la récupération des coûts et se montre encore, dans la plupart des cas, réticente à établir un barème de prix pour les différents services qu'elle assure. Soumis à l'obligation de tenir des comptes séparés, les managers des DSO ont commencé, en analysant les factures envoyées par la division des

services centraux, à remettre en question la tarification de ces derniers ainsi que la légitimité de telles divisions.

Certaines autorités permettent néanmoins à leurs DSO de faire appel au secteur privé pour assurer des services qui, historiquement, relèvent de la division des services centraux, tels la comptabilité, gestion des systèmes informatiques, etc.. Mais la sous-traitance de tels services publics est encore rare et, en général, lorsque les autorités locales veulent sensibiliser les divisions des services centraux aux besoins de leurs clients directs, elles optent pour l'une des deux solutions suivantes : la tarification horaire des services ou les *Service Level Agreements* (SLA). La tarification selon le nombre d'heures de services permet de déterminer le montant réclamé par les services centraux au DSO, mais elle exige de la division centrale des efforts constants pour garder trace de tous les moments consacrés aux différentes DSO.

L'autre solution, le *Service Level Agreement*, n'est pas encore très courante. Seulement 20% des autorités locales²⁷ utilisent des SLA pour toutes leurs divisions administratives et le tiers d'entre elles n'y ont jamais recours. Les SLA comprennent en général une description des services à assurer, une définition du contenu des services, une liste claire des conditions de livraison, un échancier, le tarif de base pour le service défini, le taux marginal pour toute livraison de service supplémentaire, un moyen de vérifier la qualité du service et des méthodes de redressement ou de dédommagement en cas de non-respect de la prestation. Une telle entente permet une récupération des coûts et la réalisation d'économies d'échelle ou d'envergure.

Cependant, même si l'utilité du SLA est en principe reconnue par les autorités locales, son utilisation, elle, est loin d'être universelle. Lorsque de tels accords existent, ils sont le plus souvent mal adaptés à la réalité et trop souvent établis par la division des services centraux sans consultation avec les clients directs²⁸.

Entre la division des services centraux et les DSO, les problèmes surviennent surtout à propos de la tarification des services. Les chefs des DSO estiment souvent que le tarif des services centraux entraîne un coût marginal qui risque de leur fait perdre un appel d'offres – et ce, alors qu'ils n'ont aucun contrôle sur la qualité et le coût de la prestation. De plus, le coût des services centraux est normalement inscrit dans les états de compte des DSO à la fin de l'année financière: or, pour pouvoir faire une offre précise, le chef de la DSO doit connaître le montant de ce coût avant la signature du contrat, et non à la fin de l'année.

²⁷ Audit Commission: *Behind Closed Doors: The Revolution in Central Support Services*, London HMSO, 1994.

²⁸ Audit Commission : *Opening the doors: A review of the Audits of Central Support Services* London HMSO, 1995.

La relation entre la division centrale et les DSO est à l'image de la relation entre les DSO et le client. Les divisions des services centraux ont dû réagir comme si elles étaient placées elles aussi en situation de concurrence, en prouvant leur valeur à leurs clients internes. Celles qui n'ont pas encore réagi au CCT vont devoir s'ajuster rapidement avec la mise en appel d'offres obligatoire des services professionnels.

Les autorités locales commencent à voir différemment le rôle de leurs services centraux. Certaines autorités locales se sont ajustées graduellement, partant d'une situation où les prestataires des services centraux exerçaient un contrôle centralisé et allant vers une situation où la relation client/fournisseur est négociée et où le service peut même être assuré par le secteur privé lorsque ce dernier propose un meilleur rapport qualité-prix. Quant aux autorités qui continuent à gérer leur division de services centraux de manière centralisée, elles vont devoir s'ajuster rapidement à une nouvelle structure lorsque les services des cols blancs entreront sous le contrôle du CCT. Avec l'obligation d'avoir recours à l'appel d'offres pour les services professionnels, une multitude de contrats internes vont devoir être créés et les coûts évalués; les conseils municipaux vont alors devoir administrer des matrices de contrats encore plus complexes.

3.5. Préparation des entreprises privées

Tout comme au sein des autorités locales, la préparation au CCT des entreprises privées n'a pas été sans peine. Avant l'entrée en vigueur du CCT, les services locaux étaient pour une grande part livrés de façon monopolistique par des organisations publiques. Les entreprises privées étaient exclues de ce marché et pour la plupart de ces services, l'équivalent n'existait même pas dans le secteur privé. C'est donc un nouveau monde et une nouvelle culture que les entreprises privées ont dû apprivoiser.

La plupart des services, jusqu'à la mise en place du CCT, ayant été assurés par des organismes internes, les entreprises externes intéressées ont éprouvé plus de difficultés que les DSO à évaluer les coûts réels de la production de ces services. Les DSO, parce qu'elles évoluaient en terrain connu, possédaient de l'information supplémentaire sur le sujet. Une période d'adaptation a donc été nécessaire aux firmes privées pour s'insérer dans ce nouveau marché.

Certaines clauses des contrats semblent déterminer la structure des entreprises privées qui font des soumissions. Ainsi, la taille et l'étendue géographique des contrats ont un impact déterminant sur l'intérêt porté à l'appel d'offres par des entreprises privées. La taille du contrat devrait dépendre du niveau de concurrence présent, ce qui signifie que de larges contrats ne devraient être mis en appel d'offres que lorsque des entreprises importantes

sont susceptibles d'être intéressées. En pratique, les autorités sont peu disposées à mettre des petits contrats sur le marché sous prétexte que les coûts de gestion de contrats sont trop élevés et que les petites entreprises ont un plus grand risque d'échec. Il leur arrive donc souvent d'englober tout un service dans un même contrat. De plus, les autorités croient que les petites entreprises privées ne seraient pas capables d'employer le personnel des DSO qui serait mis à pied. Les autorités apprécient aussi de pouvoir se défaire de leurs actifs (entrepôts, machinerie, etc.) dans une clause du contrat. Or, en cas de fractionnement des contrats, cette liquidation devient plus difficile à effectuer. Toutes ces raisons font que la majorité des contrats établis par les autorités locales sont trop importants pour permettre aux petites et moyennes entreprises de faire des offres viables.

Un autre élément important, la durée des contrats, influence le type d'entreprises qui soumettent une offre. Les durées minimale et maximale sont spécifiées par le *Local Government Act* de 1988 et sont fixées en fonction de chaque service, allant de trois ans (minimum pour les services de cafétéria et d'entretien d'édifices) à six ans (minimum pour l'enlèvement des ordures). On rapporte que dans les premiers temps du régime du CCT, la grande majorité des autorités locales allouaient leurs contrats pour la durée minimale prescrite par la loi, réduisant ainsi l'espérance des entrepreneurs de réaliser des profits (Bulmer²⁹) puisque les investissements spécifiques effectués étaient amortis sur une période potentiellement courte. En 1995, à la suite de l'adoption de nouveaux règlements, la durée des contrats est passée à un intervalle variant entre quatre et dix ans (voir tableau V).

