

**UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**

**L'IMPLICATION DU SYNDICAT DANS LA GESTION DE LA PRESTATION  
DES SERVICES MUNICIPAUX : UNE COMPARAISON QUÉBEC-ÉCOSSE**

**Par Geneviève Coderre-LaPalme**

École de relations industrielles  
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du  
grade de Maître ès sciences (M.Sc.)

Avril 2014

© Genevieve Coderre-LaPalme, 2014

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :

L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services  
municipaux : une comparaison Québec-Écosse

Présenté par : Geneviève Coderre-LaPalme

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Jean Charest, président-rapporteur  
Patrice Jalette, directeur de recherche  
Mélanie Laroche, membre du jury

## **RÉSUMÉ**

Pour devenir plus flexible, le secteur public a ouvert la voie à de nouveaux principes inspirés de la gestion propre aux firmes, soit la marchandisation des services (Fairbrother et Poynter, 2001). Notre recherche souhaite mieux comprendre les facteurs qui peuvent influencer l'implication du syndicat lorsque la marchandisation est introduite dans la gestion de la prestation des services municipaux. Pour se faire, nous avons choisi de comparer des cas des municipalités dans deux pays, la Ville de Québec et Edinbourg en Écosse, afin de nous aider à comprendre davantage les interactions entre les influences nationales et locales. Nous proposons que les ressources de pouvoir du syndicat local et la stratégie patronale influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux, peu importe le contexte national.

Les résultats de la recherche nous indiquent que les ressources de pouvoir et la stratégie patronale influencent directement l'implication syndicale. Alors que les ressources de pouvoir donnent un rapport de force au syndicat face à l'employeur, la stratégie patronale peut encourager ou freiner l'implication syndicale. Nos résultats ont aussi soulevé certaines différences entre les contextes nationaux de l'Écosse et du Québec affectant l'implication syndicale: les législations de « Best Value » au Royaume-Uni et celles encadrant les conventions collectives et relations de travail au Québec. Ainsi, des recherches futures sont nécessaires pour mettre à l'épreuve les modèles nationaux couramment utilisés en relations industrielles pour contribuer à la création d'une nouvelle théorie comparative.

Mots clés : (1) marchandisation, (2) sous-traitance, (3) ressources de pouvoir syndicales, (4) positions syndicales, (5) implication syndicale, (6) stratégie patronale, (7) mondialisation, (8) services municipaux, (9) contexte institutionnel.

## **ABSTRACT**

In order to become more flexible, the public sector has opened the way to new principles inspired by the private sector: the marketisation of services (Fairbrother et Poynter, 2001). Our research aims to better understand the factors which affect the participation of trade unions when marketisation is introduced in the delivery of local government services. To do so, we have decided to compare local government case studies in two different countries, Québec City and Edinburgh in Scotland, to help us better understand the interactions between local and national influences. Our hypothesis is that local trade union power resources and the employer's strategy will influence trade union participation in the management of local government service delivery, regardless of the national context.

The main findings of our research suggest that power resources and employer strategy both directly affect local trade union involvement in the management of local government service delivery. While power resources help to bolster the trade union's power, the employer strategy can either encourage or impare trade union participation. Our results also raised differences relating to the national contexts of the UK and Québec which affected local trade union participation : « Best Value » legislation in the UK and « Code du Travail » legislation which frame collective agreements and industrial relations in Québec. We consider that future research on the subject is necessary in order to verify the current models on national industrial relations and to develop new comparative theories.

Key words: (1) marketisation, (2) outsourcing, (3) trade union power ressources, (4) trade union strategies, (5) trade union participation, (6) employer strategy, (7) globalisation, (8) local government services, (9) institutional context.

## LISTE DES TABLEAUX

<b>TABLEAU 1</b> Tendances internationales en matière de privatisation des services publics .....	p. 5
<b>TABLEAU 2</b> Services municipaux de la ville d'Edinburgh. ....	p. 88
<b>TABLEAU 3</b> Proportion d'employés par service .....	p. 92
<b>TABLEAU 4</b> Tableau comparatif des deux villes étudiées .....	p. 197

## LISTE DES FIGURES

- FIGURE 1** Modèle conceptuel de l'influence du cadre institutionnel sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. .... p. 65
- FIGURE 2** Opérationnalisation de la variable dépendante (VD) « Implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux » ..... p. 69
- FIGURE 3** Opérationnalisation de la variable indépendante 3 (VI3) : « Les ressources de pouvoir » ..... p. 72
- FIGURE 4** Opérationnalisation de la variable indépendante 2 (VI2) : « La stratégie patronale » ..... p. 74
- FIGURE 5** Opérationnalisation de la variable contrôle (VC) : « Le contexte de la municipalité » ..... p. 76
- FIGURE 6** Modèle illustrant l'influence directe et indirecte du cadre institutionnel national sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. .... p. 210

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>Résumé</b> .....	p. iii
<b>Abstract</b> .....	p. iv
<b>Liste des tableaux</b> .....	p. v
<b>Liste des figures</b> .....	p. vi
<b>Remerciements</b> .....	p. xii
<b>INTRODUCTION</b> .....	p. 1
<b><u>CHAPITRE 1 : La revue de la littérature</u></b> .....	p. 5
<b>1.1 Les tendances dans la prestation des services municipaux</b> .....	p. 5
1.1.1 Les tendances actuelles dans la prestation des services municipaux. p. 5	
A) La privatisation .....	p. 6
B) La marchandisation .....	p. 9
C) La décentralisation .....	p. 14
1.1.2 Les motifs et déterminants de la nouvelle gestion du secteur public... p. 16	
A) Les pressions économiques et budgétaires .....	p. 16
B) Les courants du Public Choice et du New Public Management.....	p. 17
C) Le processus politique .....	p. 19
D) L'idéologie .....	p. 20
1.1.3 Les effets de la nouvelle gestion du secteur public sur les employés municipaux.....	p. 21
A) La sécurité d'emploi .....	p. 21
B) Les conditions de travail.....	p. 23
C) Le climat au travail .....	p. 24
1.1.4 Les effets la nouvelle gestion du secteur public sur les syndicats.....	p. 26
<b>1.2 Les positions syndicales, ressources de pouvoir et gestion de la prestation des services municipaux</b> .....	p. 30

1.2.1 Les positions syndicales types .....	p. 30
A) La position d'opposition.....	p. 31
B) La position défensive .....	p. 33
C) La position d'abstention .....	p. 34
D) La position proactive .....	p. 35
1.2.2 Les ressources de pouvoir.....	p. 37
A) La capacité stratégique .....	p. 38
B) La solidarité interne.....	p. 38
C) La solidarité externe.....	p. 39
1.2.3 Les ressources de pouvoir et l'implication syndicale .....	p. 41
<b>1.3 L'influence du contexte institutionnel .....</b>	<b>p. 45</b>
1.3.1 La convergence : Le New Public Management .....	p. 46
1.3.2 La divergence : les variétés de capitalisme .....	p. 50
1.3.3 Convergence, divergence et spécificité locale.....	p. 55
<b>1.4 Les constats de la littérature .....</b>	<b>p. 60</b>

**CHAPITRE 2 : La problématique, le modèle d'analyse et la méthodologie**  
..... p. 63

<b>2.1 La problématique .....</b>	<b>p. 63</b>
<b>2.2 Le modèle d'analyse de la recherche .....</b>	<b>p. 67</b>
2.2.1 Le modèle conceptuel.....	p. 67
A) Variable dépendante : L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.....	p. 68
B) Variable indépendante 1 : Les ressources de pouvoir .....	p. 68
C) Variable indépendante 2 : La stratégie patronale .....	p. 69
D) Variable contrôle : Le contexte de la municipalité.....	p. 70

2.2.2 Le modèle opératoire .....	p. 71
A) Variable dépendante : L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux .....	p. 71
B) Variable indépendante 1 : Les ressources de pouvoir .....	p. 74
C) Variable indépendante 2 : La stratégie patronale .....	p. 75
D) Variable contrôle : Le contexte de la municipalité.....	p. 77
<b>2.3 - Les propositions</b> .....	p. 79
<b>2.4 – La méthodologie</b> .....	p. 81
<b><u>CHAPITRE 3 : Les résultats</u></b> .....	p. 85
<b>3.1 Edinburgh</b> .....	p. 85
3.1.1 Présentation de la ville.....	p. 85
3.1.2 Représentation des Employés .....	p. 95
A) UNISON .....	p. 95
B) UNITE.....	p. 104
3.1.3 L'Employeur .....	p. 110
3.1.4 La gestion de la prestation des services municipaux .....	p. 113
3.1.5 L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.....	p. 116
3.1.6 Exemples d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux .....	p. 119
<i>Dossier 1 - La création de la "Edinburgh Leisure Trust" - UNISON.....</i>	<i>p. 119</i>
<i>Dossier 2 - Le programme "Alternative Business Models" - UNITE .....</i>	<i>p. 130</i>
<b>3.2 Ville de Québec</b> .....	p. 138
3.2.1 Présentation de la ville.....	p. 138

3.2.2 Représentation des Employés .....	p. 144
3.2.3 L'Employeur .....	p. 150
3.2.4 La gestion de la prestation des services municipaux .....	p. 153
3.2.5 L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.....	p. 157
3.2.6 Exemples d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux .....	p. 159
<i>Dossier 3 - Les piscines municipales (SCFP 4528)</i> .....	p. 159
<i>Dossier 4 - La collecte des ordures ménagères (SCFP 1638)</i> .....	p. 164

**CHAPITRE 4 : Analyse et discussion des résultats** ..... p. 176

<b>4.1 Analyse des résultats</b> .....	p. 176
4.1.1 Contexte des municipalités.....	p. 176
4.1.2 Dossier 1 - La création de la "Edinburgh Leisure Trust" (Edinburgh UNISON).....	p. 178
<i>A) Les ressources de pouvoir du syndicat local</i> .....	p. 179
<i>B) La stratégie patronale</i> .....	p. 182
<i>C) L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux</i> .....	p. 183
4.1.3 Dossier 2 - Le programme "Alternative Business Models" – (Edinburgh UNITE).....	p. 185
<i>A) Les ressources de pouvoir du syndicat local</i> .....	p. 185
<i>B) La stratégie patronale</i> .....	p. 187
<i>C) L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux</i> .....	p. 188
4.1.4 Dossier 3 - Les piscines municipales (Québec SCFP 4528) .....	p. 190
<i>A) Les ressources de pouvoir du syndicat local</i> .....	p. 190
<i>B) La stratégie patronale</i> .....	p. 192

C) <i>L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux</i> .....	p. 192
4.1.5 Dossier 4 - La collecte des ordures ménagères (Québec SCFP 1638)	
.....	p. 194
A) <i>Les ressources de pouvoir du syndicat local</i> .....	p. 194
B) <i>La stratégie patronale</i> .....	p. 195
C) <i>L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux</i> .....	p. 196
<b>4.2 Synthèse et vérification des propositions</b> .....	p. 197
<b>4.3 Discussion des résultats</b> .....	p. 204
<b>CONCLUSION</b> .....	p. 212
<b>Bibliographie</b> .....	p. 215
<b>ANNEXES</b> .....	p. xiv
<i>ANNEXE 1 : Grille d'entrevue 1 – Syndicat - Edinburgh</i> .....	p. xiv
<i>ANNEXE 2 : Grille d'entrevue 2 – Syndicat – Ville de Québec</i> .....	p. xxi

## **REMERCIEMENTS**

Premièrement, je tiens à remercier mes parents, Diane et Pierre. Grâce à vous, je n'ai jamais abandonné, malgré les moments difficiles. Merci pour votre soutien moral et vos encouragements. Vous m'avez toujours appuyé, peu importe les choix que j'ai faits. Vous savez à quel point je vous aime. Mille fois merci.

Je veux aussi remercier mon directeur de recherche, Patrice Jalette. Je n'aurai jamais pu compléter cette recherche et envisager une carrière universitaire sans tes encouragements, tes conseils et ta patience. Malgré tout, tu n'as jamais perdu confiance en moi. À chaque fois que nous nous sommes rencontrés, j'en suis sortie confiante et positive. Ce fut un plaisir énorme de travailler avec toi.

Merci à tous mes amis pour leur amour et compréhension. Tom, tu as toujours été derrière moi à travers les années et je serai toujours reconnaissante de ton aide et ta patience. Eileen, Guillermo, Maria et Vagelis, merci de m'avoir écouté lorsque la motivation ne semblait plus y être et lorsque les choses allaient moins bien. Merci à Rory, Graeme, Lisa, Anika et Yassaman. La vie est belle à Londres grâce à vous.

Je remercie les participants rencontrés dans les deux villes étudiées pour le temps qu'ils m'ont accordé. C'est grâce à votre confiance et aux informations que vous m'avez données que ce mémoire a été possible. Je remercie aussi les experts rencontrés dans le cadre de cette recherche, soit Stephanie Tailby, Roger Seifert et Kay Sillars.

Je tiens également à remercier le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) pour leur aide financière. Les bourses que j'ai reçues m'ont aidé à réaliser cette recherche ayant eu lieu des deux côtés de l'atlantique.

Finalement, merci aux membres du jury, M. Jean Charest et Mme Mélanie Laroche, pour leurs commentaires avisés.

## **INTRODUCTION**

Les enjeux de productivité et de flexibilité touchent aujourd'hui les administrations publiques qui doivent adopter de nouvelles pratiques afin d'offrir de meilleurs services aux citoyens, et ce, dans un contexte de pressions budgétaires, de politiques et d'enjeux électoraux (Bamber et al., 2004). Pour devenir plus flexible, le secteur public s'est notamment ouvert à la sous-traitance, la compétition public-privé, la réduction du nombre d'emplois, la fusion d'emplois, la précarisation des emplois et la flexibilité salariale (Danford et al., 2002; Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012; Greer, 2014).

Pour ce faire, plusieurs pays ont entrepris des réformes du cadre institutionnel. Entre autres, le gouvernement conservateur au Royaume-Uni depuis 1980 a procédé à un vaste mouvement de privatisation, de marchandisation des services publics et de réformes qui obligeaient la compétition entre le secteur public et privé pour la prestation des services aux citoyens (Foster et Scott, 1998). Au Canada, le mouvement vers la privatisation a entre autres pris la forme de privatisation, de sous-traitance et d'impartition (Bach, 2000). Plusieurs facteurs ont motivé leur adoption tels que les pressions économiques et budgétaires, les courants du « Public Choice » et du « New Public Management », le processus politique et l'idéologie (Bel et Fageda, 2007).

Ces réformes ont eu plusieurs impacts négatifs sur les conditions de travail des employés du secteur public (Cyr-Racine, 2005). En général, la sous-traitance a mené à la réduction des possibilités d'emploi, de la sécurité d'emploi et des conditions de travail tels que les avantages sociaux, les vacances et le temps de travail (Sack et Poskanzer, 2001; Hebdon, 1995). La nouvelle gestion publique peut aussi affecter le climat de travail et engendrer une intensification du travail pour ces employés (Danford et al., 2002; Martin, 1997; Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012).

Cette nouvelle gestion publique entraîne aussi des conséquences pour les syndicats. En effet, l'introduction des réformes de la prestation des services publics a mené à une remise en question des principes du système de relations industrielles traditionnel (Bach et Della Rocca, 2000; Fairbrother et Poynter, 2001). Selon les tenants de la privatisation, de tels mécanismes seraient efficaces pour réduire les coûts puisqu'ils ont pour effet indirect de réduire l'influence des syndicats du secteur public sur les salaires (Pendleton, 1999). Au Canada, plusieurs gouvernements dans les années 1990 ont choisi la sous-traitance ou la menace de sous-traitance pour répondre aux critiques concernant l'efficacité et l'efficacités des services publics (Jalette et Warrian, 2002; Jalette, Grenier et Hains-Pouliot, 2012). Foster et Scott (1998) constatent aussi que les mesures de privatisation et la marchandisation des services publics au Royaume-Uni ont eu d'importantes implications pour les systèmes de relations industrielles.

Dans ces nouvelles circonstances, les syndicats locaux ont dû se tourner vers de nouvelles stratégies, différentes de celles utilisées ultérieurement, afin de pouvoir mieux influencer les décisions patronales et défendre leurs intérêts ainsi que ceux de leurs membres (Jalette et Hebdon, 2012). Cependant, les stratégies adoptées par les syndicats locaux en réponse à ces changements peuvent varier. Par exemple, certains syndicats locaux adopteraient une stratégie d'opposition en réponse à la nouvelle gestion des services publics alors d'autres choisiraient de s'impliquer davantage dans la gestion de la prestation de ces services.

Le pouvoir du syndicat semble être un facteur clé pour comprendre l'adoption de stratégies. Les études de Lévesque et Murray (2003; 2005; 2010) soutiennent que le pouvoir syndical est lié de manière importante à la capacité du syndicat local à mobiliser différentes ressources de pouvoir. Les syndicats locaux doivent donc mobiliser ces ressources afin de jouer un rôle dans le processus de changement lié à la nouvelle gestion publique. Les résultats de Lévesque et

Murray (2005), de Lapointe (2001) et de Lucio et Stuart (2005) suggèrent que les types de ressources de pouvoir sont liés entre elles et que l'absence d'une ressource peut changer totalement la forme d'implication syndicale.

Alors que la spécificité locale est centrale à leur approche, Lévesque et Murray (2005) n'excluent pas l'influence de d'autres facteurs sur l'implication syndicale tels que la mondialisation, les stratégies de l'employeur et le cadre institutionnel législatif. Le lien entre le cadre institutionnel, les formes d'implication et la capacité des syndicats locaux de mobiliser leurs ressources de pouvoir pour influencer les décisions patronales est important. Lucio et Stuart (2005) font un lien crucial entre la régulation nationale et les ressources de pouvoir. Ainsi, nous constatons que ces différents facteurs doivent être étudiés en tenant compte de cette interaction.

Ceci nous amène donc à nous demander pourquoi et comment varie l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux. Notre question de recherche est la suivante :

**Quels facteurs influencent l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux?**

Nous cherchons à déterminer les facteurs clés qui peuvent influencer la participation du syndicat à la gestion de la prestation des services municipaux qui réfère aux modes et moyens permettant de dispenser ces services : privatisation, partenariats public-privé, rapatriement de services à l'interne, sous-traitance et compétition public-privé, etc. (Cyr-Racine, 2005; Hebdon et Warner, 2001). En d'autres termes, nous essayons de voir qu'est-ce qui explique qu'un syndicat participera ou non avec l'employeur à la manière dont les services municipaux sont dispensés.

Le cadre institutionnel national, la stratégie patronale locale et les ressources de pouvoir du syndicat sont les variables explicatives de l'implication syndicale dans la gestion des services municipaux au centre de notre recherche. Ainsi, notre hypothèse de travail est que ces trois facteurs permettent de comprendre la dynamique locale de la participation syndicale (Lévesque et Murray, 2005). Ainsi, la comparaison de deux cas, l'un situé au Québec et l'autre en Écosse au Royaume-Uni, nous permet d'explorer sous une nouvelle perspective l'implication syndicale dans la gestion de la prestation des services municipaux.

Notre mémoire est divisée en quatre chapitres. Le premier chapitre présente la revue de la littérature concernant les tendances dans la prestation des services municipaux, la gestion de la prestation des services municipaux, l'implication du syndicat dans cette gestion et le contexte institutionnel. Le deuxième chapitre présente la problématique de notre recherche, le cadre théorique choisi et la méthodologie. Le troisième chapitre présente les résultats de notre recherche. Le quatrième chapitre est consacré à l'analyse des résultats, la vérification de nos propositions et la discussion des résultats. Nous terminons avec une conclusion qui comprend les limites et les pistes futures de notre recherche.

## **CHAPITRE 1 – La revue de la littérature**

Cette section présente la littérature pertinente à notre recherche traitant des facteurs qui influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Cette revue de la littérature est structurée de manière à couvrir les trois grandes variables explicatives et la variable dépendante que nous allons examiner. La première partie est consacrée à la gestion de la prestation des services dans les municipalités ainsi qu'à la stratégie patronale en cette matière. La deuxième partie de la revue de la littérature présente les positions syndicales types concernant la gestion de la prestation des services municipaux ainsi que les ressources reliées au pouvoir du syndicat. La troisième partie présente les deux principales approches traitant de l'influence du cadre institutionnel sur les activités au niveau local. Nous complétons cette revue de la littérature en présentant les principaux constats.

### **1.1 Les tendances dans la prestation des services municipaux**

Cette section est divisée en quatre parties. La première partie porte sur les tendances récentes dans la prestation des services municipaux, soit la privatisation, la marchandisation et la décentralisation. La deuxième partie présente les motifs et déterminants de ces tendances. La troisième partie en rapporte les effets sur les employés municipaux. Finalement, la quatrième partie présente les effets de la privatisation, de la marchandisation et la décentralisation sur les syndicats.

#### **1.1.1 Les tendances actuelles dans la prestation des services municipaux**

Depuis les années 1980, le secteur public est passé par plusieurs changements structurels, organisationnels et managériaux dans les pays industrialisés (Kettl, 2001; Larbi, 1999). Dans plusieurs cas, la prestation des services basée sur des principes hiérarchiques et bureaucratiques a été remplacée par un système reposant davantage sur la marchandisation de la gestion des services publics et municipaux (Larbi, 1999). Pour présenter ce type de changements dans le

secteur public, Rhodes (1998) propose six dimensions clés : la privatisation, la marchandisation, la gestion entrepreneuriale, la régulation, la décentralisation et le contrôle politique. À l'instar de Hansen et Lauridsen (2004) dans leur étude sur le secteur municipal, nous nous concentrons sur trois de ces dimensions particulièrement pertinentes pour notre étude: la privatisation, la marchandisation et la décentralisation.

#### *A) La privatisation*

Premièrement, la privatisation est définie généralement au sens strict comme étant la vente des actifs du public au secteur privé (Rhodes, 1998). Cependant, le concept peut aussi englober plusieurs autres types de pratiques, entre autres comme des arrangements de marchés internes, des partenariats entre les secteurs privé et public et la libéralisation des marchés du secteur public (Organisation Internationale du Travail, 2001). En Amérique du Nord ainsi que dans plusieurs pays d'Europe, le débat sur la privatisation va maintenant au-delà de la vente des actifs de l'État (Fernandez et Smith, 2006; Grimshaw, Vincent et Willmott, 2002). Ainsi, la définition de la privatisation est maintenant plus large pour inclure d'autres formes de participation du secteur privé dans le marché public comme la sous-traitance et les partenariats public-privés (Cyr-Racine, 2005; Grimshaw, Vincent et Willmott, 2002).

Entre autres, Bach (2000) a compilé les différentes formes de privatisations dans 17 pays dans le monde. Le tableau 1 résume les différentes observations de l'auteur. Comme nous pouvons le constater, l'ensemble de ces pays a eu recours à la privatisation. Cependant, l'ampleur de la privatisation et les moyens utilisés pour effectuer ces privatisations varient grandement selon le pays. Par exemple, la privatisation au Royaume-Uni aurait touché la grande majorité des services publics alors qu'au Canada cette tendance vers la privatisation a été plus modérée.

**Tableau 1: Tendances internationales en matière de privatisation des services publics**

<b>COUNTRY</b>	<b>TREND</b>
<b>Austria</b>	Partial/complete sales of companies in banking, oil and gas. Railways, post and electricity being restructured.
<b>Belgium</b>	Privatization of companies in banking and insurance. Public utilities have become "autonomous public enterprises" (telecommunications, post, rail).
<b>Canada</b>	Privatization of firms in transport (rail, air) and telecommunications. Contracting out of catering, building maintenance and specialist functions in healthcare (e.g. computer services).
<b>Denmark</b>	Privatization of firms in banking and transport. Corporatization of Copenhagen airport, post and state shipping lines. Limited contracting out of municipal services (e.g. the care of the elderly).
<b>Finland</b>	Corporatization of railways, post, air traffic, banking. Privatization/partial privatization of power generation, telecommunications and air traffic. Contracting out is common in local welfare services.
<b>France</b>	Extensive privatization of companies in banking, etc. Partial sales of France Telecom and Air France. Long tradition of contracting out in the water industry and being extended to hospitals (catering, cleaning, pathology).
<b>Germany</b>	Privatization of firms in automobiles, chemicals and former East Germany state-owned enterprises. Partial privatization in telecommunications. Liberalization of energy and post. Contracting out of rubbish collection and street cleaning at federal state and municipal levels. Plans to outsource aspects of defense procurement.
<b>Greece</b>	Some privatization in competitive sectors. Privatization of public utilities under debate.
<b>Ireland</b>	Privatization of Telecom Éireann. Further privatization under discussion.
<b>Italy</b>	Privatization of banks and insurance companies. Some contracting out of welfare services at local level.
<b>Netherlands</b>	Privatization of banking, chemicals, steel companies and public utilities (post, telecommunications, regional transport companies, energy).
<b>New Zealand</b>	Privatization of many state enterprises, purchaser/provider split in health and corporatization of hospitals (Crown Health Enterprises), decentralized bargaining via Employment Contracts Act.
<b>Portugal</b>	Privatization in competitive sectors and utilities (e.g. telecommunications) and some privatization of welfare services (hospitals under private management).

<b>Spain</b>	Privatization of iron and steel, textiles and chemicals and public utilities (electricity, transport, telecommunications). Contracting out has spread to highway maintenance and in hospital sector.
<b>Sweden</b>	Corporatization of state-owned enterprises and some privatization of care for the elderly at municipal level.
<b>United Kingdom</b>	Almost complete privatization of state enterprises and utilities (except post). Extensive contracting out of cleaning, catering and refuse collection across the public sector and obligation on local authorities to achieve "best value".
<b>United States</b>	Limited sales of assets due to small size of state sector. Contracting out at municipal level.

Source: Bach, 2000, p.11.

De plus, Bach (2000) constate que la privatisation n'est pas nécessairement mesurée ni comptabilisée de la même manière à travers le monde. L'auteur remarque que l'étude de la privatisation au niveau international doit aussi aller au-delà de la comparaison chiffrée et chercher à comprendre le processus ainsi que les déterminants de la privatisation dans le contexte national.

Au Canada, l'ampleur de la privatisation dans le secteur municipal est analysée, entre autres, par Aubert et al. (1999) qui ont réalisé une enquête auprès des municipalités dans l'ensemble du Canada dans le but d'évaluer spécifiquement l'utilisation de la sous-traitance. Les auteurs rapportent que le secteur privé est impliqué dans la prestation de plusieurs activités. Par exemple, quatre activités sont confiées dans plus de 70% des cas à l'externe dans les municipalités canadiennes : la collection d'ordures : 70,6%; le service du contentieux : 77,9%; le recyclage de déchets : 79,2%; la construction d'immeubles : 89%. Cependant, dans plus de 90% des cas, les services de secrétariat, la gestion et l'émission des permis et licences, la facturation et le recouvrement de comptes, la comptabilité et la perception des taxes sont assurés par des employés municipaux. Ainsi, le niveau de privatisation varie beaucoup d'une activité à l'autre. Cependant, les auteurs constatent que, généralement, le profil de privatisation des municipalités canadiennes est très semblable, quelle que soit la région étudiée.

Aubert et al. (1999) ont aussi comparé les activités privatisées au Canada et aux États-Unis. Cette comparaison a permis de faire ressortir certaines activités privatisées communes aux deux pays : le remorquage de véhicules, la collecte des ordures, la surveillance des édifices et les services de contentieux. Cette comparaison a aussi montré que la réparation des rues et la signalisation routière, qui est fréquemment confiée à des sous-traitants chez les Américains, sont habituellement effectuées par des employés municipaux au Canada (Aubert et al., 1999).

Pour leur part, Hebdon et Jalette (2008) ont mené une enquête importante aux États-Unis et au Canada afin de comparer le taux de privatisation des services municipaux dans ces deux pays. Les résultats montrent que les municipalités canadiennes auraient privatisé davantage leurs services municipaux que les villes américaines étudiées. Afin d'expliquer ces résultats, les auteurs avancent que certaines différences institutionnelles et contextuelles qui n'auraient pas été observées durant cette enquête peuvent avoir joué un rôle important dans la décision des municipalités à privatiser leurs services.

### *B) La marchandisation*

La marchandisation, la deuxième dimension des changements dans le secteur public selon Rhodes (1998), ajoute à la compréhension des mécanismes utilisés particulièrement au Royaume-Uni pour encourager la compétition entre les secteurs public et privé. La marchandisation est définie par Rhodes (1998) comme étant l'utilisation de mécanismes de marché dans la prestation des services publics. Ainsi, la marchandisation des services publics a pour but de créer un environnement semblable à celui du secteur privé en mettant l'accent sur la compétition.

Une des principales applications de la marchandisation dans le secteur public est la compétition public-privé (Stewart et Walsh, 1992; Rhodes, 1998). La

compétition public-privé est définie comme étant : « [...] entailing procurement and quasi-procurement type of situations in which public employees compete against private sector firms and organization to provide government services » (Martin, 1999, p.59). Donc, nous parlons de compétition public-privé lorsque les employés du secteur public soumissionnent contre des entreprises privées pour obtenir le droit de fournir des services publics. Ce processus, similaire à la sous-traitance, donne cependant l'opportunité aux employés municipaux de continuer à fournir les services en leur permettant explicitement de participer au processus d'appel d'offres (Cyr-Racine, 2005).

Différents principes peuvent régir au processus de compétition public-privé, comme le montrent Taylor et al. (2001). Pour atteindre les objectifs d'efficacité, d'efficience et de qualité, Martin (1999) constate que plusieurs municipalités en Amérique du Nord, en Europe et en Océanie ont encouragé la marchandisation des services aux citoyens. Cependant, Cyr-Racine (2005) remarque que les mécanismes pour mettre en place la compétition public-privé diffèrent d'une ville à l'autre et d'un pays à l'autre.

Le Royaume-Uni a une histoire riche en matière de compétition public-privé. En effet, ce type de compétition est devenu obligatoire dans le secteur municipal en vertu des réformes de « *Competitive Tendering* » du gouvernement conservateur et des réformes du gouvernement travailliste de « *Best Value* » (Foster et Scott, 1998; Danford et al., 2003). Afin de rendre le secteur public plus efficace, le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher a misé sur la création d'un environnement juridique qui forçait les municipalités à procéder au processus d'appel d'offres en matière de services municipaux sous forme de compétition public-privé : le *Competitive Tendering* (Stewart et Walsh, 1992; Wilson, 1999). Ce sont d'abord les cols bleus qui étaient visés par les lois favorisant le *Competitive Tendering* des conservateurs. Le *Local Government Act 1980* obligeait le *Competitive Tendering* dans le secteur de la construction et maintenance de bâtiments du secteur public (Wilson, 1999; Martin, 1999).

Ensuite, d'autres services ont été ajoutés à la liste dans le *Local Government Act 1988* tels que la collecte des déchets, le nettoyage des rues, les cafétérias et l'entretien des parcs (Stewart et Walsh, 1992; Martin, 1999). En 1992, c'était au tour des cols blancs. Le *Local Government Act 1992* ajoutait plusieurs services à la liste tels que les services financiers, les ressources humaines, les services légaux, etc. (Stewart et Walsh, 1992).

Les règles et les structures du *Competitive Tendering* étaient établies formellement dans la législation. Si les employés et leur représentants syndicaux souhaitent garder les services à l'interne, ils devaient soumettre une offre formelle lors de l'appel d'offre et ainsi compétitionner directement avec le secteur privé. La soumission devait être basée sur « [...] the full cost of net marginal activities » (Martin, 1997, p. 83). Généralement, la soumission choisie par les gestionnaires municipaux était habituellement la soumission ayant le plus bas prix malgré que plusieurs soutiennent que ceci n'était pas encouragé explicitement par la législation (Foster et Scott, 1998).

Lorsque les services demeuraient à l'interne, la relation contractuelle était de même nature que celle établie avec un sous-traitant, le « *Direct Service Organizations* ». Cette structure a pour but de recréer une dynamique entre les gestionnaires municipaux et les employés ayant gagné le contrat semblable à la sous-traitance vers le privé. Ainsi, ces employés forment une nouvelle équipe indépendante du département en question et entièrement responsable de la prestation des services, comme le serait un sous-traitant du secteur privé.

« The idea behind the creation of this new type of organizational structure is to create the approximation of an arms-length business relationship between those public employees providing the service (the provider) and those public employees overseeing and monitoring the work (the purchaser) » (Martin, 1997, p. 66).

Du point de vue organisationnel et managérial, cette séparation était considérée comme étant logique, évitant ainsi tout conflit d'intérêts (Harries et Vincent-Jones, 2001). Peu importe si les services restent à l'interne ou sont sous-traités,

la relation entre les parties est contractuelle (Harries et Vincent-Jones, 2001). Ces législations sont demeurées en vigueur jusqu'à la défaite du parti conservateur en 1997 (Danford et al., 2002).

Suite à son élection en 1997, le gouvernement du New Labour a éliminé les législations de *Competitive Tendering* en introduisant le *Local Government Act 1999* (Foster et Scott, 1998). Malgré l'annulation du caractère obligatoire du *Competitive Tendering*, les néo-travailleurs ont proposé une initiative plus large de marchandisation des services publics (Higgins et al., 2005). Sous la devise générale « *What matters is what works* », les services devaient être les meilleurs possibles, peu importe si la responsabilité de la prestation de ces services demeurait à l'interne ou s'ils étaient sous-traités au secteur privé : « a duty to deliver services to clear standards – covering both cost and quality – by the most effective, economic and efficient means available » (Higgins et al., 2005). Bref, les municipalités doivent considérer la sous-traitance comme une alternative.

Ainsi, le « *Best Value* » mis de l'avant par le gouvernement Blair repose sur deux grands principes : de répondre aux besoins des citoyens et s'engager dans une amélioration continue des services (Higgins et al., 2004). Par conséquent, cette réforme impose la consultation des parties prenantes (syndicats, citoyens), la publication des rapports de performance et l'inspection indépendante des autorités locales (Badcoe, 2004). Pour assurer l'application des mesures du « *Best Value* », le gouvernement central donne plus de liberté et de support aux municipalités qui sont les plus efficaces, mais peut aussi sanctionner les municipalités qui sont les moins efficaces (Badcoe, 2004).

À la suite de l'introduction du « *Competitive Tendering* » dans le secteur municipal, 29% des contrats ont été transférés au secteur privé (Higgins et al., 2004). De plus, 60% des municipalités utilisent la compétition depuis l'introduction de « *Best Value* » mais la sous-traitance n'a augmenté que chez une minorité depuis 1999 (Higgins et al., 2004). De plus, les auteurs remarquent

que ce sont les activités nécessitant peu de compétences qui finissent par être le plus souvent sous-traitées (Higgins et al., 2004; Richardson et al., 2005).

Dans le cas de l'Amérique du Nord, les villes de Phoenix, Indianapolis, Charlotte et Philadelphie aux États-Unis sont les cas reconnus mondialement pour leur expérimentation avec des formes de compétition public-privé (Martin, 1999). Cependant, Cyr-Racine (2005) remarque que la participation des syndicats et des gestionnaires québécois à la compétition public-privé est nouvelle et peu documentée. Dans les cas étudiés par Cyr-Racine (2005) à Châteauguay et Gatineau au Québec, il n'y avait pas de structures, de règles ni de procédures claires et établies régissant la compétition public-privé. Les villes québécoises avaient seulement à se conformer aux dispositions relatives à l'octroi de contrats prévues à l'article 573 de la *Loi sur les cités et les villes* (L.R.Q. Chapitre C-19). Cette loi prévoit que, pour des contrats de plus de 100 000\$, une ville doit obligatoirement faire des appels d'offres et recevoir au moins deux soumissions avant d'accorder le contrat. Toutes les soumissions reçues doivent être ouvertes devant deux témoins et le nom des soumissionnaires et leur prix respectif doivent être déclarés à voix haute. La soumission doit obligatoirement être accordée au soumissionnaire le plus bas ou à celui ayant obtenu le meilleur pointage dans le cas où la ville utilise une grille d'analyse des soumissions. La grille d'analyse peut comprendre la qualité du service, les modalités de livraison, les services d'entretien, l'expérience et la capacité financière requise de l'entrepreneur et tout autre critère directement relié au marché.

La compétition public-privé a été récemment vue par les syndicats québécois comme une façon alternative de combattre la sous-traitance. Dans les cas observés par Cyr-Racine (2005), les syndicats se sont organisés de manière à soumettre des projets de prestation de services afin de rapatrier ces services à l'interne. Ainsi, ce nouveau type de marchandisation a été pour ces syndicats une possibilité qui leur permettait de contrer les conséquences négatives de la privatisation pour eux et leurs membres.

### *C) La décentralisation*

Finalement, la décentralisation est particulièrement importante dans la compréhension des choix des municipalités en termes de gestion de la prestation des services. En effet, ce dernier facteur nous aide à comprendre l'autonomie de la municipalité ainsi que les liens qu'entretient celle-ci avec le gouvernement central. Nous tenons aussi à spécifier que la décentralisation est particulièrement importante quant aux effets qu'elle a sur les syndicats locaux, ce que nous verrons à la section 1.1.4

La décentralisation peut prendre plusieurs formes. En effet, Bach (2000) fait une première distinction entre les décentralisations politique et administrative. Dans le cas de la décentralisation politique, l'autorité est déléguée à des niveaux inférieurs du gouvernement, habituellement au niveau des municipalités. La décentralisation administrative survient lorsque l'autorité managériale est déléguée aux administrateurs, leur donnant ainsi plus d'autonomie et de responsabilités dans la gestion de leurs unités. Alors qu'en Espagne et au Brésil par exemple, la décentralisation du secteur de la santé et de l'éducation était plutôt politique, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ont opté pour une décentralisation administrative qui a eu pour résultat de fragmenter le secteur public et de créer des unités d'affaires. Ces réformes basées sur la décentralisation étaient axées sur le modèle de l'entreprise : « [a] model of the multi-divisional company in which the centre (head office) makes most of the strategic policy decisions and monitors the financial performance and service standards of separate organizational units whose senior managers are responsible for operational efficiency. » (Bach, 2000, p.15).

Une autre distinction peut être faite entre la décentralisation interne et externe (Bach, 2000). La décentralisation interne implique une dévolution de l'autorité à l'intérieur de la hiérarchie alors que la décentralisation externe est lorsque cette autorité est déléguée à une unité externe ayant son propre statut légal. En

Suède, plusieurs responsabilités en matière de services aux citoyens ont été déléguées aux conseils municipaux qui font partie intégrante de la hiérarchie gouvernementale. Dans le cas du Royaume-Uni, la fragmentation a eu pour conséquence la création de multiples unités ayant toutes une identité légale distincte, comme ce fut le cas dans le secteur de la santé.

Ainsi, les formes de décentralisation varient selon les pays, comme l'explique Kettl:

« In many nations, the reform strategy has decentralized many programs to lower levels of government. [...] In other nations, it has meant transferring more service delivery responsibilities to local government as an additional tactic to make government more responsive. Some governments also have decentralized responsibilities within public agencies to give frontline managers greater incentive and ability to respond to citizens' needs. » (2001, p.2)

La décentralisation a des implications évidentes pour le secteur municipal.

Comme le note Bach:

« In a period of public sector retrenchment there is often a tension between central government that establishes the policy and financial framework and local government tiers which complain that the level of resourcing is insufficient, policy guidance too prescriptive, and performance targets too ambitious to fulfill the role expected of them. » (2000, p.14).

Ce type de tensions a été observé dans plusieurs pays, particulièrement en Amérique du Nord et en Europe (Bach, 2000; Richardson et al., 2005).

Pourquoi plusieurs pays ont-ils réformé leur secteur public en utilisant la privatisation, la marchandisation et la décentralisation? Dans la prochaine section, nous présenterons les différents motifs et déterminants en matière de réformes publiques.

### **1.1.2 : Les motifs et déterminants de la nouvelle gestion du secteur public**

La littérature traite abondamment de l'émergence de nouvelles façons de gérer le secteur public. Plusieurs facteurs ont motivé leur adoption qu'il a est possible de regrouper sous quatre rubriques : les pressions économiques et budgétaires, les courants du « Public Choice » et du « New Public Management », le processus politique et l'idéologie (Bel et Fageda, 2007).

#### *A) Les pressions économiques et budgétaires*

Pendant une grande partie du 20<sup>e</sup> siècle, les gouvernements ont utilisé l'augmentation des impôts pour financer la croissance du secteur public (Bel et Fageda, 2007). En effet, Dilger et al. (1997) et Martin (1997) expliquent qu'il y a eu une augmentation de la demande des services municipaux par les citoyens, mais que ces derniers affichent aussi une résistance de plus en plus grande à l'augmentation des impôts pour financer ces mêmes services. Aux Etats-Unis à titre d'exemple, deux restrictions sur les finances locales faisaient aussi pression sur les autorités locales simultanément : 1) la capacité réduite des municipalités à prélever des revenus et 2) la diminution des transferts budgétaires par les gouvernements supralocaux (Bel et Fageda, 2007).

Ce type de pressions fiscales s'est aussi manifesté dans d'autres pays (Bel et Fageda, 2007). Au Canada, les gouvernements provinciaux et fédéraux aux prises eux-mêmes avec une hausse de leurs dépenses et de leurs déficits se sont délestés de plusieurs de leurs responsabilités sur les gouvernements municipaux en plus de restreindre ou de couper les fonds qui leur étaient destinés. Cependant, comme les gouvernements municipaux offrent maintenant plus de services à la population que tout autre palier de gouvernement, cette situation s'est finalement traduit par un sous-financement des services publics dans le secteur municipal (Cyr-Racine, 2005). Voulant réduire leurs dépenses et faire « plus avec moins », les dirigeants des villes nord-américaines se sont vus alors dans l'obligation de trouver de nouvelles façons de fournir les services

municipaux telles que celles déjà évoquées ; la sous-traitance, la privatisation et la compétition public-privé sont présentées comme des solutions (Martin, 1999).