Beaucoup de grandes entreprises privées semblent avoir été attirées par l'enlèvement des ordures à cause de la valeur financière élevée et de la longue durée (entre 6 et 10 ans) des contrats, qui constituaient pour elles une garantie d'emploi. Par contre, l'effet de l'étendue du contrat peut être inversé. En effet, dans le cas des cafétérias scolaires, étant donné l'incertitude des marges de profit dues à une combinaison de prix fixes et d'un marché alimentaire volatile, des contrats de longue durée produisent un effet dissuasif sur les fournisseurs privés.

De plus, la diffusion de l'information quant aux contrats disponibles et les règles qui gèrent le CCT nécessitent souvent un avis légal que la plupart des firmes privées sont incapables d'aller chercher. Par ailleurs, les faibles marges de profit, la complexité du processus d'appel d'offres et le niveau élevé des cautions réclamées par les autorités locales sont autant de facteurs qui dissuadent les petites et moyennes entreprises de s'insérer sur les marchés des services municipaux.

En dépit de toutes ces barrières, l'adaptation du secteur privé s'effectue peu à peu et on a pu constater une hausse de l'intérêt des entreprises privées (mesuré par le nombre des formulaires d'application réclamés) au moment de la reconduction de certains contrats (voir Tableau VI). Cependant, cette hausse d'intérêt ne se traduit que par une augmentation minimale des offres reçues.

²⁹ Bulmer F, 1995, « Compulsory Competitive Tendering, The Continuing Challenge », London.

On comprend donc en quoi la taille, les capacités organisationnelles et l'expérience des entreprises privées sont des critères importants pour déterminer le niveau de succès de ces firmes à concurrencer le secteur public. Tous ces facteurs expliquent pourquoi, dans le cas de l'Angleterre, un petit nombre d'entreprises privées dominent le marché des services locaux; selon les services, les cinq plus grandes compagnies détiennent entre 46% et 79% de la valeur des contrats (voir le tableau VII pour les détails selon les services).

La plupart des grandes entreprises privées qui dominent le marché des services locaux sont des filiales de multinationales. On remarque que la concentration est particulièrement forte lorsque les coûts d'investissement sont élevés et la valeur des contrats importante (par exemple, seulement 13 entreprises privées détiennent des contrats pour la collecte des ordures³⁰ contre 122 pour l'entretien des immeubles). Dans le domaine de l'entretien des immeubles, on trouve un grand échantillon de contrats et un faible taux d'investissement à l'entrée : deux conditions qui incitent à une forte concurrence. Néanmoins, même dans ce domaine, presque la moitié (46.8%) de la valeur de tous les contrats octroyés au privé par des autorités locales se retrouve entre les mains des cinq plus grandes entreprises.

Cette forte concentration s'explique également par les ressources indispensables au respect de certains contrats. Ainsi, dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets, deux multinationales sont prédominantes sur le territoire britannique : la Lyonnaise des Eaux (deuxième compagnie d'eau en France) qui exerce au Royaume-Uni à travers sa filiale Sitaclean Technology Ltd et la compagnie espagnole FOCSA (*Formento de Obra y Construcciones SA*) qui contrôle déjà 70% des contrats de collecte des ordures sur le territoire espagnol. Étant données les réglementations environnementales de plus en plus astreignantes, seules les très grandes compagnies semblent être en mesure de respecter les nouvelles normes qui exigent souvent un grand investissement technologique.

³⁰ A. Patterson & P.L. Pinch : « Hollowing out the Local State : Compulsory Competitive Tendering and the Restructuring of British Public Sector Services », *Environment and Planning*, 1995, vol.27, p.1437-1461.

4. Implantation

Les autorités locales ont dû s'ajuster rapidement à leur nouveau rôle de gestionnaires. Ne possédant pas toujours les compétences requises, elles ont souvent dû faire appel à des organismes externes pour rédiger les contrats.

4.1. Des organismes de soutien pour les autorités locales

Le gouvernement ne donne pas de directives précises concernant le contenu des contrats qui lieront les entrepreneurs et les autorités locales. Cependant, le même contrat doit être applicable tant pour un entrepreneur privé que pour une DSO et les fournisseurs peuvent porter plainte auprès du Secrétaire d'État ou de l'*Audit Commission* s'ils estiment que l'autorité locale a fait preuve d'une attitude anticoncurrentielle à leur égard.

Au premier tour de l'appel d'offres, la plupart des autorités locales ont basé la forme de leurs contrats sur celle de contrats types disponibles. L'*Association of Chief Technical Officers* a rédigé des contrats standards pour la majorité des services à déléguer. La *Local Authority Association*, de son côté, a produit de la documentation sur les contrats. Sur un échantillon de 38 autorités locales, on rapporte que les deux tiers auraient eu recours à cette aide au premier tour de l'appel d'offres, ajustant les modèles de contrats à leur propre situation³¹.

Les autorités tiennent à s'assurer de la viabilité des fournisseurs et de la faisabilité de l'offre sélectionnée. Elles sont aidées par trois organismes, à savoir le *Department of Environment*, l'*Audit Commission* et le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*. Le *Department of Environment* établit des lignes de conduite pour les autorités locales. Le mandat de l'*Audit Commission* est de voir à ce que les autorités locales appliquent la loi, qu'elles rapportent leur situation financière et qu'elles se protègent contre les fraudes. L'*Audit Commission* peut également donner des conseils afin d'aider les autorités à améliorer leur performance et la productivité de leurs services. La majorité des autorités locales font appel au *Chartered Institute Public Finance and Accountancy* (CIPFA) pour la gestion des appels d'offres. Le CIPFA et sa branche le CAS (*Competition Advisory Service*) sont spécialisés dans les domaines de la comptabilité et des problèmes légaux qu'engendre le CCT; ils comptent parmi leurs clients plus de trois cents autorités locales. Le CAS aide entre autres les DSO à préparer leur soumission et les autorités locales à évaluer les coûts des services et à rédiger les contrats.

³¹ Austin Mayhead & Co: *CCT and Local Authority Blue-Collar Services*, Department of Environment Eland House London , 1997.