Au Royaume-Uni, le déficit important du secteur public a incité le gouvernement à réorganiser de manière plus efficace la prestation des services. Ainsi, les employeurs s'entendaient pour dire que le « *competitive tendering* » rendait la prestation des services moins coûteuse (Harries et Vincent-Jones, 2001): dans le cas où les services restaient à l'interne, les coûts étaient réduits en éliminant les primes de rendement ou en renégociant les structures de salaires et, à l'inverse, lorsque les services étaient sous-traités, les salaires étaient réduits et les heures de travail étaient coupées pour les employés du sous-traitant (Grimshaw et al., 2002).

#### *B) Les courants du Public Choice et du New Public Management*

Dans la littérature, deux explications sont offertes pour justifier la privatisation, la marchandisation comme moyens de réduire les coûts (Bel et Fageda, 2007). Une première postule que ces pratiques réduisent les coûts en introduisant la compétition là où il y a un monopole de l'État : le « *Public-Choice* » (Bel et Fageda, 2007). Selon les principes de cette théorie, l'offre trop grande de services publics et l'inefficacité de la gestion de ces services sont le produit du monopole qu'ont les politiciens et les bureaucrates sur la prestation de ces services (Boyne, 1998). La solution pour retrouver une efficacité dans le secteur public est d'y introduire certaines formes de compétition. Ainsi, la privatisation et la marchandisation devraient pouvoir mener à une réduction des coûts puisqu'elles brisent ce monopole (Bel et Fageda, 2007; Fontaine-Bégin, 2007). Bref, ce discours visait à amener les gouvernements vers une plus grande ouverture du secteur public au privé.

Semblable aux principes du « *Public-Choice* », le « *New Public Management* » est une approche basée sur les techniques et pratiques de gestion du secteur privé (Bamber et al., 2004). En effet, le « *New Public Management* » est devenu

une expression utile pour désigner un assortiment de grandes doctrines administratives qui a dominé l'agenda de réformes dans les administrations publiques de la plupart des pays de l'OCDE depuis le début des années 80 (Larbi, 1999; Meier et O'Toole, 2009). Entre autres, Saint-Martin (1998) décrit le « *New Public Management* » ou le « *New Managerialism* » comme étant :« [...] loose terms used as shorthand names for the group of ideas imported from business management that dominated the bureaucratic reform policy agenda of OECD countries since the 1980s » (p. 319). La grande majorité des auteurs prescrivant le « *New Public Management* » pour réformer le secteur public encourage l'utilisation de la décentralisation, de la privatisation et de la marchandisation (Larbi, 1999; Meier et O'Toole, 2009).

Le discours général du « *Public-Choice* » et du « *New Public Management* » recommande le changement des pratiques managériales du secteur public pour des pratiques plus efficaces la plupart calquées sur celles implantées dans le secteur privé. Ces changements ont pris forme sous différents projets nationaux de réformes publiques dans plusieurs pays tels que le « *Projet de Service* » en France, le « *Public Service 2000* » au Canada et le « *Next Steps* » britannique (Hood, 1995). Dans le cas du Royaume-Uni, l'application de cet agenda, guidé par le modèle du « *Public-Choice* », s'est traduite par une vague de privatisations visant à briser le monopole de l'État, accroître la performance organisationnelle et réduire la taille de l'État (Higgins et al., 2004; Grimshaw, 2002). La mise en pratique des principes du « *Public-Choice* » au Royaume-Uni s'est traduite par la marchandisation et la sous-traitance des services municipaux (Grimshaw et al., 2002; Foster et Scott, 1998).

En plus des facteurs économiques et du discours dominant en gestion publique, des facteurs politiques peuvent aussi expliquer les pratiques de privatisation et de marchandisation. En effet, deux principales motivations guident les politiciens et bureaucrates dans leurs décisions : le processus politique et l'idéologie (Bel et Fageda, 2007).

### *C) Le processus politique*

Les choix en termes de privatisation dépendent aussi du processus politique. Comme l'explique Warner (2004, p. 174) :

« Political climate also may affect managers' decisions (Savas 2001). Politics is part of public management, and good managers do not just make technical decisions. They interact in the political process (Nalbandian 1999) and facilitate public engagement (Feldman and Khademian 2001; Svara 1998). »

Les différences fondamentales entre le secteur public et privé font en sorte que les municipalités ne peuvent pas être gérées simplement comme des entreprises privées (Osborne et Gaebler, 1993; Traxler, 1999; Fernandez et al., 2008). En effet, Warner (2004, p. 174) souligne que :

« Governments are more than a business; they reflect collective identity, respond to diversity, and promote social equity (Box, 1999). Increasing attention is being given to the intrinsic value of interaction between citizens and government in the public service delivery process to promote democracy, community building, and a more socially equitable system of urban service provision (Denhardt and Denhardt 2000; Frug 1998; Marmolo 1998; Potapchuck, Crocker, and Schechter 1998). »

Ainsi, certains politiciens et bureaucrates ont ainsi opté pour des pratiques de privatisation et de marchandisation pour répondre aux besoins spécifiques de la communauté en termes de services municipaux et pour assurer leur place aux reines du pouvoir (Fernandez et al., 2008).

Les décisions de privatisation et de marchandisation peuvent aussi dépendre des groupes ayant un intérêt particulier dans la gestion de la prestation des services publics (Bel et Fageda, 2007; Osborne et Gaebler, 1993). En effet, les différents paliers de gouvernement peuvent être influencés par divers groupes de pression (Osborne et Gaebler, 1993).

Bref, les choix que font les gestionnaires municipaux vont au delà de la logique économique afin de pouvoir garder une place légitime au sein de leur gouvernement : « [...] managers are pragmatic professionals who balance monitoring and citizen concerns, principal agent problems, and market structure in determining how to provide public services. » (Warner, 2001, p. 186). En effet, cette approche pragmatique des gestionnaires du secteur public peut mener ces derniers à choisir des solutions différentes selon les circonstances (Alford et Hughes, 2008).

Ainsi, la dynamique entre les choix politiques des gestionnaires et la force relative de différents groupes d'intérêts, tels que les employés, les syndicats et les citoyens, peut expliquer aussi les choix, souvent pragmatiques, quant à la prestation des services municipaux (Bel et Fageda, 2007).

#### *D) L'idéologie*

L'idéologie des dirigeants municipaux peut aussi influencer la gestion de la prestation des services municipaux si ces dirigeants ont une préférence pour une certaine idéologie (Bel et Fageda, 2007). En effet, la logique veut que les partis de droite, qui font davantage la promotion de valeurs propres au secteur privé, seraient plus favorables à des pratiques de gestion qui inclurait la privatisation et la marchandisation que les organisations de gauche qui sont associés plutôt à des valeurs sociales où le secteur public joue un rôle important (Bel et Fageda, 2007). Sur ce sujet, Cyr-Racine (2005) cite Bilik (1990, p.2) :

« [...] many public managers [...] were faced with a real dilemma : how to deliver quality services with less money. Then along came the right-wing [...] with a simple solution : let the private sector do it, and competition will promote greater efficiency » (p.15).

S'abreuvant généralement à la théorie du « Public Choice », l'idéologie de droite, de plus en plus populaire depuis les années 1980, a influencé les choix de gestion de la prestation des services municipaux. (Larbi, 1999). Higgins (2005) illustre bien l'effet de l'idéologie sur le choix des pratiques de gestion au niveau

municipal. Effectivement, l'adoption plutôt homogène du *Best Value* par les municipalités au Royaume-Uni s'est fait par ce que l'auteur appelle un « double cancelling out » :

« This apparent convergence may be masking a double cancelling-out of two issues of polarised partisan stances (Labour-controlled authorities being keen to be seen supporting the policy; the Conservatives being less keen); and ideological standpoint (Conservative-controlled authorities being keen on the principle of greater private sector involvement; Labour being less keen) » (Higgins et al., 2005).

Ainsi, les municipalités sous l'autorité des travaillistes ont encouragé les nouvelles politiques de *Best Value* alors que les municipalités sous l'autorité des conservateurs ont décidé d'adopter ces mêmes politiques pour être cohérentes avec leur propre idéologie de droite.

Dans la section qui suit, nous mettons en évidence les effets des nouveaux modes de gestion sur les employés du secteur municipal.

### **1.1.3 Les effets de la nouvelle gestion du secteur public sur les employés municipaux**

La revue de la littérature identifie certaines conséquences des nouveaux modes de prestation des services sur les employés du secteur municipal. Ces conséquences peuvent être présentées sous trois titres : la sécurité d'emploi, les conditions de travail et la satisfaction au travail.

#### *A) La sécurité d'emploi*

Malgré certaines études rapportant que la privatisation et la marchandisation n'ont réduit la taille du secteur public que modestement (Higgins, 2005), la littérature rapporte plusieurs impacts négatifs sur les conditions de travail des employés (Cyr-Racine, 2005). Selon Sack et Poskanzer (2001), les effets de la sous-traitance sur les employés sont en général la réduction des possibilités d'emploi et la réduction de la sécurité d'emploi. La littérature portant plus précisément sur la compétition public-privé rapporte aussi que, dans certains

cas, des employés municipaux ont perdu leur emploi suite à une telle compétition : « Overall, public employment in Indianapolis has declined by about one third from it's pre-privatization/public-private competition days. [...] Philadelphia eliminated over 1000 public sector jobs » (Martin, 1999, p.63-64).

Au Royaume-Uni, une étude par le Equal Opportunities Commission (CUPE, 1998) estime qu'il y a eu environ 75 000 emplois perdus suite à l'implantation de la compétition public-privé. Richardson et al. (2005) remarquent aussi des impacts importants du « *Best Value* » sur la sécurité d'emploi dans le secteur municipal au Royaume-Uni. Les auteurs citent un délégué syndical interviewé lors de cette recherche : « I see Best Value as the biggest threat to jobs in local government that there's ever been, with the possible exception of competitive tendering. » (p.718) Un gestionnaire interviewé au cours de cette même étude était d'accord sur les conséquences du « *Best Value* » sur les emplois municipaux : « We thought Best Value was a good thing and would open up opportunities but as things have developed we have changed our mind. We are now in fear of Best Value and associate it with downsizing ». (p. 718). La privatisation et la marchandisation remettent ainsi en question la sécurité d'emploi des employés du secteur public.

Au Québec, les résultats de Cyr-Racine (2005) montrent que la sécurité d'emploi dans le secteur municipal est concrètement affectée par la sous-traitance. Dans le cas de la ville de Gatineau, la sous-traitance de la tonte de gazon a mené à l'abolition de douze postes occasionnels occupés par des travailleurs cols-bleus. De plus, Cyr-Racine (2005) a aussi remarqué que la décision de sous-traiter à Gatineau dans le cas de la tonte de gazon et à Châteauguay pour le traitement des eaux a réduit les possibilités d'emploi futures par les membres des syndicats car ces activités étaient désormais confiées au secteur privé.

### *B) Les conditions de travail*

Les conditions de travail des employés du secteur public comme les salaires, les avantages sociaux, les vacances, le temps de travail et le statut d'emploi sont touchés par les nouvelles formes de gestion publique (Hebdon, 1995). Pour réduire les coûts afin de garder de services à l'interne, les conditions de travail dans le secteur public auraient été réduites. Par exemple, une série de mesures au Royaume-Uni a été prise par les municipalités pour améliorer l'efficacité des services : l'utilisation restreinte des bonus, la diminution du nombre de pauses, l'augmentation du nombre d'heures, un régime de congés de maladie moins généreux et la flexibilisation des quarts de travail (Danford et al., 2002.) Cyr-Racine (2005) remarque aussi que, dans les cas québécois observés, la soustraction a eu de nombreuses conséquences néfastes pour la main-d'œuvre : la réduction des heures de travail, la baisse des salaires, la relocalisation de certains employés dans d'autres fonctions moins bien rémunérées et la perte de possibilités d'acquisition de nouvelles expertises. Cependant, Hebdon (2006) a constaté que la privatisation n'avait aucun effet sensible sur les salaires et les avantages sociaux dans son étude dans l'État de New York.

La littérature souligne aussi que la nouvelle gestion publique comporte des conséquences en raison de l'intensification du travail pour les employés du secteur public. Martin (1997) explique que la hausse de performance et d'efficacité n'est pas passée seulement par une baisse des salaires, mais aussi par la réorganisation des emplois: « [...] by utilizing fewer employees to provide services through a process reengineering, the rescheduling of work and working hours, and the use of more part-time employees » (Martin, 1997, p.83). Les études de Danford et al. (2000) et Richardson et al. (2005) au Royaume-Uni vont dans la même direction : « Shifts in the organisation of work and staff utilisation precipitated, for many employees, significant increases in work intensification, especially in the Best-Valued departments. » (Richardson et al., 2005, p.720).

Dans le cas du Royaume-Uni, la majorité des emplois créés suite à ce type de réorganisation a été des emplois à temps partiel ou temporaires. Par conséquent, la charge de travail des employés permanent est devenue plus lourde compte tenu du temps consacré à la formation et au support de ces employés temporaires et à temps partiel (CUPE, 1998). Richardson et al. (2005) citent un employé permanent interviewé lors de leur recherche : « It's [the workload] accumulating all the time, and the approach too which is to drag a few temporary staff in to do the job. But the problem there is obviously, you know, drag a few temporary staff in, they need to be trained up, that impacts on me » (Richardson et al., 2005, p.722). L'étude de Erickcek et al. (2002) va dans le même sens :

« Efforts to increase productivity and reduce staff may cause deep resentment [...] among workers. [...] and completely reorganize the work structure of jobs, increasing work loads and leading to many complaints and quits among workers » (p.28).

Ces constatations nous mènent donc à traiter de la satisfaction au travail des employés du secteur municipal.

### *C) Le climat au travail*

La littérature est mitigée quant aux effets de la marchandisation et la privatisation sur la satisfaction au travail des employés du secteur public. D'abord, Martin (1999) affirme que le passage d'une situation de privatisation des services publics à une situation de compétition public-privé peut être considéré comme une victoire majeure par les employés du secteur public impliqués. De plus, la compétition public-privé peut mener à l'*empowerment* des employés du secteur public qui cherchent à améliorer tous les aspects du travail qu'ils effectuent pour garder les services à l'interne.

Par contre, au Royaume-Uni, où la marchandisation a été imposée, la littérature rapporte un mécontentement général chez les employés du secteur municipal (Danford et al., 2002; Richardson et al., 2005; Grimshaw et al., 2002). Les

conclusions de Danford et al (2002) et Richardson et al. (2005) vont dans le sens contraire de ce qu'avance Martin (1999). En effet, plusieurs employés affirment que, depuis l'introduction des mesures de marchandisation, il y aurait un plus grand contrôle des activités par les gestionnaires et l'impression d'un retour aux principes de Taylor en matière de surveillance (Danford et al, 2002). Dans le cas d'une des municipalités étudiées, un programme de performance continue depuis sept ans a mené à des changements de l'organisation du travail où « every single second of the day had to be justified » (Richardson et al., 2005). Danford et al. (2002) dans un autre cas rapportent une surveillance de plus en plus grande des services sociaux de la municipalité : « You go to a client and you write down the time you get there and the time you leave and the client has to sign it. This is supposed to be for the purposes of the audit for social services...But this is really to manage staff. » (p. 10).

De plus, Danford et al. (2002) et Richardson et al. (2005) ont observé une hausse du stress et du nombre de burn-out chez les employés du secteur municipal en raison de l'intensification du travail. Danford et al. (2002) citent un représentant syndical d'une municipalité par rapport aux effets des mesures de « *Best Value* » sur les travailleurs sociaux :

« We had a staff meeting last Wednesday, the first meeting we've had since Christmas. It could have lasted the whole day because there are so many problems. Girls who might be having problems with their clients, they phone up for something and it's not been dealt with. Everybody was trying to get it out. One girl who was at the meeting – and another who rang me yesterday – they told me they cry before they come into work, because the role has changed so much, they are put under so much pressure, expectations are so great now. » (p. 10)

Ces mêmes auteurs notent même des cas d'intimidation :

« We had a member who, when introduced to the department, was brought into the office and told, 'if you work properly and you behave yourself, you will find I am very good to work for, if you are not, you will find that I am a right bastard'. Those were the exact words used. This was the first day this person started. He and others like him joined up with MSF on their first day because they

came out and spoke to other members of staff saying is this really what it's like here? » (Danford et al., 2002, p.15).

Comme nous pouvons le constater, la nouvelle gestion publique entraîne plusieurs effets généralement négatifs sur les travailleurs impliqués. En effet, les conséquences de cette gestion peuvent affecter la sécurité d'emploi, les conditions de travail et le climat au travail. Cependant, cette nouvelle gestion publique n'entraîne pas uniquement des conséquences pour la main-d'œuvre, elle affecte également les syndicats.

#### **1.1.4 Les effets de la nouvelle gestion du secteur public sur les syndicats**

L'introduction des réformes de la prestation des services publics a mené à une remise en question des principes du système de relations industrielles traditionnel. Comme l'expliquent Bach et Della Rocca (2000) : « No longer are managers passive recipients of government expenditure but instead they have been required to act more strategically, increase efficiency and challenge the vested interest of professional staff and trade unions » (p. 85). Les conséquences pour les syndicats sont, comme Fairbrother et Poynter (2001) le soulignent : « [...] an iron cage, marginalising trade unions and eroding professional discretion and control » (p.329).

La décentralisation, la privatisation et la marchandisation des services publics ont des implications évidentes pour les syndicats : « This is because the proposals, namely the devolution of political and administrative powers and the marketization and privatization of public services have logical implications for the institutions of industrial relations » (Traxler, 1999, p.62).

Selon les tenants de la privatisation, de tels mécanismes sont efficaces pour réduire les coûts puisqu'ils ont pour effet indirect de réduire l'influence des syndicats du secteur public sur les salaires (Pendleton, 1999). En effet, plusieurs gouvernements au Canada dans les années 1990 ont choisi la sous-traitance ou la menace de sous-traitance pour répondre aux critiques concernant l'efficience

et l'efficacité des services publics (Jalette et Warrian, 2002). Sur ce sujet, Foster et Scott (1998) constatent que les mesures de privatisation et la marchandisation des services publics au Royaume-Uni ont eu d'importantes implications pour les systèmes de relations industrielles:

« Pluralist and collectivist traditions characterised by Whitleyism and centralised national bargaining arrangements have been undermined by the introduction of mechanisms leading either to the wholesale privatisation of public services or the introduction of practices within the public sector mimicking market forces » (p.139).

Danford et al. (2002) ont constaté que le « *Best Value* » comporte plusieurs répercussions sur les syndicats du secteur public au Royaume-Uni. En raison de l'intensification du travail dans le secteur municipal, la hausse des problèmes individuels a amené les syndicats à se concentrer davantage sur la représentation individuelle. De plus, la collaboration avec l'employeur a mené à des concessions de plus en plus nombreuses. Ainsi, les syndicats ont peu à peu accepté la vision de flexibilité et d'intensification du travail des autorités locales pour obtenir en retour la sécurité d'emploi de leurs membres (Danford et al., 2002). Enfin, le temps passé par le syndicat à préparer les offres de service et l'effort mis pour gagner les appels d'offres auraient détourné l'attention des syndicats des besoins et intérêts en général de leurs membres.

Ce type de conséquence n'est pas exclusif au Royaume-Uni. En effet, Fairbrother et Poynter (2001) expliquent que: « The marketisation of the public services and privatised industries and the adoption of new management practices designed to enable the pervasive values of the market to enter every corner of the workplace is not a trend confined to the UK » (p. 315). En effet, plusieurs auteurs ont observé des conséquences similaires en Amérique du Nord et en Europe (Cyr-Racine, 2005); Fairbrother et Poynter, 2001; Common, 2001; Hansen et Laurisden, 2004; Bach et Given, 2008).

Comme le constatent Foster et Scott (1998) par rapport à la décentralisation décisionnelle :

« Decentralised management, alongside central control over resource allocation intended to establish employers' ability to pay criteria, has had more influence than traditional comparability arguments and has been viewed as a mean of forcing management to manage.[...] The consequences have been some increase in the decentralised bargaining and a diminution of the role of unions through national arrangements. » (p. 139)

Ainsi, la dévolution des décisions vers le niveau local n'est pas particulièrement compatible avec les arrangements institutionnels de relations industrielles traditionnelles. Cette emphase sur les négociations locales occasionne une variation des situations locales et un désengagement structurel entre les fonctions des syndicats au niveau national et au niveau local (Foster et Scott, 1998; Fairbrother et Poynter, 2001). Le lien descendant traditionnel entre le syndicat national et les syndicats locaux étant affaibli et les situations locales étant maintenant variées, il semble plus difficile d'assurer une coordination des actions ainsi que la standardisation et l'évaluation des conditions de travail (Lapointe, 2001).

Cependant, la décentralisation peut avoir des conséquences positives sur les syndicats :

« As Fairbrother (1996; 1994) has argued, the shift in the locus of bargaining to the local level following organisational decentralisation in the public sector may provide conditions, and in some cases the discovery, of local trade union activism and renewal. » (Danford et al., 2002, p.15)

Ainsi, la décentralisation des décisions peut offrir de nouvelles opportunités de participation pour les syndicats locaux. En effet, Lapointe (2001) remarque que, dans le secteur privé, la décentralisation et la centralisation des processus décisionnels peuvent mener à différentes formes de participation :

« La décentralisation est plus susceptible d'inciter à l'implication et à la participation; par contre, elle poserait des problèmes de coordination et d'uniformité dans les résultats. En fait, nous avons pu observer que pour faire face à ces problèmes, les acteurs dans certaines usines avaient mis sur pied des formules originales conformes aux principes de la participation, soit des structures

paritaires patronales-syndicales, ayant pour mandat de coordonner les activités des groupes d'amélioration de la qualité. » (p.253)

Ainsi, lorsque les décisions sont décentralisées, la participation des syndicats locaux à la gestion de l'organisation locale serait davantage soutenue.

Comme nous pouvons le constater, la privatisation, la marchandisation et la décentralisation ont des effets importants sur les syndicats. Par conséquent, les syndicats concernés doivent prendre position face à ces nouvelles façons de faire. Dans la prochaine section, nous présentons la littérature sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux

## **1.2 Les positions syndicales, ressources de pouvoir et gestion de la prestation des services municipaux**

La revue de la littérature nous a permis de mieux comprendre la gestion de la prestation des services dans le secteur municipal ainsi que son effet sur les employés du secteur municipal et leurs syndicats. Cependant, que font les syndicats face aux décisions de privatisation et de marchandisation de l'employeur? Notre revue de la littérature qui s'est poursuivie a permis d'identifier plusieurs liens entre les ressources de pouvoir disponibles des syndicats locaux, les positions qu'ils adoptent ainsi que l'implication de ces derniers dans la gestion de la prestation de services municipaux. Dans la prochaine section, nous présentons les quatre positions syndicales types. Ensuite nous présentons les différentes ressources de pouvoir des syndicats locaux. Enfin, nous allons présenter comment ces ressources de pouvoir peuvent influencer le choix de la position syndicale.

### **1.2.1 : Les positions syndicales types**

L'étude longitudinale de Foster et Scott (1998) dans le secteur municipal au Royaume-Uni en vient à la conclusion que la compétition public-privé de 1979 à 1997 aurait obligé les syndicats en place à reconsidérer leurs rôles, leur organisation et leurs façons de faire. Les auteurs se sont donc penchés d'une façon plus spécifique sur les réactions du syndicat à la compétition public-privé. Quatre positions ont été répertoriées par Foster et Scott (1998) (*Industrial action, non-involvement, negotiation and judicial challenge*) et reprises et adaptées par Jalette et Hebdon (2012): une position d'opposition, une position défensive, une position d'abstention et une position offensive.

Jalette (2005) choisi d'utiliser l'expression « position syndicale » plutôt que « réaction syndicale » afin de souligner le fait que les syndicats ne sont pas que réactifs en matière de sous-traitance. De plus, l'auteur prend pour acquis que, selon les enjeux, les positions du syndicat peuvent varier dans le temps et celles-ci ne sont pas mutuellement exclusives. Ainsi, il a réussi à l'aide d'exemples

canadiens à illustrer et nuancer des positions types.

#### *A) La position d'opposition*

L'opposition syndicale à la privatisation est la position que l'on retrouve le plus souvent décrite dans la littérature. Cette position peut se traduire par le recours à des moyens de pression et peut prendre plusieurs formes telles que la grève, l'utilisation de la procédure de griefs et la contestation judiciaire (Jalette et Hebdon, 2012; Foster et Scott, 1998). Selon Jalette et Hebdon (2012), l'opposition syndicale serait principalement motivée par l'anticipation de conséquences négatives pour les travailleurs.

Au Royaume-Uni, le recours aux moyens de pression s'est fait surtout au début des années 1980 lorsque le « *Competitive Tendering* » n'était pas encore obligatoire (Foster et Scott, 1998). Cette stratégie était utilisée parfois avec succès, mais elle est devenue de moins en moins efficace en raison de l'apathie des membres là où il y avait eu perte de plusieurs services au privé, des conflits entre les différents syndicats et un manque de support de part de la centrale syndicale (Foster et Scott, 1998). Lorsque le « *Competitive Tendering* » est devenu obligatoire, ce type de stratégie est presque disparu.

Un autre exemple d'opposition est l'utilisation par le syndicat de la procédure de griefs pour faire pression sur l'employeur. Jalette (2005) rapporte un cas où le syndicat a utilisé cette stratégie :

«En réponse à l'arrivée dans l'usine de nombreux sous-traitants, le syndicat, en se basant sur la clause de sous-traitance de la convention collective, s'est mis à déposer des griefs, faisant littéralement crouler l'employeur sous ceux-ci. La principale pression pour l'employeur était le coût du traitement de ces dizaines de griefs et non pas seulement la peur de perdre sa cause en arbitrage. Le syndicat a pu se bâtir ainsi un rapport de force qui lui a permis de réduire passablement les conséquences de la sous-traitance pour ses membres » (p. 95).

Cette même stratégie a été observée par Danford et al. (2002) dans le secteur

municipal au Royaume-Uni. L'objectif était de faire parvenir un nombre très important de griefs aux administrations locales comme moyen de pression en réponse aux réductions de postes et de salaires.

Dans la même lignée, une autre forme d'opposition est la contestation judiciaire. Foster et Scott (1998) considèrent ce type d'opposition comme un des moyens les plus efficaces pour lutter contre les projets de privatisation et de marchandisation dans le secteur public. Cette stratégie mise de l'avant par la centrale syndicale *Trade Union Congress* (TUC) au Royaume-Uni a obtenu un plus grand succès que les tactiques plus militantes comme la grève en obtenant gain de cause en cour dans les cas où les pratiques du *Competitive Tendering* étaient considérées comme inéquitables (Foster et Scott, 1998; Danford et al., 2002). Par exemple, les syndicats se sont appuyés sur les dispositions législatives en matière de transfert d'employées du secteur public vers le secteur privé:

« Successful cases pursued by public sector unions as a result of events between 1981–93 affirmed requirements under the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) (TUPE) regulations for consultation with workers' representatives prior to staff transfers from UK non-commercial undertakings to private contractors, and that transferred staff should not receive inferior pay and conditions; reemployment of workers on less favourable pay and conditions by local authorities seeking to increase their competitiveness with private sector wage rates was also deemed unlawful » (Foster et Scott, 1998).

Les syndicats au Canada et au Québec ont aussi fait appel aux tribunaux pour se protéger des conséquences de la sous-traitance. Les syndicats canadiens et québécois se sont généralement appuyés sur les dispositions législatives visant les cas de vente ou de transfert d'une entreprise ou d'une partie de celle-ci pour se protéger contre la sous-traitance (Jalette, 2005). Cependant, l'annonce en 2003 des amendements apportés aux dispositions du *Code du travail* du Québec (L.R.Q., chapitre C-27) a suscité des inquiétudes du côté des syndicats au Québec. Désormais, comme le remarque Jalette (2005), « l'encadrement de la

sous-traitance dans la convention leur apporte davantage de protection et davantage d'assises juridiques pour une contestation judiciaire que le cadre législatif » (p.96).

En somme, les formes d'opposition varient. De plus, ces formes d'opposition peuvent être combinées à d'autres positions syndicales lorsqu'il est question de la gestion de la prestation des services municipaux.

### *B) La position défensive*

Une deuxième position est lorsque la stratégie syndicale est plutôt défensive et vise essentiellement la protection des salaires et des avantages des employés (Jalette, 2005). Une stratégie défensive en matière de sous-traitance prend principalement la forme de négociation de clauses de protection dont la teneur varie selon le contexte. Dans le cas du Royaume-Uni, la négociation a été une stratégie particulièrement importante compte tenu de la décentralisation des décisions de prestation des services au niveau local (Foster et Scott, 1998). Les syndicats locaux n'avaient pas l'habitude de négocier des contrats de service. Par conséquent, la participation aux processus d'appel d'offres s'est avérée difficile (Foster et Scott, 1998; Danford et al., 2002). Par contre, les syndicats ont fait la promotion d'une codification de l'organisation du travail de type taylorien rendant difficile au secteur privé de répondre aux conditions de l'offre de services ou aux exigences après l'obtention du contrat (Foster et Scott, 1998). Cette stratégie a réduit considérablement le nombre de compagnies privées voulant travailler avec le secteur public, mais a aussi dévalué du même coup les postes du secteur public par l'utilisation de descriptions de postes draconiennes (Foster et Scott, 1998). Avec le temps, cette stratégie a eu de moins en moins d'effet, car le secteur privé a quand même réussi à prendre une place de plus en plus importante dans le secteur public (Foster et Scott, 1998; Higgins et al., 2005).

Au Canada, Jalette et Warrian (2002) ont observé dans les conventions collectives qu'une majorité de syndicats ont adopté une stratégie qualifiable de

défensive. Cette stratégie s'opérationnalise dans la convention collective en définissant la sous-traitance qui est acceptable. En effet, les conventions encadrent la sous-traitance plutôt que de l'empêcher. Jalette (2005) a constaté aussi que le syndicat accepte dans diverses circonstances que l'employeur ait recours à la sous-traitance. En échange, les syndicats obtenaient souvent la protection des emplois des salariés actuels qui sont à l'abri des mises à pied découlant de la sous-traitance.

### C) *La position d'abstention*

L'abstention consiste à ce que le syndicat ne s'implique pas dans les discussions relatives à la sous-traitance. Foster et Scott (1998) expliquent que les syndicats qui adoptent cette position le font pour ne pas s'impliquer dans un processus de négociation de la sous-traitance susceptible de mener à des pertes d'emplois ou à des conditions de travail moindres (Foster et Scott, 1998). Cette stratégie est particulièrement risquée puisqu'en refusant de négocier, le syndicat réduit toutes possibilités d'influencer les décisions de l'employeur. En laissant le champ libre à l'employeur, plusieurs de ces syndicats ont vu le nombre de leurs membres diminuer (Foster et Scott, 1998). Par exemple, le syndicat *National Union of Public Employees* (NUPE), étant un des plus militants dans les années 1980, a tenu cette stratégie jusqu'au jour où le « *Competitive Tendering* » a vu diminuer sa base de membres de manière importante (Foster et Scott, 1998).

Jalette (2005) a aussi observé une autre variante d'abstention qu'il décrit comme étant de l'indifférence ou de l'absence de vision ou de ressources. En effet, Jalette (2005) explique que certains syndicats peuvent laisser aller certaines activités à l'externe en raison d'une vision à courte vue ou même une certaine négligence :

« Les départs servent souvent d'excuse à l'employeur pour recourir à la sous-traitance, mais la bataille pour obliger l'employeur à embaucher de nouveaux travailleurs n'est pas facile à faire en raison de la difficulté de mobiliser les membres actuels sur cet enjeu à plus long terme et de la rareté de la main-d'oeuvre qualifiée notamment à l'extérieur des grands centres. » (p. 97)

D'autres n'avaient tout simplement pas le temps ni les ressources pour répondre aux offensives de l'employeur. Dans les deux cas, cette abstention a mené à des pertes d'activités pour l'unité syndicale.

De plus, l'abstention à la sous-traitance peut avoir lieu lorsque celle-ci est à l'avantage des membres (Jalette et Hebdon, 2012). Dans certains cas, les employés ne souhaitent pas garder certaines tâches ou postes à l'interne « because they are too hard, too dirty, and/or too dull » (Jalette et Hebdon, 2012, p.15). Dans un autre cas observé par Jalette (2005), l'embauche de sous-traitants au cours de l'arrêt de production annuel permettait à un plus grand nombre de salariés de prendre des vacances. Il serait donc difficile pour le syndicat de s'opposer à la sous-traitance si ses membres ne s'y opposent pas ou si ses conséquences leur sont profitables.

#### *D) La position proactive*

La dernière position syndicale à l'égard de la sous-traitance est plutôt de nature proactive et offensive se traduisant par l'implication du syndicat dans un processus de négociation de la sous-traitance et par la proposition d'alternatives au projet patronal (Helper 1990). Cette stratégie peut consister en la mise en place d'un mécanisme où les parties vont pouvoir discuter des projets de sous-traitance. Comme nous le verrons plus loin, cette position est particulièrement liée à la capacité stratégique dans l'approche des ressources de pouvoir de Lévesque et Murray (2005).

Jalette (2005) a observé des cas où le syndicat s'impliquait avec l'employeur dans la gestion de la sous-traitance. Dans certains cas, les discussions portaient sur les préoccupations de coûts et de flexibilité et le syndicat était invité à déposer une soumission pour conserver les activités à l'interne (Helper 1990). Comme nous l'avons vu plus haut, cette position revient à certains égards à la compétition public-privé (Martin 1999). En effet, ce type d'implication peut exiger

du syndicat qu'il monte un dossier et puisse faire certaines évaluations de prix de revient afin de faire la preuve qu'il est plus rentable de réaliser cette activité à l'interne.

Au Royaume-Uni, plusieurs chercheurs ont observé ce type de position proactive. À la suite de l'élection du New Labour en 1997, la centrale syndicale *Trade Union Congress* a encouragé les syndicats locaux à adopter cette stratégie proactive avec l'employeur pour participer à la gestion de la prestation des services publics (Danford et al, 2002; Heery, 2002; Richardson, 2005). Pour des raisons idéologiques et pragmatiques, les syndicats locaux ont appuyé cette stratégie. En effet, Danford et al. (2002) dans les entrevues menées au cours de leur recherche citent les propos d'un représentant syndical de GMB en matière de partenariat :

« Really it's about survival, isn't it? If we don't provide these services efficiently, then down the road, there will be someone else who is waiting in the wings to do that. In the old days, you worked for the Council and you had a job for life. But we've gone through so many changes, so many upheavals, that now most of us realise that is not the case...no-one has security in local authority work anymore. It's a general awareness that if we want to survive, we really have got to work together. » (p.8-9)

Les auteurs ont noté d'autres cas où les syndicats locaux étaient plutôt méfiants de s'impliquer dans la gestion de la prestation des services municipaux (Danford et al., 2002). Ils citent un représentant du syndicat GMB d'une autre municipalité:

« There's always a danger in not getting involved with negotiations at the early stage. On the other hand, there's a danger in flying with the management. Because you might end up agreeing to something but then you realise you made a booby and you'd get the blame. So the strategy at the moment is not to get involved with implementation but to be kept informed, to get the overall picture and the local picture which we will need when the negotiations eventually come. » (p.9)

Les constatations de Danford et al. (2002) sont semblables à celles de Frost (2000). La recherche de flexibilité et de productivité par les employeurs en Amérique du Nord encourage ces derniers à favoriser la collaboration avec les

syndicats. En effet, Frost (2000) explique cet intérêt qu'ont les employeurs et les syndicats pour les partenariats :

« By creating new, more cooperative relationships with labor, management has sought to generate worker and union commitment to its goals of lower cost, higher productivity, and higher quality. In exchange, workers and their unions have sought to gain greater employment security, greater worker autonomy on the job and more enjoyable work » (p.265).

Le résultat a été la diffusion rapide des partenariats entre les syndicats et les gestionnaires en Amérique du Nord (Frost, 2000; Eaton et Rubinstein, 2006).

Comme nous pouvons le constater, il existe une variété de réponses syndicales possibles lorsqu'il est question de privatisation, de sous-traitance et de marchandisation. Mais, qu'est-ce qui explique le choix de position syndicale? Dans la prochaine section, nous présentons différentes ressources de pouvoir susceptible expliquer le choix de stratégie du syndicat.

### **1.2.2 : Les ressources de pouvoir**

En se basant sur la littérature, le pouvoir du syndicat est apparu comme un facteur clé pour comprendre l'adoption de stratégies. Les études de Lévesque et Murray (2003; 2005; 2010) soutiennent que le pouvoir syndical est lié de manière importante à la capacité du syndicat local à mobiliser différentes ressources de pouvoir. Pour explorer cette idée, Lévesque et Murray (2005) ont mené un sondage auprès de 96 entreprises et réalisé 18 études de cas dans le secteur de l'automobile et de métallurgie au Canada et au Mexique. Leur approche pour expliquer les liens entre les changements organisationnels et les syndicats est basée sur la primauté des facteurs locaux. Pour répondre à leur question de recherche, les auteurs ont identifié trois dimensions des ressources de pouvoir du syndicat local: la capacité stratégique, la solidarité interne et la solidarité externe.

### *A) La capacité stratégique*

La capacité stratégique est l'habileté du syndicat d'élaborer et de transmettre son propre agenda par l'expression des valeurs, des intérêts et des objectifs poursuivis (Lévesque et Murray, 2003). Ainsi, c'est la capacité du syndicat de développer un projet alternatif, différent de celui de l'employeur. Cette dimension inclut à la fois les demandes du syndicat ainsi que sa vision des relations sociales : la capacité stratégique des leaders à élaborer et prioriser des projets, développer des stratégies pour les atteindre et les communiquer efficacement (Lévesque et Murray, 2003). Selon Jalette (2005), en matière de sous-traitance, cela implique notamment pour les syndicats d'avoir une vision à terme. En effet, l'introduction incrémentale de la sous-traitance par l'employeur exige des syndicats d'être en mesure d'anticiper et de penser à long terme afin d'identifier les enjeux allant au-delà des problèmes du quotidien. Par exemple, Jalette (2005) explique qu'une convention collective spécifiant que la sous-traitance ne doit pas engendrer de mises à pied ou assurant la sécurité d'emploi aux salariés actuels n'empêchera pas à plus long terme la perte d'expertise ou le non-renouvellement des effectifs.

### *B) La solidarité interne*

La solidarité interne est constituée des mécanismes développés dans les milieux de travail pour assurer la démocratie et la cohésion entre les travailleurs (Lévesque et Murray, 2003). Cette ressource de pouvoir syndical englobe les différentes formes de participation des membres, la présence de délégués syndicaux dans le milieu de travail, les méthodes de communication entre les travailleurs et les dirigeants syndicaux et, plus généralement, les relations entre les travailleurs et leur syndicat (Lévesque et Murray, 2003). Par exemple, puisque les membres au Québec sont de plus en plus conscientisés aux enjeux de la sous-traitance, surtout depuis les amendements récents au *Code du travail* du Québec (L.R.Q., chapitre C-27), cette compréhension des enjeux est devenue une ressource essentielle pour mener les batailles syndicales dans ce domaine (Jalette, 2005). Ainsi, il est plus facile de mobiliser les membres lorsque les

conséquences sont importantes pour les salariés, mais plus difficiles lorsque ces conséquences ne les affectent pas ou ne risquent que de les toucher à plus long terme (Jalette, 2005).

Danford et al. (2002) et Roper (1999) ont observé que les mesures de collaboration et de partenariat entre les employeurs et les syndicats peuvent affecter les ressources de pouvoir interne en causant des mécontentements importants chez les employés. Danford et al. (2002) ont observé que, dans certains cas au Royaume-Uni, les employés croyaient que leurs intérêts n'étaient plus représentés adéquatement par leurs syndicats lorsque ces derniers participaient à la gestion de la prestation des services municipaux. En effet, plusieurs employés ont constaté que leurs syndicats ne se préoccupaient plus de l'opposition des membres à certaines de leurs décisions (Roper, 1999; Danford et al., 2002). Par conséquent, le désillusionnement des membres s'est traduit par une faible participation et donc par une faible solidarité interne (Roper, 1999; Danford et al., 2002).

Une dernière ressource interne à mobiliser est le temps de libération syndicale. Jalette (2005) rapporte que certains des syndicats rencontrés manquaient de temps pour préparer adéquatement leurs réponses aux arguments de l'employeur ou de préparer une proposition dans le cas d'un appel d'offres. Danford et al. (2002) et Richardson et al. (2005) ont observé le même type de problématique dans le secteur municipal au Royaume-Uni (voir section 1.1.4). Seule la convention collective peut assurer le temps de libération syndicale.