4.2. Les incitatifs

La rédaction des contrats ne consiste pas seulement à décrire les tâches à accomplir et établir les prix. Les contrats doivent également établir les normes de performance et les mesures de redressement en cas de non-exécution des travaux par le fournisseur. Parce qu'ils touchent souvent l'ensemble de la population, les problèmes liés à la prestation des services des cols bleus doivent être résolus le plus tôt possible. *L'Audit Commission* recommande que dans un premier temps d'ajustement, une approche coopérative soit employée entre la partie client et la partie fournisseur et que les différends soient réglés sans recours aux pénalités. Cette période ne doit cependant pas dépasser deux mois, sans quoi la pression exercée sur le fournisseur pour qu'il respecte ses engagements risque de diminuer. Après cette « lune de miel », la partie client peut adresser des avertissements à l'entrepreneur ou le pénaliser. Dans la rédaction des contrats liés au CCT, plusieurs clauses reviennent souvent (Kate Ascher, 1988) :

- **La caution de performance** : Somme déboursée par l'entrepreneur et gardée par une tierce partie (généralement une banque), qui sera versée à l'autorité locale si l'entrepreneur n'honore pas son contrat. Le montant de cette somme équivaut généralement à 10% de la valeur du contrat et permet de couvrir une partie des coûts de réorganisation si un problème majeur survient. Lorsque le service regroupe une main-d'œuvre nombreuse ou lorsque le capital utilisé reste la propriété du gouvernement, la caution peut être de valeur moindre car l'autorité locale devient moins dépendante de l'entrepreneur. Si elle est trop élevée, cette caution peut décourager les petits entrepreneurs qui ont de la difficulté à financer pareil montant. Le gouvernement s'attend à ce que les autorités locales soient en mesure de justifier le montant de la caution qu'elles prévoient demander, d'autant plus que les cautions ne sont pas réclamées lorsque le DSO obtient le contrat.
- **Clause de défaut** : Donne à l'autorité locale, si elle n'est pas satisfaite de la performance de l'entrepreneur, le pouvoir de prendre des dispositions pour : 1) forcer l'entrepreneur à refaire son travail; 2) amener quelqu'un à refaire le travail; ou 3) entreprendre le travail elle-même jusqu'à ce que l'entrepreneur puisse le reprendre en charge. Dans les trois cas, l'autorité locale a le droit d'exiger de l'entrepreneur le remboursement de tous les frais encourus.
- **Pénalité** : Si les clauses de défaut n'entraînent pas obligatoirement un dédommagement en argent, les pénalités y ont systématiquement recours. Elles garantissent le respect des normes de qualité du service tout au long du contrat. Le fournisseur doit payer une amende lorsque le service fourni ne respecte pas les normes dictées par le contrat. Comme dans la clause de défaut, un bref délai est prévu pour permettre aux travailleurs de s'adapter à leur nouvel environnement de travail.
- **Clause de résiliation** : Donne le droit à l'autorité locale de rompre le contrat si l'entrepreneur fait faillite ou s'il ne peut respecter ses engagements. Encore une fois,

l'autorité locale a le droit d'obtenir du fournisseur un dédommagement en cas de rupture de contrat. Certaines autorités exigent maintenant des fournisseurs privés qu'ils prennent des arrangements avec les institutions financières pour qu'en cas de faillite, la prestation des services soit assurée, ne serait-ce qu'à court terme.

- **Utilisation de l'équipement** : Certaines autorités locales exigent de l'entrepreneur qu'il achète ou loue les installations existantes, d'autres leur en laissent libre usage. L'*Audit Commission* recommande aux autorités locales de garder une certaine partie de leur capital par mesure de protection.
- **Prévision de l'évolution du prix du contrat** : Le prix peut être indexé ou ajusté selon les variations du prix des facteurs de production. On doit également prévoir des modifications possibles du service au niveau de la fréquence ou du volume. Le mode d'indexation du prix doit alors être spécifié dans le contrat.

Une recherche effectuée auprès d'entrepreneurs privés³² a montré que les deux tiers des fournisseurs privés avaient des raisons de porter plainte contre des autorités locales et que plus d'un tiers avaient déjà porté plainte. Ces plaintes ont en général trait à un biais en faveur des DSO : les entreprises privées se plaignent soit de la structure des contrats (contenu trop détaillé, caution trop élevée), soit du fait que les autorités locales semblent profiter de références négatives (auxquelles les entreprises n'ont pas accès avant la soumission) pour justifier auprès du gouvernement central le refus d'offres les plus basses par des entrepreneurs privés. Le litige réside surtout dans le fait que les fournisseurs n'ont pas accès à leurs dossiers de référence et mettent en doute la légitimité de certaines références. Même si elle n'est pas fondée, cette impression persiste et peut expliquer en partie la faible concurrence dans certains secteurs.

Ce n'est pas tant la présence de telles clauses dont se plaignent les entrepreneurs privés que de leur utilisation « abusive » par les différentes autorités locales. Plusieurs chefs d'entreprises privées³³ ont en effet l'impression que ces clauses sont généralement utilisées pour contraindre ou dissuader les fournisseurs potentiels. La croyance persiste au sein des entreprises privées que ces clauses ne s'appliquent pas aux DLO ni aux DSO et qu'il y a souvent collusion entre l'autorité et les régies internes. Nombreux sont les entrepreneurs qui pensent que le *monitoring* est moins contraignant lorsque le service est assuré par une régie interne. Certains fournisseurs vont jusqu'à affirmer que les DSO qui n'exécutent pas les travaux prévus par le contrat ne sont jamais pénalisés et suggèrent également que les autorités inscrivent plus de travail dans leur contrat qu'elles n'en veulent afin d'avantager les DSO qui, connaissant le travail réel à accomplir, peuvent se permettre de faire une meilleure offre et de remporter le marché. Mais ces entrepreneurs ne sont jamais en mesure de fournir des preuves pour étayer leurs allégations.

³²Department of Environment : *CCT : The Private Sector View*, BMRB,1995.

³³ Un échantillon de contracteurs privés ayant signé des contrats d'au moins £ 1 million avec des autorités locales interviewées par Mayhead & Co.

Par ailleurs, les fournisseurs s'entendent pour dire que les autorités donnent trop peu d'indications sur la qualité des services. Ils trouvent que leurs propres normes sont généralement supérieures à celles des autorités. En outre, les fournisseurs ont exprimé des réserves sur le caractère secret du dépouillement des offres. Le secret est censé décourager les collusions entre soumissionnaires. Mais cela implique que l'on considère les autorités au-dessus de tout soupçon de collusion avec leur DSO.

4.3. Termes du contrat

Les autorités locales sont encouragées à formuler leurs exigences sur le produit final plutôt que sur la manière de le produire. En n'imposant pas d'étapes précises à suivre, elles laissent à l'entreprise le soin de trouver la façon la plus efficace de travailler et même d'innover.

Cependant, l'application du CCT révèle encore un manque de flexibilité de la part des autorités locales dans la préparation des contrats. Ainsi, la façon de détailler les termes des contrats et le *monitoring* assuré par la suite varient grandement d'une localité à l'autre. Les consignes entourant la prestation des services et le contrôle serré du processus au détriment de l'output peuvent décourager les entreprises privées. Par ailleurs, lorsque les contrats sont trop détaillés, le client se trouve confronté à une multitude de problèmes techniques à résoudre et a tendance à perdre de vue l'ensemble du processus contractuel. Les autorités locales doivent parvenir à une formule équilibrée.

Ainsi, le service de cafétéria scolaire ne semble pas avoir attiré le secteur privé, bien que la branche du *catering* soit très active sur le marché (constituée principalement de petits entrepreneurs). La raison en est que la plupart des autorités locales englobent toutes les cafétérias scolaires dans un même contrat et qu'elles découragent de la sorte les entrepreneurs privés, qui doivent assurer les services simultanément dans plusieurs écoles disséminées sur le territoire. Ce sont généralement les petites autorités qui ont tendance à englober tout un service dans un même contrat, tandis que les autorités plus importantes auront tendance à scinder un service en différents contrats, généralement selon des critères géographiques. Dans ce cas, chaque contrat comporte les mêmes termes concernant son entrée en vigueur et sa durée afin de faciliter les comparaisons des performances entre les différents fournisseurs.

Le contrat du type remboursement des coûts n'incite aucunement le fournisseur à minimiser ses coûts de production. Par contre, les contrats à prix fixes, qui sont les plus courants dans le cadre du CCT, font reposer le risque sur le fournisseur. Bien que les fournisseurs gagnent parfois grâce à une productivité améliorée, ils peuvent être perdants

lorsqu'ils n'ont pas prévu tous les coûts à assumer. Le risque supplémentaire auquel le fournisseur s'expose se traduira, pour le donneur d'ordres, par une hausse de coûts.

Ainsi, la façon dont le prix est fixé prend de l'importance; par exemple, la valeur des contrats de service de cafétérias scolaires est déterminée par la subvention que la localité veut bien accorder pour un tel service. Dans ces circonstances, les marges de profit deviennent difficiles à établir pour le fournisseur, étant donnée la volatilité des prix sur le marché de l'alimentation. Le fournisseur est alors seul à assumer les risques. Les risques pourraient être partagés par une indexation des prix mais devant la menace du *rate capping*, la plupart des autorités se refusent à partager les risques.

Une étude conduite par le BMRB International Ltd en 1996 auprès de 600 fournisseurs qui n'avaient jamais soumissionné des services locaux énumère les barrières à l'entrée dont se plaignent le plus souvent les fournisseurs potentiels : marges de profit trop faibles, complexité du processus, cautions trop élevées, différences de culture entre les autorités locales et le secteur privé. De plus, la perception selon laquelle les autorités locales favorisent les régies internes demeure prédominante et dissuadante.

4.4. Le choix du fournisseur

Une fois le cahier des charges préparé, l'autorité locale doit choisir un fournisseur. La concurrence entre les fournisseurs, garantie en théorie par le recours à l'appel d'offres, est primordiale. Cependant, le danger de collusion est réel car la structure des appels d'offres repose en grande partie sur le secret.

En théorie, le principal critère de sélection du CCT est le prix le plus bas, mais ce n'est pas le seul. Sont également pris en compte les coûts de licenciement, le caractère technique de l'offre, ainsi que les références financières et techniques des fournisseurs telles que la qualification du personnel, le contrôle de la qualité, la politique d'emploi, la présence d'un plan contingent en cas d'échec, l'équipement utilisé, etc. (voir tableau VIII pour les critères les plus souvent retenus).

Même si le contrat spécifie des exigences au sujet de la qualité du produit à livrer, cette dernière est souvent difficile à vérifier. Par exemple, il n'est pas rare de voir des entreprises établir des devis alléchants puis modifier les compositions internes du matériel six mois après la signature du contrat, laissant les coûts d'entretien dans les

maines des autorités locales³⁴. Ceci suggère que, dans la mesure du possible, l'entretien devrait faire partie du même contrat afin que le fournisseur subisse les coûts d'entretien reliés à une mauvaise qualité des matériaux qu'il aurait utilisés.

Après le vote du *Local Government Act* de 1980, 91% des contrats ont été attribués au plus bas soumissionnaire au premier tour de l'appel d'offres. Cette proportion a diminué depuis et atteint maintenant 85%. Cette tendance à ne pas accorder le contrat au plus bas soumissionnaire est courante dans le domaine de l'entretien des édifices où le niveau de concurrence est le plus élevé (en moyenne, 24 entreprises faisaient une demande pour un formulaire d'application et 4,1 offres étaient soumises au second tour) et où les autorités locales cherchent à éliminer les soumissionnaires opportunistes qui font une offre trop basse et tentent par la suite de faire des profits au détriment de la qualité du service.

4.5 *Le monitoring*

C'est pour éviter de tels problèmes qu'un suivi du contrat doit être assuré de façon sérieuse.

Le monitoring devrait être perçu comme un moyen de contrôle préventif et non pas punitif. Il est important de distinguer le *monitoring* financier (ou *Auditing*) du *monitoring* technique qui vise à contrôler les spécifications techniques.

Le *monitoring* financier doit assurer que les fournisseurs sont rémunérés selon les termes du contrat et que toutes les demandes sont légitimes. L'*Auditing* sert à contrôler non seulement les fournisseurs mais également les employés du donneur d'ordres. Il constitue donc un moyen de détection des erreurs et des fraudes.

Le *monitoring* technique, de son côté, doit comparer la quantité et la qualité de services rendus par rapport aux indications spécifiées dans le contrat. La qualité d'un produit est plus facile à contrôler que la qualité d'un service parce que les spécifications des produits sont généralement plus précises. Lorsque le service est vital et que son interruption peut avoir des conséquences désastreuses, un *monitoring* plus serré est nécessaire. Il en va de même lorsque les risques de tricherie sont plus élevés dans le cas du fournisseur.

Lorsque les consommateurs peuvent effectuer le contrôle de la qualité du service comme dans le cas de l'enlèvement des ordures ou celui des cafétérias, il suffit d'avoir un système de plaintes adéquat pour effectuer un *monitoring* efficace. Pour les autres types de service, on fait généralement appel à un inspecteur expert. Dans son édition du 7 juillet

³⁴ Neil Corbett, consultant pour le conseil du County de Surrey.

1989, le *Local Government Chronicle* rend compte d'une étude qui livre des informations utiles sur les coûts afférents au CCT. Cette étude, basée sur des sondages auprès de 600 localités, montre que l'équivalent de 271 postes à temps plein ont été nécessaires pour superviser le travail effectué au coût de £3,85 millions.

Mais une autre forme de *monitoring* s'effectue : un *monitoring* par le gouvernement central visant à prévenir tout comportement anticoncurrentiel de la part des autorités locales. Ce *monitoring*, ne pouvant s'effectuer par surveillance directe, repose sur un système de plaintes, générées principalement par des soumissionnaires potentiels ou des fournisseurs. Lorsqu'une plainte est déposée à propos d'un comportement anticoncurrentiel, le *Department of Environment* a le pouvoir de sanctionner les fautifs par des directives ou des avis. Lorsque le *Department of Environment* reçoit une plainte, il émet en premier lieu un avis qui exige de l'autorité en cause des explications. Celles-ci entendues, le *Department of Environment* sanctionne ou non l'autorité en faute. Deux peines différentes peuvent être infligées : la remise en appel d'offres du service (dans ce cas, si l'autorité veut décerner le contrat à sa propre DSO, elle doit en demander l'autorisation au Secrétaire d'État) ou la dissolution de la DSO. Les actions statutaires prises en 1995 et 1996 concernent surtout les échecs financiers (voir Tableau IV), c'est à dire lorsque les régies internes ne parviennent pas à rester dans les limites du budget imposées par le Secrétaire d'État. On voit par ce processus que la décentralisation financière n'est que partielle.