### *C) La solidarité externe*

La solidarité externe est la capacité des syndicats de construire des mécanismes de coordination horizontaux et verticaux avec leur centrale, d'autres organisations syndicales et la communauté (Lévesque et Murray, 2003). Cette forme de solidarité comprend également la participation des syndicats locaux aux activités organisées par la structure syndicale à laquelle ils appartiennent de

même que leurs habiletés à accéder aux ressources et aux services spécialisés de leur structure syndicale (Lévesque et Murray, 2003). Sur le terrain, Jalette (2005) a pu observer que le syndicat local peut généralement avoir accès à une expertise dans différents domaines par le biais de l'entité à laquelle il est affilié. Ainsi, il peut développer et raffermir sa propre argumentation dans un dossier de sous-traitance donné. De plus, les syndicats locaux que Jalette (2005) a rencontrés entretenaient des liens avec d'autres syndicats de leur fédération ou de leur union pour partager des informations sur la situation dans leur milieu de travail respectif. Des liens avec la communauté peuvent aussi être tissés et contribuer à hausser le pouvoir syndical. Ce fut par exemple le cas pour les syndicats de la ville de Châteauguay qui a réussi à s'opposer et rapatrier les activités de l'usine d'épuration des eaux de St-Bernard grâce entre autres à l'appui des résidents de la ville (Cyr-Racine, 2005).

Foster et Scott (1998) ont observé plusieurs liens importants entre la solidarité externe et la stratégie adoptée au Royaume-Uni. Lors des premières campagnes contre le *Competitive Tendering*, la centrale syndicale du *Trade Union Congress* a décidé de ne pas appuyer les syndicats locaux, ayant peur que ces moyens de pression mènent à un autre « winter of discontent » (Foster et Scott, 1998, p.144). Face à ce manque de solidarité de la centrale, les syndicats locaux ont décidé de créer d'importantes alliances entre eux, avec d'autres groupes communautaires et même avec les citoyens (Foster et Scott, 1998). Pour justifier l'importance de garder les services à l'interne, les syndicats ont colligé des informations sur les échecs des sous-traitants du secteur privé en plus de souligner l'importance de la qualité des services et non seulement leurs coûts (Foster et Scott, 1998). En utilisant les médias pour transmettre ces arguments, les syndicats ont obtenu un fort appui de la population britannique. Cependant, ces campagnes sont devenues de moins en moins efficaces, minées par la compétition entre les différents syndicats pour le recrutement de membres étant de moins en moins nombreux (Foster et Scott, 1998). Jalette (2005) remarque aussi que, dans le secteur privé au Canada, ces liens avec la communauté sont

peut-être plus faciles à établir dans les régions situées hors des grands centres, car la sous-traitance peut contribuer à amplifier le chômage et l'exode des jeunes qui sont des problèmes préoccupants pour ces populations.

Dans une de leurs plus récentes recherches, Lévesque et Murray (2010) soulignent aussi la présence d'une quatrième ressource de pouvoir, soit les ressources organisationnelles. Ce type de ressources de pouvoir relève de la structure et des politiques de l'organisation syndicale, soit les ressources matérielles et humaines, ainsi que les politiques, les programmes et les processus. Les auteurs considèrent aussi l'importance des aptitudes stratégiques du syndicat local à employer les ressources de pouvoir à sa disposition (Lévesque et Murray, 2010). Ils proposent quatre types d'aptitudes: les aptitudes d'intermédiation (arbitrer entre les intérêts en jeu; susciter la collaboration et activer des réseaux sociaux), les aptitudes de cadrage (fournir des cadres de référence; élaborer un agenda proactif et autonome), les aptitudes d'apprentissage (apprentissage et diffusion du savoir au sein de l'organisation; travailler sur le "soi" organisationnel) et les aptitudes d'articulation (articuler entre niveaux d'action, dans le temps et l'espace). Les ressources de pouvoir et les aptitudes stratégiques formeraient ainsi la capacité syndicale. Lévesque et Murray (2010) notent que ces deux dimensions seraient particulièrement importantes pour le renouveau syndical, et ce, peu importe le contexte institutionnel.

### **1.2.3 : Les ressources de pouvoir et l'implication syndicale**

Le lien entre les positions types, les formes d'implication syndicale et les ressources de pouvoir que les syndicats locaux peuvent mobiliser pour influencer les décisions patronales est important. En effet, Lévesque et Murray (2005) notent dans leur étude comparative du secteur de l'automobile au Canada et au Mexique que :

« [...] union power resources appear to make a difference in the degree of union involvement. The presence of a network of shop-floor representatives, stronger worker cohesion and solidarity, more

extensive vertical and horizontal networks as well as the presence of a proactive union strategy towards workplace change are associated with greater union involvement in the change process » (p.496)

La variable dépendante du modèle de Lévesque et Murray (2005) est l'implication syndicale, soit le degré de participation du syndicat aux décisions de changements organisationnels. Cette variable peut prendre trois formes : la forme unilatérale (tous les changements sont introduits par l'employeur sans l'implication du syndicat), la forme consultative (le syndicat est consulté en matière de changement) et la forme de régulation commune (les changements sont adoptés comme suite à la collaboration de l'employeur et du syndicat). Deux autres formes ont été identifiées au cours de l'étude : l'unilatéralisme contesté, étant une variante de l'unilatéralisme (le syndicat joue un rôle d'opposition aux décisions de l'employeur) et le microcorporatisme, une variante de la collaboration conjointe (les intérêts du syndicat sont *incorporés* à ceux de l'employeur). Ainsi, les auteurs remarquent que la forme d'implication est liée aux ressources de pouvoir disponibles au syndicat. En effet, l'implication du syndicat serait principalement associée à une stratégie proactive. De plus, la forme unilatérale d'implication serait liée à la difficulté de mobiliser les ressources internes et externes. Les deux autres formes (consultatives et régulation de collaboration) sont associées davantage à la solidarité interne et externe.

Lapointe (2001) fait aussi le lien entre la participation des syndicats dans la gestion organisationnelle et les ressources de pouvoir du syndicat local. En effet, la solidarité interne serait déterminante dans la forme de participation. Lapointe (2001) explique que la participation instrumentale à la gestion de l'organisation peut entraîner des tensions syndicales et générer des insatisfactions parmi les travailleurs tel que vu à la section 1.1.3 sur les conséquences de la sous-traitance:

« La participation syndicale à la gestion, en mobilisant toute l'attention sur les problèmes de l'emploi et de survie de l'usine et en entraînant des préoccupations trop grandes pour les contraintes

économiques, commerciales et financières, engendre chez les représentants syndicaux une «secondarisation», voire un abandon, des préoccupations des salariés. Quant aux tensions syndicales, elles se développent à propos de la légitimité de la participation syndicale à la gestion. Les dirigeants syndicaux sont interpellés en regard de leur représentation des préoccupations des travailleurs et de leur indépendance à l'égard de la direction. » (p. 267)

Selon Lapointe (2001), ces tensions et insatisfactions peuvent prendre trois orientations: le rejet de la participation, la pseudo participation du syndicat et la participation démocratique du syndicat. Pour le premier cas, la participation syndicale à la gestion est tout simplement rejetée parce qu'elle suscite trop d'opposition parmi les membres. Dans le cas de la pseudo participation, le syndicat local accorde plus d'importance à sa participation qu'aux préoccupations de ses membres. En l'absence de démocratie syndicale, un écart se creuse entre la base et les dirigeants syndicaux qui sont alors sans ressources de pouvoir interne. Ainsi, la pseudo participation peut mener à l'affaiblissement du pouvoir du syndicat. Dans le cas de la participation démocratique, les dirigeants syndicaux décident de tenir compte des préoccupations et critiques des membres. Cette réorganisation de la participation marque l'indépendance à l'égard de la direction et le renforcement du pouvoir syndical sur la base des ressources de solidarité interne. Bref, la forme de la participation du syndicat local dans la gestion peut être influencée par les ressources de pouvoir, notamment la solidarité interne.

Lucio et Stuart (2005) ont aussi étudié différentes formes d'implication des syndicats. Les auteurs ont analysé trois types de partenariat : « *nurturing* » où la collaboration apporte des bénéfices aux deux parties, « *transitional* » là où il y a un objectif à court terme à atteindre et, « *coercive* » où le syndicat est en quelque sorte obligé de négocier des concessions. Puisque le partenariat suppose le partage du risque par l'employeur et le syndicat, les auteurs remarquent que ces types de partenariat dépendent entre autres de la régulation au niveau national. Dans le cas des régulations nationales étant plus de type

néolibéral, les formes « *transitional* » et « *coercive* » sont plus probables compte tenu de la faible réglementation des relations industrielles. Dans ce type de contexte, les syndicats doivent mobiliser davantage leurs ressources de pouvoir pour s'impliquer dans la gestion puisque leurs droits à cet égard et à d'autres ne sont pas protégés par les législations nationales. Lucio et Stuart (2005) font donc un lien important entre la régulation nationale et les ressources de pouvoir: « The problem [...] emerges from the political and strategic weaknesses of labour and the way negotiations are constructed in a weak regulatory environment ». (Lucio et Stuart, 2005, p. 812). Ainsi, les auteurs concluent que le type de régulation nationale, en influençant les ressources de pouvoir à la disposition des syndicats, affectera la forme d'implication syndicale choisie.

En somme, les résultats de Lévesque et Murray (2005), de Lapointe (2001) et de Lucio et Stuart (2005) dans différents contextes suggèrent que les types de ressources de pouvoir sont liés entre elles et que l'absence d'une ressource peut changer totalement la forme d'implication syndicale.

En résumé, la section 1.2 nous a permis de constater l'éventail de positions syndicales et de faire le lien entre ces positions et les différentes ressources de pouvoir auxquelles les syndicats locaux ont accès. En effet, la comparaison entre le Mexique et le Canada de Lévesque et Murray (2005) et les études de Lucio et Stuart (2005) et Lapointe (2001) ont souligné les formes d'implication utilisées par les syndicats locaux. Lucio et Stuart (2005) réussissent à montrer l'influence du cadre institutionnel dans l'explication de l'implication du syndicat dans la gestion organisationnelle. Par contre, Lévesque et Murray (2005) concluent que les variations entre les différents cadres institutionnels ne semblent pas nécessairement simples à identifier. Ainsi, il nous apparaît maintenant nécessaire d'examiner la littérature susceptible de nous aider à mieux comprendre les liens entre le cadre institutionnel, les ressources de pouvoir des syndicats et les formes d'implication.

### 1.3 L'influence du contexte institutionnel

Puisque nous comptons comparer des expériences de marchandisation dans des pays différents, nous devons ainsi considérer l'importance du contexte institutionnel pour l'étude de l'implication syndicale dans la gestion de la prestation des services municipaux. Afin de bien saisir l'effet du contexte institutionnel, une comparaison internationale est généralement de mise. La comparaison internationale des systèmes nationaux de relations de travail est un outil important pour la modélisation et la théorisation. Comme l'explique Kochan (1998) cité dans Bamber et al. (2004) :

« Each national system carries with it certain historical patterns of development and features that restrict the range of variation on critical variables such as culture, ideology, and institutional structures which affect how individual actors respond to similar changes in their external environments. Taking an international perspective broadens the range of comparisons available on these and other variables and increases the chances of discovering the systematic variations needed to produce new theoretical insights and explanations. » (p.5)

La mondialisation amène un questionnement fondamental quant aux modèles des contextes nationaux : tendent-ils à converger ou à diverger? Certains chercheurs et praticiens ont cherché à démontrer dans les comparaisons menées l'inévitable convergence des pratiques entre les pays due à la mondialisation (Pollitt, 2002). En matière de gestion publique, cette convergence est illustrée par exemple par la diffusion internationale des principes du « *New Public Management* » (Pollitt, 2002; Kettl, 2000; Common, 1998; Bach 2011). D'autres chercheurs soutiennent plutôt la thèse d'une importante divergence des pratiques au niveau international (Bamber et al., 2004; Hall et Soskice, 2001). Une des théories supportant cette thèse est celle des *variétés de capitalisme* qui suppose que plusieurs modèles nationaux dominants peuvent exister au cours d'une même époque (Hall et Soskice, 2001; Koulinsky et Richez-Battesti, 2005).

Cette section de la revue de la littérature traite maintenant de ces deux thèses, permettant de nous positionner quant à notre comparaison internationale. Nous

présentons d'abord la thèse de la convergence basée sur le néolibéralisme et le *New Public Management* pour ensuite présenter la thèse de la divergence et des variétés de capitalisme. Nous complétons cette section en discutant de ces deux thèses par rapport à la spécificité locale.

### 1.3.1 : La convergence : le New Public Management

Comme on l'a vu dans la section 1.1.2, le « *New Public Management* » est une approche souvent montrée comme un paradigme quasi global où les techniques et pratiques de gestion du secteur privé seraient supérieures à celles instituées dans le secteur public (Bamber et al., 2004). Les doctrines du NPM ont été décrites par plusieurs chercheurs. Entre autres, Kettl (2000) présente 6 stratégies centrales pour réformer les gouvernements vers une gestion publique nouvelle :

- *La productivité* : « Governments have to find ways to squeeze more services from the same – or smaller – revenue base.» (p.1)
- *La marchandisation* : « [...] Replace traditional bureaucratic command-and-control mechanism with market strategies, and then rely on these strategies to change the behavior of program managers.» (p.1)
- *Une orientation plus forte vers les "clients"* : « Government reformers have used market mechanisms to give citizens the same choice – or at least to encourage a customer-orientated approach in government services. » (p.2)
- *La décentralisation* : « In many nations, the reform strategy has decentralized many programs to lower levels of government. [...] In other nations, it has meant transferring more service delivery responsibilities to local government as an additional tactic to make government more responsive. Some governments also have decentralized responsibilities within public agencies to give frontline managers greater incentive and ability to respond to citizens' needs »(p.2)
- *Les politiques publiques* : « Many governments [...] have quite explicitly separated government's role as purchaser of services (it's policy function) from it's role in providing them (it's service delivery function). These governments have sought to improve the efficiency of service delivery, which might or might not remain in the hands of government, while improving their purchasing capacity. » (p.2)
- *La responsabilisation* : « Governments have tried to replace top-down, rule-based accountability systems with bottom-up, result-driven systems. The sought to focus on outputs and outcomes

instead of processes and structures. »(p.2)

Ainsi, pour Kettl (2000), le but premier est « [to try] to remedy a pathology of traditional bureaucracy that is hierarchically structured and authority driven. » (p.30)

La logique néoclassique du New Public Management prend pour acquis que la convergence internationale vers le même modèle est inévitable puisque le néolibéralisme et le « *New Public Management* » sont supérieurs à leurs alternatives (Traxler, 1999). Cette convergence en matière d'administration publique est illustrée par Pollitt (2002) comme étant : « [...] a number of lines converging on a point. In administrative terms, this could be thought of as many different jurisdictions adopting a similar – or even identical – organizational forms and procedures » (p. 474). Pour plusieurs chercheurs, le « *New Public Management* » apparaît de plus en plus comme un phénomène mondial (Larbi, 1999; Common, 1998; Kettl, 2000). En effet, sa popularité est vue comme étant : « the rise of a global social movement with considerable force » (Meyer 1998, p. 7). Entre autres, Kettl (2000) affirme que :

« The management reform movement dominated governments around the world in the last decades of the twentieth century. The level of activity, from New Zealand's vigorous efforts to reshape the state to those of many developing countries to speed their on transformations, was simply remarkable. Perhaps never before had so many governments tried to change so much so fast. » (p.50)

Hansen et Lauridsen (2004) confirment que les modèles axés sur le marché ont été institutionnalisés comme étant la solution la plus importante au problème d'efficacité et de rigidité du secteur public. Ces auteurs proposent que « [...] many features of the contemporary nation-state derive from worldwide models constructed and propagated through global cultural and associational processes (Meyer et al., 1997 dans Hansen et Lauridsen, 2004). »

Pour expliquer une telle convergence internationale vers le « New Public

Management », les chercheurs du paradigme se sont penchés sur les facteurs qui auraient mené les nations à adopter ce type de modèle de gestion. En effet, Larbi (1999) a recensé dans la littérature cinq facteurs importants qui ont poussé les différentes nations vers un même type de modèle de gestion du secteur public : les crises économiques et fiscales des États, l'influence des idées néolibérales, les changements des contextes politiques, le développement de technologies informatiques et le rôle croissant des consultants en gestion. Certains de ces facteurs sont semblables à ceux présentés plus haut sur les motifs et déterminants de la privatisation, marchandisation et la décentralisation.

Selon Larbi (1999), la combinaison de ces cinq facteurs explique la convergence mondiale vers le « *New Public Management* ». Il explique que ces facteurs mis ensemble font une pression irrésistible pour les réformes de la gestion des services publics dans les pays développés et dans le tiers monde. Ainsi, selon le « *New Public Management* » les mêmes pressions en appellent aux mêmes solutions.

Alors que le « *New Public Management* » se consacre principalement au nouveau rôle des gestionnaires du secteur public, un autre corps de littérature se développe, le « *New Industrial Relations* ». Le concept est utilisé pour désigner une variété de nouvelles pratiques en relations industrielles et en ressources humaines dans le secteur privé ainsi que dans le secteur public pendant les années 1980 et 1990 implantées en réponse aux différents changements environnementaux (Roche, 2000). Ce qui caractérise principalement ce nouvel environnement est l'introduction de relations d'emploi plus flexibles, l'affaiblissement des syndicats, la décentralisation des négociations collectives et une forme d'organisation du travail de « haute performance » (Godard, 2004a). En gros, l'introduction de nouvelles réformes aurait mené à une remise en question des principes du système de relations industrielles traditionnel (Bach et Della Rocca, 2000).

Le lien entre le « New Public Management » et le « New Industrial Relations » est important : « Writers concerned with the employment and human resource implications of the New Public Management articulated a New Industrial Relations paradigm to reflect and guide the reform process » (Roche, 2000, p.263). Par conséquent, les théoriciens du « New Industrial Relations » ont déterminé que la coopération entre les syndicats et les gestionnaires est essentielle à leur adaptation à ce nouvel environnement (Godard, 2004). Cette solution s'applique à tous les contextes compte tenu des pressions semblables. Comme le remarque Lapointe (2001) :

« [...] nombre d'auteurs ont mis de l'avant l'existence d'un nouveau modèle partenarial qui conjugueraient requalification, autonomie accrue et participation dans des formes collectives de travail (équipes et groupes d'amélioration de la qualité) avec un élargissement du rôle du syndicalisme, sa participation à la gestion et un accroissement de la coopération patronale-syndicale » (p.246)

Ainsi, un appel à la collaboration entre les gestionnaires et les syndicats était considéré comme nécessaire pour réaliser les réformes dans le secteur public (Roche, 2000). De plus, ce type de coopération est pour certains une opportunité pour les syndicats d'assumer un nouveau rôle (Godard, 2004b). Lapointe (2001) explique les deux logiques derrière la participation syndicale:

*« Dans le cadre de la première logique, la participation syndicale à la gestion est sollicitée par la direction, parce qu'elle s'avère essentielle pour négocier en permanence les changements requis aux règles de travail, pour gérer conjointement les réductions d'emplois exigées par la redéfinition de la mission des usines ou l'introduction de changements technologiques et pour donner une légitimité à tous ces changements. Elle est également envisagée comme un moyen essentiel pour amener les syndicats à prendre en compte les contraintes économiques, financières et commerciales, afin qu'ils acceptent de faire les concessions nécessaires et qu'ils sensibilisent leurs membres en conséquence. Comme le disait en entrevue le directeur général d'une usine étudiée, il faut faire en sorte que le syndicat «pense business». Au sein de la seconde logique, cette participation est considérée par les syndicats comme le moyen privilégié pour assurer la protection de l'emploi. Il s'agit alors d'intervenir au niveau stratégique, avant même que les décisions ne se prennent. Certains auteurs ont d'ailleurs fait l'hypothèse que les*

*syndicats pourraient compenser la disparition des règles traditionnelles de travail, qui leur procuraient un pouvoir appréciable au niveau de l'atelier, par un déplacement des interventions au niveau stratégique. » (p. 256)*

Qu'il s'agisse du New Public Management ou des New Industrial Relations, l'idée forte est qu'il existe une bonne façon de faire, une « one best way », applicable universellement, vers laquelle tout converge. Il n'est donc guère surprenant de constater que le New Public Management prend pour acquis une convergence des relations industrielles vers le partenariat patronal-syndical car notamment cette configuration des relations industrielles ne remet pas en question les prémisses du New Public Management.

Dans la prochaine section, nous présentons la théorie de la divergence et des variétés de capitalisme.

### **1.3.2 La divergence : les variétés de capitalisme**

Le cadre théorique des « variétés de capitalisme » (Varieties of Capitalism) de Hall et Soskice (2001) suppose l'existence de divergences entre modèles d'économie politique nationale et qu'il y aurait, à tout moment, une variété de capitalisme se définissant autour de ces spécificités institutionnelles nationales (Regini, 2003). Soumises aux mêmes forces économiques mondiales, les institutions nationales peuvent trouver des solutions différentes ou non des recommandations de la thèse néolibérale de la convergence (Regini, 2003; Crouch, 2005).

La thèse de Hall et Soskice (2001) est centrée sur l'entreprise qui est considérée comme un des vecteurs les plus importants du capitalisme. En effet, les auteurs considèrent l'entreprise comme l'acteur fondamental de l'économie capitaliste puisque c'est la somme de ses activités qui détermine les niveaux d'ensemble de la performance économique. De plus, leur conception de l'entreprise est qualifiée de relationnelle : puisque les capacités de l'entreprise dépendent de la qualité de

ses relations avec les fournisseurs, clients, collaborateurs, actionnaires, syndicats, organisations patronales et gouvernements, elle doit faire face à de nombreux problèmes de coordination, et ce, dans cinq sphères socio-économiques principales : les relations industrielles, la formation professionnelle et de l'éducation, la gouvernance des entreprises, des relations inter-entreprises et les relations de l'entreprise avec ses propres salariés (Hall et Soskice, 2001). Ainsi, les modèles d'économie politique de marché coordonnée ou de libre marché découlent des solutions choisies pour faire face aux problèmes de coordination dans ces cinq sphères socio-économiques.<sup>1</sup>

De plus, il y aurait un « *path dependency* » (sentier de dépendance). Par exemple, une nation qui choisit une stratégie typiquement « économie de libre marché » aura tendance à choisir le même type de solution dans le futur et se diriger de plus en plus vers le modèle type « économie de libre marché » (Blyth, 2003). Cependant, certains changements institutionnels peuvent survenir en raison des effets inattendus des institutions présentes (Hall et Thelen, 2009).

Hall et Soskice (2001) ont regroupé les différents pays occidentaux selon les deux pôles d'idéaux types. D'un côté, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont considérés comme des « économies de libre marché » alors que de l'autre côté, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, le Danemark, la Norvège, le Japon, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse et la Finlande sont définis comme étant des « économies coordonnées de

---

<sup>1</sup> Malgré que le modèle de Hall et Soskice (2001) est présentement le modèle le plus fréquemment cité dans la littérature, nous tenons à mentionner que d'autres modèles théoriques importants supposent aussi une variété de capitalisme national. En effet, Regini (2003a) et Crouch (2005) ont retenu un certain nombre de recherches qui envisage explicitement l'existence d'une diversité de capitalisme. Ceux-ci sont présentés sous différentes formes de régulation économiques telles que les travaux de Dore (1987), Soskice (1989), Albert (1991), Berger et Dore (1996) et Crouch et Streeck (1997). De plus, Regini (2003a) ajoute à cette liste les groupes de recherche plus larges tels que ceux sur les systèmes sociaux de production de Hollingsworth et Boyer (1997) et Piore et Sabel (1984), ceux de Esping-Andersen (1990) sur la diversité des systèmes de protection sociale, les typologies de systèmes de relations industrielles (Crouch, 1993; Traxler, 1995) et les configurations de développement local (Bagnasco, 1988; Crouch et al., 2001). D'autres auteurs ont avancé l'existence de plus de deux idéaux types comme Schmidt (2003), Amable et al. (2005), Whitley (1999) et Regini (2000).

marché ». Un troisième groupe est composé de cas hybrides souvent appelés dans la littérature comme étant de type « méditerranéen » : la France, l'Italie, l'Espagne, la Turquie, le Portugal et la Grèce (Hall et Soskice, 2001; Schmidt, 2003).

Un aspect important du modèle de Hall et Soskice (2001) est l'existence de « complémentarités institutionnelles » qui lieraient les relations de travail, la finance corporative et les systèmes légaux nationaux (Koulinisky et Richez-Battesti, 2005). Ainsi, deux institutions peuvent être qualifiées de complémentaires lorsque la présence de l'une augmente les bénéfices de l'autre. (Hall et Soskice, 2002). En effet, les institutions favorisant la coordination dans une des sphères favoriseraient des comportements de coordination semblables dans les autres sphères (Hall et Soskice, 2002). Ainsi, le point de départ est le premier choix fait dans une des sphères et celui-ci, en vertu du « *path dependency* », influencerait les autres choix dans les autres sphères. Ainsi, la présence de « complémentarités institutionnelles » renforcerait les différences entre les modèles nationaux (Hall et Soskice, 2001; Ughetto, 2004).

La théorie des « Variétés de Capitalisme » accorde une place importante aux relations industrielles. En effet, la complémentarité institutionnelle explique les variations nationales dans les systèmes de relations industrielles (Thelen, 2001; Ughetto, 2004). Sur le sujet, Amable et al. (2005) ajoutent que : « [...] The joint influence of institutions on the labour and the financial markets cannot be reduced to their direct, individual effect on each market but have to be analysed as a system because of complementarities. » Bref, la thèse des « variétés de capitalisme » suppose que les relations industrielles d'un pays ne peuvent pas être séparées des autres sphères de l'économie politique (Ughetto, 2004). C'est l'interaction et la coordination de ces différentes sphères qui peuvent réellement expliquer les variations observées.

De plus, l'État joue un rôle important dans la coordination des institutions de relations industrielles. L'influence de l'État sur les relations industrielles est triple : il est un employeur direct, il décide des règles substantives en matière de conditions de travail et il définit les règles procédurales du cadre des relations industrielles (Traxler, 1999). Les choix de l'État par rapport à ces trois facteurs forment la base des relations industrielles à l'intérieur d'un modèle national. Ainsi, les réponses et stratégies syndicales sont en parti influencées et formés par le contexte créé par l'État. Par conséquent, le type de régulation en place dans un pays est susceptible d'influencer les comportements des syndicats au niveau local. Ces conclusions vont dans le même sens que celles de Lucio et Stuart (2005) vues dans la section 1.2.3 sur les liens entre les formes d'implication et les ressources de pouvoir des syndicats au niveau local.

La littérature sur les variétés de capitalisme suppose aussi une implication du syndicat différente selon le type de modèle de capitalisme en question. En effet, Turner (2006) explique que :

« Because unions seek power sharing or at least influence, employers may gravitate towards one of the two approaches : labor-management partnership or union marginalization. The former occurs – when it does – at the firm level in Liberal Market Economies (LMEs) and both at firm and sector levels in Coordinated Market Economies (CMEs). The latter takes shape in both types of political economy in efforts to weaken union influence – through aggressive bargaining, union avoidance or outright union busting. Employers often pursue contrasting strategies in different locations, from partnership where unions are entrenched to determined avoidance where unions lack a strong presence or institutional protection » (p. 84).

Ainsi, la stratégie patronale envers les syndicats devrait varier selon le modèle de capitalisme présent dans le pays. Selon les auteurs, une régulation de type néolibérale par l'État ne favoriserait pas généralement la collaboration entre syndicat et employeur bien qu'il soit possible au niveau de la firme.<sup>2</sup> Par contre,

---

<sup>2</sup> Ces constats sont semblables à ceux de Lucio et Stuart (2005). En effet, le climat de collaboration auquel Turner (2006) réfère est similaire au partenariat de type « *nurturing* » de Lucio et Stuart (2005) présenté dans la section 1.2.3. Effectivement, Lucio et Stuart (2005)

le type de régulation étatique plus près du modèle « d'économie de marché coordonnée » (et « Méditerranéens » selon Schmidt, 2005) encouragerait plutôt une coopération entre les parties.

Bref, les stratégies syndicales d'implication devraient varier selon la variante de capitalisme. Encore une fois, Turner (2006) explique cette logique :

« In the face of employer pressure, unions respond in new or deepened partnership arrangements where possible, often on the basis of concession bargaining, and in counter-mobilization where union influence is challenged or excluded. In CMEs, labor typically relies on institutional anchors to negotiate the terms of change and to defend established social partnerships relationships, often with concession bargaining and increasingly backed by rank-and-file mobilization. In LMEs, unions typically accept firm-level partnership where it is offered or can be demanded – most often in context of concession bargaining and management dominance – pursue counter-mobilization of various kinds elsewhere » (p. 84)

Ainsi, le modèle de capitalisme a tendance à influencer les stratégies des employeurs et des syndicats et ce, selon le contexte (Turner, 2006).

L'étude comparative de Coutrot (1998) entre le Royaume-Uni et la France réussit davantage à illustrer les variations institutionnelles. En effet, l'auteur cherchait à distinguer les différences entre les modèles institutionnels britannique et français tout en tenant compte des pressions économiques poussant les pays à converger vers un modèle (par exemple, les pressions de convergence de l'Union européenne) et des particularités contextuelles des deux pays. Ce que Coutrot (1998) constate dans cette étude est que la simple présence d'un syndicat dans le cas d'entreprises françaises se traduisait par une plus grande capacité de négocier compte tenu des politiques législatives favorables au syndicat en France. Ceci concorde avec les constatations de Frege et Kelly (2003) :

---

précisent que, dans les pays où il y a une régulation de type néolibérale, les formes de collaboration de type « *transitional* » et « *coercive* » sont plus probables qu'une collaboration de type « *nurturing* ».

«US and UK union leaders have long regarded membership loss as an indicator of union weakness and decline. By contrast, union leaders in Germany have been less concerned with membership decline because of the institutional protections enjoyed by unions, which to some degree insulate union power from membership fluctuations. » (p. 19)

En somme, l'approche de la divergence peut expliquer les variations en matière de relations industrielles au niveau national et au niveau local. Comme l'explique Frege et Kelly (2003): « union leadership is differently organized in different countries and this will have an impact on how unions frame their opportunities and threats and their choice of action » (Frege et Kelly, 2003, p. 14). Ainsi, les choix institutionnels faits au niveau national ont une influence sur des choix stratégiques des syndicats au niveau local.

Nous terminons la revue de la littérature en discutant de ces deux thèses par rapport à la spécificité locale.

### **1.3.3 : Convergence, divergence et spécificité locale**

À la lumière des deux thèses, peut-on s'attendre à ce que l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux varie dans des contextes nationaux différents?

Le « New Public Management » soutient qu'il existe une convergence inévitable des pratiques du secteur public (Osborne et Gaebler, 1992). Ainsi, nous pourrions nous attendre à ce que l'implication du syndicat soit similaire dans des pays différents en suivant le modèle du « New Industrial Relations ». Cependant, cette simple convergence vers le néolibéralisme et le New Public Management a été *contesté* à la fois théoriquement et empiriquement par plusieurs chercheurs (Crouch, 2005; Jalette, 2005; Hood, 1995; Hansen et Lauridsen, 2004). Malgré l'influence globale des principes du New Public Management, l'adoption des principes du NPM n'a pas été complètement généralisée et plusieurs variations

nationales et locales ont été identifiés (Hood, 1995; Hansen et Lauridsen, 2004; Bach, 2011).

Les théories néoinstitutionalistes comme celle des variétés de capitalismes pourraient expliquer l'existence de variations dans l'implication syndicale. Comme l'indique Kang (2006) :

"[...] one significant contribution of the VoC approach is that it calls into question certain assumptions underpinning the conventional view of globalisation – or the “globalisation thesis” – that has thus far informed the interpretation of change in national political economies, i.e., the homogenising pressures as forces of change and the persistence of diversity attributed to political résistance » (p. 14)

Ainsi, selon la théorie des variétés de capitalisme, l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux devrait différer selon le type d'économie politique national. Cependant, cette théorie a été critiqué par plusieurs chercheurs (Crouch, 2005; Blyth, 2003; Kang, 2006). Malgré qu'elle fasse plus de place à la diversité, elle n'arrive pas à expliquer les différence nationales et locales à l'intérieur d'un même type d'économie politique (Lévesque et Murray, 2005; Hansen et Lauridsen, 2004; Traxler, 1999). En effet, Kang (2006) explique que, selon la théorie de VoC, aucun changement radical n'est possible à l'intérieur d'un même type d'économie politique:

« Whilst the concept and the VoC approach in general is good at explaining change in terms of continued diversity (or on-path change), it offers little in the sense of explaining – and acknowledging the possibility of – fundamental change (or path-off change). This is because there is an inherent bias against radical change embedded in the concept of complementarity. The common view institutional complementarity is that which is embedded in the concept of path dependency, i.e., a powerful mechanism of reproduction, which allows very little possibility for institutional change. It is, therefore, not very surprising that most of the VoC studies argue for continued divergence. » (p.15)

Ce déterminisme institutionnel ne pourrait ainsi laisser que peu de liberté aux acteurs notamment au niveau local, pour un changement radical.

Crouch (2005) questionne aussi la méthodologie derrière la théorie des Variétés de Capitalisme de Hall et Soskice : «[...] the authors are not building their theory deductively but are reading back empirical detail from what they want to be their paradigm case of an LME – the US – into their formulation of the type. » (p.446). Il est probable que les conclusions tirées par les auteurs des Variétés de Capitalismes soient minées par ce problème méthodologique majeur.

Finalement, la théorie de Variété de Capitalisme s'intéresse principalement au secteur privé et à l'entreprise comme acteur. Ainsi, certains acteurs importants tels que la main-d'oeuvre et l'État ne font pas partie intégrante de l'analyse (Kang, 2006) et le secteur public n'est pas considéré. Ainsi, l'analyse de notre question de recherche serait difficile à développer dans le cadre de cette théorie.

La comparaison internationale reste néanmoins possible sans s'en remettre aux thèses de la convergence et la divergence pour expliquer la variance. Murray et Lévesque (2005) se sont penché sur l'implication du syndicat au Canada et au Mexique en considérant plutôt l'hétérogénéité des réponses syndicales. En effet, ils ont constaté que l'implication du syndicat variait selon les ressources de pouvoir du syndicat local peu importe le contexte national. En effet, plusieurs auteurs soulignent aussi l'importance des variations locales (Hyman, 2001; Lapointe, 2001; Frost, 2001; Hansen et Lauridsen, 2004). Dans cette logique, Hyman (2001), explique l'importance des variations locales :

« [...] unions today have to find new ways of articulating the perception and representation of distinctive interests in a heterogeneity of local and company-level milieux. The different responses to this challenge, both within and between countries, are a vital theme for comparative research » (p.221)

Béland et Lecours (2006) comparant l'Écosse et le Québec en termes de décentralisation, mouvements nationalistes et politiques sociales soulignent aussi l'importance du contexte régional :

« Il est vrai que l'action de ces groupes et organisations est souvent affectée, ou même conditionnée, par des structures institutionnelles étatiques-nationales. Tout de même, dans la plupart des cas, ces groupes et organisations s'inscrivent également dans une logique régionale et il ne faut pas faire l'erreur de traiter la vie politique régionale comme une simple extension de celle de l'État central» (p. 146)

Alors que la spécificité locale est centrale à leur approche, Lévesque et Murray (2005) n'excluent pas l'influence de d'autres facteurs sur l'implication syndicale tels que la mondialisation, les stratégies de l'employeur et le cadre institutionnel législatif. En effet, les auteurs expliquent que: « [...] this does not mean that particular resources will be equally salient for the construction of union power as that power is embedded in specific sets of relations and in particular contexts » (p.510). Bref, il serait difficile de faire abstraction des liens qui existe entre le contexte local et le contexte étatique-national dans l'étude de l'implication syndicale locale en matière de gestion de la prestation des services municipaux.

Reste que Murray et Lévesque (2005; 2010; voir aussi Greer et al., 2013) ont mis en évidence la nécessité de se concentrer sur le niveau local lorsqu'il est question de comparaison internationale des relations industrielles. En effet, ce type de comparaison est particulièrement utile pour comprendre les similitudes qui existent dans des contextes différents.

En somme, nous pensons que l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux varie principalement en fonction des facteurs locaux tels que la stratégie patronale locale et les ressources de pouvoir syndicales présentés dans la section 1.1 et 1.2. de notre revue de la littérature. Ainsi, pour faire notre comparaison internationale, nous allons nous baser sur l'approche de Murray et Lévesque (2005 et 2010) où l'implication du syndicat devrait varier selon les ressources de pouvoir du syndicat local, et ce, peu importe le contexte national.

À la lumière de cette revue de la littérature qui s'achève, nous pouvons maintenant dégager certains constats.

#### **1.4 Les constats de la littérature**

La revue de la littérature nous permet de dégager des constats par rapport aux trois aspects suivants : (1) les nouvelles tendances en gestion du secteur public, (2) l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux et (3) l'influence du contexte institutionnel.

##### *Les nouvelles tendances en gestion du secteur public*

Premièrement, la revue de la littérature nous a permis de constater qu'un grand nombre de pays a adopté une nouvelle gestion des services publics. Cette nouvelle gestion a été divisée en trois composantes, soit la privatisation, la marchandisation et la décentralisation. Malgré des contextes différents, la littérature soulève une tendance commune dans divers pays vers des pratiques favorisant ces trois composantes. Cependant, certains aspects ont été étudiés davantage dans certains pays. Par exemple, nous avons constaté que la marchandisation a beaucoup plus été étudiée au Royaume-Uni qu'au Canada.

Deuxièmement, l'adoption de ce type de pratiques dans le secteur public est expliquée par quatre facteurs: les pressions économiques et budgétaires, les courants du « Public Choice » et du « New Public Management », le processus politique et l'idéologie (Bel et Fageda, 2007). Chacun de ces facteurs peut expliquer individuellement l'adoption d'une nouvelle gestion du secteur public.

Troisièmement, la revue de la littérature nous a aussi permis de constater que la nouvelle gestion publique aurait affecté la sécurité d'emploi, les conditions de travail et la satisfaction au travail des employées du secteur municipal, amenant les syndicats à devoir s'occuper de plus en plus de griefs. De plus, la collaboration des syndicats avec l'employeur aurait mené à des concessions de plus en plus nombreuses (Danford et al., 2002). Cependant, ces conséquences peuvent être le résultat de différents facteurs.

### *L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux*

Notre deuxième partie de la revue de la littérature nous a permis d'identifier plusieurs positions syndicales types : une position d'opposition, une position défensive, une position d'abstention et une position offensive (Jalette et Hebdon, 2012). Par rapport à notre question de recherche, nous nous sommes particulièrement intéressés à la position offensive qui aide à la compréhension de l'implication du syndicat dans la gestion des services publics.

De plus, le pouvoir du syndicat est apparu comme une des variables clés pour comprendre l'adoption de telles stratégies. Les études de Lévesque et Murray (2003; 2005) ont identifié trois dimensions des ressources de pouvoir du syndicat : la capacité stratégique, la solidarité interne et la solidarité externe. Les syndicats locaux doivent donc mobiliser ces ressources afin de jouer un rôle dans le processus de changement lié à la nouvelle gestion publique.

Le lien entre le cadre institutionnel, les formes d'implication et la capacité des syndicats locaux de mobiliser leurs ressources de pouvoir pour influencer les décisions patronales est important. Lucio et Stuart (2005) font un lien crucial entre la régulation nationale et les ressources de pouvoir. Ainsi, nous constatons que ces différents facteurs doivent être étudiés en tenant compte de cette interaction.

### *L'influence du contexte institutionnel*

Dans notre dernière section de notre revue de la littérature, nous avons présenté deux écoles de pensée ayant des visions différentes par rapport à l'influence du contexte institutionnel sur les des pratiques de gestion des services publics.

Premièrement, une partie de la littérature suppose une convergence des pratiques de gestion du secteur public. Cette convergence se serait traduite par la reconnaissance internationale des principes du « New Public Management »

(Pollitt, 2002; Kettl, 2000; Common, 1998). En effet, un grand nombre de pays a adopté une nouvelle gestion des services publique comme nous l'avons vu dans la section précédente. Cependant, cette approche semble avoir de la difficulté à expliquer les possibles différences entre les pratiques dans différents pays.

Deuxièmement, les théories de la « *Varieties of Capitalism* » nous ont fait comprendre que, malgré une possible convergence de certaines pratiques, plusieurs modèles sociaux différents peuvent exister au cours d'une même époque. Ainsi, cette approche qui suppose une variété des systèmes institutionnels semble particulièrement flexible pour la compréhension des diversités sur le plan international ainsi que pour effectuer une comparaison entre différents pays.

Dans le cadre de notre recherche, chacune de ces deux approches ont leurs forces pour expliquer l'influence du cadre institutionnel sur les relations industrielles. Cependant, elles ont aussi plusieurs faiblesses. Nous nous sommes donc tourné vers l'approche de Murray et Lévesque (2005; 2010) où l'hétérogénéité des réponses syndicales est la clé. Cette approche met de côté le contexte institutionnel pour se concentrer sur la spécificité locale (par exemple, en ce qui concerne les ressources de pouvoir) afin de comparer l'implication du syndicat dans différents pays. Ainsi, c'est sur cette approche que nous allons nous baser pour comparer nos cas.

Bref, la revue de la littérature nous a donc permis d'amorcer un questionnement au sujet de l'implication du syndicat sur la gestion de la prestation des services municipaux. Nous sommes maintenant en mesure de définir notre problématique et de préciser les grandes orientations de la recherche que nous comptons réaliser.