4.6 Le rôle du citoyen dans le *monitoring*

Plus les autorités locales recourent à l'appel d'offres, plus elles doivent tenir compte de l'opinion publique dans l'évaluation des services et la préparation du cahier des charges. Les avis des citoyens sont recueillis par sondages, mais aussi par le biais de plaintes reçues.

La charte du citoyen est un programme de dix ans lancé en 1991 par le premier ministre. Elle a pour but d'améliorer la qualité des prestations et de sensibiliser l'ensemble des services publics aux attentes et aux besoins des usagers.

Les six principes exposés dans cette charte portent sur les normes, l'accès à l'information, les conseils, la capacité à résoudre les problèmes et le souci du rapport qualité-prix.

Il existe également 42 autres grandes chartes, couvrant tous les services publics essentiels et définissant les normes de qualité de service dont les usagers peuvent exiger le respect.

Il existe plus de 8000 chartes concernant les prestataires de services locaux comme les médecins généralistes, les forces de police et les pompiers.

Le prix *Charter Mark* récompense l'excellence et l'innovation dans le secteur public. Le public, qui désigne les organisations candidates, joue un rôle de plus en plus important dans ce concours. Les vainqueurs peuvent apposer le sceau de la Charte sur leurs produits, matériels, papier à en-tête, véhicules et articles promotionnels pendant un maximum de trois ans.

Au cours des deux dernières années, l'*Audit Commission* a défini une série d'indicateurs de performance. Ces indicateurs ne sont pas encore utilisés systématiquement comme outil de *benchmarking* par les autorités locales, mais cela ne saurait tarder.

5. Impact du CCT sur les employés

Afin d'accéder à un niveau de performance qui leur permette de rester compétitif sur le marché, les DSO ont dû réévaluer leurs exigences face à la main-d'œuvre. Avant de voir quelles mesures ont été prises par les DSO, il est important de mentionner que le statut des syndicats au sein de ce secteur a considérablement évolué.

5.1 Les Syndicats

Depuis 1979, les *closed shop practices* qui imposaient aux employés potentiels de rejoindre un syndicat sont devenues illégales. En outre, la loi stipule que les syndicats dont les cotisations sont prélevées directement à la source doivent obtenir l'accord écrit de chaque employé et que cet accord doit être renouvelé tous les trois ans.

Les lois adoptées depuis 1979 ont contribué à l'érosion du pouvoir des syndicats. Non seulement le nombre des syndiqués est-il passé de 13,3 millions en 1979 à 9 millions en 1992, mais le nombre de syndicats a lui aussi diminué, passant de 453 à 268 au cours de la même période.

La diminution du nombre des syndicats britanniques est due à de nombreux fusions, dont le plus important a eu lieu en 1993 alors que le *Confederation of Health Service Employees*, le *National Union of Public Employees* et le *Local Government Officers' Association* se regroupaient pour former le *UNISON* qui détient plus d'un million et demi de membres.

Si le niveau de syndicalisation au sein du secteur public local a baissé, les relations entre les syndicats et les autorités locales se sont améliorées. En général, les syndicats sont impliqués dans le processus d'appel d'offres, car ils poursuivent le même but que les autorités locales : rendre la DSO locale la plus compétitive possible.

5.2 Impact sur la main-d'œuvre

La plupart des services assurés par les autorités locales sont des activités intensives en main-d'œuvre. Il n'est donc pas surprenant que la présence du secteur privé sur le marché des services publics ait eu un effet considérable sur les conditions d'emploi. Comme ils répondent à des normes nationales, les salaires dans le secteur public sont demeurés rigides le jour où les entreprises privées ont intégré le marché des services municipaux. C'est pourquoi la gestion des services intensifs en main-d'œuvre, comme l'entretien des immeubles, a été déléguée davantage au secteur privé, beaucoup plus souple sur le strict plan salarial et capable, par conséquent, de soumissionner à moindre prix. Inversement, on note une présence moins forte de l'entreprise privée dans les secteurs qui exigent un personnel qualifié, comme celui des sports et loisirs : c'est que l'écart entre les salaires de la fonction publique et ceux du secteur privé est moins prononcé pour les professionnels que pour le personnel non qualifié et que l'avantage du privé sur le public en ce qui a trait aux coûts de main-d'œuvre diminue en conséquence.

Malheureusement, il existe très peu de données sur l'impact du CCT sur les différentes classes de travailleurs.

Au niveau agrégé, le *Public Services Privatisation Research Unit* (1992) estime que 71 450 emplois manuels à temps plein (19,7%) et 34 577 emplois manuels à temps partiel (5,5%) ont été perdus entre 1988 et 1991 au sein du secteur public. Certains de ces emplois ont été transférés au secteur privé.

Walsh et Davis (1993) estiment de leur côté qu'un emploi sur huit a été perdu. De plus, selon un rapport de l'*Employment Policy Institute*, les emplois manuels dans les autorités

locales auraient chuté de 15% entre 1990 et 1994. Une recherche de l'INLOGOV³⁵ montre que la concurrence, favorisé par le régime du CCT, a entraîné une réduction de 12% des emplois au sein des DSO (ce qui correspond aux chiffres avancés par Walsh et Davis). Mais l'impact ne se réduit pas aux licenciements, il touche également à la qualité des emplois.

5.2. Descriptions des emplois

Deux tiers des dirigeants de DSO interviewés par Mayhead & Co. affirment qu'ils ont dû changer la description des emplois de manière à les rendre plus génériques et à forcer les employés à accomplir un plus grand nombre de tâches, améliorant du même coup la souplesse du système.

Une série de mesures prises envers les employés sont à l'origine de l'amélioration de l'efficacité des différentes DSO (voir chapitre 3.3.) : utilisation restreinte et plus motivante des bonus, diminution du nombre de pauses, augmentation du nombre d'heures de travail effectives, réglementation moins généreuse des congés de maladie, nouvelles exigences en ce qui a trait à la flexibilité des travailleurs (*shift work*). Dans 70% des DSO interviewées par Mayhead & Co., les systèmes de paiement ont été modifiés, le système de prime systématique a été aboli ou modifié et les salaires de base ont diminué. La rétribution selon la performance est devenue un outil de contrôle pour les dirigeants des DSO.

5.3. L'impact du TUPE

Le TUPE (Transfer of Undertakings (Protection of Employment)) est une loi qui a été votée en 1981 dans le but de protéger les employés d'une entreprise commerciale qui est cédée à d'autres propriétaires.

Ce n'est qu'en 1993, lorsqu'un règlement de la Cour de Justice Européenne a conduit le gouvernement britannique à adopter le *Trade Union Reform and Employment Rights Act*, que le TUPE est devenu applicable aux cas du CCT. La loi de 1993 élimine la nature commerciale du TUPE, assurant ainsi aux employés de la fonction publique la même protection qu'à ceux du secteur privé. Dans les situations où le TUPE s'applique,

³⁵ INLOGOV : *Institute of Local Government Studies*, University of Birmingham.

l'entrepreneur se doit de garder les employés qui veulent être transférés tout en maintenant les mêmes conditions que le secteur public leur offrait en matière de salaire et de pension.

Pour que le TUPE soit applicable, il faut que le service transféré au privé soit en tous points comparable au service tel qu'il était assuré par le secteur public, c'est-à-dire que le transfert d'une entité ait eu lieu. Le CIPFA³⁶ indique que lorsqu'une entreprise est transférée à un nouvel employeur, les employés de l'entreprise ont droit de conserver leurs emplois aux mêmes conditions de service mais qu'ils n'ont droit à aucune compensation de la part de leur ancien employeur. Le CIPFA indique également que la plupart des DSO/DLO peuvent être considérées comme des entreprises; cependant, la cession du contrat à un nouvel entrepreneur est considérée comme un transfert d'entreprise si et seulement si il y a : 1) transfert des actifs vers l'employeur privé que ce soit par vente, location ou prêt; 2) transfert de la clientèle; 3) prestation du même service; et 4) accord d'un transfert d'une partie de la main d'œuvre.

Si l'une de ces quatre conditions n'est pas satisfaite, le TUPE peut ne pas s'appliquer. Dans ce cas, les employés peuvent profiter de leurs avantages de licenciement et quitter leur emploi soit pour prendre leur retraite soit pour chercher un autre travail. Par contre, si le TUPE s'applique, les employés n'ont plus le même choix; leur contrat étant entre les mains de leur nouvel employeur, ils doivent poursuivre leur travail pour le compte de ce dernier ou renoncer à leur emploi. Dans ce cas, ils n'ont droit à aucun paiement compensatoire. La principale conséquence du TUPE réside dans le fait que les contrats de travail des employés passent directement au nouveau propriétaire. Les droits ainsi transférés incluent le maintien des conditions d'emploi, la responsabilité des griefs en suspens, les arrérages dus ainsi que l'ordre d'honorer les bénéfices de l'entente collective applicable à la force ouvrière.

Malgré la protection conférée par le TUPE, les travailleurs transférés ne gardent pas indéfiniment les mêmes conditions et termes de travail. Le nouvel employeur peut changer unilatéralement les contrats de travail s'il est en mesure de prouver que des changements dans la composition, les compétences ou la taille de la force ouvrière sont dictés par une raison économique, technique ou organisationnelle.

Pour ce qui est des pensions, le *Department of Environment* stipule que les autorités locales peuvent exiger d'un entrepreneur qu'il offre des pensions équivalentes aux siennes lorsque le TUPE est applicable. La tâche des autorités locales est de mettre en place une procédure pour s'assurer de la compatibilité du plan de pension offert par l'entrepreneur. Le *Government Actuary's Department* (GAD) évalue actuellement les

³⁶ CIPFA: *Code of Practice for Compulsory Competition : Consolidated Edition*, cité dans *The Compulsory Competitive Tendering Guide* d'Andrew Sparke, Édition Butterworths, Janvier 1995.

régimes de pension des entrepreneurs qui répondent aux appels d'offres. Il décerne des certificats de compatibilité, nommés *GAD passport*. Une autorité locale peut, selon les conditions de soumission, favoriser les détenteurs de ce titre.

Les litiges quant à l'application du TUPE sont nombreux. Le problème réside dans le fait que l'on ne peut savoir qu'après la prise de possession si un transfert d'entreprise a ou non eu lieu. De plus, les décisions prises par les cours sur la question du transfert d'entreprise ne sont pas toujours cohérentes avec les précédents. Les décisions tiennent du cas par cas et aucune ligne de conduite claire n'a été tracée.

Durant l'évaluation des contrats, les autorités essaient d'estimer si les entreprises privées ont la possibilité de remplir le contrat sans modifier l'organisation actuelle. Lors du processus d'appel d'offres, les autorités locales peuvent exprimer leur opinion sur l'application éventuelle du TUPE en relation avec le contrat, mais elles ne peuvent pas cependant refuser des soumissions sous prétexte que le TUPE ne sera pas appliqué.

BILAN DU CCT

Les économies réalisées depuis la mise en place du CCT ne sont pas négligeables. Selon une étude du *Department of Environment*, elles ont représenté, en moyenne, 6,5% du coût de production au premier tour (voir tableau III) et ont encore diminué de 9,1% au second tour. Il ne faut pas perdre de vue que ces moyennes sont calculées au niveau national et que le total des économies est en conséquence considérable. Cependant, la variance des résultats en ce qui concerne les coûts de gestion encourus par la partie acheteur (donneur d'ordre) est extrêmement forte (voir figure 1).

Il est impossible d'établir la source exacte des économies réalisées. Il est indéniable que la mise en concurrence des services locaux a joué un rôle important, mais on ne peut ignorer que des mesures telles que le *rate-capping* et les *cash limits* ont forcé les autorités locales à contrôler leurs budgets sous peine de voir leurs transferts coupés ou leur taux d'imposition local réduit.

Mais plus que les économies réalisées, c'est la réorganisation structurelle des autorités locales qui a été prédominante. Car le CCT ne s'est pas traduit par une vague de privatisation. En effet, selon une étude menée pour le compte du *Department of Environment*, les DSO ont remporté 71% des contrats à leur reconduction contre 78% lors du premier tour. Les régies internes constituent donc encore une forte majorité des producteurs de services locaux.

Même si l'on prend le parti que le CCT n'a en lui-même généré aucun gain financier, on ne peut pas nier qu'il a eu des répercussions bénéfiques sur la structure et la prestation des services publics. Il a permis une clarification des rôles et des responsabilités au sein des services publics, une meilleure circulation de l'information sur la définition et les coûts des services offerts, un contrôle plus efficace de la qualité des services, une prise en compte des avis des citoyens et une responsabilisation du personnel. Il faut cependant réaliser que le processus a engendré une hausse de coût de 32% pour la gestion, ce qui représente près de 7% de la valeur totale d'un contrat moyen.

Le faible taux de participation des entreprises privées au marché des services municipaux peut être imputable à plusieurs facteurs : un biais marqué des autorités locales pour la mise en appel d'offres de gros contrats, des cautions de performance trop élevées, un processus trop long et trop onéreux qui est de nature à décourager les petites et moyennes entreprises. À cela, il faut ajouter le préjugé, parfois bien enraciné, que nourrit le privé contre les autorités locales, qu'il soupçonne notamment de collusion avec les DSO : même si cette impression n'est pas fondée, elle a des effets dissuasifs certains sur la participation des entrepreneurs.