## **CHAPITRE 2 - La problématique, le modèle d'analyse et la méthodologie**

### **2.1 – La problématique**

Les enjeux de flexibilité et de productivité, traditionnellement l'apanage du secteur privé, sont désormais au cœur des préoccupations des administrations publiques désireuses d'adopter de nouvelles pratiques susceptible d'améliorer les services aux citoyens tout en tentant de répondre aux pressions budgétaires et politiques (Gagnon, 2003). En effet, la prolifération des réformes du secteur public dans les pays de l'OCDE se fait dans l'optique des principes du « New Public Management » (voir Kettl, 2000; McLaughlin et al, 2001) afin de répondre à ces problèmes économiques et fiscaux (Traxler, 1999; Ughetto, 2004). De fait, pour devenir plus flexible, le secteur public a ouvert la voie à de nouveaux principes inspirés de la gestion propre aux entreprises privées : la marchandisation des services, la sous-traitance, la compétition public-privé, la flexibilité salariale et l'augmentation des emplois précaires (Fairbrother et Poynter, 2001).

D'abord, une source majeure d'inspiration des principes de « New Public Management » est évidemment libérale et anglo-saxonne. Cependant, plusieurs pays d' « économies coordonnées de marché » tels que l'Allemagne et les pays scandinaves les appliquent couramment (Ughetto, 2004; Wollmann, 2004). Alors que la thèse de la convergence prédit l'uniformisation des pratiques à travers le monde et l'adoption du modèle néolibéral du « New Public Management » dans l'ensemble des systèmes institutionnels (Kettl, 2000; Larbi, 1999), plusieurs auteurs sont d'accord quant à l'importance des institutions nationales pour expliquer les divergences en matière d'économie, de politiques et de relations industrielles (Bamber et al, 2004; voir aussi Hall et Soskice, 2001; Amable, 2005; Coutrot, 1998). En revanche, d'autres auteurs ont mis en évidence la nécessité de prendre en compte le niveau local notamment en matière de relations industrielles (Lévesque et Murray, 2005, Frost, 2001). Ainsi, les liens entre la mondialisation, la diversité institutionnelle et la spécificité locale sont loin d'être

simples. En effet, peu d'études empiriques ont testé les modèles en matière de diversité institutionnelle, restant souvent au niveau théorique ou faisant appel à des exemples historiques (Hyman, 2001).

D'autre part, la marchandisation et la privatisation des services offerts aux citoyens ont des implications logiques pour les institutions des relations industrielles (Traxler, 1999). Au Québec, la gestion et la prestation des services municipaux ont été l'objet de plusieurs débats socio-politiques (Gagnon, 2003). Par exemple, en 1996, la Commission Mireault s'est penchée sur les effets de l'article 45 du Code du Travail (L.R.Q., chapitre. C-27) en matière de sous-traitance et a pu constater que, parmi les différents secteurs économiques, le secteur municipal était celui où les employeurs se considéraient comme les plus contraints. De plus, les changements apportés à l'article 45 en 2003 par le gouvernement libéral ont créé beaucoup de remous dans les relations de travail car ils facilitaient le recours à la sous-traitance aux employeurs privés et également aux employeurs du secteur municipal (Gagnon, 2003) forçant les syndicats à revoir leurs stratégies et leurs façons de faire en cette matière. Du côté du Royaume-Uni, l'introduction du « Competitive Tendering » et du « Best Value » qui favorise la compétition entre le secteur public et privé au niveau municipal par les gouvernements conservateurs et New Labour ont eu des répercussions importantes sur les choix stratégiques des syndicats (Foster et Scott, 1998; Fairbrother et Poynter, 2001). Par conséquent, ces types de changements contextuels peuvent influencer les réactions des syndicats en matière de restructuration des services municipaux. En effet, Cyr-Racine et Jalette (2007) constatent que, dans le contexte actuel de marchandisation des services publics et de mondialisation, les réactions syndicales comportent plusieurs facettes et doivent être analysées en considérant plusieurs facteurs tels que le cadre institutionnel national, la stratégie patronale et les ressources de pouvoir des syndicats.

En somme, notre recherche vise à mieux comprendre les facteurs qui peuvent affecter le degré d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. En d'autres termes, nous essayons de voir qu'est-ce qui explique qu'un syndicat participera ou non avec l'employeur à la manière dont les services municipaux sont dispensés. Pour ce faire, nous avons choisi de comparer deux syndicats dans des pays différents afin de nous aider à comprendre davantage les interactions entre les influences nationales et locales. Ainsi, ces différences institutionnelles entre le Royaume-Uni et le Québec nous aident à explorer sous un nouvel angle les stratégies syndicales par rapport à la gestion de ces services.

Pour analyser ces dynamiques, nous allons d'abord baser notre comparaison internationale sur l'approche de Lévesque et Murray (2003 et 2005) en matière de ressources de pouvoir du syndicat local. Suite à notre revue de la littérature, nous avons soulevé plusieurs questions par rapport aux fondements et la mise en pratique des théories de la convergence et de la divergence. Par conséquent, nous avons choisi de mettre de côté ces théories en supposant que l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux peut varier indépendamment du contexte national. À l'instar de Lévesque et Murray (2003; 2005; 2010), la spécificité locale sera donc centrale à notre comparaison internationale. Nous postulons donc que les trois dimensions des ressources de pouvoir du syndicat (la capacité stratégique, la solidarité interne et la solidarité externe) sont liées à la manière dont s'implique le syndicat local. Ainsi, nous appliquerons cette approche développée par Lévesque et Murray pour les secteurs manufacturiers au Canada et au Mexique à un autre pays (Royaume-Uni) et à un autre secteur (municipal).

Nous appliquons aussi l'approche de Hansen et Lauridsen (2004) en matière de stratégies et perceptions des gestionnaires du secteur public. Selon cette approche, les perceptions des gestionnaires par rapport à l'efficacité du secteur privé en comparaison au secteur public et par rapport aux gains attendus de la

marchandisation et la privatisation influence le type de solutions adoptées. Nous examinons aussi certaines composantes du contexte national et local dans chacun des cas.

Dans la section suivante, nous présentons le modèle de la recherche réalisée.

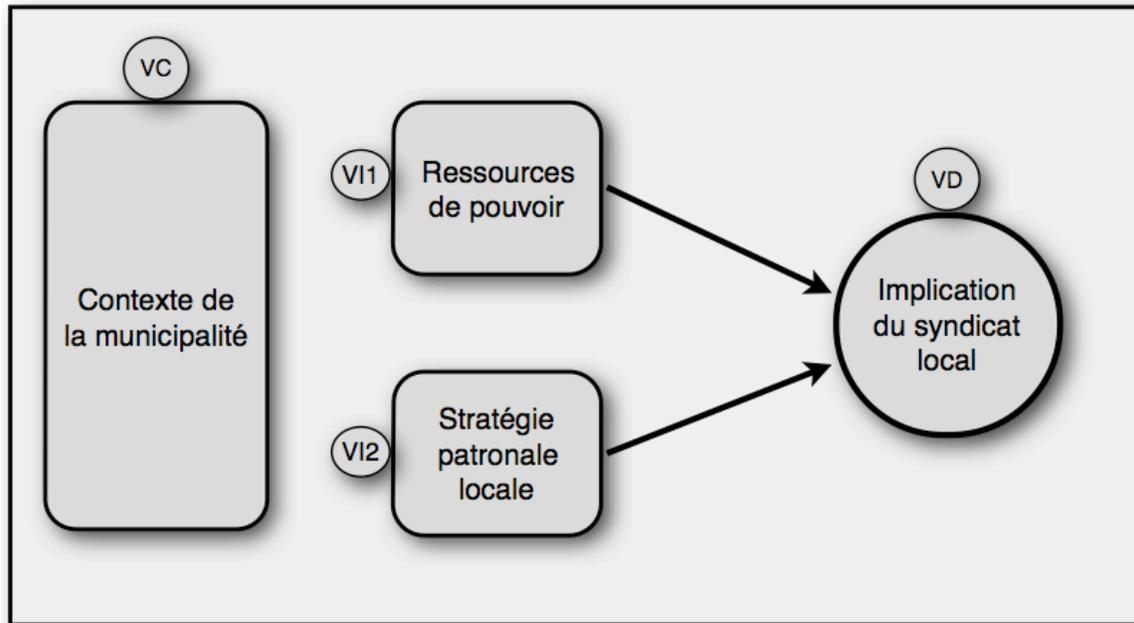
## **2.2 - Le modèle d'analyse de la recherche**

Dans cette section, nous présentons d'abord notre modèle conceptuel. Ensuite, nous présentons notre modèle opératoire, suivi de nos propositions de recherche.

### **2.2.1 Le modèle conceptuel**

La figure 2 présente le modèle conceptuel sur lequel nous nous basons pour analyser l'influence de différents facteurs sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Notre modèle conceptuel est composé de quatre variables : l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux (variable dépendante), les ressources de pouvoir syndical (variable indépendante 1), les stratégies patronales (variable indépendante 2), et le contexte de la municipalité (variable contrôle).

**FIGURE 1 : Modèle conceptuel de l'influence des ressources de pouvoir et de la stratégie patronale sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**



**A) Variable dépendante : L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

Comme présentée à la figure 2, notre variable dépendante est l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. En effet, nous définissons cette variable comme étant la façon dont le syndicat participe à la gestion de la prestation des services municipaux.

**B) Variable indépendante 1 : Les ressources de pouvoir syndical**

Notre première variable indépendante est celle des ressources de pouvoir auxquelles le syndicat a accès (voir Figure 2). Dans leur recherche, Lévesque et Murray (2005) ont choisi de traiter de trois dimensions du pouvoir: la solidarité interne (la présence de représentants sur le plancher, la perception de solidarité des membres, la participation aux assemblées), la solidarité externe (le degré d'interaction verticale et horizontale) et la capacité stratégique (la position du syndicat sur le changement organisationnel : en faveur du changement, contre le

changement ou proactif).<sup>3</sup> Ces auteurs ont observé un lien important entre les ressources de pouvoir et l'implication syndicale.

### **C) Variable indépendante 2 : La stratégie patronale**

Notre deuxième variable indépendante est la stratégie patronale en matière de gestion de la prestation des services municipaux (voir Figure 2). Dans leur recherche, Hansen et Lauridsen (2004) font fait le lien entre la stratégie patronale et les variations de pratiques au niveau municipal. Pour expliquer les variations, Hansen et Lauridsen (2004) expliquent que ces pratiques dépendent des perceptions des gestionnaires de l'efficacité du secteur privé en comparaison au secteur public et les gains attendus de la marchandisation et de la privatisation.

Lévesque et Murray (2005) soulignent aussi l'importance de considérer la stratégie patronale dans les recherches sur l'implication syndicale. Thelen (2001) explique aussi que l'employeur joue un rôle important quant à l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services. En effet, l'employeur peut décider de favoriser ou non la coopération avec le syndicat. Ainsi, la coopération au niveau local peut être considérée par certains employeurs comme une condition préalable pour s'ajuster aux marchés de plus en plus changeants et pour éviter le conflit industriel (Traxler, 1999; Thelen, 2001). En croyant que la coopération est une solution à ces préoccupations, l'employeur facilitera la participation du syndicat local à la gestion municipale. Donc, la stratégie adoptée par rapport à l'implication du syndicat par l'administration de la municipalité devrait influencer l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.

---

<sup>3</sup> Nous avons choisi d'utiliser dans cette recherche le modèle de Lévesque et Murray (2005) plutôt que celui plus récent intégrant les ressources de pouvoir organisationnelles et les aptitudes stratégiques. Entre effet, notre cadre d'analyse était déjà établi et nos entrevues commencées lorsque la recherche de Lévesque et Murray (2010) est parue. Compte tenu la profondeur des données obtenus au cours de nos entrevues, nous Bien que nous n'ayons pas tenu formellement compte de ces concepts, il est parfois possible de les percevoir en filigrane dans notre analyse des résultats.

#### **D) Variable contrôle: Le contexte de la municipalité**

Le contexte de la municipalité est la variable contrôle de notre modèle conceptuel tel qu'illustré à la figure 2. Comme l'expliquent Hansen et Lauridsen (2004) dans leur recherche comparative sur le secteur municipal, un certain nombre de facteurs contextuels a tendance à influencer les comportements des acteurs au niveau local. Par exemple, Hansen et Lauridsen (2004) ont trouvé que plus la taille de la municipalité est grande, plus les gestionnaires du secteur municipal sont favorables à l'introduction de mesures de privatisation et de marchandisation. De plus, les expériences de privatisation et de sous-traitance passées, positives ou négatives, influencent les choix des gestionnaires et des syndicats locaux en matière de prestation des services municipaux (Hansen et Lauridsen, 2004; Cyr-Racine, 2005; Jalette et Hebdon, 2012). Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous considérons une autre dimension de cette variable, soit le contexte institutionnel.

Ainsi, la considération de cette variable dans notre modèle permet de vérifier les relations entre l'implication du syndicat, la stratégie patronale et les ressources de pouvoir en tenant compte de l'influence de certaines caractéristiques de la municipalité.

Après avoir identifié la variable dépendante, les variables indépendantes et la variable contrôle de notre modèle d'analyse ainsi que les liens les unissant, nous allons maintenant opérationnaliser chacune d'elles en présentant leurs dimensions et leurs indicateurs respectifs.

### **2.2.2 Le modèle opératoire**

Dans cette section, nous présentons le modèle opératoire de notre recherche. Chaque variable de notre modèle conceptuel est décomposée en indicateurs afin de faire le pont entre la théorie et la réalité.

#### **A) Variable dépendante: L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

En s'appuyant sur les travaux de Lapointe (2001), la variable dépendante, l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux, est composée de quatre dimensions (voir Figure 3):

- (1) l'objet des décisions;
- (2) les étapes des décisions;
- (3) les instances ou les catégories managériales impliquées dans les décisions;
- (4) le degré d'influence des participants sur les décisions.

**FIGURE 2: Opérationnalisation de la variable dépendante (VD) :  
« L'implication du syndicat local »**

Concept	Dimensions	Indicateurs
<b>Implication du syndicat local</b>  (l'unilatéralisme, l'unilatéralisme contesté, le microcorporatisme, la forme consultative et la forme de régulation commune)		
	<b>Objet de l'implication</b>	Stratégique
		Tactique
		Opérationnelle
	<b>Étapes de l'implication</b>	Diagnostic/définition du problème
		Recherche de solution
		Évaluation finale des solutions
		Implantation de la prise de décision
	<b>Instances de l'implication</b>	Maire/Conseil municipal
		Direction générale
		Directions des services municipaux
		Chefs de division
		Gestionnaires de premier niveau
<b>Degré d'influence syndicale</b>	Pas d'information	
	Information	
	Opportunité de donner son avis	
	Avis pris en compte	
	Décision commune	
	Contrôle complet	

Notre première dimension, l'objet des décisions, est composée de trois indicateurs: stratégique, tactique et opérationnelle. Selon Lapointe (2001), ces trois niveaux se différencient par rapport au temps requis pour prendre les décisions, le champ auquel elles s'appliquent et le degré d'incertitude. Premièrement, les décisions d'ordre stratégique sont longues à prendre, concernent l'avenir de l'organisation et ont un degré d'incertitude élevé. Deuxièmement, les décisions d'ordre tactique dépendent des ressources découlant des décisions stratégiques et les objets de ces décisions sont

généralement l'organisation du travail, les relations de travail et la gestion des ressources humaines. Dernièrement, les décisions de type opérationnel sont celles prises au jour le jour pour assurer l'accomplissement du travail.

Notre deuxième dimension, les étapes de la prise de décision, est composée de quatre indicateurs: 1) le diagnostic ou la définition du problème, 2) la recherche de solutions ou l'élaboration de différents scénarios en vue de résoudre le problème diagnostiqué, 3) l'évaluation finale des différentes solutions en vue d'en choisir une et d'en autoriser la réalisation et 4) l'implantation de la décision prise. Lapointe (2001) remarque que le fait de participer à l'une ou l'autre de ces étapes de la prise de décisions n'implique pas le même degré de pouvoir.

Notre troisième dimension, les instances de prise de décision, est composée de cinq indicateurs. Ceux-ci renvoient aux différents niveaux de la gestion municipale auquel le syndicat s'implique: le Maire et le conseil municipal, la direction générale, les directions des services municipaux, les chefs de division et les gestionnaires de premier niveau. Les indicateurs de cette dimension ont été adaptés au contexte municipal en étudiant les organigrammes municipaux que nous avons recueillis.

Notre dernière dimension, le degré d'influence qu'exercent les syndicats à la prise de décision, est une échelle comportant six niveaux. Ces indicateurs sont les divers degrés réunis dans ce que Lapointe (2001) présente comme étant «l'Influence Power Continuum»: pas d'information, information, opportunité de donner son avis, avis pris en compte, décision commune et contrôle complet.

Nous utilisons aussi la classification de Lévesque et Murray (2005) pour discuter du type d'implication, vue à la section 1.2.3. Les cinq catégories d'implication sont l'unilatéralisme, l'unilatéralisme contesté, le microcorporatisme, la forme consultative et la forme de régulation commune.

## B) Variable indépendante 1 : Les ressources de pouvoir du syndicat

Notre variable de ressources de pouvoir est composée de trois dimensions s'inspirant principalement de Lévesque et Murray (2005) (voir Figure 6) :

- (1) la capacité stratégique;
- (2) la solidarité interne;
- (3) la solidarité externe.

**FIGURE 3: Opérationnalisation de la variable indépendante 1 (VI1) : « Les ressources de pouvoir »**

Concept	Dimensions	Indicateurs
Les ressources de pouvoir	Solidarité interne	La présence de délégués syndicaux
		Le temps de libération syndicale
		La perception de solidarité des travailleurs
		La cohésion des travailleurs
		La fréquence des assemblées
		La participation aux assemblées
	Solidarité externe	La nature des liens avec les instances syndicales nationales et sectorielles
		La fréquence des échanges avec d'autres syndicats locaux
		Les liens avec les citoyens et les partis politiques locaux
	Capacité Stratégique	L'appui, l'opposition ou l'attitude proactive.

Sources: Lévesque et Murray; 2005.

La solidarité interne est notre première dimension. Elle est composée d'indicateurs objectifs et d'indicateurs mixtes composés d'éléments objectifs et subjectifs. Les indicateurs objectifs sont la présence d'un délégué syndical, le temps de libération syndicale et la fréquence des assemblées. Les indicateurs mixtes sont la perception de solidarité des travailleurs (la participation aux

réunions syndicales, l'appui du syndicat par les travailleurs), la cohésion des travailleurs (la perception quant à la capacité des travailleurs de formuler des demandes et d'utiliser des moyens de pression) et la participation aux assemblées.

Notre deuxième dimension est la solidarité externe. Nous la mesurons selon les trois indicateurs suivants : la nature des liens avec les instances syndicales nationales et sectorielles, la fréquence des échanges avec d'autres syndicats locaux et les liens avec les citoyens, les groupes communautaires et les partis politiques locaux.

La troisième dimension, la capacité stratégique, a trait à l'agenda général du syndicat quant au changement organisationnel : l'appui, l'opposition ou l'attitude pro-active. Ainsi, il est possible de mesurer la capacité discursive du syndicat à développer une stratégie distincte de celle de l'employeur par rapport au changement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette dimension plus générale en termes de capacité stratégique est liée au motif d'implication plus spécifique du syndicat. En effet, la capacité discursive générale devrait influencer la vision et l'agenda particulier en matière d'implication dans la gestion de la prestation des services municipaux.

### **C) Variable indépendante 2 : La stratégie patronale en matière de prestation des services municipaux**

Notre variable de stratégie patronale comporte deux dimensions (voir Figure 5) :

- (1) la vision patronale de la prestation des services publics;
- (2) les comportements des gestionnaires envers le syndicat.

**FIGURE 4: Opérationnalisation de la variable indépendante 2 (VI2) : « La stratégie patronale »**

Concept	Dimensions	Indicateurs
<b>Stratégie patronale</b>	<b>La vision patronale de la prestation des services publics</b>	Perception de l'efficacité du secteur privé comparé au secteur public
		Perception de l'efficacité de la marchandisation et la sous-traitance
		Perception de l'importance de l'appui de la population
		Perception de l'importance de l'appui des groupes de pression
	<b>Comportements des gestionnaires envers le syndicat</b>	Décision à l'encontre de la convention collective
		Partage d'information avec le syndicat
		Demande de concessions
		Implique le syndicat dans les décisions

La première dimension, la vision patronale de la prestation des services publics, s'inspire de Hansen et Lauridsen (2004) et de Bel et Fageda (2007). Cette dimension est composée de quatre indicateurs reprenant les facteurs soulevés par Bel et Fageda (2007) concernant les nouvelles façons de gérer le secteur public présentés dans la section 1.1.2. Le premier indicateur est la perception de l'efficacité du secteur privé en comparaison au secteur public. Cet indicateur se rapporte principalement à l'influence des courants du « Public Choice » et du « New Public Management » ainsi qu'à l'idéologie (voir section 1.1.2 B et D). Le deuxième indicateur, la perception de l'utilité de la marchandisation et de la sous-traitance, se réfère plutôt aux facteurs économiques et budgétaires (voir section 1.1.2 A). Les deux derniers indicateurs, de l'appui de la population et des groupes de pression, se rapportent au processus politique (voir section 1.1.2 C).

Cette dimension de la stratégie patronale se rapporte donc à la vision patronale de la prestation des services publics.

La deuxième dimension, les comportements des gestionnaires envers le syndicat, est basée sur l'étude de Thelen (2001) ainsi que celle de Lévesque et Murray (2005). Cette dimension est composée de quatre indicateurs : les décisions allant à l'encontre de la convention collective, le partage d'information avec le syndicat, les demandes de concessions et l'implication du syndicat dans les décisions en général (autre bien sûr que la gestion des services publics). Ainsi, ces quatre indicateurs permettront d'établir dans quelle mesure les comportements des gestionnaires municipaux sont favorables ou défavorables envers le syndicat local. Cette dimension de la stratégie patronale concerne plus particulièrement les relations patronales-syndicales et la vision qu'en ont les gestionnaires.

#### **D) Variable contrôle : Le contexte de la municipalité**

Le contexte de la municipalité est la variable contrôle de notre modèle conceptuel basé sur les recherches de Cyr-Racine (2005), Jalette et Hebdon (2012) Hansen et Lauridsen (2004) et Schmidt (2006). Cette variable est composée de six indicateurs (voir Figure 7) : la taille de la population, la situation financière de la municipalité, les différents services dispensés, les expériences antérieures de sous-traitance et de privatisation, le type de milieu (urbain ou rural) et le cadre institutionnel national. En ce qui concerne le contexte institutionnel, ceci comprend les législations et politiques visant le secteur public, plus particulièrement les municipalités, ainsi que les relations industrielles dans le pays où est situé la municipalité. Nous allons tenter de contrôler certains de ces facteurs dans le choix des cas, notamment le type de milieu en comparant des villes relativement similaires.

**FIGURE 5: Opérationnalisation de la variable contrôle (VC) : « Le contexte de la municipalité »**

Concept	Indicateurs
<b>Contexte de la municipalité</b>	Taille de la population
	Situation financière de la municipalité
	Type de milieu
	Les services dispensés
	Les expériences antérieures de sous-traitance et de privatisation
	Contexte institutionnel national : - Législations/politiques visant le secteur public - Relations industrielles

L'opérationnalisation de cette dernière variable complète notre modèle opératoire.

### **2.3 - Les propositions**

Compte tenu de la nature exploratoire de notre recherche, nous croyons qu'il est mieux d'éviter un processus de recherche trop positiviste comportant des hypothèses formelles. À cette étape, nous présenterons donc deux propositions générales qui découlent logiquement de notre modèle conceptuel. Ainsi, ce processus de recherche itératif nous aidera à éventuellement construire un cadre théorique solide pour comparer nos deux études de cas situés au Québec et au Royaume-Uni.

La thèse principale de notre recherche est que les facteurs expliquant l'implication syndicale ou jouant dans le processus vont varier selon les ressources de pouvoir et la stratégie patronale. En effet, nous cherchons à savoir ce qui fait qu'un syndicat s'impliquera ou non dans la gestion de la prestation des services municipaux. Ainsi, deux propositions peuvent être présentées :

**Proposition 1 : Les ressources de pouvoir influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**

Les résultats de Lévesque et Murray (2005) et Lucio et Stuart (2005) sont à l'effet que les types de ressources de pouvoir sont fortement liés entre eux et que l'absence d'une ressource peut changer le niveau d'implication. Ainsi, plus le syndicat peut compter sur les trois types de ressources de pouvoir (solidarité interne, solidarité externe et capacité stratégique), plus le syndicat sera en mesure de s'impliquer. Donc, le lien entre les formes d'implication et la capacité des syndicats locaux de mobiliser leurs ressources de pouvoir pour influencer les décisions patronales est important. Ainsi, nous proposons donc que le syndicat est susceptible de s'impliquer davantage dans la gestion de la prestation des services municipaux lorsqu'il aura accès à ces ressources de pouvoir.

**Proposition 2 : Les stratégies patronales influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**

Comme nous l'avons déjà constaté, l'employeur joue un rôle important quant à l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services (Thelen, 2001; Lévesque et Murray, 2005). En effet, l'employeur peut décider de favoriser ou non la coopération avec le syndicat en accommodant l'acteur syndical (partenariat) ou en le marginalisant (Turner, 2006). Lorsque l'employeur favorise la coopération avec l'acteur syndical, il devrait ainsi faciliter la participation du syndicat local à la gestion municipale. Ainsi, la stratégie adoptée par l'administration de la municipalité devrait influencer l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. De plus, le type de collaboration peut varier (Lucio et Stuart, 2005) : «*transitional*» là où il y a un objectif à court terme à atteindre, «*coercive*» où le syndicat est en quelque sorte obligé de négocier des concessions et «*nurturing*» où la collaboration apporte des bénéfices aux deux parties. Le type de collaboration devrait dépendre des objectifs recherchés par l'acteur patronal. Nous proposons donc que, compte tenu l'importance du contexte patronal local, l'effet attendu de la stratégie patronale sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux soit a priori indéterminé.

En somme, nous pensons que ces deux variables peuvent influencer l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Ces variables devraient aussi influencer le moment et la manière dont le syndicat s'impliquera.

Ceci complète donc l'ensemble de nos propositions. Dans la section suivante, nous présentons le plan d'observation de notre recherche.

## **2.4 - Méthodologie**

Dans cette section, nous présentons la méthodologie de notre recherche. D'abord, nous présentons l'instrument d'observation pour ensuite discuter de la validité de la recherche. Ensuite, nous présentons le plan d'analyse.

Nous avons eu recours à l'étude de cas contrastés qui nous a permis d'étudier en profondeur l'influence de différents facteurs tels que la stratégie patronale et les ressources de pouvoir sur l'implication syndicale dans la gestion de la prestation des services municipaux (Yin, 1994). Cette étude de cas s'est faite auprès de syndicats dans deux municipalités : à Edinburgh en Écosse (Royaume-Uni) et à la ville de Québec (Canada). Un certain nombre de points communs entre le Canada et le Royaume-Uni (système législatif, économies de marché, etc.) nous a permis de tenir constant l'effet de diverses variables afin de mieux faire ressortir les différences (Strauss, 1998). En effet, le choix de comparer ces deux villes a été motivé par le fait qu'elles ont des populations presque égales et qu'elles sont des capitales régionales ayant un large secteur public et un secteur touristique important. En plus, les deux villes ont connu des fusions et des défusions municipales et ont peu d'expériences antérieures de sous-traitance. Nous avons aussi trouvé particulièrement intéressant de comparer le contexte britannique de « Best Value » qui oblige les municipalités à comparer la valeur des services qu'elles dispensent à la situation où ce serait une entreprise privée qui le ferait à leur place (Danford et al., 2002) au contexte canadien où aucun processus de ce genre n'est prévu.

De plus, notre recherche s'est faite au niveau organisationnel puisqu'elle s'intéresse à l'implication syndicale locale au niveau de la municipalité. Les deux cas étudiés ont été tirés de l'ensemble des municipalités des deux pays où un syndicat est présent et où ce dernier s'implique à différents degrés dans la gestion de la prestation des services municipaux. Notre unité d'analyse est une municipalité tirée de cette population. Puisque nous avons choisi nos cas en fonction de divers critères, notre échantillon est non probabiliste.

Pour ce qui est de la méthode de collecte de données, nous avons utilisé à la fois des entrevues semi-dirigées et les données secondaires disponibles. Nous avons réalisé la collecte des données des cas au Royaume-Uni et au Canada au moyen d'entrevues auprès de dirigeants syndicaux au niveau local. Nous avons d'abord rencontré les représentants de deux syndicats locaux à Edinburgh : UNISON et UNITE. En tout, nous avons réalisé quatre entrevues de 3 heures et demi avec chacun de ces syndicats au cours de l'automne 2009 et l'hiver 2010. À Québec, nous avons d'abord rencontré le conseiller syndical du SCFP de la section locale et ensuite les membres du comité exécutif syndical à la ville de Québec. Les deux rencontres d'environ 3 heures ont eu lieu à l'été 2010. Ces entrevues nous ont permis de recueillir les données nécessaires sur l'implication des syndicats dans la gestion des services municipaux ainsi que sur les ressources de pouvoir disponibles et la stratégie patronale. Cette méthode nous a offert une grande souplesse en laissant aux personnes interviewées l'opportunité de s'exprimer librement tout en respectant leur cadre de référence et leur langage.

Dans les deux pays, nous avons tenté d'obtenir des entrevues avec le côté patronal, mais sans succès. En effet, nous avons essayé d'entrer en contact avec l'employeur pour obtenir leur perspective de la problématique, soit par les coordonnées disponibles sur le site internet de la ville, soit par le biais de personnes contactes fournis par le syndicat local. Nos demandes d'entretiens ont cependant été ignorées des deux côtés de l'Atlantique.

Les données secondaires sont les documents rendus disponibles par les syndicats locaux des municipalités, soit les conventions collectives et des décisions d'arbitrage, et les informations diffusées par les municipalités. D'autres documents ont aussi été utilisés pour compléter nos données, tels que des articles de journaux et des statistiques. Enfin, nous avons aussi rencontré deux chercheurs au Royaume-Uni spécialisés en relations industrielles dans le secteur

municipal pour nous aider à mieux comprendre le contexte britannique des relations industrielles.

L'instrument d'observation que nous avons utilisé est la grille d'entrevue. Nous avons construit une grille en français et en anglais. Les questions de ces grilles se sont inspirées de celles des grilles de Cyr-Racine (2005) afin de mesurer les indicateurs présentés dans notre modèle d'analyse. À l'aide de ces questions, nous avons pu considérer et documenter les différentes variables de notre modèle de l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Les entrevues réalisées à l'aide de ces grilles nous ont permis d'obtenir des informations sur les ressources de pouvoir du syndicat, les stratégies des représentants de l'administration de la municipalité, sur le contexte municipal ainsi que sur l'implication syndicale.

Finalement, la validité de notre recherche est divisée en deux dimensions soit la validité interne et la validité externe. D'une part, la validité interne de notre recherche est forte puisque nous avons opté pour l'étude de cas contrastés. Cette méthode nous a permis d'analyser en profondeur le phénomène étudié. Cependant, nous n'avons pas réussi à obtenir d'entrevues avec le côté patronal. Ainsi, notre variable « stratégie patronale locale » est basé sur la perception du syndicat de l'employeur ainsi que sur les données secondaires, tout de même accessibles et nombreuses car il s'agit d'organisations publiques. D'autre part, la validité externe est plus faible. En effet, il est difficile de généraliser les résultats obtenus à d'autres municipalités étant donné la méthode choisie. Nous avons donc tenu compte des caractéristiques particulières de nos cas pour généraliser nos résultats.

Comme mode d'analyse pour notre recherche, nous avons choisi l'analyse de contenu. Ce type d'analyse nous a permis de retirer le plus d'information possible des entrevues effectuées. D'abord, nous avons fait la transcription des entretiens. Une fois cette transcription réalisée, nous avons procédé au

découpage d'informations nécessaires pour ensuite identifier et analyser les indicateurs en catégories (Quivy et Van Campenhoudt, 2006). Cette catégorisation nous a permis de regrouper les données semblables entre elles et vérifier notre modèle d'analyse ainsi que nos propositions. Une analyse qualitative similaire a été faite à partir des données secondaires.

Ensuite, nous avons comparé nos propositions, basées sur la théorie, et les résultats qui ressortent de nos recherches sur le terrain. Les résultats sont donc expliqués et nous en tirons les conclusions qui nous ont permis d'ajouter des informations à notre modèle d'analyse initial pour le rendre plus exhaustif et complet.

Pour compléter notre analyse, nous avons pris des notes méthodologiques, descriptives et théoriques tout au long du processus de la recherche. Les notes méthodologiques ont été utiles pour établir l'ordre des entrevues, leur date, le lieu et la durée. Des notes descriptives nous ont servi à décrire le contexte des entrevues, la personnalité de la personne interviewée, les réactions et la gestuelle. Finalement, les notes théoriques nous ont permis de dégager certaines analyses, hypothèses et liens entre les variables.

Le chapitre suivant présente les résultats de la recherche.

## **CHAPITRE 3 – Les Résultats**

Ce chapitre présente les résultats des études de cas réalisées auprès de la ville de Edinburgh et la ville de Québec. Ce chapitre comporte deux parties, soit une sur Edinburgh et une sur la ville de Québec. Chacune d'entre elles est divisée en six sections : 1) la présentation de la ville; 2) la représentation des employés; 3) l'employeur; 4) la gestion de la prestation des services municipaux; 5) l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux et; 6) les exemples d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Pour chacune des villes, cette dernière section est composée de deux expériences d'implication syndicale qui nous permettent de vérifier les propositions de recherche présentées à la section 2.3.

### **3.1 – Edinburgh**

#### **3.1.1 - Présentation de la ville**

Edinburgh, capitale de l'Écosse, est située dans la région des Central Lowlands. Depuis le 7e siècle, elle a grandi en importance.<sup>4</sup> Suite à l'Acte d'Union de 1707 unissant les gouvernements d'Écosse et d'Angleterre, Edinburgh est devenu une des plus importantes villes en Europe. Étant au cœur des Lumières écossaises, elle produit plusieurs des plus importants penseurs du monde moderne tels que Adam Smith, David Hume et Adam Ferguson. Au 19e siècle, comme la plupart des villes au Royaume-Uni, Edinburgh s'est industrialisée. Cependant, son expansion s'est faite à un rythme plus lent que Glasgow qui, depuis, la surpasse en termes de territoire et de population.

Edinburgh demeure une des villes les plus importantes au Royaume-Uni. Une grande partie de son économie se consacre aux services bancaires et financiers

---

<sup>4</sup>[http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council\\_information\\_performance\\_and\\_statistics/873/key\\_facts\\_and\\_figures/6](http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council_information_performance_and_statistics/873/key_facts_and_figures/6)

lui assurant le deuxième rang en tant que centre financier au Royaume-Uni.<sup>5</sup> Jusqu'en 2008, Edinburgh était le 4e centre financier le plus important en Europe. Cependant, la récente crise bancaire a grandement affecté le secteur financier au Royaume-Uni et plusieurs institutions écossaises ayant leur siège social à Edinburgh ont dû être aidées financièrement par le gouvernement (HBOS, Royal Bank of Scotland) ou ont dû vendre certaines lignes d'affaires (Standard Life, Scottish Widows). Ainsi, depuis ces événements, Edinburgh a glissé en 7e place en Europe.<sup>6</sup> Le tourisme demeure aussi très important pour son économie. La ville est le deuxième centre touristique le plus visité au Royaume-Uni et accueille plus de 3 millions de touristes par année<sup>7</sup>.

Étant ville capitale, le secteur public est l'employeur le plus important.<sup>8</sup> Depuis 1998, plusieurs pouvoirs de Westminster ont été dévolus à Holyrood, le Parlement écossais à Edinburgh. Ainsi, une grande proportion des citoyens de la ville travaille dans le secteur public, soit au niveau national ou municipal.

En 1976, la ville d'Edinburgh a été fusionnée aux municipalités environnantes pour ainsi créer la région de Lothian. L'objectif était de partager les services stratégiques tels que l'éducation, les services sociaux et l'entretien des routes. Ces villes ont ensuite été défusionnées en 1996. Ainsi, les finances et les services qui étaient partagés auparavant ont dû être divisés et réorganisés. Cette réorganisation a aussi mené à la réorganisation des emplois dans ces nouvelles administrations municipales

Edinburgh comptait 471 650 citoyens en 2008 et le revenu médian par personne en 2007 était de 27 478 pounds.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup>

[http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/328/edinburgh\\_by\\_numbers\\_201011](http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/328/edinburgh_by_numbers_201011)

<sup>6</sup> *idem*

<sup>7</sup> *idem*

<sup>8</sup> *idem*

<sup>9</sup> *idem*

### Organisation de l'administration municipale

Le conseil municipal du « City of Edinburgh Council » (CEC) est élu par représentation proportionnelle aux 4 ans.<sup>10</sup> Ainsi, le conseil est composé de 58 conseillers municipaux se partageant la représentation de 17 circonscriptions. Ces conseillers se rencontrent habituellement une fois par mois pour la prise des décisions. Le conseil peut aussi déléguer ces décisions aux différents comités ou sous-comités.

De 2007 à 2012, les « Liberal Democrats » et le « Scottish National Party » (SNP) ont formé une administration de coalition au conseil municipal d'Édimbourg, remplaçant le parti Labour qui était au pouvoir depuis 23 ans. Les "Lib Dems" et le SNP travaillaient donc ensemble selon leur accord de coalition. Il y avait 29 conseillers dans l'administration au pouvoir et 29 conseillers dans l'opposition. La cheffe de la coalition était Jenny Dawe et le Lord Provost, dont le rôle est de présider les assemblées et de trancher lorsque le vote est égal, était le conseiller George Grubb, tous deux Liberal Democrats. Ce dernier a été remplacé par Donald Wilson suite aux élections municipales 2012 où Labour, ayant reçu le plus grand nombre de votes, forme maintenant une coalition avec le SNP au conseil municipal.

Les 32 administrations municipales d'Écosse sont membres de la "Convention of Scottish Local Authorities" (COSLA). Le rôle de la COSLA est de représenter les intérêts de ses membres sur le plan national et de former des partenariats avec différents acteurs dans le secteur public et privé.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>

[http://www.edinburgh.gov.uk/info/818/decision\\_making/525/how\\_the\\_council\\_works](http://www.edinburgh.gov.uk/info/818/decision_making/525/how_the_council_works)

<sup>11</sup> <http://www.cosla.gov.uk/index.asp?leftId=10001D0EF-10766726>

## Finances

En 2010, le budget annuel de Edinburgh était de 1038 millions de pounds.<sup>12</sup> Le conseil municipal reçoit la majorité de son financement directement du gouvernement écossais sous la forme de subventions. Depuis quelques années, ces subventions ont grandement diminué en raison des efforts de réduction du déficit du Royaume-Uni.<sup>13</sup> Le reste des revenus de la ville provient des taxes municipales. Depuis 2008, le taux de taxation a été gelé par le gouvernement écossais afin d'alléger le fardeau des citoyens déjà affectés par la crise économique. Ce gel a été fortement contesté par la majorité des municipalités dont la plupart d'entre elles étaient en déficit même avant la crise économique.

Dans le cas d'Edinburgh, le déficit accumulé en 2010 était écrasant, soit 1,2 milliard de pounds.<sup>14</sup> Ainsi, l'administration municipale avait l'intention de couper 90 millions de pounds au cours des 3 prochaines années, dont 45 millions en 2011.<sup>15</sup> Ainsi, la situation financière d'Edinburgh est extrêmement précaire:

*"90 odd million in the next 3 years, on top of 28 million already. Overspent education department some 19 million...I've just mentioned this to the chief executive, it has never been this bad, never ever. If this would have happened during Thatcher's time, we would have been hitting the streets all over the place. An awful lot of it blamed on the recession. We have nothing to do with the recession here, these budget plans are in place for 2 years. Through to 2011, we're already set, the recession is on top of it. It's absolutely dire!" (UNISON Edinburgh)*

Les problèmes financiers et les réductions annoncées ont grandement affecté l'opinion du public à l'égard de l'administration actuelle.<sup>16</sup> Alors que les citoyens semblent satisfaits des services dont ils profitent, ils sont plutôt critiques envers l'administration de la ville et la gestion de ces services.

---

<sup>12</sup>[http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council\\_information\\_performance\\_and\\_statistics/873/key\\_facts\\_and\\_figures/2](http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council_information_performance_and_statistics/873/key_facts_and_figures/2)

<sup>13</sup> [http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/edinburgh\\_and\\_east/7697760.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/edinburgh_and_east/7697760.stm)

<sup>14</sup> <http://www.localgov.co.uk/index.cfm?method=news.detail&id=92419>

<sup>15</sup>[http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council\\_information\\_performance\\_and\\_statistics/1022/budgets/1](http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council_information_performance_and_statistics/1022/budgets/1)

<sup>16</sup> <http://www.guardian.co.uk/edinburgh/2010/mar/18/two-surveys-satisfaction-levels-edinburgh-council>

## Les services

Les municipalités en Écosse sont responsables d'un grand nombre de services.

La figure 7 résume l'ensemble des services dispensés:

**Tableau 2: Services municipaux de Edinburgh**

<b>Service</b>	<b>Covering</b>
Building control	Standard of construction; safety in buildings used by the public
Community charge/council tax	Levying and collecting council tax; rebates on council tax and arrears of community charge
Courts	District courts
Education	Schools: primary and secondary; school meals; school transport; school attendance; careers advice; community education
Elections	Maintaining electoral register; conducting elections
Environmental services	Controlling: noise, smoke, pests, animal disease; refuse collection; food standards; slaughterhouses; burial grounds and crematoria; public convenience; allotments; consumer protection
Fire and police	Fire brigade - provision, training and equipping; Police - provision, equipping and appointment of Senior officers
Housing	Council housing - building, provision, maintenance, sales, management; housing benefit; substandard housing; grants and loans for house purchase; services for homeless people
Industrial promotion	Measures to establish, promote and develop industry
Leisure services	Libraries; museums and art galleries; sports facilities; cultural and social facilities; public parks; community centres; tourism
Licensing	Issuing licences for:- sale of alcohol; gaming; cinemas; theatres; taxis; dogs; massage parlours; street traders
Planning	Local plans; planning permission; conservation areas; listed buildings; urban redevelopment; large scale strategic plans; civil defence; providing caravan sites; enforcing development control; structure plans
Rating and valuation	Appointing assessor to value property; levying rates
Social work	Provision of social services for:- children; people with learning difficulties; people with long term illness; people with disabilities; people with problems because of age; offenders
Transportation	Construction and maintenance of:- roads (not motorways); footpaths; bridges; street lighting; providing or subsidising public transport

Source :[http://www.adviceguide.org.uk/scotland/your\\_rights/civil\\_rights\\_index\\_scotland/local\\_government\\_services\\_scotland.htm](http://www.adviceguide.org.uk/scotland/your_rights/civil_rights_index_scotland/local_government_services_scotland.htm)

Un représentant d'UNISON, syndicat présent à la ville d'Edinburgh, commente sur l'étendue de ces services:

*"In local government, the big services are: education, huge service, counts for almost half of all budget; social work of two types, "Children and Families", which is in with education in Edinburgh, and adults and disability and that kind of stuff which, in Edinburgh, is called "Health and Social Care" and it has a level of partnership with the health service. Those are the big big services. And we then come down from environmental health which involves street cleaning, collection of rubbish, the insuring premises are up to standards, people inspect restaurants and all that kind of stuff, general public health issues...we have city development which is people who do the roads, emergency services that come out if a bridge gets hit from an accident and that kind of stuff, the planning of roads, traffic lights...you then have services for housing - housing stock but other housing services as well, housing benefits from the government, tax collection, the trading standards, people ensure that shops are working with the law, consumer advice and debt advice, welfare rights advice, pest control, dog wardens, traffic wardens...a massive range of things. It's difficult off the top of my head, just of think of all the services...Once I came across someone in Glasgow who was a member, from Glasgow City Council, her job title was medieval tapestry restorer! Because we had a whole load of people who are in the archives, city archives, planning department, all that kind of stuff. There used to be other services like water and drainage but they are now kind of centralised...and career guidance which is centralised. But the biggest number of staff work is in education" (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, CEC est responsable d'un grand nombre de services aux citoyens, et ce, avec un budget relativement limité.

### Cadre légal et politique des services municipaux

Plusieurs lois et règlements gouvernent les services, les employés et les syndicats à Edinburgh. Tout d'abord, les services que la ville doit pourvoir sont prescrits dans le Local Government Act. De plus, la ville doit offrir tous ses services selon les principes de "Best Value". Ses responsabilités sont détaillées dans le Local Government (Scotland) Act 2003.<sup>17</sup> Les efforts de « Best Value »

---

<sup>17</sup> [http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/asp\\_20030001\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/asp_20030001_en_1)

sont ensuite évalués par Audit Scotland, un organisme faisant partie du gouvernement écossais.

Alors que le "Best Value" aide effectivement à améliorer les services, il est difficile pour les gestionnaires d'augmenter continuellement l'efficacité de la prestation de ceux-ci:

*"The kid on that you can have efficiency savings of 2.5% year on year on year is just nonsense, and that with no increase in revenue. Effecting efficiency of services also - because a big thing in local government to justify spend to save, if you put in a little extra money now in the next 2 or 3 years you'll start to save." (UNISON Edinburgh)*

En plus, des obligations de "Best Value", CEC doit se conformer à la loi "Transfer of Undertakings (Protection of Employment)" (TUPE) lorsque certains de ses employés sont transférés vers le secteur privé.<sup>18</sup> Selon la loi, les employés doivent conserver leurs conditions de travail chez le nouvel employeur. En pratique, les syndicats mettent en doute la robustesse des dispositions de TUPE: *"I've not got much faith in TUPE, I think it's pretty flimsy "* (UNITE).

Tel que mentionné plus haut, le financement des villes est déterminé en majeure partie par le gouvernement de Holyrood (le budget de ce dernier est décidé par Westminster à Londres). Puisque les villes sont responsables d'un grand nombre de services, le financement des villes est souvent politisé lorsque vient le temps des élections ou du budget gouvernemental. UNISON explique la position du parti SNP par rapport au financement des villes:

*" (...) one of the big lies about the SNP government, and I have a lot of sympathy for lots of things they do but, one of the big lies was that they were putting more money into local government when, even on their own website and during the elections, they were cutting 750 million from it, maybe a billion! (...) and it's very helpful that the recession has come since then because they can blame most of that on arguing that the national government is taking away 500 million away from services. But, with no recession, they'd started the process of taking 750 million away from them, which is*

---

<sup>18</sup> <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1655>

*much more than even the Tories did." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, la baisse du financement et, par conséquent des revenus, s'ajoutent aux obligations de "Best Value" des services. Néanmoins, les villes sont plutôt autonomes: *"They are council issues, they govern themselves." (UNITE Edinburgh)* Ainsi, l'administration des villes est décentralisée et peut différer d'une ville à l'autre.

Les lois et obligations qui encadrent et protègent les employés de CEC sont composées de normes du travail et de conventions collectives négociées par les syndicats. Le système de convention collective au Royaume-Uni est différent de celui du Québec. En effet, le système de conventions collectives est plutôt organique et les "collective agreements" sont négociés au besoin. Les normes de travail s'appliquent où il n'y a pas de "collective agreement". Les syndicats considèrent que les normes du travail sont beaucoup plus favorables envers les employeurs que les employés: *"Employment legislation overall is less favourable to workers than it is to employers, far less favourable to other parts of the world." (UNISON Edinburgh)* Les syndicats considèrent aussi que les lois régissant les relations industrielles au Royaume-Uni sont beaucoup plus favorables aux employeurs:

*"When it comes to the ability of individual workers to join together to have...there are no laws that stop employers joining together in cartels to use their economic weights, but there are lots of laws to stop us pulling together to use our industrial weight. We all have equal rights as individuals but they tend to stamp on these rights if we join together to actually have any real strength as a group." (UNISON Edinburgh)*

UNITE, un autre syndicat à Edinburgh, abonde dans le même sens:

*"For example, for the ballot, (...) if you don't try and name every single worker and they have a ballot and you get it wrong, then you get an injunction taken out against you for taking industrial action. British Airways was a good example of that, that kind of thing. And British Rail as well. That's a good example to look at because it's happened recently and big companies where unions have lost their right to their industrial action ballot on the back of these over-*

*complicated balloting procedures. (...) The Thatcher years, when she was in, she had a right go at making things very difficult. Secondary action, where a worker could come out in sympathy for someone else, you don't get away with that now, you'll get sacked. There are certain things that have made it more difficult for ourselves as trade unionist but the most recent ones have been the ballot procedures, the companies can deem your ballot unlawful because of nit picking: you've got to give locations of work, numbers for each location, job title...and it's very very difficult. That was under Mrs. Thatcher, that's when the miners strikes were on in the 80s, she put in stuff that made it difficult for unions to operate. The laws are there to make life difficult, and it does." (UNITE Edinburgh)*

En somme, les relations industrielles au Royaume-Uni sont principalement basées sur la négociation collective malgré l'introduction de certaines lois encadrant les droits et obligations des syndicats.

### Les employés

La ville de Edinburgh embauche l'équivalent de 16341 employés à temps plein.<sup>19</sup>

Ces employés sont répartis dans les différents départements de la manière décrite au Tableau 8:

**Tableau 3: Proportion d'employés par service en 2010**

Children and Families (Non-Teaching)	22,6%
Children and Families (Teachers)	22,3%
Services for Communities	19,4%
Health and Social Care	18,2%
Corporate Services	9,3%
City Development	4,4%
Finance	3,8%

Source:[http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council\\_information\\_performance\\_and\\_statistics/873/key\\_facts\\_and\\_figures/3](http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council_information_performance_and_statistics/873/key_facts_and_figures/3)

En ce qui concerne la satisfaction des employés de CEC, un récent sondage a

<sup>19</sup>[http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council\\_information\\_performance\\_and\\_statistics/873/key\\_facts\\_and\\_figures](http://www.edinburgh.gov.uk/info/695/council_information_performance_and_statistics/873/key_facts_and_figures)

estimé que 61% des employés étaient satisfaits du travail de la direction. Cependant, seulement 19% d'entre eux s'accordaient pour dire que l'administration répondait efficacement au changement.<sup>20</sup>

La relation entre les employés et l'employeur varie selon le niveau et le département:

*"(...) people feel valued by their immediate supervisor but not by the people upstairs. They work in local government because they get something out of providing the service. And you know they are committed to services, it's not just a job kind of thing. And most think there isn't enough communications. I think it varies around departments in terms of cultures you know. I think in social work, you will find people really quite protective of their front line managers because it's the kind of job where you need that kind of relationship and support. But I do find the central management distant (...) But overall, industrial relations and relationship with management and workers has, in my view, in the last 17 years got worse. That is a symptom of the retrain on finance, having to do more and more with less and less people. We've lost in local government in Scotland 7000 people in the last few years. And of course, the managers get leaned on from above and are leaning on below. (UNISON Edinburgh)*

Les relations peuvent aussi souffrir lorsqu'il y a d'importantes négociations:

*"It varies. (...) we're in the middle of a dispute at the minute so [relations are] not the greatest just now eh! That can be said. The relationship between employer and employees has been very strained the last 10 months. It depends on how things are...put it this way: in a dispute, they're going to be bad, and when we're not in a dispute, things are not so bad. In my time anyway, this is when the relationship has been the most strained due the issues our members are facing, whether it is modernising pay, or the threat of getting outsourced. So, difficult times is the way I would describe it (now)." (UNITE)*

Dans l'ensemble, les relations entre les employés et l'employeur dépendent du contexte et des enjeux. Par conséquent, plusieurs employés se fient à leur

---

<sup>20</sup>

[http://www.edinburgh.gov.uk/download/downloads/id/2047/service\\_plan\\_for\\_finance\\_2010-13](http://www.edinburgh.gov.uk/download/downloads/id/2047/service_plan_for_finance_2010-13)

syndicat pour les représenter et défendre leurs intérêts.

### **3.1.2 - Représentation des Employés**

Le système de représentation syndicale au Royaume-Uni permet aux employés d'être membres du syndicat de leur choix, peu importe leur emploi ou département. Quatre syndicats représentent les employés de la ville d'Edinburgh : NASUWT (National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers), GMB (General Municipal Boilermakers), UNISON et UNITE.

Les deux principaux syndicats négociant avec « City of Edinburgh Council » (CEC) sont UNISON et UNITE. Le syndicat NASUWT est l'association des professeurs qui négocie les salaires et conditions de travail au niveau national. Le GMB est le plus petit des syndicats à Edinburgh, comptant moins de 100 membres dont la plupart d'entre eux occupent des positions managériales. Le GMB n'est cependant pas reconnu par l'employeur en raison du peu de membres que le syndicat représente. Nous avons rencontré UNISON et UNITE en 2010, lorsque la coalition Liberal Democrat-SNP était toujours au pouvoir.

#### **A) UNISON**

UNISON Edinburgh est le syndicat le plus important, comptant plus de 8000 membres. Ses membres se retrouvent dans la majorité des services de la ville - travailleurs sociaux, ergothérapeutes, éducateurs dans les centres de la petite enfance, jardiniers, travailleurs de métiers, professionnels, etc.

La section locale ("branch") compte environ 150 délégués syndicaux ("shop stewards"). Elle compte aussi un certain nombre de comités: Service Condition Committee, Policy and Finance Committee, Branch Committee, Communication and Education Committee, Health and Safety Committee et le Equalities Committee. Le plus important de ces comités est le "Service Conditions Committee" qui est responsable des négociations, de la représentation des membres et la coordination des délégués syndicaux. En plus, plusieurs groupes

sociaux sont soutenus par la "branch" tels que le « Womens Group », le « Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Group », le « Disabled Members Group » et le « Black Members Group ».

Présentement, UNISON Edinburgh a deux personnes libérées à temps plein et quatre à temps partiel. La libération des délégués syndicaux se fait au besoin et est appliquée différemment selon le gestionnaire de premier niveau:

*"Most stewards say "I'm going to go and do this disciplinary". Others are more formal. Technically, you're meant to apply for it. It's getting tighter and it's getting more and more difficult. On two fronts: one is some managers are really very difficult. And some just don't understand the law. The further you get down, the less they seem to understand the law." (UNISON Edinburgh)*

Malgré le fait que les représentants peuvent être libérés au besoin, il reste difficile pour les délégués de trouver le temps pour s'occuper des questions syndicales:

*"It's so difficult for people to actually take time off. Most stewards become stewards because they want to be part of the Union, want to represent members. But because they are all so quite committed to the task and the job, they don't easily walk away from their jobs. I am allowed time off but I take it very rarely. I'm here at 3.30 this afternoon, usually I'd be here at the end of play. If I do go away from work, who else does my work? You have to come back and catch up on it. So it's getting harder on those two fronts. But the biggest one isn't with the council being overly hard on the time off, it's people not being able to find the time." (UNISON Edinburgh)*

UNISON Edinburgh offre à ses membres la possibilité de participer à une variété de formations. La formation de base pour devenir délégué syndical est offerte par la centrale mère, le Trade Union Congress (TUC). Les cours complémentaires sont ensuite offerts par UNISON Scotland: griefs et procédures disciplinaires, santé et sécurité, équité salariale, relations publiques et création de sites web. Ces cours sont offerts principalement aux représentants et délégués syndicaux.

L'assemblée générale de UNISON Edinburgh a lieu chaque année. En plus, le syndicat peut organiser des assemblées d'urgence lorsque nécessaire. Cependant, le syndicat préfère recourir le moins possible aux assemblées générales. Compte tenu du taux relativement faible de participation aux assemblées, les représentants préfèrent rencontrer les membres dans leurs milieux de travail:

*"(...) even last year, the annual general meeting with "single status" coming up, with people knowing that the cuts were ahead and all the rest, we only had 200 people out of the 8000. It's not the best way to communicate with members. Traditionally, it's the way you do things. But, it's not the best way to engage and hear what members are saying. Neither is a ballot because less than half of them will actually fill in the ballot. Going out to workplaces and hearing what people are saying is a much much better way to do it. We're able to do that also via the website as well on bigger issues and we get a fair response on that, maybe 200 or 300 people say something they wouldn't have said elsewhere." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, les représentants syndicaux utilisent divers moyens pour communiquer avec les membres: site web, journal et communiqués. Il y a aussi plusieurs réunions départementales afin de donner la possibilité aux membres de partager leurs expériences spécifiques à leurs lieux de travail. Les représentants syndicaux utilisent aussi les "walkthrough":

*"It's just going to one of the big offices and walk through it. As a membership officer, I've set up stalls in some of the big offices. I do it informally, I have to go to some of the biggest offices and I don't intend it to be a walk through...! But yes, ask any member if the communication is good, they'll say no until they're in the middle of something and spotted stuff." (UNISON Edinburgh)*

Selon les représentants de UNISON Edinburgh, la relation entre le syndicat et les membres est bonne, même si certains membres ont des attentes difficiles à combler. Les représentants reconnaissent cependant que les relations ont beaucoup changé au cours des 20 dernières années. En effet, pour plusieurs, faire partie d'un syndicat est en quelque sorte équivalent à une police d'assurance:

*"(...) in general, most members' relationship with their union is one of a relationship with an insurance company. They see it as an insurance - they pay their subs, in times of trouble, they'll get someone to represent them and they'll get free legal advice. (...) And again, say 20 years ago, the vast majority would be because you should be in a union, and your dad said you should be in a union...we're in a different world now." (UNISON Edinburgh)*

Les membres sont généralement solidaires et sensibles aux problématiques de leurs collègues. Cependant, cette solidarité est plus fragile lorsque vient le temps d'agir en commun et dépend beaucoup des circonstances du conflit en question. Par exemple, la grève des éducatrices des centres de la petite enfance a donné lieu à beaucoup d'encouragements et d'appui des autres membres du syndicat, principalement en raison de la nature de leurs emplois: *"(...) nursery nurses, you know, it's kind of the job that everybody likes kind of thing." (UNISON Edinburgh)*. Il existe aussi certaines tensions entre les employés de première ligne et les cols blancs. Le syndicat fait de son mieux pour expliquer aux membres que la bureaucratie est nécessaire au bon fonctionnement des services, prenant l'exemple des services sociaux où présentement il n'y a pas assez de soutien administratif.

Généralement, les membres sont d'accord avec les décisions prises par le syndicat. Par contre, il arrive que les membres ne soient pas nécessairement au courant des décisions et même parfois, se fient aux rumeurs parfois n'étant pas entièrement vraies. UNISON Edinburgh reconnaît qu'il est essentiel d'avoir l'appui de ses membres. Ainsi, les représentants adoptent une stratégie de communication continue afin de s'assurer que les membres soient au courant et satisfaits des décisions prises:

*"I think, in general, we soon find out if they don't approve of something...you don't hear much if they do. But we soon find out about it if they're not happy. And the sensible stewards will feedback to you saying "members aren't with us, let's take a step back". There was an old communist mate of mine who used to say that the secret of trade unionism was to be one step ahead of your members and the failure was to be 2 steps ahead. We do have a leadership role, we know things that largely they don't know - we*

*communicate those, analyse them, advise them, give a bit of leadership. But we also have to be sure that they're with us."*  
(UNISON Edinburgh)

Les demandes les plus courantes des membres envers le syndicat concernent les griefs. Le nombre de griefs a grandement augmenté au cours des dernières années:

*"We are dealing with far more formal grievances and disciplinaries than we've ever dealt with. And an awful lot of formal grievances are not needed. (...) when you had the stewards in every workplace very often these things would be just sorted out, you just go speak to somebody. Adding to that, people in general are more litigious, you know, people have a small dispute with their boss and they are phoning up here wanting legal representation. But yes, as the tensions come in from having to provide the same service with less and less resources, the tensions lift."* (UNISON Edinburgh)

Certaines de ces demandes personnelles sont faites de manière abusive: *"Ask my colleague through the front office! "I want it done now!" As is the nature of society, people I think now find it hard to demand something without getting abusive. (...) They look for conflict right away."* (UNISON Edinburgh)

Les membres font parfois pression pour que certaines décisions soient prises par le syndicat. Par contre, le syndicat essaie toujours d'avoir le consensus des membres plutôt que suivre l'avis et le désir d'une minorité militante. Par conséquent, le syndicat s'informe régulièrement de l'opinion des membres pour ensuite mieux les guider vers une stratégie collective conforme à leur position. Généralement, lorsque les membres votent pour faire la grève, ils se mobilisent en grand nombre. La grève des éducatrices des centres de la petite enfance en 2004 en est un bon exemple.<sup>21</sup> De plus, la mobilisation des membres se fait toujours dans le cadre d'une stratégie globale. Les membres savent que la grève est souvent un outil de négociation:

*« (...) very often when people are saying "You ought to strike about this ! » (...) And we shouldn't be here demanding people come on*

---

<sup>21</sup> <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/3514227.stm>

*strike every single day; they elect us to avoid that happening, not to create that type of situation. So, when an issue faces them they do. By and large, people don't engage with the union on a day to day basis. (...) people are far more sensible than people give them credit. When you say you're going for a pay claim of 5%, there is no member out there, apart for some, maybe some of the hard left, that say "right, you settle for nothing else but 5%". The average member knows 5% - maybe we'll get 3%, they know it's bargaining." (UNISON Edinburgh)*

Il reste difficile de mobiliser une partie des membres. Le syndicat pense faire de son mieux pour les convaincre à se mobiliser:

*"The last thing you ever want is a failed industrial action (...) people are not as political as they used to be. They don't sometimes understand some of the things that are happening, what the logical conclusion of it will be. They sometimes have a level of apathy about it." (UNISON Edinburgh).*

Communiquer régulièrement avec les membres pour expliquer les problématiques est la meilleure façon que le syndicat a trouvé pour sensibiliser et motiver les membres à se mobiliser le temps venu.

UNISON Edinburgh est soutenu par le Trade Union Congress (TUC), la centrale mère regroupant l'ensemble des syndicats au Royaume-Uni, ainsi que le Scottish Trade Union Congress (STUC) qui est la section régionale écossaise du TUC. UNISON est aussi soutenu par UNISON UK, la centrale syndicale nationale, et par UNISON Scotland, étant l'instance régionale. UNISON Edinburgh participe aux conférences de ces trois organisations. Cependant, la majorité des services sont offerts par UNISON Scotland. Ces services sont de toutes sortes telles que les formations et services d'imprimerie. De plus, UNISON Scotland offre aux sections locales des conseils d'ordre légal, stratégique et procédural. À chaque section locale est assigné un représentant permanent (officer) de UNISON Scotland et le niveau d'implication de ces représentants permanents dépend essentiellement de l'autonomie de la section locale. Dans le cas de Edinburgh UNISON, la majorité de ses représentants locaux ont plusieurs années d'expérience ce qui assure à la section locale une certaine autonomie et

indépendance. Par contre, depuis quelques années, la section locale a dû faire appel aux services de l'instance régionale, principalement dans le cadre des négociations sur l'équité salariale.

La section locale communique régulièrement avec les représentants des autres sections locales des autres syndicats à Edinburgh. En effet, plusieurs négociations avec l'employeur sont faites en tandem avec UNITE Edinburgh. La section locale a aussi l'occasion d'échanger avec d'autres sections locales à l'extérieur d'Edinburgh lorsqu'elle participe aux différents événements organisés par les TUC. Cependant, ces échanges ne se poursuivent pas à l'extérieur de ces événements.

UNISON Edinburgh communique avec les citoyens d'Edinburgh principalement par le biais des journaux locaux tel que le Edinburgh Evening News. La section locale maintient de très bonnes relations avec les journaux locaux et a toujours l'occasion de donner son point de vue. De plus, elle organise parfois des campagnes pour sensibiliser les citoyens. Ces campagnes utilisent surtout des dépliants et affiches comme moyen de communication. Récemment, la section locale a distribué une multitude de dépliants aux citoyens dans le cadre d'une de leurs campagnes souhaitant illustrer à la population l'importance des services offerts par la ville.<sup>22</sup> UNISON Edinburgh organise aussi des rencontres avec le public ainsi que des manifestations. Récemment, elle a organisé une manifestation contre les coupures dans les services publics invitant la population à y participer.<sup>23</sup>

Dans le cadre de certaines campagnes, le syndicat implique aussi différents groupes communautaires:

*"At the moment we're kind of linking in with a number of organisations in terms of home care campaigns, group pensions*

---

<sup>22</sup> <http://www.unison-scotland.org.uk/publicworks/adayinthelife.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.unison-edinburgh.org.uk/publicworks/betterway/demoleafletversion2.pdf>

*associations, disability groups, the big school meals campaigns. We have close links with a number of environmental groups, joint working with them. (...) And we like to look for where have a common interest, we might not agree on everything but if we agree on this one thing we can work together and very often provide them with resources and help them" (UNISON Edinburgh).*

Cependant, les liens avec les groupes communautaires ne sont pas courants et ont tendance à avoir lieu seulement lorsqu'il y a une certaine problématique en commun.

UNISON Edinburgh, comme tous les syndicats au Royaume-Uni faisant partie du TUC, a un lien direct avec le parti politique du « New Labour ». Une partie des cotisations syndicales vont directement au financement de New Labour en échange d'une part d'influence dans certaines décisions du parti (par exemple, la voix des syndicats compte pour un tiers du vote lors de l'élection du chef du parti). Le « New Labour » recrute aussi des représentants à l'intérieur des syndicats au pays.

UNISON Edinburgh croit important d'être en communication avec tous les partis politiques. Puisque les gouvernements de coalitions sont maintenant de plus en plus fréquents en Écosse, il devient essentiel pour le syndicat d'entretenir des liens avec tous les partis. Entre autres, les représentants assistent aux congrès de chaque parti. De plus, la majorité des politiciens et représentants syndicaux au niveau local se connaissent depuis longtemps, ce qui facilite beaucoup ce type d'échanges. Par contre, suite au changement d'administration SNP-LibDem au niveau municipal en 2007, communiquer avec le conseil municipal est devenu plus ardu que lorsque New Labour était au pouvoir. UNISON Edinburgh considère qu'il est difficile d'obtenir des réponses définitives des conseillers au CEC puisque la coalition SNP-LibDem ne semble pas avoir de ligne d'entente commune.

Même lorsque Labour n'est pas au pouvoir à Edinburgh, la section locale

continue à tenir les travaillistes au courant des différentes problématiques affectant leurs membres, et vice versa. Reste que les représentants syndicaux à UNISON Edinburgh pensent que la section locale devrait faire mieux pour influencer les décisions prises par « New Labour »: *"We don't do enough of going into Labour and changing Labour rather than sitting back waiting for it to change."* (UNISON Edinburgh) Ainsi, les représentants souhaiteraient mieux utiliser la relation privilégiée qu'elle a avec le parti travailliste.

UNISON Edinburgh utilise une multitude d'approches pour répondre aux problématiques qu'elle rencontre. Elle admet avoir surtout recours à des approches d'opposition et défensive lorsqu'il est question de changements aux services publics. Et souvent, cette approche change au fur et à mesure, développant en une approche plus proactive.

*"We opposed the creation of the Children and Families department. I thought we made a very good argument to oppose it, and I think we were right actually because it cost an awful lot of money that didn't deliver on the ground. It created a whole pile of managers who have now since all gone on early retirement. However, once it came in place, we then engaged with the process of creating it. We got in there to make sure things were happening the way it should. So there is a point up to, and it's the same with privatisation, where we have to oppose it in terms of our members. But when you get to the stage where it's a done deal, then you have to go in and engage in that process. So if it's you know a private company taking over the service, you go and speak to the private company and see where we can do business together, how we can protect our members. But I think that trade unions by and large tend to be reactive rather than pro-active. And it's a pity because we made an attempt in 2000 to be pro-active. We made another attempt in 2005. Politicians don't very much like it I don't think, they are very suspicious of it. "* (UNISON Edinburgh)

Généralement, les membres de UNISON Edinburgh ne sont pas vraiment favorables au changement. Cependant, les changements peuvent parfois être une opportunité pour le syndicat de donner son avis sur les solutions et la mise en oeuvre. En plus de s'impliquer, le syndicat aide ses membres à s'adapter aux changements: *"I think we have kind of engaged, we've learned about how to help*

*members through that change. And get down a part of a road with members where they start to then envisage themselves in the new structure and lets get on with it." (UNISON Edinburgh)*

La vision de UNISON Edinburgh par rapport aux services publics reprend la campagne de UNISON Scotland "Public Works".<sup>24</sup> Le premier aspect de cette vision est de garder les services publics à l'interne afin d'en préserver la qualité, la transparence et l'accessibilité:

*"(...) we have said all along we think that public services are best delivered by an in-house workforce. And we think that for a number of reasons, but not least there is an accountability there, somebody can complain. If they want they can complain to their councillors and their councillor can do something about it, rather than if it's a private contractor. (...) But we've not to forget that local authorities came about because these private companies were failing to deliver these services. They were nationalised if you like because the infrastructure could not run hoping a private company would provide it one way or another."*

Le deuxième aspect de cette vision est de financer adéquatement les services publics. Ainsi, la section locale aimerait voir le système de financement des services municipaux réformé afin de rendre les municipalités plus autonomes et moins dépendantes des subventions gouvernementales. Finalement, cette vision est complétée par l'implication des citoyens. UNISON Edinburgh pense aussi que l'opinion des citoyens devrait être un facteur important dans les décisions en matière de prestation des services publics.

## B) UNITE

UNITE Edinburgh compte environ 1200 membres dont la plupart sont des cols bleus: *"(...)the profile of our membership is mostly male manual workers who are members within refuse collections, gardeners, street cleaning, toilets attendants, waste disposal. » (UNITE Edinburgh)* La section locale compte aussi un certain nombre de cols blancs, gestionnaires et travailleurs sociaux parmi ses

---

<sup>24</sup> <http://www.unison-scotland.org.uk/publicworks/index.html>

membres.

Environ 16 délégués syndicaux et trois représentants syndicaux forment l'exécutif syndical de UNITE Edinburgh. Les trois représentants, le secrétaire de la section locale, le responsable des délégués syndicaux ("convener") et le trésorier, sont entièrement libérés par l'employeur. Les délégués quant à eux sont libérés au besoin:

*"For example, if there is a disciplinary hearing or an investigation, or a grievance or a review meeting or whatever, the stewards get their time paid off released to attend these things. With regards to courses, I've never encountered any difficulties. I wanted stewards going on a 2 days course or a week long course, to get paid release. The council weighs up the balance, the need to service, do we need that steward that day to carry out certain work...but I've never encountered any difficulties getting stewards released for training or to attend meetings that are relevant. I couldn't complain about that, it's something that does happen and I'm quite happy about the way things operate that way. As opposed to the private sector, I suspect it's more difficult to getting full time paid released for all that kind of stuff, to attend courses. And local government, it's not perfect but the management obviously acknowledge that collective bargaining takes place and that happens so, yeah."  
(UNITE Edinburgh)*

La section locale organise des rencontres mensuelles pour ses membres. Elle organise aussi des réunions pour les délégués syndicaux qui leur permettent d'échanger sur différentes problématiques. La section locale n'a pas de comités spécifiques au niveau local, mais s'implique dans les comités nationaux.

Les formations offertes aux délégués syndicaux sont organisées par la centrale UNITE. À chaque année, UNITE organise des formations pour les nouveaux délégués syndicaux: cours d'introduction, santé-sécurité, négociation, égalité au travail et équité salariale. La centrale aide aussi ses membres à trouver des cours aux adultes.

UNITE Edinburgh utilise plusieurs moyens pour communiquer avec ses

membres: site web, courriels, journal et des rencontres mensuelles telles que mentionnées plus haut. Récemment, ces rencontres ont été plus fréquentes puisque le syndicat était, au moment des entrevues, en négociation avec l'employeur par rapport aux mesures d'équité salariale, le "Single Status". Plusieurs cols bleus ont vu leurs salaires réduits par l'employeur pour répondre aux obligations d'équité salariale. Ainsi, UNITE Edinburgh a augmenté le nombre de rencontres pour permettre aux membres d'exprimer leurs points de vue et leurs inquiétudes.

La participation des membres à ces assemblées est bonne, mais pourrait être mieux. Le nombre de membres participant aux assemblées a considérablement augmenté depuis l'introduction des mesures de « Single Status ». Chaque décision de l'exécutif de la section locale est mise au vote. Ainsi, le syndicat prend en considération l'opinion des membres pour chaque décision prise:

*"For example, last year under the modernising pay proposals, the membership were loud and clear - we want a ballot for industrial action. (...) So it's a lay member led union and they form how it goes forward at all times." (UNITE Edinburgh)*

Généralement, la relation entre les membres et le syndicat est bonne, mais parfois tendue lorsque la section locale est en négociation avec l'employeur. Ainsi, UNITE Edinburgh considère que les délégués syndicaux jouent un rôle essentiel dans le maintien des bonnes relations entre les membres et UNITE Edinburgh: *"If that shop steward structure, if it wasn't any good, the branch officials wouldn't be any good. You've got to have that working thing together going on..." (UNITE Edinburgh)*. En effet, la majorité des demandes faites par les membres sont faites par le biais des délégués syndicaux. Présentement, les membres souhaitent surtout avoir plus d'information sur les négociations actuelles. Malgré les pressions, les délégués syndicaux de la section locale réussissent tout de même à maintenir un lien positif entre le syndicat et les membres.

Les membres sont généralement solidaires et sensibles aux problématiques de leurs collègues:

*"For example, there are 4-5 groups of employees involved in this dispute, and they've all been solid in their approach to having to stick together to get a satisfactory conclusion to this dispute. Different groups have different issues as well though, you know. Where one group are affected by something it might not affect another group. At time, it's trying to see the bigger picture and not being detracted from that. The branch is well happy about how we've been through the dispute, and how they'll continue to be until we get what we want, or near to that." (UNITE Edinburgh)*

Ainsi, la section locale considère avoir beaucoup de facilité à mobiliser ses membres le temps venu. En effet, au moment des entrevues, les cols bleus faisaient la grève du zèle depuis plus d'un an et demi en raison des baisses de salaires suite aux réformes de "single status". Le syndicat est particulièrement reconnaissant de la solidarité de ses membres:

*"It has been solid and it's been extremely helpful to us union negotiators to have that back when you go forward and meeting with your employer and negotiate. (...) (It) has been painful for the members, for the loses they've incurred during this dispute. However, they do realise with the potential of monies they were going to lose, that it's important and the action took place and continues to take place until they get a position that is acceptable for our members." (UNITE Edinburgh)*

Cette solidarité est en quelque sorte le coeur de la section locale, lui assurant un certain pouvoir au moment des négociations.

UNITE Edinburgh est affilié au TUC, au Scottish Trade Union Congress (STUC) et à la centrale UNITE UK. Alors qu'il existe une section régionale de UNITE en Écosse, la majorité des services sont offerts par la centrale UNITE UK. Les services disponibles à la section locale par UNITE UK sont surtout de l'ordre légal et stratégique. Aussi, UNITE UK implique la section locale et ses membres en les tenant au courant:

*"I'm quite happy by the way the union nationally keeps us informed, what direction they are going in. For example, we had Derek*

*Simpson last week, and that kind of thing is good for that kind of face to face engagement with the membership. They are good, I'm quite happy with that. He was up last week explaining UNITE's political involvement in the upcoming elections and the part they play and obviously supporting the Labour party and obviously securing another term for us." (UNITE Edinburgh)*

La section locale est régulièrement en contact avec les autres syndicats à Edinburgh, soit UNISON et GMB: *"We manage to secure our position where we're all singing from the same hymn sheet. I meet with UNISON every week, a couple of times a week, our paths cross, so yeah a good working relationship. If you don't have that, you're struggling." (UNITE Edinburgh)*. La section locale est aussi en contact avec des syndicats dans d'autres municipalités. Ces échanges ont été particulièrement utiles pour les négociations concernant le "single status":

*"(...) you do look to other authorities and see what's happening with neighbouring council. It can be really quite good. For example, Kircaldy with the modernising pay, there is a 3 year protection for people that are losing pay where they are exiting their protection period where we've not even started. So you can pick the brains of your colleagues across the water to see what happens at certain stages because the whole 32 local authorities here in Scotland, each authority is at a different stage of single status: it's been implemented, not implemented, what part of the protection period. So very useful to engage with your colleagues in other authorities when they are going through similar issues, that's priceless to have that. That gives you strategically some insight- single status has never been done before. The unions have agreed to remove inequality within it's pay and grading structure. But it's not been without problems so it's good to go to other authorities for your colleagues and how they dealt with it if they are at a more advanced stage of that. So yeah, that's priceless, you need a network of people to see." (UNITE Edinburgh)*

UNITE Edinburgh communique avec les citoyens généralement par le biais des médias, entre autres le Edinburgh Evening News. Au cours du conflit concernant le « single status », la section locale a eu régulièrement l'occasion d'expliquer les problématiques actuelles des cols bleus dans les journaux.<sup>25</sup> Mais, l'opinion du

---

<sup>25</sup> <http://edinburghnews.scotsman.com/topstories/Union-rejects-bin-men-pay.5538453.jp>

public à l'égard des cols bleus pourrait être meilleure. Ainsi, le syndicat s'efforce de rencontrer le public en distribuant des dépliants pour mieux expliquer les différents enjeux aux citoyens:

*"A good example of that is the cuts that are now ongoing with Edinburgh council, the financial mess it's in, and potential for community centres to shut down so the trade unions and the public groups should be working more with each other than we currently do but it's important that that engagement takes place." (UNITE Edinburgh)*

Cependant, la section locale n'entretient pas de liens avec des groupes communautaires. Puisque la majorité de ses membres sont des cols bleus, il est plus difficile à trouver des points communs avec ce type de groupes. Cependant, UNITE maintient de forts liens avec le parti Labour à Edinburgh. Les responsables de la section locale sont régulièrement en contact avec les conseillers municipaux travaillistes pour les tenir au courant des différentes problématiques.

Face au changement, UNITE Edinburgh préfère s'impliquer plutôt que d'être exclu du processus entièrement. Ainsi, le syndicat juge pouvoir influencer les décisions finales prises par l'employeur:

*"You're always better to be at the party with that one than standing outside looking in. It's difficult, a lot of the financial difficulties that the council are currently facing, saying "right, we're making all these cuts to services to save money", then we are just kind of just reacting I suppose, but it's difficult because you get no warning. We as union are always trying to maintain in-house service provision and always trying to be on the ball that way to make sure that the service is run as it should be and highlighting to the council where areas that there has been mismanagement. And trying to rectify things and keep jobs and influence how the council operates because the council doesn't always get it right." (UNITE Edinburgh)*

En participant au processus de réorganisation, la section locale avance ses propres solutions.

*« We cannot be in a game when we oppose everything, because we know they might not like that and we wouldn't be getting very*

*far if that's all we do. The difficult situations you sometimes find yourself you have to try and influence and go through it. But the union is always suggesting ways of improvement, or suggesting how things should be done, or shouldn't be done in terms of delivering the services. Because we're proud of the services our members provide to the public. Always looking at if management are falling down whatever area might be, it wouldn't take us long to say what we think. Improve the thing what ever it is, engagement and that kind of thing." (UNITE Edinburgh)*

Le processus en place pour la réorganisation des services encourage le syndicat à collaborer avec l'employeur. Ainsi, le syndicat voit ceci comme étant une occasion d'influencer les décisions pour ensuite arriver à une entente.

### **3.1.3 - L'employeur**

Les syndicats à Edinburgh font partie intégrante du processus décisionnel, et ce depuis des décennies. Le fait que Labour était au pouvoir jusqu'en 2007 a beaucoup favorisé cette collaboration. Puisque la majorité des gestionnaires et des représentants syndicaux se connaissent depuis plusieurs années, les gestionnaires sont habituellement ouverts aux suggestions des syndicats et même peuvent décider de prendre des décisions conjointement. Ainsi, la relation entre les syndicats et les gestionnaires est bonne. Entre autres, la collaboration entre les deux parties aide à régler certains problèmes ponctuels, rapidement et sans vagues.

*"It's a working professional relationship, they know where we're coming from, we're there to protect our members and they are there to get the best they can for the council tax. They don't necessarily, but they can very often go hand in hand." (UNISON Edinburgh)*

Les syndicats étaient même allés jusqu'à suggérer en 2000 de former un partenariat avec l'employeur. Cette proposition a été refusée par le Conseil de ville mais les négociations et la collaboration informelle restent positives.

Par contre, depuis le changement d'administration en 2007, communiquer avec l'employeur est plus difficile. Puisque les gestionnaires dépendent souvent des décisions des conseillers, le syndicat communique aussi avec les conseillers au

pouvoir. En plus du fait que plusieurs des conseillers au pouvoir n'ont que très peu d'expérience en politique, le partenariat entre les Lib Dems et le SNP peut être chaotique. Il est parfois difficile de savoir la position véritable de l'administration face à certaines problématiques. Il arrive même que les deux partis se contredisent sur certains points. Ces conditions rendent les négociations difficiles pour les syndicats.

Les relations entre les gestionnaires et les syndicats ont été beaucoup affectées par les mesures de "single status" introduites en 2008. Peu importe les suggestions du syndicat, les gestionnaires et conseillers ne veulent pas négocier.

*"Negotiated in 1999, we entered our first negotiations in 2001 and we've been trying to negotiate ever since. (...) Of course it's being implemented at a time of huge cuts as well. We have struggled to negotiate on this. I have never seen an issue where there really has been no negotiation at all. (...) there are people who will gain, not a lot but people will gain. But there are people losing as much as 4000 pounds a year, at the end of 3 years, that's ridiculous. And in Edinburgh, people like home carers are gainings pence and a few pounds a week where as in most other local authorities they've gained quite considerably. And one of the huge tensions we have with them, they are trying to privatise areas of home care, because if they privatise it, they don't have to pay equal pay. (...) One of our big arguments about cuts in local government at the time of recession is that it won't just cut local government, it'll cut also all the private industries that rely on local government for all the contracts." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, les relations sont plus hostiles depuis 2008 en raison de ces problématiques. Malgré ces tensions, City of Edinburgh Council continue à reconnaître les syndicats et continue à les consulter lors de la prise de décision. Les gestionnaires et l'administration au pouvoir prennent rarement des décisions à l'encontre des conventions collectives. Lorsque des décisions sont prises à l'encontre de ces conventions, c'est souvent par erreur. En effet, les responsables des syndicats sont beaucoup plus informés du contenu des

nombreuses conventions collectives et s'empressent à corriger les gestionnaires lorsqu'il y a erreur.

Généralement, les gestionnaires partagent les informations pertinentes avec les syndicats. Chaque département a un comité où les délégués syndicaux et les gestionnaires prennent des décisions conjointement. Cependant, depuis quelques années, il y aurait un peu moins de transparence. Ainsi, le syndicat a dû utiliser à quelques reprises la loi de l'accès à l'information pour obtenir certains détails que le conseil était peu enclin à partager. *"I wouldn't say it's a huge problem information sharing but there is a cultural issue coming in in the senior part of HR in this council that is not as open as it used to be."* (UNISON Edinburgh) Malgré ces quelques réticences, l'employeur est favorable à la participation des syndicats par les processus établis et voit le partage d'information comme étant essentiel à cette collaboration.