Cependant, le volet le plus intéressant de cette réforme demeure l'obligation dans laquelle se sont trouvées les DSO de tenir des comptes séparés pour tout service aux

municipalités. Les comptes séparés ont donné aux dirigeants des DSO une part d'autonomie tout en les obligeant à révéler leur potentiel de gestion.

Une forte hausse dans la productivité des DSO a été atteinte grâce à des changements dans les méthodes de travail et les relations avec les autres divisions. Les négociations des dirigeants de DSO avec les divisions des services centraux ont provoqué la restructuration des autorités locales. Bien que beaucoup d'efforts restent à faire dans ce domaine, les *Standard Service Agreements* sont de plus en plus souvent utilisés dans les échanges entre les divisions.

Du côté des employés des DSO, la situation a fort changé. Les mises à pied ont été très nombreuses (un poste sur huit a été aboli) et les conditions d'emploi au sein du secteur public s'apparentent désormais davantage à celles que l'on trouve dans le secteur privé. L'impact du TUPE est difficile à évaluer, étant donné le haut niveau d'incertitude qui entoure l'application de la loi.

CONCLUSION

Sur la base de cette étude, que peut-on conclure quant aux mérites d'un mécanisme tel le CCT pour améliorer la performance du secteur public québécois, et plus spécifiquement montréalais ?

L'expérience anglaise montre que :

1) les économies moyennes sont de l'ordre de 6.5% lors de la première ronde et de 9.1% pour la seconde ronde;

- Ces économies sont appréciables. Par contre, les données révèlent une grande variance dans les économies réalisées.
- Ces chiffres ne tiennent pas compte d'une restructuration possible des DSO avant l'introduction du CCT dans l'anticipation de ce dernier ; par contre, aucune donnée n'est disponible à ce chapitre. Il faut donc utiliser ces données avec prudence.
- La qualité des services n'a pas été affectée par l'introduction du CCT.
- Il ne faut pas oublier que le CCT n'est pas seul responsable de ces économies. Le *rate-capping* et les *cash limits* ont également joué un rôle significatif.

2) ces économies se retrouvent principalement au niveau d'une flexibilité accrue de la main d'œuvre et une réduction des conditions de travail de la main d'œuvre non qualifiée ;

3) le CCT n'est pas gratuit en termes de coûts de gestion qui ont augmenté de 32% (ces coûts sont inclus dans le 6.5%), ce qui représentent près de 7% de la valeur totale d'un contrat moyen ;

- Ces coûts comprennent les coûts récurrents de préparation à la compétition et les coûts de gestion et monitoring des contrats.
- Ces coûts n'incluent cependant pas les coûts de préparation à la compétition des soumissionnaires qui n'ont pas gagné la compétition.

4) l'introduction du CCT est une entreprise considérable qui a mené à une restructuration en profondeur non seulement de la fourniture des biens publics, mais de la gestion des autorités locales, notamment au niveau de la fourniture des services centraux ; une telle entreprise n'aurait pu se faire sans une intervention centrale vigoureuse.

Avant d'évaluer le mérite du CCT pour le Québec et Montréal, il faudrait :

- pouvoir expliquer la variance importante dans les économies générées par le CCT ;
- connaître les écarts de salaire par catégorie de main d'œuvre entre les secteurs public municipal et privé afin d'anticiper sur les économies potentielles susceptibles d'être réalisées et comparer notre situation actuelle avec celle de l'Angleterre à la fin des années 80 afin de savoir si les économies réalisées en Angleterre ont le potentiel de se réaliser ici;
- comparer les municipalités québécoises avec les autorités locales anglaises au chapitre des responsabilités et du pouvoir de taxation.

Tableau I : Champs d'application des différentes lois

<i>Local Government, Planning and Land Act 1980</i>
<i>Réparation et entretien des autoroutes</i> <i>Réparation et entretien des édifices</i> <i>Construction d'édifices (incluant les rénovations)</i>
<i>Local Government Act 1988</i>
<i>Enlèvement des ordures</i> <i>Nettoyage des édifices</i> <i>Autres nettoyages (Balayage des rues)</i> <i>Cafétéria scolaire</i> <i>Autres services de cafétéria</i> <i>Entretien des véhicules</i> <i>Entretien des parcs</i>
<i>Services ajoutés ultérieurement</i>
<i>Services de sports et loisirs (ajouté en 1989)</i> <i>Stationnement sur les rues (ajouté en 1994)</i> <i>Gestion de la flotte de véhicules (ajouté en 1994)</i> <i>Construction et services d'immeubles (ajouté en 1994)</i> <i>Gestion de logements (ajouté en 1994)</i> <i>Sécurité (ajouté en 1994)</i> <i>Services légaux (ajouté en 1994)</i> <i>Services informatiques (ajouté en 1995)</i> <i>Ressources humaines (ajouté en 1995)</i>

Tableau II : variations entre dépenses et SSA dans les County and District Councils

<i>Année fiscale</i>	<i>Variation moyenne par rapport aux SSA (%)</i>	<i>Écart type des variations en %</i>	<i>Nombre d'autorités locales limitées dans leur taux</i>
<i>1981-82</i>	12.44	22.44	0
<i>1982-83</i>	0.24	23.44	0
<i>1983-84</i>	-1.82	22.08	0
<i>1984-85</i>	3.30	23.34	0
<i>1985-86</i>	3.15	21.04	4
<i>1986-87</i>	-3.72	19.41	2
<i>1987-88</i>	12.19	29.67	4
<i>1988-89</i>	13.01	26.89	4
<i>1989-90</i>	15.99	29.19	1
<i>1990-91</i>	18.36	33.78	2
<i>1991-92</i>	0.01	25.90	21
<i>1992-93</i>	1.64	21.11	162
<i>1993-94</i>	4.97	15.08	168
<i>1994-95</i>	1.89	10.93	122

Source: Duncan & Smith : Fiscal Studies 1995 vol.16, n°.4, p98

Tableau III : Résultats de la compétition

Service	Nombre moyen de soumissions	Pourcentage de DSO gagnants	Épargnes effectuées première ronde des contrats *	Épargnes effectuées entre première et seconde ronde**
<i>Services de sports et loisirs</i>	2,7	50	(5,0)	25,0
<i>Cafétéria scolaire</i>	2,7	97	(2,8)	14,3
<i>Autres services de cafétéria</i>	1,8	65	4,9	4,0
<i>Entretien des véhicules</i>	2,9	71	1,3	(2,4)
<i>Enlèvement des ordures</i>	3,7	54	11,3	7,0
<i>Nettoyage des rues</i>	3,1	71	(2,6)	10,4
<i>Entretien des parcs</i>	3,7	70	10,9	2,6
<i>Nettoyage des édifices</i>	4,1	68	12,7	9,6
<i>Tous les services</i>	3,5	71	6,5	9,1

Source : données extraites de Mayhead & Co. (1997), *CCT and Local Authority Blue-Collar Services*, Department of Environment, Eland House, London.