Mais, cette collaboration ne vient pas sans demandes de concessions. La demande de concessions fait partie du processus de négociation: *"it's quid pro quo, make a concession there, get a wee bit more there."* (UNISON Edinburgh). La demande de concession diffère surtout selon la problématique. En ce qui concerne les griefs, la demande de concessions est habituellement raisonnable, faisant partie du processus de résolution de problème. Par contre, dans le cas des négociations de "Single Status", selon le syndicat, les demandes de concessions sont excessives. Ainsi, les négociations ne progressent pas aussi rapidement qu'elles devraient.

La plupart du temps, le conseil de ville CEC implique les syndicats dans la prise de décision: *"(..) they do take on board stuff we say and we do manage to influence how they are thinking."* (UNITE Edinburgh) Par contre, dans certains cas, l'invitation à participer au processus décisionnel semble être que pour la forme. Dans certains cas, les décisions sont prises par Edinburgh Council avant que les syndicats ne soient consultés. Ainsi, les gestionnaires informent les

syndicats des décisions prises et cherchent plutôt à collaborer sur la mise en oeuvre des décisions. C'est surtout le cas lorsque l'employeur sait que le syndicat ne sera pas favorable aux solutions proposées:

*"They are asking us at the moment to become engaged in terms of how do we make 90 million cuts over 3 years and what we do about outsourcing and privatisation. (...) So we're in this very much in an information sharing basis at the moment rather than a joint decision making. And we can't go into a joint decision making process when a) they will not say that the council is the preferred bidder. b) They will give any guarantee that they won't compulsorily sack people. If they could give us those 2 bits, we would" (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, dans les cas où le syndicat ne peut pas changer les intentions de Edinburgh Council, la participation au reste du processus est difficile pour le syndicat puisque les décisions prises par l'employeur vont à l'encontre de leurs principes.

#### **3.1.4 - La gestion de la prestation des services municipaux**

La majorité des services municipaux de City of Edinburgh Council sont dispensés par les employés de la ville. Lorsque le "Best Value" a remplacé le « Compulsory Competitive Tendering » en 1998, plusieurs services ont été réorganisés afin de répondre aux exigences de la loi et éviter que la prestation de certains services soit sous-traitée.

Certains services de la ville sont tout de même sous-traités, particulièrement lorsque ce sont des services spécialisés ou ponctuels. Par exemple, l'organisme à but non lucratif « Bernardos » offre des services sociaux de petite enfance spécialisés pour le département Children and Families de Edinburgh Council. La ville embauche aussi régulièrement des consultants tels que KPMG, Deloitte et certains cabinets d'avocats. De plus, certains départements sont maintenant des organisations ou fiducies indépendantes tels que Edinburgh Leisure et Lothian Buses.

Selon les syndicats, les gestionnaires à CEC ne semblent pas percevoir le

secteur privé comme étant plus efficace que le secteur public. En dépit du désir de certains politiciens, ayant une vision plus néolibérale en matière de gestion des services publics, de les sous-traiter, les gestionnaires préfèrent suivre le processus d'appel d'offres déjà établi. Malgré le fait que le secteur privé peut être perçu par les gestionnaires comme étant moins cher, il est rarement considéré comme étant plus efficace ou de "Best Value".

Le coût du service est la principale motivation des gestionnaires lorsque la sous-traitance devient une option:

*"I think if you said to the head of health and social care « Here is all the money you need to employ your own home helps », he would not be farming it out. Cost is the issue, not efficiency. It's not efficient for us to have to have a back up service for a privatised service. It would be far more efficient if we were running it in-house and able to do it in a flexible way." (UNISON Edinburgh)*

Cependant, les gestionnaires voient tout de même utile de comparer le secteur public et privé. Tel que déjà mentionné, chaque service doit démontrer le "Best Value" en terme de qualité, efficacité et prix. Ainsi, le secteur privé est souvent utilisé comme comparateur pour assurer l'efficacité des services. Même s'il est parfois difficile de suivre le modèle de "Best Value" pour certains services (par exemple, les services sociaux), ces comparaisons aident à s'assurer que les services soient concurrentiels sans devoir les sous-traiter.

L'opinion publique n'affecte pas directement les gestionnaires. En effet, ce sont les syndicats et les partis d'opposition qui sont les principaux groupes de pression à Edinburgh. Par contre, les élus répondent parfois aux pressions des citoyens. Ainsi, les inquiétudes du public peuvent parfois se rendre aux gestionnaires lorsqu'un ou plusieurs conseillers décident de prendre un dossier en main, surtout lorsque les élections municipales approchent. Les citoyens peuvent aussi faire pression sur l'administration de la ville lorsque certains changements les affectent directement. Par exemple, lorsqu'une école primaire a dû fermer il y a quelques années, un groupe de parents a fait pression sur leur

conseiller municipal pour faire changer cette décision. Par contre, la plupart du temps, la gestion des services suit son cours habituel sans vraiment devoir considérer l'opinion publique. La priorité pour les gestionnaires à Edinburgh Council est surtout la revue annuelle de Audit Scotland.

Cependant, depuis quelques années, l'approche de CEC change peu à peu. Récemment, les conseillers envisagent de plus en plus à sous-traiter les services municipaux. Le plus récent exemple de ce changement d'attitude est la consultation en cours nommée "Alternative Business Models" où la sous-traitance est mise de l'avant comme principale solution. Ce qui motive cette consultation est surtout la réduction des coûts en raison des pressions budgétaires:

*"(...) this is not an alternative business model that looks at a different way of providing the services, it's an alternative business model that tries to provide these services for less money. And if you didn't have these huge cuts coming their way, they wouldn't be looking at it." (UNISON Edinburgh)*

Par conséquent, les syndicats sont certains que le résultat de cette consultation sera des pertes d'emploi, la réduction des services aux citoyens et la perte d'imputabilité des conseillers.

De plus, les syndicats s'opposent à la sous-traitance, surtout lorsque les services en question peuvent être dispensés par les employés de la ville de manière efficace :

*"Privatisation and outsourcing typically pushes down job rates, pushes down job security, pushes down pensions, and pushes down service delivery at the end of the day. The prime example is the health service where they outsourced many functions which in the last 4-5 years they started to bring back in-house, basic things such as cleanliness. And I suppose the final thing is accountability - who do you complain to? So we are not opposed to contracts to private industry contracting to the council. That has always happened. (...) But in general, the core services, the reason these core services are run by local government is because the private sector couldn't do and didn't do it effectively." (UNISON Edinburgh)*

UNITE abonde dans le même sens:

*"We vigorously defend keeping public services in-house. We think our members deliver best value. (...) the clients get the best services with having these services in-house as opposed to something contracted out where it becomes an issue of how much money they can make as opposed to the quality of the service that can be delivered." (UNITE Edinburgh)*

Les syndicats sont généralement prêts à participer au processus de "Best Value". Mais, puisque la ville regarde de plus en plus à couper dans les services municipaux, les syndicats craignent que le "Best Value" ne serve de prétexte pour aller en sous-traitance. Ainsi, les syndicats continuent à faire pression sur l'employeur pour éviter que les services soient sous-traités et, en parallèle, s'impliquent dans le processus d'appel d'offres.

### **3.1.5 - L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

Au cours des années, l'implication des syndicats dans la gestion de la prestation des services municipaux a été influencée par différents facteurs: la venue du Compulsary Competitive Tendering, celle du "Best Value", les fusions municipales et le changement de parti au pouvoir. La participation au processus d'offre de services a été essentielle pour défendre les emplois de leurs membres. Et, tel que mentionné plus haut, l'implication des syndicats dans le processus décisionnel est encouragée par l'employeur la plupart du temps :

*"The service delivery, within the council there is a procedure called an organisational review procedure (...) where the council come to us and say they want to make changes in certain areas, different ways of working and all that kind of thing. And we would have an input into where we see things going as well. And the council, to be fair on them, are quite good on getting the views of the trade unions and trying to come to some sort of agreement regarding reviews and stuff." (UNITE Edinburgh)*

Ainsi, selon cette convention collective avec UNITE, le City of Edinburgh Council doit habituellement consulter les syndicats avant d'introduire un changement

organisationnel ayant un impacte sur les conditions de travail de ses employées. En pratique, ce n'est pas toujours le cas. En effet, le niveau d'implication des syndicats au processus décisionnel dépend principalement de la volonté de l'employeur. Dans certains cas, les décisions sont prises conjointement au cours d'un processus de consultation formel. Reste que, dans d'autres cas, les syndicats n'ont pas l'occasion de s'impliquer.

C'est surtout au niveau de la négociation des conditions de travail que les syndicats s'impliquent. Par contre, il arrive que les syndicats s'impliquent aussi dans la réorganisation des services. Ils participent surtout lors de l'élaboration des solutions et la mise en oeuvre. De plus, les syndicats fournissent du feedback aux gestionnaires pendant et après la mise en oeuvre:

*"We would be in a monitoring role, feedback as to how it's working because sometimes up here in the council aren't quite sure what's happening down here, and they think something is happening and it's not. So you feedback....That's one way." (UNISON Edinburgh)*

Ceci ouvre parfois la porte aux syndicats à participer davantage.

Dans d'autres cas, la décision de CEC est déjà prise. Par conséquent, les syndicats doivent s'opposer et faire pression: *"(...) our experience I suppose over the last 10 years is that consultation has been "this is what we're going to do" rather than saying "we're considering this, do you want to come on board with us". (UNISON Edinburgh).*

Les syndicats s'impliquent dans le processus décisionnel à divers niveaux selon la problématique. La majorité du temps, les syndicats s'impliquent au niveau départemental. Ils peuvent aussi s'impliquer au niveau du comité exécutif.

De plus, les syndicats s'impliquent parfois dans la gestion de tous les jours des services, et ce, de manière informelle:

*"(Managers) are there to manage. We would come involved when there is a problem or a grievance. If everything is going tickety boo*

*(we won't). But we will come involved when warnings start coming up. Local stewards, I suppose they do have their influence on the management of it on the day to day stuff, discuss things, day to day stuff, generally how we're providing the service." (UNITE Edinburgh)*

Malgré que les syndicats puissent participer au processus décisionnel de différentes manières, ils ont rarement le dernier mot et la décision finale est celle des conseillers et des gestionnaires:

*"Ultimately, the council and the elected will decide where it goes. It's not a case of just wait and see what happened. That process of tendering will take place but at the same time the council are meeting with council management to get the service in-house better to protect ourselves from getting outsourced." (UNITE Edinburgh)*

Par contre, les syndicats considèrent avoir un bon degré d'influence considérant le faible nombre de licenciements depuis les 15 dernières années. Mais, une fois de plus, ceci dépend des enjeux: « *Sometimes it has an effect and sways decisions but sometimes it defers decisions being made and sometimes it doesn't have any effect.* » (UNITE Edinburgh). De plus, lorsque les décisions sont prises conjointement, ces décisions sont toujours issues d'un compromis des deux parties.

En somme, l'implication des syndicats dans la gestion de la prestation des services municipaux varie beaucoup surtout selon les circonstances et les conséquences. Elle dépend aussi beaucoup de la volonté de l'employeur à inclure les syndicats au sein du processus décisionnel. Malgré le fait que les syndicats font partie intégrante du processus de consultation en théorie, la participation de ceux-ci n'est pas assurée en pratique.

Examinons maintenant en détail deux dossiers où les syndicats se sont impliqués dans la gestion de la prestation des services municipaux. Le premier dossier que nous examinons est celui de la création de la "Edinburgh Leisure Trust" en 1998. Le deuxième dossier concerne le programme actuel nommé "Alternative Business Model".

### **3.1.6 - Exemples d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

#### **Dossier 1 - la création de la "Edinburgh Leisure Trust" - UNISON**

##### Contexte

Jusqu'en 1998, l'ensemble des services de sports et loisir était dispensé directement par la ville d'Edinburgh. Les services offerts aux citoyens comprennent des piscines, des centres d'entraînement et des gymnases, des terrains de tennis, de soccer et de golf, une marina et plusieurs activités sportives pour tous les groupes d'âge. Malgré le fait que les services sportifs en tant que tels étaient rentables à ce moment, des réductions au financement du département étaient prévues lors du budget municipal suivant et certains centres sportifs devaient être bientôt rénovés.

Comme solution à ces pressions financières, Edinburgh Council a décidé de sous-traiter la majorité des services sportifs. Mais, plutôt que de transférer ces services et emplois vers le secteur privé, Edinburgh Council a décidé de créer un organisme à but non lucratif au nom de "Edinburgh Leisure Trust" (ELT) qui avait pour mission de fournir ces services. Ce modèle avait plusieurs avantages pour Edinburgh Council. Puisque "Edinburgh Leisure" est considéré comme une oeuvre de charité, l'organisme ne paie pas de taxes à la valeur ajoutée et paie un taux moins important en taxes foncières. Selon les projections en 1997, le transfert des services vers l'OBNL épargnait à la ville environ 1,2 million de pounds au cours de la première année financière. En plus des épargnes, Edinburgh Leisure a aussi eu droit à toutes sortes de subventions habituellement disponibles aux OBNL. Ainsi, les épargnes et la hausse des revenus assuraient la survie des services. L'utilisation de ce type de solution était une première en Écosse et a servi d'exemple pour plusieurs autres municipalités écossaises par la suite.

Le transfert des services vers Edinburgh Leisure Trust a été particulièrement long. C'était en 1996 qu'Edinburgh Council a formé un comité chargé d'examiner les différentes options de prestation des services sportifs. La création de l'OBNL a ensuite été approuvée en mars 1997. L'intention était de transférer les services le plus rapidement possible afin de maximiser les bénéfices. L'objectif était que le transfert soit complété en moins d'un an.

La ville a fait appel à plusieurs consultants pour la conseiller sur la création de Edinburgh Leisure Trust, dont KPMG et le cabinet d'avocats Shepherd & Wedderburn. Alors que le concept semblait assez simple, plusieurs aspects légaux et financiers ont retardé sa création. Entre autres, la formation du conseil d'administration de Edinburgh Leisure Trust a pris plus de temps que prévu. En tout, la formation de l'OBNL a pris 16 mois.

Selon les responsables de la ville, le transfert a été un succès:

*"Overall, the trust had been extremely successful with an increase in usage of at least 7.5 per cent, an increase in income of 68 per cent, and a turnover of 35 per cent. The trust had also been successful in competing against the private sector. In Edinburgh, the private sector had increased tenfold since the trust was set up but they had still managed to maintain their share. There had also been an impact on staff morale with turnover at 16 per cent against a norm in the leisure industry of 25 per cent and with sickness at four per cent against a level of nine per cent in-house." (Keith Jackson - Chief Executive until 2010 - Maidenhead Report on Leisure Trusts 2003)*

Le transfert des employés touchés par les changements s'est fait conformément à la loi "Transfer of Undertakings (Protection of Employment)" (TUPE). Ainsi, les employés transférés préservent leurs conditions de travail chez le nouvel employeur. Cependant, les conditions de travail des employés, notamment celles des nouveaux, se sont dégradées suite au transfert. Dès le transfert, ELT s'est retiré du "National Bargaining Agreement" pour instaurer une négociation locale des salaires. Pour compenser, ELT a proposé une augmentation de salaire initiale de 0,5%, ce que les employés ont éventuellement accepté.

Malgré cette hausse initiale, les salaires des employés de ELT en 2010 étaient plus bas que ceux couverts par le "National Bargaining Agreement". En plus, il y a maintenant des conditions de travail à deux vitesses: les employés embauchés après le transfert ont des conditions moindres (comme les salaire et conditions de travail) que leurs collègues ayant été employés par la ville auparavant.

Cependant, la situation financière de Edinburgh Leisure Trust s'est ensuite détériorée. Puisque le budget disponible à la Edinburgh Leisure Trust dépend principalement de CEC, l'argent disponible a peu à peu diminué. Ainsi, certains services ont dû être coupés tels que les garderies dans les centres sportifs.

*«Where councilors before would have to justify closing down, say, a swimming pool. Now they don't. They cut the money to Edinburgh Leisure and Edinburgh Leisure has to justify. (...) People have a problem with stopping the crèches in leisure centres so they complain to Edinburgh Leisure, Edinburgh Leisure says "we can do nothing about it, we don't have any money, the council gives us the money"...they complain to the Council, the Council says "well, we give them the money, it's up to them how they use it." (...)That's what happens. So, yes they are cashed strapped at the moment, it's difficult." (UNISON Edinburgh)*

ELT cherche maintenant à se départir de certains de ses centres sportifs puisque ses revenus et allocations de CEC ne sont pas suffisants pour maintenir le niveau actuel des services. De plus, des réductions de postes et de salaires ont été annoncées à l'automne 2010.<sup>26</sup>

#### Implication du syndicat

UNISON Edinburgh s'est impliqué tout au long du processus décisionnel et au cours de la mise en oeuvre. Le syndicat s'est d'abord impliqué en proposant des solutions alternatives. La position principale de UNISON Edinburgh était que les services sportifs devraient rester à l'interne. À plusieurs reprises, UNISON Edinburgh a mis en garde l'employeur par rapport aux désavantages de sous-

---

<sup>26</sup> <http://news.scotsman.com/news/More-leisure-cuts-39on-way39.6556286.jp>

traiter les services vers l'OBNL:

*"We were involved in a number of ways. Obviously with the official in terms of direct negotiations, in terms of how things could go forward or what alternative models were there. (...) our position was that they weren't raising taxation at a level that matched inflation, and of course our position was that there wasn't enough investment from central government. We ventured that...were there other taxation ways, was it worth giving up all this control and accountability just for VAT and have they overstretched themselves in some areas, should they be seeking extra money for things like the royal commonwealth pool, and stuff like that." (UNISON Edinburgh)*

Malgré les opportunités de discussions et nombreuses négociations, UNISON Edinburgh s'est vite rendu compte que l'employeur était décidé à créer la ELT, peu importe les alternatives suggérées:

*"There were about 3 options presented to the council. We were very clear from the beginning that 2 of the options weren't serious considerations from the council, they were just window-dressing. It was the only game in town, it was very difficult. But there were different ways of actually doing it. One would have been to set up totally separate from the council and not on the kind of arms length trust level which we avoided." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, malgré l'opposition d'UNISON Edinburgh au transfert des services sportifs, le syndicat préférait s'impliquer afin de pouvoir influencer les décisions prises par l'employeur et protéger les emplois des membres. C'est surtout au niveau de la mise en oeuvre que UNISON Edinburgh a contribué: la formation du conseil d'administration de ELT, le processus de transfert des employés et la négociation des conditions de travail. Le syndicat a aussi réussi à placer un de ses représentants sur le conseil d'administration:

*"We also had a trade union rep on the board of Edinburgh Leisure and we managed to negotiate that at the start. Now that person on the board cannot represent the trade union, the same the councillors on the board cannot represent the council, they can only represent the board, but it does give you an in, it gives you a channel of communication. Those were all quite new ways of working for us." (UNISON Edinburgh)*

UNISON admet avoir eu peu d'influence sur la majorité des décisions. Cependant, le syndicat considère tout de même avoir pu influencer les décisions concernant les conditions de travail:

*"Structurally, in terms of how the whole organisation was structured, (we had) probably not a great deal (of influence). In terms of how people's conditions were protected by a) TUPE, and b) the job redesign and by the recognition of the reality there was going to be a further collective agreement. (There) is a big turnover of staff in leisure services, a lot of people do not see it as a career coming in and working at minimum wage. And eventually we were going to have the possibility of a smaller and smaller group of staff on protected conditions and more and more new staff on lesser conditions, a two tier workforce. (...) We got a number of things that weren't there before, and that was structured career paths, specific training, a whole range of operational and developmental things that weren't in place." (UNISON Edinburgh)*

Par contre, ces gains avaient un coût. En effet, UNISON Edinburgh a dû en échange accepter que les emplois ne soient plus couverts par le "National Bargaining Agreement". Ainsi, les salaires ne suivraient plus ceux des employés de la CEC et pourraient ne pas être augmentés dans le futur.

Les discussions avant et durant la mise en oeuvre du projet se sont surtout déroulées avec les directeurs du département des loisirs et les ressources humaines. Le syndicat a aussi participé aux assemblées municipales où il a pu soulever certains points devant les conseillers. Cependant, le syndicat n'avait pas toujours accès à toutes les informations nécessaires. D'une part, il était difficile de savoir quelles informations étaient pertinentes:

*"There began to be a nervousness about what information they could give out under all of it because they were doing something brand new here. I mean FOI (freedom of information) has made life a lot easier, we shouldn't need ever do a FOI, we should just ask for the information. There is a remarkable amount of things in the public domain from the council that people don't realise. I get FOI requests in my job come through for me from the FOI office...just have a look at the website, it's there. An awful lot is, it's much more open than people think it is, it's just that sometimes it's hard to find. But FOI has made it clearer in terms of getting an exact answer (...)." (UNISON Edinburgh)*

Fort de l'information obtenue grâce à cette demande d'accès, UNISON Edinburgh a réussi à travailler conjointement avec ELT pour établir les nouvelles conditions de travail: *"The fact that we came to a collective agreement, it was agreed jointly, it wasn't everything they would have wanted and it wasn't everything that we would have wanted, but it was a joint agreement."* (UNISON Edinburgh) De plus, le syndicat avait un certain avantage sur l'employeur en étant bien informé sur la loi sur le transfert d'employés (TUPE). Ce savoir les a beaucoup aidés au cours des négociations.

En somme, le syndicat a eu l'occasion de participer aux discussions et au processus décisionnel dans ce dossier. En effet, la participation des syndicats dans ce type de processus fait partie de la culture organisationnelle à CEC. Par contre, l'opinion du syndicat n'a pas influencé la décision finale puisque CEC a tout de même décidé de sous-traiter les services. Malgré tout, lors de la mise en oeuvre de la décision, le syndicat a réussi à négocier de meilleures conditions de travail initiales que celles offertes au départ par l'employeur pour les employés transférés vers la Edinburgh Leisure Trust.

#### Ressources de pouvoir

UNISON Edinburgh a mobilisé ses ressources de pouvoir pour faciliter les négociations avec l'employeur. Ainsi, l'appui des membres a été important tout au long des négociations.

Au départ, peu d'employés des centres sportifs étaient syndiqués. Par conséquent, UNISON Edinburgh a dû mener une campagne de recrutement afin de s'assurer que le syndicat soit reconnu par ELT.

*"We didn't have at the time enough members to make a difference. So how we approached that was to go on a big recruitment drive. We renegotiated a recognition agreement with the leisure trust. There were 3 unions involved. There was a history (of) people jumping from one union to the other, groups of people falling out and moving to another union. And this was exploited by the*

*management. So we signed what was in effect as single union deal. It wasn't completely that but in effect it was. We managed to recruit enough people to be the lead and sign this specific agreement between UNISON and the Leisure trust." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, le recrutement de nouveaux membres a été essentiel pour assurer à UNISON le rôle de négociateur principal auprès de l'employeur. Ceci a rendu possible la négociation d'une nouvelle convention collective.

Plusieurs assemblées syndicales ont été organisées par UNISON dans le but de tenir les membres au courant. Par contre, les assemblées tenues au cours de la période de recrutement ont été particulièrement difficiles compte tenu des changements à la structure syndicale :

*"It was an enormously difficult time until we got the structure sorted out and we got the members involved because we had 2 or 3 extremely viscivorus activist and they didn't get on with each other. So it was often difficult to work out what the voice of the members was within that. And then as I mentioned to you, we had this kind of defecting from one union to another. So that was particularly difficult and it did require us to look at a structure within." (UNISON Edinburgh)*

Une fois la structure en place et la période de recrutement terminée, les assemblées sont devenues plus productives. Malgré plusieurs inquiétudes, la majorité des membres est restée réaliste et ensuite lors des négociations des conditions de travail. Cependant, UNISON n'a pas cherché à mobiliser ses membres pour freiner le transfert des services à l'OBNL. *"In the early stages, it became very clear that unless we could mobilise the whole branch, we were not going to stop this. And we weren't going to make the whole branch mobilise on that." (UNISON Edinburgh).* Autant UNISON que ses membres ne voyaient pas comment empêcher le transfert :

*"I think the process wasn't one that led us down to the possibility of industrial action in that one. That was because the members themselves perceived this as something that wouldn't or couldn't be changed in that kind of way and were concerned about the survival of the service. We couldn't get that kind of view from people...individual bits, commonwealth pool, things like that, but by*

*and large there weren't." (UNISON Edinburgh)*

La mobilisation des membres a surtout eu lieu lors des négociations des conditions de travail, une fois la décision prise quant au transfert des services à l'OBNL. UNISON a utilisé à quelques reprises le vote de grève pour appuyer ses demandes lors des négociations.

Après une longue période de négociation, UNISON a fait passer au vote l'offre finale de l'employeur. Malgré le fait que certains employés voyaient leurs conditions réduites (tels que les employés à temps partiel et les employés travaillant de soir ou la fin de semaine), l'offre comprenait une hausse de salaire initiale de 0,5%. Ainsi, l'offre a été acceptée par les membres, et ce, malgré les réticences de UNISON:

*"(...) we had to bite the bullet of moving out of the nationally agreed bargaining structure to a local bargaining structure. Now, that pill was sweetened by the Leisure Trust offering in pay an extra half percent above the national agreement that was with the Council. A half percent bribe and people voted to that. We would rather have kept it in national bargaining but we didn't. And we had to engage in a very difficult process of negotiating for some people a reduced conditions. For most people not, but for some people reduced conditions, depending on their working patterns. Because we had bit where there were people in there who were part time and only worked weekend and would get weekend enhancements and stuff like that." (UNISON Edinburgh)*

C'était la première fois que UNISON faisait face à ce type de circonstances. Habitué de négocier directement avec CEC, UNISON Edinburgh négociait maintenant avec un OBNL.

UNISON Edinburgh était régulièrement en contact avec UNISON Scotland. Puisque ce type de sous-traitance était une première en Écosse, UNISON Scotland a surtout assisté la section locale au niveau légal et technique. Leur représentant UNISON Scotland a aussi aidé la section locale lors des négociations.

Avec du recul, UNISON Edinburgh pense cependant que le soutien de UNISON Scotland aurait pu être plus important et efficace :

*"Unison Scotland helped but not perhaps at a level in hindsight that we should have had because they were probably slow off the mark with that as well. (...) However, I wouldn't attach blame to that. I think that perhaps some of the thinking had been slow off the mark, some of the traditional ways of looking at...but yes we didn't feel it at the time I suppose, in hindsight we could have had a better....if we could have had more specialist assistance on the ground we might have asked more challenging questions of the business plan. » (UNISON Edinburgh)*

Depuis, UNISON Scotland connaît mieux les enjeux législatifs et pratiques propres à ces nouvelles formes de sous-traitance et est donc en mesure d'assister les sections locales de manière plus efficace.

Puisque l'idée de créer la ELT venait d'Angleterre, UNISON Edinburgh est allé visiter les municipalités où ce type de sous-traitance avait été mis en oeuvre. Parler avec les syndicats et gestionnaires ayant sous-traité des services de cette manière a été utile pour UNISON:

*"It was really just fact finding, they were doing two things - they were actually meeting the management side of things and then meeting the trade union having a look, less at what were the outcomes, but what were their strategies and how they managed it, what were the things to look out for. I don't think anybody had resisted them anywhere." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, communiquer avec d'autres syndicats a été utile pour avoir une meilleure idée des enjeux à venir.

Durant cette période, UNISON a souvent été dans les médias pour faire valoir son point de vue. C'était, selon eux, la meilleure manière de communiquer avec les citoyens. Par contre, UNISON n'a pas cherché à obtenir l'appui des citoyens ni l'appui des groupes communautaires. Le syndicat a tenté d'impliquer certains clubs de natation, mais sans succès. Ainsi, la stratégie de UNISON ne comptait

pas vraiment sur l'appui de la population puisque les enjeux n'étaient pas liés à des groupes d'utilisateurs ou de citoyens en particulier.

Par contre, le syndicat a cherché à influencer les conseillers municipaux:

*"(...) at the time it was a Labour led council and we had close links with Labour. (...) We were having very robust discussions with Labour and the Labour group was not unanimous on this, they were split on it. Our only hope in stopping it, the disaffected people in the Labour group overturned that, that's really where it was going to happen rather than with the council." (UNISON Edinburgh)*

Malgré ces efforts de lobbying, une majorité de conseillers a voté pour le transfert des services sportifs et la création de la ELT.

Dans ce cas, l'approche stratégique du syndicat était surtout défensive. En effet, la majorité des actions du syndicat visait à défendre la prestation des services et freiner le processus. Cette approche défensive comprenait entre autres le lobbying des conseillers et la présentation des problématiques en assemblée. Cependant, l'approche d'UNISON est aussi devenue de plus en plus proactive. Tel que mentionné plus haut dans la section concernant l'implication du syndicat ce dossier, UNISON Edinburgh a proposé des alternatives à la sous-traitance des services. Ils ont surtout été proactifs lors de la mise en oeuvre, en négociant les nouvelles conditions de travail des employés transférés. Malgré leurs efforts proactifs, le syndicat admet que leurs actions étaient en quelque sorte "trop peu, trop tard". Puisque le syndicat ne s'attendait pas à voir les services sportifs sous-traités, UNISON Edinburgh s'est retrouvé en position défensive pour la plus grande partie du processus décisionnel.

### Stratégie patronale locale

La stratégie de l'employeur a été mise en oeuvre avec succès, sans trop rencontrer d'embûches. En effet, la principale motivation était de couper les coûts pour sauver les services. Malgré le fait que l'employeur était déterminé à créer la ELT, l'attitude envers le syndicat était raisonnablement constructive:

*"They were personalities that had been around for a long time, we knew the leading Labour councillors well, we knew the director of that service very well. And they were ready to engage." (UNISON Edinburgh)*

CEC a été relativement transparent et prenait en considération les inquiétudes de UNISON Edinburgh tout au long du processus. Cette ouverture a facilité la participation du syndicat.

Le fait que les groupes de pression et citoyens ne s'opposaient pas particulièrement à la sous-traitance des services consolidait la position de CEC.

*"(...) it was a kind of "if the services are still there, what difference does it make." As in many public opinion things, it actually just caught up with them when they had a complaint to make. But at the time we couldn't really mobilise public opinion against it. Yes there was public opposition around the place, there were people who felt that their particular service might close, but it was very localised in terms of that. I don't think people overall grasped the lack of accountability that would come out of it in the end." (UNISON Edinburgh)*

Plusieurs conseillers travaillistes s'opposaient au projet de sous-traitance:

*"The main opposition came from their own party. The strongest opposition came from the back benchers in the ruling party and they were eventually whipped into single line vote. I think that the Conservatives would have preferred the privatisation and open to tender, and the Lib Dems were kind of sitting in the middle with it. And that's the view of many Labour politicians that swung around, it's an alternative to having it privatised, the least worst option." (UNISON Edinburgh)*

Ainsi, une fois le transfert des services accepté par les conseillers en assemblée, le projet avait la voie libre.

En somme, UNISON Edinburgh a participé au processus décisionnel, mais surtout à un niveau informationnel et consultatif. Malgré ceci, la sous-traitance a tout de même eu lieu. C'est plutôt au niveau de la négociation des conditions de travail des employés transférés que le syndicat a joué un rôle plus important.

## Dossier 2 - le programme "Alternative Business Models" - UNITE

### Contexte

En 2009, CEC a créé le projet nommé "Alternative Business Models". Compte tenu des pressions financières sur la ville, le projet visait à évaluer les possibles bénéfices de la sous-traitance dans certains services tels que la collecte des ordures ménagères, le nettoyage des rues et l'entretien des espaces verts. Alors que UNITE et UNISON étaient tous deux touchés par le « Alternative Business Models », la majorité des services visée par ce projet étaient ceux dispensés par les cols bleus, membres de UNITE. Ainsi, notre étude de ce dossier se centre sur l'expérience de UNITE Edinburgh et de ses membres.

Le but du projet était de réduire les coûts:

*"A combination of the financial difficulties that the council are facing, their willingness to save money, and their willingness to increase services. But there is only so much money you can cut, and increase the quality of the services." (UNITE Edinburgh)*

En parallèle, la ville cherchait à améliorer l'efficacité de la prestation des services. Cette réorganisation des services était vue comme une source alternative de concurrence avec les offres soumises par le secteur privé. Ce projet allait au-delà des obligations de « Best Value » et mettait davantage l'emphase sur la sous-traitance des services.

L'annonce d'appel d'offres a été publiée au printemps 2010 et 134 offres de service ont été soumises par des entreprises privées, dont 47 pour les services de collecte des ordures. Des questionnaires ont été envoyés aux organisations ayant soumis des offres de service au cours de l'été 2010 et une présélection des offres a eu lieu selon les critères établis. Le rapport "Alternative Business Models" a été présenté au conseil municipal en décembre 2010 pour que les conseillers puissent évaluer les résultats concernant les options de prestation

des services municipaux (sous-traiter les services ou non). L'administration de la ville recommandait que les services de collecte des ordures ménagères soient sous-traités. Cependant, une majorité de conseillers Labour et SNP ont voté en 2011 pour freiner le projet de sous-traitance et ainsi garder les services à l'interne.

Le projet "Alternative Business Models" a été critiqué par plusieurs. En effet, plusieurs conseillers Green et Labour s'opposent au projet:

*"The (...) Green and Labour councillors (have) recently called for a report into keeping services in-house. Gordon Munro, a Labour councillor, said the council was the largest employer in the city and any diminution of its workforce could have a real impact on the city economy. "This is going to affect 25% of the workforce of the council," he said. "That will range from bin men to the reception staff at the city chambers. There is a whole range of council services up for grabs here ... I think if we detailed what this was to the public they would see this as privatisation, and that's not popular in Scotland."<sup>27</sup>*

Au moment des entrevues en 2010, UNITE Edinburgh espérait que les services restent à l'interne, mais considérait que rien n'est certain pour le moment :

*"My prediction, I think, I can only speak for the areas that I represent, manual labour, I don't think that the private companies can come in and save money and provide better services. (...) I'm confident that the areas that I represent that they are doing a good job and demonstrating Best Value, that's what they've been asked to do, and they've done that. Whether or not, I would be more in a position in terms of how confident as to whether it would be kept in-house if I knew what questionnaires came back, who the serious bidders are." (UNITE Edinburgh)*

L'objectif de la ville était que l'ensemble de la prestation des services soit transformée et réduite pour les réduire les coûts. Ainsi, il importait peu pour CEC si les services restaient à l'interne ou étaient sous-traités. L'offre de UNITE devait donc offrir un avantage financier par rapport au secteur privé pour être considéré

---

<sup>27</sup> <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/jul/16/edinburgh-considers-bin-collection-privatisation>

par la ville.

### Implication du syndicat

Dès le début du projet, l'administration de CEC a encouragé les syndicats à participer au processus décisionnel. UNITE Edinburgh s'est impliqué à la fois dans le processus décisionnel spécifique au projet ainsi qu'aux assemblées du conseil municipal.

D'abord, UNITE a eu l'occasion de participer au processus décisionnel concernant les soumissions du secteur privé. En effet, le syndicat pouvait donner son avis lors des réunions du comité de projet et souvent son opinion était prise en compte. Par exemple, UNITE Edinburgh a participé à la création des questionnaires envoyés aux organisations ayant soumissionné:

*"(...) so far what the union has done is influenced the questionnaire that gets handed to all interested parties. So things the union want to know things like: how many TUPE arrangements have you as a company been through before? How many times have you been in employment tribunals? Do you have a quality impact assessments within your company? Stuff like that." (UNITE Edinburgh)*

Cependant, le syndicat ne considérait pas approprié de participer entièrement au processus de sélection: *"I'm not going to sit with the council and talk "oh this is the best private company". That's not where we are obviously." (UNITE Edinburgh)* Reste que UNITE considérait avoir accès aux informations nécessaires pour pouvoir être suffisamment informées par rapport aux décisions de l'employeur.

UNITE participait principalement au comité développant une solution de prestation des services à l'interne. Ainsi, le syndicat collaborait avec les gestionnaires de services afin d'améliorer les services dans le but de garder la prestation de ces services à l'interne.

*"(...) the unions are looking at in-house improvements. So we sit around with the managers and we're trying to defend ourselves against privatisation and I suppose that's us trying to create a*

*position where the private companies can't stand up against the in-house service options that are in place with regards the quality of the service that's delivered, the flexibility of the workforce, costs...(...) So the in-house service improvement is basically a model called "future state" where beefed up job descriptions are used, more flexibility, increased productivity, all those types of things, which would be hopefully enough to combat the danger of private companies coming in and taking over our jobs. (...) you can look at authorities in England, quite a lot of the time, services went private and come back in-house. So we strongly believe the in-house option obviously is the best one eh, for the people in Edinburgh and the services they get and indeed for our members. So that's kind of where we are." (UNITE Edinburgh)*

L'implication de UNITE dans ce comité reprenait en quelque sorte le travail des comités de "Best Value" auxquels le syndicat participait déjà depuis des années. Par contre, la différence était que, cette fois-ci, le syndicat ne devait pas soumettre une offre de service formelle comme devrait le faire le secteur privé (comme l'obligeait le CCT par exemple). Cependant, l'option interne développée par le syndicat était comparée, et en compétition, avec les soumissions du secteur privé.

Le syndicat s'impliquait au niveau départemental par rapport à l'offre de service interne et en participant aux assemblées municipales. Dans ce dossier, UNITE et UNISON se sont unis pour remettre en question publiquement la direction au sujet du projet de "Alternative Business Models" pour ainsi faire pression sur les responsables du projet et les conseillers. Par exemple, les syndicats ont contesté l'examen des soumissions étant donné que certaines des organisations retenues avaient mauvaise réputation. Ainsi, les syndicats jouaient en quelque sorte le rôle de chien de garde.

Reste que, malgré le fait que UNITE avait l'opportunité de s'impliquer dans le processus décisionnel, c'était CEC qui avait la décision finale.

Bref, UNITE s'est impliqué dans le processus décisionnel sans toutefois

participer à la décision finale. Ainsi, son rôle était principalement d'influencer par CEC qui prenait la décision en bout de ligne.

### Ressources de pouvoir

Dans ce dossier, UNITE n'a pas eu à faire appel à l'ensemble de ses ressources de pouvoir. Lorsque nous avons rencontré UNITE en 2010, le syndicat attendait le moment opportun pour faire appel au support de ses membres :

*"At the minute, we're more just waiting and seeing who is coming but I know....private companies look at refuse collection for example, I don't they are really interested in the domestic rubbish, it's more the recycling stuff. So I don't think just on one domestic stuff, I can't see how they could do a better job or make any kinds of savings. There isn't much money in it any way, it cost money to put domestic rubbish in a hole, Edinburgh is having to move away from that. The recycling stuff is where the money is made, and I think that our members have embraced all the various recycling initiatives that have been asked these last few year, 4-5 years. Yeah I'm confident, whether or not, the council will decide ultimately, but I'm confident in the way that our members provide the services. So I would like to think they will be retained in-house." (UNITE Edinburgh)*

Cependant, UNITE a organisé plusieurs assemblées départementales pour tenir ses membres au courant des développements.

*"We've had mass meetings, additional to the monthly one, I've gone around the depots outlining where we are. I go around depots quite a lot and the canteens. Yeah, the membership know where we are and as things develop, you go around giving out info. (...) this is a new animal for everybody, for staff employed here and it's happening everywhere. So it's a difficult time for people that are faced with being privatised, very unsettling times." (UNITE Edinburgh)*

Plusieurs membres du syndicat ont eu peur de perdre leurs postes et ont fait pression sur le syndicat pour que ce dernier protège leurs emplois.

*"Our members know the dangers of getting outsourced and the protection that is afforded them if indeed they get outsourced, will it be a really flimsy TUPE arrangement where they say you're protected but I've seen it elsewhere can pretty much get ripped up pretty quick. They'll do what is asked of them, to keep the services*

*in-house and not be subjected to a TUPE arrangement that can potentially see them on the dole." (UNITE Edinburgh)*

Les membres étaient aussi particulièrement déçus que, malgré leurs efforts de "Best Value" constants au cours des années, l'employeur considérait maintenant sous-traiter les services :

*"The membership feel let down, they say quite rightly they make their year on year efficiency savings, there is not any staff getting replaced, they embraced the recycling initiatives, they've embraced upskilling and multitasking. So they've done everything that they've been asked of them, and then still when you get "we're going to outsource you", it's only going to get met by disappointment. » (UNITE Edinburgh)*

Malgré l'appui des membres, UNITE risquait d'avoir du mal à les mobiliser compte tenu de la grève du zèle des éboueurs en cours à ce moment:

*"No, the difficulty we've got, we're already in dispute so we're already taking industrial action for many months now, an overtime ban has been put in place and we're still in dispute and we hope to obviously resolve the dispute. (...) We'll deal with this one first!!" (UNITE Edinburgh)*

UNITE Edinburgh était régulièrement en communication avec son représentant permanent à UNITE Scotland. Mais, puisque la situation était sans précédent, le syndicat y est allé étape par étape. Le syndicat n'a pas eu à faire appel à la centrale pour des services juridiques ou stratégiques, mais était presque certain de devoir le faire si les emplois étaient transférés vers le secteur privé.

La section locale de UNITE était en communication continue avec la section locale de UNISON Edinburgh compte tenu de l'étendue du "Alternative Business Models":

*"Unison have done very well in their campaigning so far. The profile of their membership, this is where they live, public services. So they've done good with that, and I do meet with the lead unison officer on a weekly basis to go over things, we have a good relationship with Unison here in Edinburgh." (UNITE Edinburgh)*

Les deux syndicats travaillaient ensemble pour avancer leur position en

assemblée municipale.

Cependant, l'appui du public envers les membres de UNITE était plutôt faible. Le fait que les éboueurs étaient déjà en grève du zèle depuis plus d'un an et demi n'attirait pas particulièrement la sympathie des citoyens.

*"(...) they get a bad press if you like quite often, whether it's been the local paper or, but you never hear of things like all the recycling initiatives that they've embraced through the year, you only hear one side of it really." (UNITE Edinburgh)*

Malgré tout, le syndicat a fait de son mieux pour communiquer son point de vue à travers les médias.

Puisque c'était les conseillers qui avaient le vote final, UNITE a fait aussi du lobbying, surtout auprès des conseillers Labour. Plusieurs conseillers ont ainsi appuyé les syndicats dans leurs campagnes contre la sous-traitance des services.

L'approche d'UNITE Edinburgh a été positive et parfois proactive. Le syndicat ne s'est pas opposé entièrement au projet puisque celui-ci a réussi à s'impliquer jusqu'à présent. Il était cependant évident pour les responsables d'UNITE que, une fois le temps venu de prendre les décisions finales, les choses allaient se corser. Ainsi, le syndicat misait sur la défense des services actuels en soulevant le bon travail de ses membres en plus des dangers de la sous-traitance :

*"We defend our message is clearly that we need to keep services in-house, we're confident we can demonstrate best value and everything best value means. The difficulty now is just about pounds and pence, that's what a lot of what the politicians will be looking at, how much can we save, almost missing it out about what you actually get for that. That's the danger there is there, you get these companies popping up saying they'll do something for a fiver and it should cost a 1000 pounds, deliver that kind of service. It's money orientated; there is the money side which is obviously very important, but there is the quality of the services you're provide is equally important." (UNITE Edinburgh)*

Dans ce cas, UNITE a souvent mis de l'avant ses propres propositions et suggestions dans le cadre de son implication. De plus, UNITE cherchait à obtenir toutes les informations possibles afin de prévoir les difficultés à venir.

#### Stratégie patronale locale

La motivation majeure derrière le "Alternative Business Models" était de réduire les coûts des services. En effet, CEC devait d'urgence redresser son budget et réduire son déficit tel que vu à la section 3.1.1. Ainsi, la sous-traitance des services et la compétition public-privé étaient les solutions au problème budgétaire par l'employeur. De plus, il y aurait aussi une motivation politique à sous-traiter les services:

*"I'm very confident that our members and the services they provide can retain the service in-house and carry on providing the services to the public which they have done really well up to now. So fingers crossed. But there is a political, an appetite to privatise these services." (UNITE Edinburgh)*

Depuis le début du projet, l'attitude des gestionnaires envers le syndicat était positive:

*"The consultation has been open, there has been the concerns raised have been listened to and I think the unions have had influence up to now regarding the outsourcing. An example I can give you is the questionnaires that gets put out to the interested parties. It was the unions that were talking about "well, how many employment tribunals have you been taken to, how many TUPE scenarios have you dealt with in the past", those kinds of questions, "do you have an equality impact assessment done in your place of work"...so yeah, that was done. It's been open and saying we're in a mess here. This is how we see ourselves addressing it. I can't really fault the council on that, but it was no secret that the state of the finances. It's in their interests consult with us." (UNITE Edinburgh)*

Malgré les conflits concernant le "single status", les deux parties collaboraient avec bonne volonté et transparence. Ainsi, les gestionnaires semblaient toujours considérer le syndicat comme un acteur important.

À priori, l'opinion du public et des groupes communautaires ne semblaient pas vraiment influencer les décisions de l'administration de CEC. En effet, à l'époque, la population générale ne semblait pas avoir d'opinion sur le sujet. Cependant, le contexte politique national (dont le mécontentement populaire envers les Liberal Démocrates ayant accepté d'entrer en coalition avec les Conservateurs) et local (par exemple, les problèmes relatifs au projet des tramways à Edinburgh) a aidé les conseillers Labour à freiner le projet. Le SNP, souhaitant à la fois rester au pouvoir tout en se distançant des Liberal Democrats, a brisé leur accord de coalition et a voté avec les travaillistes. Ainsi, en 2011, la sous-traitance des services par le « Alternative Business Models » a été rejetée en assemblée par une majorité de conseillers Labour et SNP malgré les recommandations de l'administration de la ville. Labour est retourné au pouvoir en 2012 à CEC, formant une coalition avec le SNP.

En somme, UNITE s'est impliqué dans le projet "Alternative Business Models" afin de garder les services à l'interne et protéger les emplois de ses membres contre la privatisation des services. En effet, le syndicat a participé au processus de choix du questionnaire ainsi qu'à la soumission de la solution interne. Mais c'est surtout par son lobbying auprès des conseillers que UNITE a réussi à influencer la prise décision finale et freiner la sous-traitance des services.

## **3.2 – Ville de Québec**

### **3.2.1 – Présentation de la ville**

La ville de Québec est la capitale de la province de Québec et principale agglomération urbaine de l'est de la province. Fondée en 1608 par Samuel de Champlain, Québec a été la capitale de la Nouvelle-France, du Bas-Canada et brièvement du Canada.

Depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, Québec est une des villes les plus prospères du

pays. En plus d'avoir le plus faible taux de chômage de la province,<sup>28</sup> Québec connaît depuis quelques années une croissance exceptionnelle grâce à une diversification de son économie. Même durant la crise économique mondiale, Québec a poursuivi sa croissance. En effet, Québec se distingue particulièrement dans les secteurs des services commerciaux, d'administration publique, de finance et d'assurances, de transports et de communication.<sup>29</sup> L'économie de la ville de Québec compte aussi sur un secteur touristique très important. En effet, 4,7 millions de touristes ont visité la ville de Québec en 2007 plaçant Québec en 4e place au Canada comme destination touristique.<sup>30</sup>

À cette économie vigoureuse s'ajoutent de nombreux emplois dans le secteur public grâce à la présence d'un important secteur municipal, du Parlement provincial et d'une centaine de sièges d'organismes gouvernementaux.

En 2002, le gouvernement du Québec a décidé de réorganiser et fusionner plusieurs municipalités québécoises, initiative fortement controversée. Par conséquent, les villes de Sainte-Foy, Beauport, Charlesbourg, Sillery, Loretteville, Val-Bélair, Cap-Rouge, Saint-Augustin-de-Desmaures, L'Ancienne-Lorette, Saint-Émile, Vanier et Lac-Saint-Charles ont été fusionnées à l'ancienne ville de Québec. Ceci a entraîné l'extension des services de l'ancienne ville de Québec vers ces banlieues agglomérées. Cependant, en 2006, L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin-de-Desmaures se sont défusionnées de la ville de Québec. Un conseil d'agglomération a cependant été formé pour partager certaines compétences entre les trois villes, dont la prestation des services de proximité et la mise en commun de certains autres.

Québec comptait 508 349 citoyens en 2009 et le revenu moyen des travailleurs

---

<sup>28</sup> [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march\\_travl\\_remnr/parnt\\_etudn\\_march\\_travl/pop\\_active/stat\\_reg/rmr\\_taux\\_trim.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/parnt_etudn_march_travl/pop_active/stat_reg/rmr_taux_trim.htm)

<sup>29</sup> <http://www.ccquebec.ca/>

<sup>30</sup> <http://www.quebecregion.com/fr/medias/statistiques?a=med>

était de 46 885 \$.<sup>31</sup>

### Organisation de l'administration municipale

Le conseil municipal de la ville de Québec est composé de 28 membres, dont 27 conseillers représentant chacun leur district électoral et un Maire élu au suffrage universel. Son rôle est entre autres d'adopter les budgets et voter les crédits nécessaires à l'administration de la ville et des arrondissements. Les rencontres du conseil municipal ont lieu habituellement deux fois par mois.

Le comité exécutif de la ville de Québec est chargé de prendre les décisions au sujet du fonctionnement de la Ville et veille à l'élaboration de certains documents qui sont, par la suite, soumis au conseil municipal. Le comité exécutif est composé de neuf membres: le Maire qui le préside, deux vice-présidents et six autres conseillers municipaux. Les membres de la direction générale de la ville de Québec assistent aux réunions du comité exécutif pour présenter des dossiers provenant des différents services municipaux, mais ne prennent pas part aux décisions.

Le Maire de Québec est Régis Labeaume. Il a été élu avec une forte majorité en 2007 et réélu en 2009 avec 80% des suffrages. De plus, 25 candidats de son équipe ont été élus au conseil municipal. Au moment des entrevues en 2010, le parti "Équipe Labeaume" était le seul parti représenté au conseil. Depuis, le Maire Labeaume a été élu une fois de plus avec 74% des suffrages en Novembre 2013.

Un des principaux projets du Maire est la mise en oeuvre de 24 chantiers afin d'améliorer l'efficacité de la Ville et de réduire les coûts. Ces chantiers sont regroupés sous huit priorités : la mobilisation et la valorisation des employés, la possibilité de travaux à forfait, la transformation du modèle d'affaires des services, la simplification de la réglementation et de la vie du citoyen, la

---

<sup>31</sup> [http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region\\_03/region\\_03\\_00.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/region_03/region_03_00.htm)

rationalisation des équipements motorisés, la révision des processus de grandes activités, l'augmentation des revenus et la réduction de l'effectif. Un comité de cinq personnes du monde des affaires a été formé afin de conseiller la ville quant à l'atteinte de ces objectifs.

La popularité du Maire Labeaume est sans précédent. En effet, un sondage en 2010 donnait une note de satisfaction des citoyens de 89%. Le succès du 400e de Québec en 2008 et les efforts pour ramener une équipe de hockey professionnelle à Québec ont moussé la popularité du Maire auprès de la population. Ainsi, le Maire dirige la ville de Québec presque sans opposition à l'hôtel de ville et avec l'appui des citoyens.

### Finances

Le budget de la ville de Québec pour 2010 est de 1 127,5 M\$. En général, les finances de la ville sont très bonnes, des surplus budgétaires étant souvent dégagés:

*"La situation financière à Québec est bonne, elle est très bonne. C'est sûr que quand eux autres en parlent, c'est toujours problématique, mais je te dirais qu'il y a eu des surplus. On n'est pas en situation de déficit à la ville de Québec." (SCFP Québec)*

Cependant, l'administration actuelle soutient que la ville est endettée en raison du fonds de pension déficitaire:

*"C'est sûr que quand ils s'arrêtent à la dette qu'ils ont par rapport au régime de retraite, oui on est en situation de déficit. Mais un déficit qui vient des années 60 et 70 (...) les employés mettaient leurs parts dedans, la ville au lieu de mettre sa part disait "moi je prends cet argent-là" pis ils n'étaient pas obligé de mettre leur part. (...) Et là ils sont obligés de rembourser la dette pour rendre ces régimes-là conformes. Faque là ils ont une dette au niveau du régime qui est importante, une dette pour les 25 ou les 30 prochaines années." (SCFP Québec)*

Alors que les services en tant que tels n'ajoutent pas au déficit, l'administration veut tout de même réduire le financement des services pour s'occuper de la

dette.

### Les services

La ville de Québec a d'abord plusieurs postes de métiers: mécaniciens, électriciens, plombiers, cimentier applicateurs et peintres. La ville embauche aussi des concierges, des préposés aux loisirs (secteur aquatique, patinoires et arénas, expo-cité, parcs, etc.) et à l'entretien ménager. Plusieurs employés travaillent au déneigement, l'entretien des routes, les égouts et aqueducs de la ville. De plus, en 2010, la ville employait plusieurs techniciens au zoo de Québec et aux usines de traitement d'eau ainsi que plusieurs cols blancs. Depuis peu, la collecte des ordures ménagères a été sous-traitée au secteur privé.

À l'occasion des fusions, les services de Québec ont été étendus aux autres arrondissements. Ainsi, certains de ces arrondissements ont eu une hausse des services: *"(...) je pense que c'est bon les fusions municipales pour "l'équitabilité" des services aux citoyens qui sont donnés à la grandeur de la ville, c'est bon pour ça." (SCFP Québec)*

Cependant, puisque certaines des villes fusionnées n'offraient pas le même niveau de services que d'autres villes, cette mise à niveau à travers la nouvelle ville a coûté cher:

*"(...) les politiciens de gouvernement disaient que ça coûterait moins cher de fusionner les villes pis que les services coûteraient moins cher. C'était fou de penser ça. Parce que pour penser ça il fallait dire, où il y a des petites villes qui donnaient pas beaucoup de services, bin il aurait fallu que ça reste comme ça. Mais ce qu'il s'est passé c'est que la ville de Québec pis la Ville de Sainte-Foy qui donnaient des services de haut niveau comparativement aux villes aux alentours. Bin quand ils ont fusionnés, les citoyens de la ville de Québec pis de la ville de Sainte-Foy auraient jamais accepté une diminution de services. Donc, étant donné que maintenant Charlesbourg, Beauport, toutes les autres villes étaient intégrées, ils ont dû prendre ces services qui donnaient à Québec pis à Sainte-Foy et les amener dans ces villes-là ou ils donnaient pas ces services-là, donc des coûts additionnels: des bâtiments additionnels, des flottes de véhicules additionnels, des salariés*

*additionnels...ce qui a fait que ça l'a augmenté les coûts de façon astronomique." (SCFP Québec)*

Ainsi, la hausse des services découlant de la fusion a essentiellement entraîné une hausse des coûts pour la nouvelle ville, mais pas de déficit.

La grande majorité des citoyens de Québec sont satisfaits des services municipaux. Selon un sondage réalisé en 2010, 92% des citoyens étaient satisfaits de la qualité des services pourvus par la ville de Québec. De plus, 48% des répondants considéraient que les services s'étaient améliorés depuis la venue du nouveau Maire en 2007.<sup>32</sup>

L'administration de la Ville de Québec est régie par sa charte, ainsi que plusieurs lois provinciales, dont la *Loi sur les cités et villes*.

### Les employés

La Ville de Québec embauche 7500 environ employés: cols bleus, cols blancs, policiers, pompiers, brigadiers, secteur aquatique, occasionnels, loisirs, employés de scènes, professionnels et cadres.

Les relations entre les employés et l'employeur varient selon le niveau de gestion. En général, les relations entre les employés et les gestionnaires immédiats sont acceptables:

*"Employés, contremaître, surintendant, je te dirais en général, c'est une note passable, peut-être passable plus. C'est pas excellent, mais c'est passable, et je pense que la plupart des employés qui font une bonne job à la ville, se sentent à l'aise de travailler là. Pis peut avoir des bonnes communications avec les gestionnaires." (SCFP Québec)*

Les relations avec les niveaux supérieurs de gestion sont aussi acceptables, à l'exception des politiciens. Par exemple, le Maire Labeaume a dénigré ses employés dans les médias à quelques reprises, entre autres les cols bleus et

---

<sup>32</sup> <http://www.equipelabeaume.ca>

plus récemment les fonctionnaires.<sup>33</sup>

### **3.2.2 - Représentation des Employés**

Les employés de la ville de Québec sont représentés par cinq syndicats: le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (2000 membres), le Syndicat canadien de la fonction publique (1500 membres), l'Alliance des professionnels (420 membres), l'Association des pompiers professionnels (420 membres) et la Fraternité des policiers (715 membres).

Au Québec, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le syndicat le plus important comptant plus de 105 000 membres au Québec. Dans le cadre de notre recherche, nous avons rencontré la section locale 1638 représentant les cols bleus à la Ville de Québec. Nous avons aussi rencontré la section locale 4528 représentant les employés du secteur aquatique pour discuter spécifiquement de la sous-traitance d'une des piscines de quartier, cas que nous présentons à la section 3.2.6.

La section locale 1638 regroupe environ 1500 cols bleus. Ceux-ci sont représentés par une soixantaine de délégués syndicaux. Le syndicat compte plusieurs comités: comité de négociation, comité d'évaluation des emplois, comité de relations de travail, comité d'organisation de travail, comité de griefs, comité de santé-sécurité, comité de sous-traitance, comité d'information, comité des statuts, comité de retraite et comité de la conditions féminines. À ces comités s'ajoute le programme d'aide aux employés.

Le SCFP offre différentes formations à ses délégués. En plus des formations aux nouveaux délégués, le syndicat offre à ses délégués et représentants plusieurs cours (p.ex. santé-sécurité, évaluation des emplois, etc.).

---

<sup>33</sup> [http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2010/11/05/002-labeaume\\_excuses.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2010/11/05/002-labeaume_excuses.shtml)

Quatre représentants de la section locale 1638 sont libérés à temps plein. Les délégués sont libérés au besoin: *"Ça il y a pas de problème. Si le secrétaire-trésorier dit qu'il y a la possibilité de libérer, on libère."* (SCFP 1638). Ainsi, libérer des cols bleus ne pose pas problème.

La section locale considère être bien organisée. Pour communiquer avec ses membres, les représentants utilisent plusieurs moyens:

*"(...) on a un site internet, on a aussi une communication par papier, mail, pis je pense que depuis un bon boutte on donne une meilleure information, on rejoint le plus de monde possible. Et tous les départements on affiche, on a un comité d'affichage qui fait que c'est lui qui donne les renseignements, le journal. En fin de compte, je pense que là-dedans, on est quand même assez bien structuré."* (SCFP 1638)

Deux fois par année, le syndicat distribue le journal de la section locale à ses employés: *"(...) on parle de toutes les activités syndicales de l'année, qu'on souligne, les retraités, les nouveaux employés réguliers...c'est de l'information qu'on donne au monde que les directeurs donnent pas."* (SCFP 1638)

Les assemblées générales se tiennent environ deux fois par année. Des assemblées ponctuelles peuvent aussi avoir lieu lorsqu'il y a une question urgente à débattre. Les représentants que nous avons rencontrés remarquent que ces assemblées sont plus fréquentes depuis la récente réorganisation de l'exécutif de la section locale:

*"Disons que dans le temps l'ancien exécutif c'était assez assez minime, et on tente et on cherche à être plus transparent et à donner plus d'information pour réinciter le monde à venir aux assemblées générales. Faque on incite le monde à participer davantage, à s'informer, il y a un côté qui est un peu plus informatif, donner de l'information avant. Quand t'arrives aux AG, tu prends pas connaissance des documents, tu viens discuter du contenu. Faque là le monde arrive, ils ont plus l'impression de participer au débat (...). Ça demande plus de transparence. Faque, c'est ça qu'on essaye d'inciter."* (SCFP 1638)

Les membres participent activement aux assemblées. Compte tenu de la

diversité des groupes représentés par la section locale, il est parfois difficile de concilier les demandes et les besoins de tout le monde.

*" (...) à cause des différents statuts soit les auxiliaires, soit les gars de métier, il y a différentes réalités. Il faut être à l'écoute pour être capable de trouver des sujets, trouver des points communs, trouver des centres d'intérêt qui sont en commun avec tes groupes. Parce que tu parles d'un groupe pis ça l'intéresse pas l'autre groupe, ben ils viendront pas. (...) Donc, faut arriver à des AG à avoir des sujets qui touchent tout le monde." (SCFP 1638)*

Pour éviter que les membres discutent de leurs problèmes personnels en assemblée, les représentants de la section locale cherchent à régler les cas personnels le plus rapidement possible:

*"On donne beaucoup de retours d'appel, on donne beaucoup d'information pis on retourne nos appels. Le monde antérieurement qui appelait au syndicat pis qu'il y avait pas de réponse, qu'est-ce qu'ils faisaient, c'est qu'ils attendaient les AG pis venaient au micro pour poser des questions sur des sujets d'ordre personnel, ou de petits groupes. Faque là ça l'étirait les débats...ça devenait une situation désagréable." (SCFP 1638)*

Les membres font parfois pression sur le syndicat. La section locale reçoit parfois même des pétitions. Cependant, les membres font parfois pression en réponse à des rumeurs qui circulent dans les différents départements. Lorsque le syndicat prend connaissance des rumeurs, les représentants font de leur mieux pour éteindre les feux le plus rapidement possible.

Le syndicat n'a aucun problème à mobiliser ses membres. Pour faciliter les mobilisations, le syndicat tient à rendre les événements agréables:

*"(...) on fournit les autobus, les hot dogs. En général, tu vas voir dans le journal, on a des photos d'une manif qu'on a faite dans le cadre de la dernière négo, pis il y avait beaucoup du monde, on avait fourni des chandails rouges à tout le monde." (SCFP 1638)*

En général, la relation entre le syndicat et ses membres est meilleure qu'elle l'était. Depuis la réorganisation de la section locale, les représentants font du mieux qu'ils peuvent pour se rapprocher de leurs membres. *"Avant, c'était senti*

*un peu comme une tour d'ivoire. Faque le monde était dans leurs petits crédos. Là asteure on se promène plus dans le champ. On fait des tournées." (SCFP 1638)*

Les relations entre les membres de la section locale sont bonnes. Cependant, il y a parfois des conflits entre certains groupes d'employés. D'abord, la section locale représente à la fois des professionnels, les employés de métier, des auxiliaires et des employés non qualifiés. Ainsi, certaines tensions peuvent se présenter.

*"(...) les conflits qu'on a régulièrement, c'est des gens de métiers qui se sentent supérieurs à des gens qui travaillent à la voirie. Ça c'est un problème, nous autres on est allé à l'école, bla bla, c'est redondant, mais ça, à toutes les négos, tu vois ça apparaît. Les gars de métiers devraient gagner beaucoup plus cher que les gens qui font du ménage ou qui chauffent des camions. Beaucoup beaucoup plus cher. C'est un manque de respect." (SCFP 1638)*

De plus, il y a parfois des conflits entre les différentes générations de cols bleus.

*"Dans le groupe d'âge entre les plus jeunes qui sont rentrés pis les plus vieux, il y a deux générations. Là tu es rendu que tu as 3 ou 4 générations, les priorités sont plus à la même place, les façons de voir, les façons de s'exprimer, les façons de comprendre, le niveau de respect est pas à la même place. Pis ça, ça commence à être pesant pis être dur. Parce que le monde aujourd'hui aime ça agresser verbalement, ils ont pas de limite, ils peuvent dire tout ce qu'ils pensent à n'importe qui. Par contre quand tu leur parles un peu fort, ben là tu me menaces...harcèlement, tu me menaces." (SCFP 1638)*

L'intégration des femmes et des minorités visibles dans le milieu des cols bleus a aussi été un défi pour le syndicat. Après l'intégration de ces deux groupes, la section locale s'est retrouvée avec plusieurs griefs issus de conflits entre différents groupes de travailleurs.

La section locale 1638 est en communication régulière avec le SCFP Québec (province) et la FTQ. Le fait que les bureaux de la section locale sont dans le même bâtiment que le SCFP et la FTQ à Québec facilite énormément les

échanges. *"On est privilégié d'être dans la même bâtisse à Québec. On est autonome, mais on a quand même de la facilité à avoir les conseillers supérieurs, c'est sûr et certain."* (SCFP 1638) La section locale reçoit aussi plusieurs communiqués sur différents dossiers venant partout au Canada. Ainsi, la section locale est au courant des nouvelles tendances et enjeux dans le secteur.

Le SCFP-Québec assiste la section locale à plusieurs niveaux en fournissant les bâtiments, les formations, les programmes d'évaluation des tâches et des ressources financières et légales. De plus, un conseiller permanent du SCFP est aussi assigné à la section locale. Ce conseiller s'implique à tous les niveaux: aux rencontres, aux négociations, dans les relations de travail, les arbitrages et les griefs.

Les représentants de la section locale sont aussi régulièrement en communication avec d'autres syndicats du SCFP. Les comités, formations et colloques facilitent ces échanges. Entre autres, la section locale fait partie du Conseil Provincial du Secteur Municipal: *"On sait ce qu'il se passe partout même dans les petites villes, pis dans les grandes. Faque ça ça l'aide à savoir ce qu'il passe ailleurs pis c'est quoi les tendances de négociations qui s'en viennent."* (SCFP 1638). De plus, le SCFP à Québec est en contact avec les autres principaux syndicats à Québec selon le besoin, particulièrement lors des négociations collectives.

En général, la section locale ne cherche pas à communiquer avec les citoyens de Québec. Mais, lorsqu'il y a un conflit, les représentants vont défendre leur position avec des campagnes publicitaires. En plus de distribuer des dépliants aux heures de pointe, le syndicat a aussi par le passé payé pour des publicités radio. Cependant, le syndicat trouve les campagnes publicitaires contre les décisions de la ville sont difficiles à faire:

*"(...) il y a des études qui ont été faites que le Maire Labeaume il y*

*avait l'équivalent d'environ 31 heures par mois d'exposition médiatique. Les journaux, radio, TV. Faque si on veut embarquer dans les processus de confrontation et compétition avec, se payer l'équivalent de ça, environ 5000\$ de l'heure, c'est 150 000 \$ par mois, c'est utopique." (SCFP 1638)*

De plus, le syndicat remarque les cols bleus n'ont plus le respect des citoyens qu'ils avaient avant.

*"(...) avant ça, c'était différent. Comme mon frère me disait, (...) il travaillait sur un bris d'aqueduc sur la rue X, un bris de 40 pouces, les citoyens venaient le chercher - monsieur venez vous réchauffer un petit peu à la maison, venez prendre un petit verre, venez vous réchauffer...c'était comme ça dans le temps, les citoyens respectaient beaucoup les cols bleus qui travaillaient dans le champ. Aujourd'hui c'est plus ça. Les citoyens envoient chier les cols bleus, pis ils leur cracheraient quasiment dans la face.» (SCFP 1638)*

Le syndicat n'est pas en communication avec des partis politiques.

L'objectif de la section locale 1638 par rapport aux services municipaux est de conserver et maintenir la qualité des services aux citoyens. Pour ce faire, le syndicat considère qu'elle a une approche stratégique proactive. *"On est plus vu de même par la direction. (...) Pis je pense qu'on a beaucoup de modes de solutions au syndicat. Pis je pense que c'est apprécié aussi." (SCFP 1638)*

Le syndicat admet cependant que depuis les derniers conflits, leur approche est plus défensive. Depuis l'arrivée de la nouvelle administration en 2007, le syndicat se voit plus souvent obligé d'utiliser des moyens juridiques pour défendre ses membres.

Peu importe l'approche, les représentants trouvent difficile d'avoir toujours à sauvegarder les services et les emplois de leurs membres face aux menaces de sous-traitance de l'administration municipale actuelle. *"Tu comprends-tu c'est qu'on a une bataille à faire, mais on dirait qu'elle est comme éternelle. Un gain ici, une perte là." (SCFP 1638)*

### **3.2.3 - L'employeur**

Depuis la venue du Maire Labeaume, les relations entre les syndicats et l'employeur ont changé et sont maintenant beaucoup plus tendues. Comme l'expliquent les responsables rencontrés, la négociation traditionnelle est maintenant une chose du passé et l'unilatéralisme est la nouvelle norme. Par conséquent, les négociations lors de conflit et lorsque les conventions collectives arrivent à échéance sont plus ardues.

Les problématiques en négociation avec l'employeur sont entre autres le régime de retraite, la réduction des heures offertes aux auxiliaires et les congés de maladie. Il y a aussi la menace grandissante de sous-traitance des services qui sera un des enjeux principaux lors de la prochaine négociation de la convention collective. La question des salaires est aussi devenue un enjeu important à la fois pour les syndicats et pour les ressources humaines de la ville de Québec. Alors que les emplois non qualifiés sont bien payés comparativement au secteur privé, les emplois de métiers ne sont pas compétitifs. Ainsi, la Ville a du mal à embaucher et retenir la main-d'oeuvre nécessaire :

*"(...) Quand tu compares les salaires qui se donnent dans les employés de métiers par rapport aux personnes qui sont chauffeurs ou qui font l'entretien ménager, n'importe quoi, de l'asphalte, n'importe quoi...la différence est pas très élevée. On a quelqu'un qui est à l'entretien ménager va faire 20\$ de l'heure, ben là le quelqu'un va faire 25\$ de l'heure, c'est pas beaucoup. Quand tu regardes, en dehors, au privé, un gars en entretien ménager peuvent faire 12-15\$ de l'heure, et puis le gars de métier va faire dépendant où il travaille, 30-32-34\$ de l'heure. Les mécaniciens, ça gagne à peu près 34\$ de l'heure dans les concessionnaires. À la ville de Québec ça peut gagner jusqu'à 25-26\$ de l'heure. La problématique qu'on a c'est que la ville de Québec depuis plusieurs années, je te dirais que depuis les 3 dernières années entre autres a beaucoup de difficulté d'embauche au niveau des métiers. (...) le monde préfère se faire embaucher ailleurs parce que les salaires sont trop bas. Avant on pouvait dire que oui il y avait le régime de retraite, t'as ci, t'as ça...mais les salaires sont tellement à un écart important, que là ça marche plus ce genre d'argument. Alors, depuis quelques années, ils ont décidé de diminuer les qualifications. Donc avant ça prenait une licence A au lieu d'avoir une licence B-C...une licence A en diesel et une licence A en*

*gaz...bon ben asteure on est rendu, oups, ça va te prendre une licence A en diesel, une licence B en gaz. Bin là on est rendu ou on demande plus de licence A ni dans l'un ni dans l'autre...on est rendu à soit une licence B en gaz, soit une licence B en diesel. On est vraiment au minimum pis on a de la difficulté encore à avoir du monde. Mais ça, malgré cette problématique là, le problème qu'on a c'est qu'on est conscient que si on va chercher une augmentation de salaire, 2 ou 3%, Ben c'est difficile pour nous autres de dire aux salariés qui gagnent 20\$ ou 21\$ ou 22\$ - toi t'en auras pas, pis ton 2-3% on va le donner aux gars de métier - il comprendra pas... Faque là comment on peut résoudre ça. Je sais pas. À moins que la ville décide d'injecter de l'argent. Mais quand tu écoutes la ville actuellement, ils veulent diminuer la masse salariale, ils disent que tout le monde gagne trop cher. Mais ça c'est vraiment les politiciens parce que les gestionnaires pour eux autres, c'est pas ça, ils sont conscients qu'on a un problème." (SCFP Québec)*

L'attitude générale de l'employeur envers les syndicats dépend beaucoup du niveau organisationnel et des enjeux en cause. Les relations entre la section locale des cols bleus et la direction des services sont bonnes. *"Je te dirais que la communication avec ces gens-là est très bonne pis je dirais même que depuis un an (...) les relations sont même meilleures qu'elles l'étaient." (SCFP Québec)* Ces gestionnaires de services impliquent les syndicats et les parties peuvent même collaborer pour régler certaines problématiques. Ce type de collaboration ne fait pas partie des processus de la ville, mais facilite les accords entre les deux parties.

Cependant, l'attitude des politiciens de la ville envers le syndicat est différente. En effet, les politiciens ne sont plus ouverts aux négociations et les gestionnaires sont obligés d'imposer les nouvelles directives. Certains considèrent Régis Labeaume comme la "vedette" de Québec et l'appui de la population facilite la mise en oeuvre de ses différentes initiatives: *"Tsé on dirait qu'il y a une image qui fait semblant de nous apprécier. Alors qu'avant ça, on avait une sincérité." (SCFP 1638)* Par exemple, le vérificateur général est venu rencontrer les syndicats concernant la récente sous-traitance des services de collecte d'ordures: *"On a eu de la visite l'année passée, le vérificateur général de la ville,*

*il est venu nous rencontrer ici directement. On a ouvert la canne comme ça. Pis on n'a jamais eu de nouvelles de ce monsieur-là." (SCFP 1638)*

Ce manque de volonté de l'employeur à travailler et négocier avec le syndicat est nouveau. Comme l'expliquent les responsables de la section locale, le syndicat n'est pas habitué à devoir négocier "à coup de matraque". L'attitude antisyndicale de l'administration actuelle est aussi reflétée dans les nouveaux alliés du Maire Labeaume, entre autres Pierre Karl Péladeau qui est reconnu pour ses opinions antisyndicales. Par conséquent, le partage d'information dépend beaucoup des circonstances. La majorité du temps, les gestionnaires fournissent les informations utiles aux syndicats. Lors de conflits, les syndicats doivent parfois utiliser la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir les documents qu'ils souhaitent obtenir.

La ville n'a pas non plus peur d'utiliser ses ressources de pouvoir pour forcer la mise en oeuvre de ses projets et briser les syndicats:

*"On a l'impression que la ville a une capacité financière par rapport au syndicat, il prend toutes les démarches pour que ça nous coûte de l'argent. Faque en vidant les fonds syndicaux, comme là le prochain cheval de bataille de la ville, c'est de diminuer les libérations syndicales, donc la représentativité que t'as en rapport. Faque tu l'as pas en libération syndicale, faut que tu débourses de l'argent. Si tu baisses ton nombre de membres, tu baisses ton nombre de cotisations syndicales, t'as moins de revenus. Donc la ville c'est plus une guerre d'usure, pis on a comme l'impression qu'ils veulent mettre les syndicats à genoux, en prenant des mesures et en insistant à "judiciariser" tous les débats." (SCFP 1638)*

L'employeur prend parfois des décisions à l'encontre de la convention collective, mais souvent en raison des difficultés de certains gestionnaires à comprendre les nouvelles règles en vigueur depuis les fusions:

*"C'est drôle à dire, depuis les fusions, cette ville-là est tellement grosse, qu'on a eu tellement difficultés, pis il y a eu tellement de changements, on a eu beaucoup de difficultés à s'adapter. Ça fait quand même 8 ans pis sont pas adapté comme ils étaient encore*

*dans les anciennes villes. Donc, toute l'application des conventions collectives, il y a encore beaucoup de difficultés ce monde-là." (SCFP 1638)*

La relation de confiance entre les syndicats et les gestionnaires des services et les ressources humaines aide aussi dans l'application juste des conventions collectives:

*"Il y en a qui le font pas de mauvaise foi. Mais on le replace parce que les gestionnaires avec qui je parle, les conseillers avec qui je parle, c'est du monde aussi à qui je peux faire confiance. Quand tu fais confiance, c'est mutuel. Faque je leur fais confiance parce qu'ils sont capables de mettre leur pied à terre aussi et sont capables de dire aux gestionnaires regarde c'est pas correct, c'est pas la bonne chose, il faut corriger le tir." (SCFP Québec)*

L'employeur demande parfois des concessions aux syndicats. Ceci est habituellement dans le cadre de négociations collectives ou lorsqu'il y a un problème ou un conflit particulier. Jusqu'à présent, les demandes de concession de l'employeur ont été raisonnables et logiques, dans le but de trouver un terrain d'entente. Parfois, le syndicat va offrir des concessions pour être proactif par rapport à une problématique en particulier.

### **3.2.4 - La gestion de la prestation des services municipaux**

La majorité des services municipaux de Québec sont pourvus par les employés de la ville. Jusqu'à maintenant, l'utilisation de sous-traitants a surtout été une façon d'éviter la surembauche, surtout pour les services saisonniers comme le déneigement. En plus des sous-traitants du secteur privé, il y a des OBNL et des organismes comme Emploi Québec Jeunesse qui se sont intégrés de plus en plus aux services de la ville. Ainsi, la sous-traitance n'était pas particulièrement menaçante à Québec:

*"C'est vraiment une question de juste milieu. Tu peux pas comme syndicat te fermer en disant la sous-traitance on est contre ça d'un bout à l'autre, on veut rien savoir et il y a rien de bon dans ça. Tu peux pas tenir ce discours-là. Pis la ville, d'un autre côté, peut pas tenir le discours non plus que les sous-traitants c'est vraiment la solution à tout, c'est merveilleux pis on va vivre seulement avec des*

*sous-traitants...c'est fou et ils le savent que s'ils font ça, ils vont se mettre dans la rue, ils contrôleraient plus rien. " (SCFP Québec)*

Le SCFP 1638 a négocié dans sa dernière convention collective une clause qui encadre ce type de sous-traitance à la Ville de Québec:

### **Article 23**

#### **CONTRATS FORFAITAIRES**

23.01 L'employeur ne se servira pas de contrats à forfait comme moyen de limiter le nombre d'employés régis par le certificat d'accréditation détenu par le syndicat.

23.02 L'employeur s'engage à maintenir la quantité de travaux actuellement effectués par les employés à moins d'une réduction de service pour des raisons économiques ou suite à des changements techniques ou technologiques ou suite à des modifications pour les procédés de travail ou par suite de changements organisationnels.

23.03 L'employeur convient de conserver, d'entretenir, d'améliorer et de remplacer son équipement actuel de manière à ne pas diminuer le volume des travaux de sa juridiction effectués par les employés régis par la convention.

23.04 La pratique établie, relative aux travaux de la neige, continue de s'appliquer. L'employeur continue d'effectuer en régie la quantité actuelle des travaux de la neige effectuée par ses employés.

23.05 L'employeur continue d'effectuer en régie la proportion actuelle des travaux d'entretien des parcs, terrains de jeux et les parcs verts.

23.06 L'employeur rencontre le syndicat une fois par année et lui transmet l'information lui démontrant qu'il maintient la quantité ou la proportion des travaux indiquée aux clauses 23.02, 23.03, 23.04 et 23.05. Préalablement à cette rencontre, le syndicat peut transmettre une demande écrite à la Ville précisant les informations dont il veut discuter.

23.07 Dans le cadre des activités du comité d'organisation du travail, les parties conviennent de se rencontrer deux (2) fois par année afin d'étudier toute mesure susceptible de permettre que l'exécution de certains travaux actuellement accomplis par des entrepreneurs soient dorénavant accomplis par les employés.

23.08 L'employeur s'engage à ne pas prêter ou louer l'équipement utilisé par les employés de la Ville pour qu'il soit utilisé dans des travaux actuellement accomplis par des employés de la Ville.

23.09 L'employeur utilise son équipement avant d'en louer. Si de l'équipement est loué alors qu'il y en a de disponible, l'employé régulier qui, de ce fait, a travaillé à une classe inférieure à la classe à laquelle il aurait travaillé peut réclamer la différence de salaire ainsi perdu alors que l'employé auxiliaire qui ne peut accomplir sa semaine normale de travail peut réclamer le salaire ainsi perdu.

23.10 L'employeur fait effectuer par ses employés la tonte du gazon sur les terrains de la Commission de l'exposition et la collecte des ordures ménagères durant la période de l'exposition provinciale.

23.11 L'employeur achète toute pièce d'équipement qu'il doit louer régulièrement avec son opérateur au moins quarante (40) semaines par année et pour un minimum de seize cents (1 600) heures par année, à condition que l'achat s'avère plus économique que la location. L'employeur fournit les renseignements nécessaires au syndicat, et ce, dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant la demande écrite du syndicat.

Source : Convention collective de travail entre la Ville de Québec et le Syndicat des employées et employés manuels de la ville de Québec, section locale 1638, S.C.F.P. signée mai 2009 et venue à échéance 31 décembre 2010.

Ce n'est que depuis 2007 que la ville regarde de plus en plus à sous-traiter ses services. Par conséquent, les services associés à une des piscines de quartier et la collecte des ordures ménagères sont passés au secteur privé. Et il semblerait que ça ne soit que le début. En effet, le nouveau Maire et ses conseillers veulent laisser leur marque.

*"Quand il y arrive un nouveau Maire à la tête d'une ville, souvent ce qu'il se passe malheureusement c'est "moi j'arrive, s'ils m'ont mis là c'est parce qu'on voulait du changement, et ce qu'il se faisait avant c'était pas nécessairement très bon, donc moi je change des affaires." Donc lui, il sait pas trop trop c'est quoi la Ville, il en a entendu parler, mais il sait une chose, il faut qu'il change des affaires. Pis c'est ça qui est important. Faque il arrive avec ses paradigmes, pis souvent les paradigmes qu'il a c'est les mêmes paradigmes que les citoyens ont. (...) Donc ce qu'on a aujourd'hui, c'est des politiciens qui ont tendance à favoriser énormément la sous-traitance." (SCFP 1638)*

Alors que les politiciens semblent particulièrement favorables à collaborer avec le secteur privé, les gestionnaires de services sembleraient vouloir garder les

services à l'interne. Cependant, les coupures de budget auraient tendance à forcer la main des gestionnaires à couper dans les services ou à considérer l'option de la sous-traitance.

*"Ces [gestionnaires] nous disent clairement entre-nous autres, ce qu'ils diraient pas à leurs politiciens pis à leurs boss de plus haut niveau, ils nous disent clairement entre-nous autres qu'il faut qu'ils fassent avec parce qu'ils ont pas le choix, mais que comme nous autres ils sont pas nécessairement d'accord avec ce qu'il est en train de se passer. C'est drôle de se faire dire ça par du monde qui ont la responsabilité des services de proximité, c'est drôle d'entendre ça. Mais la réalité c'est ça. Cette réalité-là les citoyens la voient pas." (SCFP Québec)*

Malgré tout, les gestionnaires ne considèrent pas nécessairement le secteur privé plus efficace que le secteur public. Les gens responsables prennent surtout en considération le rapport qualité-prix. Ainsi, si un niveau plus élevé de service est requis, les gestionnaires considèrent la prestation des services à l'interne comme étant plus efficace.

*"(...) un bon exemple c'est l'entretien ménager. Effectivement et avec raison, ça coûte moins cher l'entretien ménager en sous-traitance dans ben des endroits, on arrivera pas avec eux autres. Par contre, dans d'autres endroits, les gestionnaires ont préféré (...) payer un petit peu plus cher. Pis même, ils nous disent aujourd'hui ça lui coûte pas plus cher parce qu'ils disent que pour avoir le genre de service qu'on se paye (...) ça nous coûterait beaucoup plus cher que ça nous coûterait ailleurs parce qu'on demande beaucoup plus." (SCFP Québec)*

Reste qu'il est parfois plus avantageux de sous-traiter des services. En effet, dans certains secteurs, il est logique de faire appel à la sous-traitance. Par exemple, la réparation des crevaisons sur les véhicules de la ville est souvent moins coûteuse et plus rapide si elle est faite par un sous-traitant, surtout la fin de semaine.