* Comparaison des coûts annuels pour les différents services entre l'année précédant la première ronde des contrats et l'année suivant la première ronde. Le résultat est exprimé en pourcentage. Les parenthèses indiquent une hausse des coûts.

** Comparaison des coûts entre l'année précédant la seconde ronde et l'année suivant la seconde ronde.

Tableau IV : les actions statutaires prises par le Secrétaire d'État

	Total pour 1996	Total pour 1995
<i>Avis décernés pour comportement anticoncurrentiel</i>	19	11
<i>Avis décernés pour échec financier</i>	68	124
<i>Directions données pour comportement anticoncurrentiel</i>	10	9
<i>Directions données pour échec financier</i>	57	54
<i>Avis décernés pour échec financier sans recevoir de direction</i>	19	74

Source: *Department of the Environment*

Tableau V : Durée des contrats établie par la loi

Services	Nombre minimum d'années	Nombre maximum d'années
<i>Enlèvement des ordures</i>	6	10
<i>Nettoyage des édifices</i>	4	6
<i>Autres nettoyages</i>	5	10
<i>Caféterias scolaires et autres</i>	4	4
<i>Entretien des parcs</i>	5	7
<i>Entretien des véhicules</i>	5	7
<i>Services de sports et loisirs</i>	5	10

Source: *Department of the Environment.*

Tableau VI : Participation à la compétition

<i>Service</i>	<i>Nb de cas</i>	<i>Applications pour un questionnaire</i>		<i>Questionnaires retournés</i>		<i>Invitations à soumissionner</i>		<i>Offres reçues</i>	
		<i>Ronde 1</i>	<i>ronde 2</i>	<i>ronde 1</i>	<i>ronde 2</i>	<i>Ronde 1</i>	<i>ronde 2</i>	<i>ronde 1</i>	<i>ronde 2</i>
<i>Enlèvement des ordures</i>	20	11.3	13.0	9.9	10.9	5.5	7.0	3.1	3.7
<i>Balayage des rues</i>	21	9.8	12.6	8.5	10.7	4.8	6.0	2.7	3.1
<i>Entretien des édifices</i>	91	13.8	24.2	6.7	17.1	5.2	6.8	3.1	4.1
<i>Cafétérias scolaires</i>	31	3.2	6.3	2.8	4.6	2.7	3.8	1.9	2.7
<i>Autres cafétérias</i>	27	7.2	14.4	5.2	10.3	3.2	6.1	1.4	1.8
<i>Entretien du sol</i>	107	12.2	13.7	8.9	11.4	6.0	5.9	3.9	3.7
<i>Entretien des véhicules</i>	12	7.8	14.3	6.2	11.3	5.7	5.8	2.9	2.9
<i>Organisation des sports et loisirs</i>	33	7.4	14.8	4.0	9.7	3.5	4.3	1.5	2.7

Tableau VII : Compagnies privées détenant des contrats pour fournir des services aux gouvernements locaux sujets au CCT (source : LGMB, 1993)

<i>Services</i>	<i>Nombre de compagnies privées détenant des contrats</i>	<i>Proportion des contrats détenus par les 5 plus grandes compagnies, par la valeur</i>
<i>Entretien des immeubles</i>	122	46.8 %
<i>Enlèvement des ordures</i>	13	65.5 %
<i>Entretiens (autres)</i>	39	76 %
<i>Entretien des véhicules</i>	48	64 %
<i>Cafétérias (scolaire et bien-être)</i>	9	79.3 %
<i>Cafétéria (autres)</i>	26	65.5 %
<i>Entretien des sols</i>	90	71.2 %

Tableau VIII : Facteurs considérés dans l'évaluation des offres

<i>Facteurs</i>	<i>nombre de cas</i>	<i>%</i>
<i>Prix d'ensemble du contrat</i>	260	100
<i>Prix des éléments individuels du contrat</i>	152	58
<i>Coût de licenciement</i>	98	38
<i>Santé et sécurité</i>	188	72
<i>Relations interraciales</i>	146	56
<i>Caractère technique de l'offre</i>	202	78
<i>Expérience de l'entrepreneur</i>	204	78
<i>Statut financier de l'entreprise</i>	208	80
<i>Méthode de travail</i>	162	62

Figure 1: Distribution des variations dans les coûts de gestion au second tour

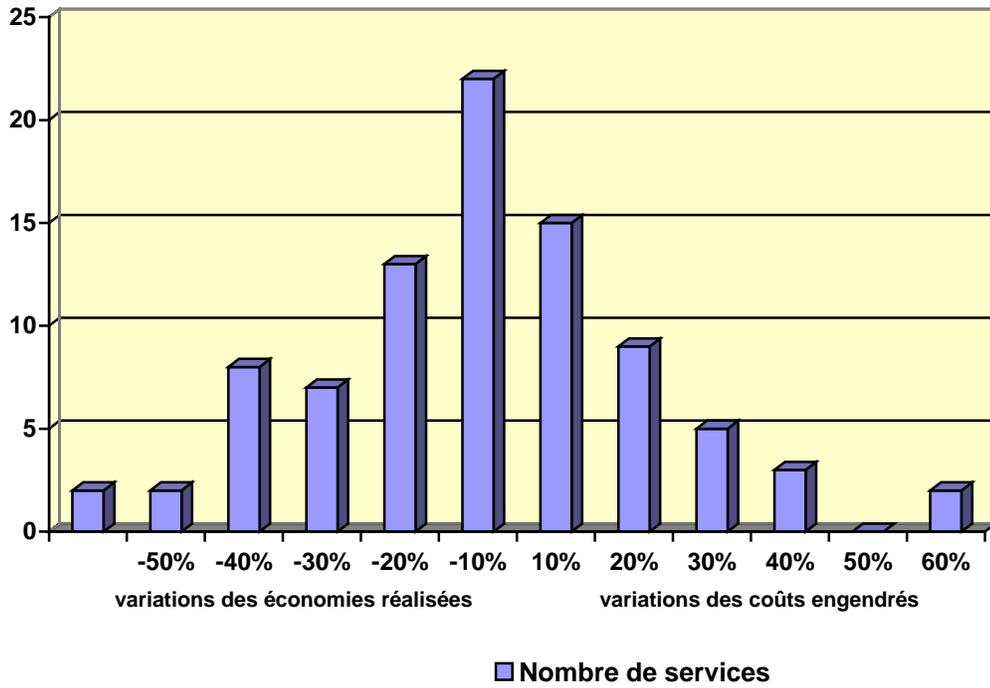


Figure 2 : Abandon des fournisseurs