Pour les gestionnaires, la concurrence entre le secteur public et le secteur privé mène aussi à une meilleure organisation du travail. En comparant les services municipaux au secteur privé, les gestionnaires peuvent souvent déterminer les

points à améliorer dans la prestation des services. Ainsi, l'attitude et la vision générale des gestionnaires de la ville de Québec en matière de sous-traitance et de privatisation dépendent principalement des circonstances et demeurent relativement pragmatiques.

### **3.2.5 - L'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

Le SCFP à Québec s'implique beaucoup au niveau de la gestion de la prestation des services municipaux. En effet, pour l'employeur, il a été coutume depuis longtemps de consulter les syndicats dans toutes sortes de dossiers. De plus, cette participation du syndicat est institutionnalisée au sein de la convention collective. Par exemple, la clause 23.07 oblige les parties à se rencontrer deux fois par année pour discuter de l'état de la prestation des services et voir si ceux-ci pourraient être exécutés par des employés de la ville plutôt que par des entrepreneurs. La participation des syndicats au processus décisionnel a grandement facilité la recherche de solutions et leur mise en oeuvre sur le terrain :

*"Il y a beaucoup de consultation, il y a beaucoup de discussions entre nous autres, on se parle beaucoup. (...) je te dirais que on était avant-gardiste à la Ville, on a même été regardé par plusieurs, par l'Union des municipalités sur l'organisation de travail, même par des villes de France qui sont venues comme Bordeaux qui sont venus voir comment ça se passait parce qu'ils avaient entendu parler aussi comment ça se passait, on est assez à l'avant-garde sur ce côté-là, on est proactif le syndicat, je dirais que la ville aussi dans ça aussi." (SCFP Québec)*

Ainsi, les syndicats à Québec participent à certaines étapes du processus décisionnel quant à la gestion de la prestation des services municipaux. En effet, les syndicats considèrent avoir accès aux informations nécessaires et l'occasion de donner leur point de vue au cours du processus décisionnel. De plus, les décisions sont souvent prises conjointement. Il est même arrivé que le syndicat ait eu le contrôle sur le processus décisionnel: *"(...) il y a plusieurs endroits au niveau du processus où on a changé ce qu'ils avaient décidé de faire. Parce*

*qu'après s'être parlé et s'écouté, ils ont décidé de changer la façon de faire. Ça, on peut le dire honnêtement, notre opinion comptait pour beaucoup." (SCFP Québec). Cette ouverture et flexibilité décisionnelle facilitent la communication et les ententes entre les parties. Tel que mentionné plus haut, la majorité de ces discussions sont avec la direction des services. De plus, le syndicat considère avoir un bon degré d'influence sur les décisions prises.*

Le syndicat participe aussi parfois à la gestion quotidienne des services.

*"(...) on va décider avec l'employeur de rencontrer des groupes de salariés pour parler de gestion. Ça oui. Et il y a des fois où l'employeur va nous appeler directement au bureau pour nous demander comment on voit ça cette gestion-là. Il y a des fois où on va intervenir directement nous autres, au lieu du gestionnaire parce qu'on a un meilleur contrôle sur notre monde que les gestionnaires. Et la ville nous utilise pis on est d'accord avec ça pis le monde le sait aussi. Pis on va le faire tant et aussi longtemps que ça va être pour notre monde. On le fera pas comme des boss, on va le faire parce que c'est pour notre monde, et parce que c'est correct pour eux autres, c'est dans leur intérêt." (SCFP Québec)*

En somme, le syndicat participait aux décisions concernant la gestion de la prestation des services municipaux. Cependant, le paysage a beaucoup changé depuis l'arrivée du nouveau Maire. En effet, cette volonté de l'employeur à coopérer et collaborer avec les syndicats est presque disparue. Ainsi, la relation entre l'employeur et les syndicats est maintenant beaucoup plus hostile et antagoniste. En conséquence, le syndicat local a maintenant beaucoup de mal à s'impliquer dans la gestion de la prestation des services municipaux en dépit de la convention collective.

Nous examinons maintenant en détail deux dossiers où les syndicats se sont impliqués dans la gestion de la prestation des services municipaux. Le premier dossier que nous examinons est celui de la sous-traitance dans le secteur aquatique. Le deuxième dossier traite de la sous-traitance de la collecte des ordures ménagères.

### **3.2.6 - Exemples d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux**

#### **Dossier 3 - Les piscines municipales (SCFP 4528)**

##### Contexte

La section locale 4528 des employés du secteur aquatique compte environ 425 employés au secteur aquatique et 5 délégués syndicaux. Jusqu'à récemment, le secteur aquatique de la ville de Québec était entièrement pourvu par les employés de la ville. Cependant, la prestation des services du secteur aquatique est devenue plutôt hétérogène suite aux fusions municipales de 2002. En effet, certains arrondissements avaient transféré la gestion et la prestation des services vers des OBNL. Depuis ces fusions, la gestion de la prestation des services aquatiques de la ville de Québec est en partie sous-traitée à différents organismes.

En 2008, un des OBNL détenant déjà la gestion et la prestation des services de certaines piscines a fait la demande à la ville pour acquérir une autre piscine desservie par les employés de la ville. Puisque les autres autres piscines de cet arrondissement étaient déjà gérées par cet organisme, les responsables de l'arrondissement en question étaient d'accord avec cette proposition. Cette initiative avait aussi l'appui de la ville de Québec puisque le transfert pouvait potentiellement épargner certains coûts à la ville. Ainsi, il y avait peu d'opposition parmi les conseillers à transférer cette piscine à l'OBNL. Par conséquent, la ville a décidé de sous-traiter les services. Cependant, cette initiative a été combattue par les syndicats et les employés affectés. Malgré cette opposition, les services de cette piscine ont tout de même été sous-traités à cet organisme.

##### Implication du syndicat

La décision de sous-traiter les services de cette piscine a coïncidé avec les négociations de la convention collective des employés du secteur aquatique. Par conséquent, le syndicat a profité des négociations pour discuter de ce dossier de

sous-traitance. Ainsi, la problématique de la sous-traitance de cette piscine a été centrale aux négociations et ce dossier a fait partie du marchandage inhérent au jeu de la négociation.

Tel que mentionné plus haut, la décision de sous-traiter les services de cette piscine a d'abord été prise par l'employeur. En effet, l'intention de sous-traiter les services du secteur aquatique faisait partie des chantiers du Maire. Par la suite, les décisions concernant le dossier de la sous-traitance de cette piscine ont été remises en question et contestées par le syndicat. Les discussions entre le syndicat et l'employeur ont surtout eu lieu avec les responsables des relations de travail.

La décision finale a été en quelque sorte un compromis entre les deux parties où l'entente finale a été de laisser les services à l'OBNL. En revanche, le syndicat a réussi à introduire des quotas dans la convention collective pour les salariés restants du secteur aquatique de la ville :

*"On a sécurisé un certain nombre d'heures, même que le monde était content, on était allé chercher plus dans cette négociation qu'on est allé chercher dans d'autres négociations avant grâce à ça. Finalement, on est allé chercher beaucoup plus que ce qu'on a perdu. Mais politiquement c'était important pour lui de faire réussir à dire que cette piscine-là il la donnait." (SCFP Québec)*

Cependant, les négociations ont été difficiles:

*"Ça l'a vraiment été une négociation, une négociation où on a passé proche d'aller en grève. On était prêt à la grève, on avait le vote de grève, pratiquement 100%, pis c'est la ville qui a viré de bord, qui a décidé, parce qu'ils refusaient de nous donner notre protection pour le reste, faque on dit ça au monde, pis c'est vrai aussi, si vous avez pas votre protection ça veut dire que ce qu'ils sont en train de faire là ils vont essayez de le faire ailleurs.» (SCFP Québec)*

De plus, le syndicat ne considère pas avoir eu accès à toutes les informations nécessaires concernant le dossier. Mais, le syndicat considère que des

informations complémentaires n'étaient pas nécessaires pour lui permettre de remplir sa mission d'assurer la protection des emplois de ses membres dans ce dossier

Malgré la perte de la piscine à l'OBNL, le syndicat considère avoir été proactif lors des négociations. En laissant une piscine à la sous-traitance, le syndicat a obtenu certaines protections dans la convention collective quant à l'affectation et attribution du travail pour les employés restant.

### Ressources de pouvoir

Puisque la section locale 4528 fait aussi partie du SCFP, elle a accès aux mêmes ressources que la section locale 1638

Plusieurs assemblées générales ont été organisées pour discuter des enjeux avec les membres. *"Oui, quand on est en négo on consulte beaucoup notre monde, notre structure à savoir si le monde est vraiment en arrière de nous autres, si ça suit, si c'est correct encore."* (SCFP Québec)

La position principale du syndicat était de protéger les emplois de ses membres contre la sous-traitance. Cette position était évidemment appuyée par les membres de la section locale. Par conséquent, les membres étaient derrière le syndicat tout au long des négociations. Les membres n'ont pas fait spécifiquement pression sur le syndicat sur d'autres points que sur la sauvegarde des emplois et la mise en place des quotas.

Tel que mentionné plus haut, le syndicat a même obtenu un mandat de grève pour l'ensemble des négociations afin de faire pression sur l'employeur. En effet, la mobilisation des membres a été très bonne et le mandat de grève était très fort (93%). Comme l'explique le syndicat, l'appui et la mobilisation ont été le résultat d'une bonne organisation des effectifs et d'une communication continue avec les membres:

*"On avait toute une organisation où on était structuré durant les négociations - un exécutif, un conseil exécutif, une structure de délégués qu'on devait tenir informé constamment sur le développement de ce qu'il se passait. Toujours pour s'assurer que ce monde-là était en arrière de nous autres. Pis qu'il fallait que l'employeur sache que ce monde-là était là aussi. Faque parce qu'on savait aussi que les médias à l'occasion allait questionner ce monde-là. Vraiment ça l'a été une négo longue, pis pas facile."  
(SCFP Québec)*

Tout au long de ce dossier, la centrale syndicale a aidé la section locale au niveau juridique et médiatique :

*"(...) tout les coûts, les avocats que ça l'a pris, toute la centrale a pris ça en main. À part de ça, ils nous ont fourni tout ce qu'il avait au niveau des communications aussi. (...) comme c'était très médiatisé, on avait des personnes qui étaient avec nous autres, on se parlait constamment: comment on passe ça? On fait-tu une conférence de presse? On est tu mieux pas faire cette déclaration-là? On est tu mieux pas intervenir suite à cette déclaration?...c'était constamment comme ça, c'était vraiment très très stratégique. Donc la centrale était très présente dans ça aussi... il faut qu'on les utilise, on a avantage à le faire." (SCFP Québec)*

La section locale n'a pas été directement en contact avec d'autres syndicats locaux au Québec. Mais, le conflit a été suivi par les autres syndicats par les différents moyens de communication de la centrale syndicale :

*"(...) tout le monde était au courant de notre négo, de nos enjeux, les problématiques. Tout le monde au Québec entendait parler du Maire Labeaume, pis de son approche aussi pis de l'influence qu'il essayait d'avoir auprès des autres Maires aussi, auprès de l'union des municipalités. (...) faque tout le monde a suivi ce conflit-là de très très proche, c'est sur." (SCFP Québec)*

Au cours des négociations, il y a eu aussi une campagne auprès des citoyens de la ville de Québec. Le syndicat a utilisé divers moyens tels que des affiches et des publicités à la radio pour soutirer l'appui des citoyens par rapport aux piscines. Ces campagnes ont été organisées par la centrale syndicale. Par contre, la section locale n'a pas été en contact avec des groupes communautaires ni avec des partis politiques.

Dans ce dossier, les responsables de la section locale considèrent avoir eu une position à la fois défensive, d'opposition et proactive. En effet, l'objectif était de s'opposer la sous-traitance et de défendre les emplois des membres du secteur aquatique. Mais, le syndicat considère avoir été proactif dans la manière dont ils ont atteint ces objectifs. En effet, le syndicat a en quelque sorte sacrifié une piscine pour obtenir des protections additionnelles dans la nouvelle convention collective. Cependant, le syndicat est conscient que ces protections devront probablement être renégociées lorsque la convention collective arrivera à échéance.

#### Stratégie patronale locale

La stratégie de l'employeur a été mise en oeuvre avec succès. En effet, l'objectif de l'employeur était de céder la piscine à l'OBNL pour réduire les coûts et réussir un des chantiers. En pratique, la réussite a été plus politique qu'économique puisque le transfert des services vers l'OBNL n'a pas entraîné les économies attendues selon le syndicat.

Puisque la sous-traitance des services de cette piscine faisait partie des négociations de la convention collective, le transfert n'a pas été aussi simple que prévu pour l'employeur. Puisque la majorité des conventions collectives à la ville de Québec étaient en renégociation, le Maire et les responsables des relations de travail ont décidé d'affronter les différents conflits en imposant un ultimatum:

*"(...) tous les syndicats étaient en négociation en même temps, les pompiers, les cols bleus, les cols blancs, le secteur aquatique, les loisirs...le Maire nous avaient tous pris de front, et nous avait donné un ultimatum à tout le monde. Si vous réglez pas avant telle date, vous perdez vos augmentations de salaire. Donc ça l'a été une négociation qui a pas été facile, une négo où on s'est affronté assez solidement. Et où les relations étaient vraiment tendues."*  
(SCFP Québec)

Cette attitude conflictuelle de l'employeur n'a pas favorisé l'appui des citoyens. Reste que, en général, la population de Québec était sans opinion concernant la

sous-traitance des services de la piscine vers l'OBNL. C'est une fois les services sous-traités que certaines questions et problèmes ont fait surface:

*"Quand qu'on y va aujourd'hui, ce qu'on se rend compte, c'est que c'est pas vrai que ça coûte moins cher, les citoyens paient aussi cher, pis on ce qu'on se rend compte aussi, c'est qu'ils ont moins de services....C'est que les citoyens ont moins de services....mais ça encore une fois c'est le temps qui fait que le citoyen se rend...le citoyen voit pas beaucoup ça lui, tsé, d'abord le changement de gestion il s'en rend pas beaucoup compte, faque tout ce qu'il voit c'est qu'à la longue, sur le coup il y a pas de changement pis quand il y a des changements 2 ans pis 3 ans après, on dirait qu'il a tout oublié ce qu'il s'est passé avant. C'est comme ça que ça se passe."*  
(SCFP Québec)

Mis à part les syndicats, aucun groupe de pression n'a influencé l'attitude ou les décisions de l'employeur.

En somme, la section locale s'implique dans le processus décisionnel concernant la sous-traitance des services de la piscine en question via la négociation collective surtout. Malgré le fait que les services de cette piscine ont tout de même été sous-traités, le syndicat a réussi à obtenir des protections pour ses membres dans la nouvelle convention collective et à freiner la sous-traitance dans le reste du secteur aquatique de la ville de Québec.

#### **Dossier 4 - La collecte des ordures ménagères (SCFP 1638)**

##### Contexte

Depuis les fusions municipales de 2002, la collecte des ordures ménagères de la Ville de Québec est effectuée à la fois par la ville et par des sous-traitants. Comme pour le secteur aquatique, la pluralité des modes de prestation des services de collecte des ordures est issue de la fusion de l'ancienne ville de Québec où ces services étaient dispensés par les employés de la ville, et les villes environnantes où la collecte des ordures était faite par des sous-traitants.

Depuis 2002, la ville a souvent considéré sous-traiter le reste des services de la collecte des ordures ménagères. Jusqu'à récemment, la ville estimait qu'il était

plus avantageux de garder les services à l'interne plutôt que de les laisser à un sous-traitant. Cependant, cette position a changé suite à l'élection du Maire Labeaume. En effet, la privatisation de la collecte des ordures ménagères s'est aussi retrouvée parmi les grands chantiers du Maire. Par conséquent, la ville décida de sous-traiter les services dès 2010.

La raison principale de sous-traiter les services était que plusieurs investissements étaient nécessaires dans le secteur de la collecte des ordures. En effet, l'achat de nouveaux camions et la rénovation d'un des bâtiments étaient à la fois pressants et inévitables. Ainsi, la ville a décidé de sous-traiter les services à un sous-traitant détenant déjà les infrastructures et ressources nécessaires plutôt que de payer pour renouveler l'équipement et les installations qu'elle détenait. Selon le Maire, cette initiative sauvait 1 million par année sur 5 ans. De plus, la sous-traitance des services permettait à la ville d'abaisser la masse salariale, une promesse faite par le Maire Labeaume dans sa campagne électorale en 2008. Politiquement, cette décision permettait au Maire de présenter un budget positif pour les prochaines années.

Malgré les objections du syndicat des cols bleus et de ses employés, la collecte des ordures ménagères a tout de même été sous-traitée à une entreprise privée au printemps 2010. Cependant, le dossier est toujours ouvert. En effet, la décision est à la fois contestée à la Commission des relations de travail puisque les heures protégées par la convention collective ne sont pas respectées par l'employeur, et fait présentement partie de la renégociation de la convention collective des cols bleus pour 2011.

Depuis la sous-traitance des services de collecte des ordures ménagères, la ville a reçu un nombre considérable de plaintes des citoyens. Alors qu'auparavant les services de collecte des ordures ménagères avaient un taux de satisfaction très élevé, certains problèmes se sont présentés suite à la prise en charge des services par le privé. En réponse à ces plaintes, la ville a racheté 2 véhicules

pour reprendre en charge certaines routes dans le Vieux-Québec où le sous-traitant avait du mal à opérer.

Les employés réguliers à temps plein ont été réaffectés dans plusieurs services, surtout aux travaux publics, en raison des obligations de l'article 23 de la convention collective. Cependant, ce ne sont pas tous les employés qui ont été réaffectés. Un certain nombre d'employés auxiliaires participant à la collecte des ordures ménagères a vu leurs heures de travail réduites depuis le début de la sous-traitance, malgré le fait que les articles 23.01 et 23.02 de la convention collective protègent cette quantité d'heures.

#### Implication du syndicat

Depuis longtemps, la section locale a participé à la gestion de la prestation de la collecte des ordures ménagères. En effet, lorsqu'il y avait des rectifications à faire aux services, la direction des services invitait le syndicat à participer à recherche de solutions. Ainsi, l'opinion et la collaboration du syndicat étaient importantes:

*"(...) ça fait plusieurs années qu'on entend que la ville de Québec regarde la possibilité de donner à forfait la collecte des ordures. On a toujours réussi à éviter parce qu'on a toujours eu beaucoup de rencontres avec l'employeur pour regarder c'est quoi la problématique - les plaintes, les ci, les ça, et essayer de comparer avec la sous-traitance pour arriver à ce que la productivité concernant les salariés, pis ce qu'on peut ramasser comme tonnage pis toute ça, ça pouvait au moins se comparer avec ce que les sous-traitants faisaient. Je dirais qu'en général, dans les dernières années on était en avant des sous-traitants, on voyait parce qu'on avait plusieurs rencontres d'organisation de travail, et règle générale, on était plus performant que les sous-traitants qu'il y avait sur les territoires de la ville de Québec et ça coûtaient aussi moins cher à la ville de Québec à la tonne que les sous-traitants. Par exemple, ramasser les ordures à la Ville de Québec par ses propres salariés ça peut coûter aux alentours 70\$ la tonne. Et on savait qu'avec les sous-traitants ça coûtait beaucoup plus cher que ça, dans certains cas jusqu'à 140\$ la tonne." (SCFP Québec)*

Cependant, l'employeur n'a pas invité le syndicat à participer au processus

décisionnel dans ce cas-ci. En effet, l'employeur était peu enclin à impliquer le syndicat aux discussions. Ainsi, la participation du syndicat dans le dossier de la sous-traitance de la collecte des ordures ménagères a plutôt eu lieu après que la décision de sous-traiter les services a été annoncée. En effet, la décision de sous-traiter les services a été entièrement prise par l'employeur. Par conséquent, le syndicat a cherché à s'impliquer de toutes les façons lui étant disponibles pour faire annuler la décision.

Ainsi, le syndicat en quelque sorte a participé à la réévaluation de la décision prise et a freiné sa mise en œuvre. Plusieurs rencontres ont eu lieu entre le syndicat et l'employeur pour discuter de la problématique, surtout par rapport à la réaffectation des employés protégés par les clauses 23.01 et 23.02 de la convention collective. À chacune de ces rencontres, le syndicat a soutenu que la privatisation des services de la collecte des ordures n'était pas nécessaire. Lors des rencontres, le syndicat a posé plusieurs questions quant à la viabilité du projet :

*"(...) on était convaincu que la Ville ferait pas d'économies, bien au contraire. Et on le sait que ça va coûter plus cher à la ville, c'est juste que ça va prendre 3 ou 4 ans encore. Mais quand ça va arriver, il va être trop tard, ça va être difficile de rebâtir une flotte. Même s'ils réussissaient de le faire, même s'ils décident de le refaire, ça va coûter beaucoup plus cher que ça l'aurait coûté aujourd'hui. Mais on s'est toujours opposé à ça, et on va continuer à le faire." (SCFP 1638)*

Le syndicat n'a pas eu accès aux informations nécessaires directement de l'employeur. Par conséquent, le SCFP devait constamment passer par la Commission de l'accès à l'information pour obtenir les informations souhaitées. Même en utilisant l'accès à l'information, il a été difficile d'obtenir les informations spécifiques à la rentabilité de la sous-traitance des services: par exemple le nombre d'heures travaillées, les coûts et le tonnage convenu avec le sous-traitant. La seule manière dont le syndicat a réussi à obtenir des détails à ce sujet a été en ayant accès à certains courriels entre les gestionnaires de services: *"c'est dans ces emails-là qu'on a découvert qu'on coûtait des fois 70\$*

*la tonne pis qu'ils étaient obligés de donner à des endroits à 140\$ la tonne."*  
(SCFP 1638) Le syndicat continue à surveiller les coûts du sous-traitant actuel.

Malgré les questions sérieuses posées par le syndicat en relation à la rentabilité de la sous-traitance des services, l'employeur est resté immuable sur sa décision. Entre autres, le syndicat n'a pas eu l'opportunité de participer à l'appel d'offre pour garder les services à l'interne. La position de l'employeur était de sous-traiter les services, peu importe les conséquences et désavantages soulevés.

Malgré la réticence de l'employeur à laisser le syndicat participer et donner son opinion par rapport au projet, les deux parties ont tout de même travaillé ensemble dans l'application de la convention collective pour la réaffectation des employés. Pour les employés permanents, la réaffectation s'est bien déroulée. Le redéploiement des employés auxiliaires a été plus difficile et, dans certains cas, impossible.

Ainsi, pour s'opposer à la sous-traitance des services, le syndicat a décidé d'aller en arbitrage. En effet, la convention collective des cols bleus protégeait le nombre d'heures des employés à temps plein et des auxiliaires, tels que vus plus haut.

Avant que les services ne soient sous-traités, le syndicat a soutenu en arbitrage que le nombre d'heures protégées dans la convention collective ne pouvait être maintenu si les services de la collecte des ordures ménagères étaient sous-traités:

*" (...) on avait des clauses de convention collective qui nous protégeait, mais qui protégeait pas nécessairement la juridiction qu'on avait au niveau des ordures ménagères. Mais elle protégeait plutôt une quantité de travail. Donc ce qu'on avait signé comme convention c'est que la quantité de travail qu'on faisait au moment de la signature, on devait conserver cette quantité de travail là. Mais ça voulait dire grosso modo, c'est un peu ce que l'employeur a*

*présenté, c'est que si les cols bleus on faisait 2 200 000 heures annuellement quand on a signé la convention, il fallait qu'on continue à faire à tout moins au moins 2 200 000 heures, mais peu importe où et dans quoi. Donc, on est aussi ben dire on arrête de faire la collecte des ordures pis on achète des tondeuses à gazon et pis tout le monde tond le gazon. C'est un exemple plate, mais pour vu qu'on fait 2 200 000 heures. On a conservé notre juridiction dans d'autres secteurs plus...exemple, le déneigement. Là on a vraiment mis des clauses dans la convention qui viennent dire que ce secteur-là, l'employeur est obligé de conserver aussi la quantité de travail qu'on fait en déneigement qu'on faisait au moment de la signature. Donc il serait pas capable de faire avec le déneigement ce qu'il a fait la collecte des ordures. Mais on l'a fait juste dans le déneigement c'est vraiment notre plus gros morceau." (SCFP Québec)*

La décision de l'arbitre au printemps 2010 considérait qu'il était trop tôt pour dire que les heures des employés auxiliaires étaient affectées.

[50] Lorsque la Ville a annoncé, à l'été 2009, qu'elle avait décidé de confier au secteur privé la cueillette des matières résiduelles, elle n'a accompagné cette décision d'aucune mesure pouvant laisser entendre que le nombre de cols bleus à son emploi en serait affecté ou que le volume ou la proportion des travaux qui leur seront confiés serait moindre. (...) En somme, la preuve au dossier ne démontre pas un certain caractère de certitude qui, sans être totale, permet de dépasser le seuil de l'hypothèse même vraisemblable, pour emprunter les termes du juge Sirois, que la Ville a imparti la cueillette des matières résiduelles au secteur privé comme moyen de limiter le nombre de cols bleus ni d'affecter le volume ou la quantité de leur travail.

[51] Ça ne signifie pas pour autant que cette décision de la Ville ne pourra être attaquée ultérieurement par le Syndicat. Tant l'article 23.01 que l'ensemble des autres dispositions de l'article 23 de la convention ne limitent le Syndicat à prétendre qu'un contrat en particulier ou l'ensemble des contrats forfaitaires accordés par la Ville à un moment précis ou pour une période de temps déterminée ont limité le nombre de cols bleus et affecté le volume ou la proportion de travaux qu'ils effectuent.

Source : Syndicat des employées et employés manuels de la ville de Québec, section locale 1638, S.C.F.P. (FTQ) c. Québec (Ville), 2010 CanLII 11848 (QC A.G.). Arbitre : Denis Provençal, avocat.

Alors que cette décision a donné le bénéfice du doute à l'employeur, elle laisse la porte ouverte à de futures contestations basées sur les faits plutôt que sur des suppositions.

Puisque le syndicat comptait retourner en arbitrage, le dossier était loin d'être

clos. Le dossier allait sûrement faire partie des prochaines négociations collectives.

### Ressources de pouvoir

Les ressources de pouvoir du syndicat ont été très importantes tout au long de ce dossier. Plusieurs assemblées ont été organisées pour tenir les membres au courant des développements. Au cours de ces assemblées, les membres ont surtout fait pression sur le syndicat pour que leurs emplois soient protégés:

*"Ça touchait ben des emplois. Et comme ça touchait ben des emplois, c'est sur que les membres faisaient pression sur le syndicat pour qu'on donne priorité à ce dossier-là et qu'on met tout ce qu'on pouvait mettre, l'argent c'était pas important. D'ailleurs, c'est pourquoi la campagne, la raison du côté juridique aussi où on a mis tout ce qu'on pouvait. Cette campagne-là nous a quand même coûté 126 000\$ faque il a fallu qu'on mette de l'argent pis c'était les salariés pis c'était correct aussi là." (SCFP 1638)*

L'appui des membres a été et est toujours fort malgré les présents défis et ceux à venir:

*"(...) ça va être une bataille, c'est sur que c'est une bataille...le monde s'en attende. Ça sera pas une bataille juridique sur ça, ça va vraiment être une vraie bataille de négociation parce qu'on sait que s'ils récupèrent cette partie de clause là, ça l'ouvre la porte à tout après ça. Donc c'est les emplois du monde." (SCFP Québec)*

Le syndicat a vu important de mobiliser l'ensemble de ses membres:

*"(...) ceux qui étaient touchés étaient pas dur à mobiliser. Ceux qui étaient pas touchés, fallait vraiment expliquer la situation, qu'est-ce qui était en train de se passer. Et c'était aussi important pour eux autres parce que si on perdait ça, ça ouvrait dans d'autres secteurs où ils sont les autres membres la possibilité qu'il arrive la même chose. Ça l'a donné bien sur des résultats parce que le monde sont très très à l'écoute de ce qui est en train de se passer et de ce qui s'en vient aux prochaines négociations aussi. Depuis la décision entre autres sont prêt à se battre, ils comprennent l'importance de ces clauses-là." (SCFP 1638)*

Jusqu'à maintenant, le syndicat n'a pas cherché à obtenir un vote de grève. Cependant, le syndicat pensait utiliser le vote de grève comme moyen de

pression lors des prochaines négociations de convention collective en 2011. Puisque les membres étaient déjà sensibilisés aux différents enjeux des prochaines négociations, le syndicat considérait qu'il serait plutôt facile de les mobiliser s'il devenait inévitable de faire la grève.

Tout au long de ce dossier, la section locale a été en contact avec la centrale syndicale. Le SCFP a fortement appuyé le syndicat financièrement, stratégiquement et juridiquement. En effet, une bonne partie du conflit a été débattue en arbitrage. Ainsi, l'appui monétaire et en terme d'effectifs tout au long de l'arbitrage a été particulièrement important. La centrale a obtenu aussi beaucoup d'aide au niveau des médias et communications.

La section locale a aussi eu l'opportunité de discuter du dossier avec d'autres sections locales dans le cadre de colloques. Puisque la sous-traitance semblait être en vogue dans les discours de plusieurs municipalités, le dossier a été suivi attentivement par les autres sections locales à l'extérieur du Québec :

*"(...) c'est de même qu'on est en contact et qu'on se soutient et qu'on réussit à avoir de l'appui, c'est comme ça que ça marche. Parce que le dossier des ordures ménagères il a fait le tour du Québec au niveau du municipal. On s'en est même parlé encore, on a eu un colloque où il y avait 156 sections locales qui participaient à ce colloque-là, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, il y a quelques semaines et encore une fois on a fait état du dossier des ordures ménagères à la ville de Québec. Donc c'était un dossier qui était très très très suivi et qui est encore suivi." (SCFP 1638)*

Le syndicat a mené plusieurs campagnes de sensibilisation auprès des citoyens de la ville de Québec :

*"(...) on a fait état de plusieurs exemples, d'autres villes au Canada et au Québec qui ont sous-traité, qui ont dû récupérer parce ils se sont rendus compte que ça coûtait beaucoup beaucoup beaucoup plus cher à la longue de sous-traiter. Donc on a essayé de sensibiliser les citoyens sur ça par des messages, par des dépliants, mais aussi par une campagne radio assez agressive. Le Maire était pas content c'est sûr parce qu'avec tout ce qu'il se passe au Québec de ces temps-ci, à Montréal, un peu partout, tout ce qu'il se passe avec les sous-traitants, et toutes les petites*

*enveloppes brunes qui se font dénoncer de par et d'autre. On a axé beaucoup sur ça en disant qu'à Québec c'était possible que ça se passe aussi, fallait faire attention à ça. Et ça ben...malgré tout ça, faut comprendre que la popularité du Maire à Québec elle est à son meilleur pis je dirais qu'au Québec je pense pas qu'il y ait eu un Maire qui a déjà été aussi populaire que lui. On le voit partout ce Maire-là, on le voit même premier ministre aujourd'hui." (SCFP 1638)*

Malgré les efforts du syndicat et une campagne particulièrement agressive, il a été particulièrement difficile d'obtenir l'appui des citoyens. En effet, la réputation des cols bleus à Québec n'est pas des meilleures:

*"Au Québec quand on parle des syndicats, ou quand on parle des cols bleus ou quand on parle des fonctionnaires, c'est du monde qui sont gras dur, c'est du monde qui travaille pas beaucoup, c'est du monde qui gagne beaucoup d'argent. Donc pour les groupes de citoyens à Québec même c'est l'image qu'ils ont des employés municipaux, c'est pas nécessairement la meilleure image. Il y a beaucoup de trompe-l'oeil dans ça parce qu'il y a beaucoup de désinformation parce qu'il n'y a pas grand monde qui sont au courant du travail que les cols bleus font, ya pas grand monde qui sont au courant des salaires et des conditions de travail qui ont, mais qui se paye aussi ailleurs. Il y a peu de monde qui sont au courant de ça. Tsé à partir du moment ou quelqu'un dit ils coûtent cher pis c'est du monde qui gagnent 20\$ de l'heure, ben celui-là qui gagne 10, pis qui en gagne 12, pis qui en gagne 15, ben pour lui il gagne déjà trop cher. C'est comme ça que ça marche. C'est malheureux, mais c'est rendu comme ça un peu. » (SCFP 1638)*

Au cours de ce dossier, le syndicat n'a pas été en contact avec un ou des partis politiques. Présentement, il n'y a pas vraiment de parti en opposition à la ville de Québec. En effet, certains opposants ont quitté leurs partis pour se joindre à l'Équipe Labeaume.

Dans ce cas-ci, le syndicat estime avoir eu une approche pro-active :

*"(...) fallait éviter d'être sur la défensive parce que quand tu es sur la défensive tu fais juste te défendre, c'est pas bon. Faque on a toujours employé une stratégie pro active. Toujours être à l'offensive. (...) dans une négo, il faut toujours que tu crées le mouvement, tout le temps, tout le temps. Si tu es pas en mouvement, mais là tu deviens automatiquement sur la défensive*

*pis tu contrôles plus rien. (...) Ça, ça nous amène à être très très stratégiques, pis très modérés des fois dans nos réactions, dans nos façons de faire." (SCFP 1638)*

Malgré les difficultés rencontrées et la perte des services de collecte des ordures au privé, le syndicat considère souvent avoir eu une approche proactive. Cependant, la contestation de la décision au niveau juridique a été plus défensive que proactive:

*"Bin c'est sur que si l'employeur veut vraiment attaquer l'article 23 dans notre convention, on aura pas le choix de se battre. Parce que sinon s'il touche à ça, il touche à toute notre convention collective au complet. Tout ce qu'il y a rapport avec notre ancienneté, on va se ramasser devant un fait accompli après ça, faut vraiment faire attention qu'il touche pas à ça. Avec le jugement qu'on a eu de Denis Provencal, à quelque part, c'est à peu près le seul article qui peut l'empêcher de tout donner à forfait. Parce qu'on sait que dans ses chantiers, Expocité, l'entretien ménager, c'est toutes des chantiers qu'il veut donner à forfait. S'il touche à ça, ça va nous faire mal en tabarouette." (SCFP 1638)*

Compte tenu du manque d'information, le syndicat s'est souvent retrouvé en position défensive. Ainsi, une des stratégies actuelles du syndicat est de compiler les informations qu'il réussit à déterrer concernant les coûts et l'efficacité de la sous-traitance de la collecte des ordures ménagères. L'intention du syndicat est d'utiliser ces faits au moment opportun.

Idéalement, le syndicat aimerait que le dossier se règle en arbitrage. Mais, les responsables syndicaux sont convaincus que l'employeur reportera le tout aux prochaines négociations collectives. La stratégie du syndicat s'adapte donc selon les circonstances, essayant prévoir le prochain coup de l'employeur du mieux possible.

### Stratégie patronale locale

Dans ce dossier, les principaux objectifs de la Mairie ont été à la fois politiques et budgétaires. En effet, les promesses d'abaisser la masse salariale, l'annonce de chantiers urbains et l'importance de réduire les coûts dans budget municipal ont

fortement influencé la décision de sous-traiter la collecte des ordures ménagères.

Durant cette période, l'attitude de l'employeur envers le syndicat a été particulièrement hostile. En plus d'imposer la décision de sous-traiter les services, l'employeur a constamment refusé de partager les informations pertinentes avec le syndicat. Ce manque de transparence entre en contraste avec l'ouverture de l'employeur à collaborer avec le syndicat avant la venue du Maire Labeaume:

*"(...) quand on a eu une rencontre un moment donné, c'était fait, tout était donné à forfait, il avait les contrats signés. Nous autres on s'est ramassé devant un fait accompli. Ils nous ont jamais rencontrés. Avant ça, des fois quand il y avait des problèmes, bon matières résiduelles, telle place, faudrait qu'on se parler, on changerait les horaires. Le syndicat on était toujours ouvert à dire au gars, regarde écoute ben, les gars, ça s'en vient, l'employeur demande à changer les horaires. Tsé on les aidait, on aidait l'employeur finalement à faire accepter les nouveaux horaires par les employés. Pis là pantoute, ils nous ont pas parlé de rien, ils ont décidé on ferme, bonsoir, bingo. Pus rien. On donne toute à forfait." (SCFP 1638)*

De plus, l'employeur a mis toutes les ressources et effectifs nécessaires pour que la sous-traitance de la collecte des ordures ménagères reste en place.

Reste que cette hostilité envers le syndicat du Maire et des conseillers n'est pas partagée par les directeurs et les gestionnaires de services :

*"Quand on parle de l'employeur, c'est-à-dire qui est directement relié aux salariés qui font le travail, l'attitude est vraiment excellent. Une bonne attitude et cet employeur-là, ces gestionnaires-là étaient vraiment pas d'accord avec ce qu'il se passait. Mais quand on parle de l'attitude maintenant de l'employeur, je parlerais plutôt au niveau politique, le Maire, les différents conseillers...quand on parle de l'attitude de ces personnes-là, c'est sur que pour ces personnes-là le syndicat c'est loin. Pour eux autres, c'est le budget, c'est de la politique, on a promis au monde que la masse salariale baisserait, faut que ça baisse. (...) c'est vraiment pas à notre avis une décision de gestionnaire qui sont habitués à faire ce travail-là. C'est pas une décision qui vient d'eux autres, c'est vraiment une décision*

*politique, alors quand tu prends une décision politique, tu parles de personnes qui viennent pas du milieu, pis qui prennent des décisions en fonction de toutes sortes de choses." (SCFP Québec)*

Jusqu'à maintenant, l'opinion de la population a eu une forte influence sur la décision prise de l'employeur. Puisque le Maire Labeaume est présentement très populaire auprès des citoyens de la Ville de Québec, la décision de sous-traiter la collecte des ordures n'a pas été remise en question par la population. Malgré les efforts du syndicat à médiatiser les points négatifs de la sous-traitance, l'opinion de la population est du côté du Maire Labeaume grâce à sa visibilité continue dans les médias et l'appui de certaines stations de radio populaires.

En somme, l'attitude de l'employeur envers le syndicat des cols bleus a grandement changé depuis la venue du Maire Labeaume et a particulièrement été hostile dans le dossier de la collecte des ordures. Il est évident que l'employeur ne souhaitait pas impliquer le syndicat dans le processus décisionnel.

## **CHAPITRE 4 - Analyse comparative et discussion des résultats**

Dans ce dernier chapitre, nous présentons l'analyse et la discussion des résultats de notre étude. Pour ce faire, ce chapitre est divisé en trois parties.

Dans la première partie, les résultats présentés dans le chapitre précédent sont analysés en fonction des variables de notre modèle conceptuel. Cette analyse est suivie d'une synthèse analytique et d'une discussion de la vérification des propositions présentées à la section 2.3 en regard des résultats de notre étude. Cette section comprend un tableau (tableau 4) faisant la synthèse de notre analyse des résultats. Dans la troisième et dernière partie, nous discutons de nos résultats vis-à-vis la littérature actuelle et les problématiques qu'elle soulève.

### **4.1 - Analyse des résultats**

Dans cette section, nous examinons les données recueillies à Edinburgh et à Québec en fonction des variables indépendantes, de la variable contrôle et de la variable dépendante de notre modèle conceptuel: les ressources de pouvoir du syndicat local (VI1), la stratégie patronale locale (VI2), le contexte de la municipalité (VC) et l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux (VD). Pour ce faire, nous présentons d'abord nos principales observations par rapport aux deux contextes municipaux. Ensuite, nous analysons les dossiers présentés aux sections 3.1.6 (Edinburgh) et 3.2.6 (Québec) en fonction des variables de notre modèle conceptuel.

#### **4.1.1 – Le contexte des municipalités**

Avant d'examiner les quatre dossiers d'implication syndicale en fonction des variables indépendantes et dépendante, nous portons d'abord notre attention sur la variable contrôle, soit le contexte de la municipalité. Les dossiers 1 et 2 partagent le même contexte (Écosse) tout comme les dossiers 3 et 4 (Québec).

Telles qu'expliquées dans la méthodologie (section 2.4), les villes de Edinburgh

et Québec sont similaires quant à plusieurs de leurs caractéristiques dont les effets sont pour ainsi dire tenus constants, ce qui permet de mettre en évidence les effets propres des variables au centre de notre analyse. La taille de la population à Québec et à Edinburgh est semblable, ayant toutes deux environ un demi-million de citoyens. Aussi, le type de milieu est semblable. Les deux villes sont des capitales régionales ayant une fonction publique importante et un important secteur touristique. En plus, les deux villes ont connu des fusions et des défusions municipales.

Par contre, les contextes diffèrent sur d'autres points. D'abord, les situations financières des deux villes sont très différentes. Alors que la ville de Edinburgh a un déficit budgétaire écrasant, les finances de la ville de Québec sont bonnes, mis à part le fonds de pension déficitaire. Ensuite, la ville de Edinburgh est responsable d'un plus grand nombre de services que la ville de Québec. En effet, la prestation des services en Écosse est davantage décentralisée qu'au Québec. Par exemple, Edinburgh est responsable entre autres des services sociaux et d'éducation. Ainsi, une grande partie du budget municipal est consacré à ces deux services.

Enfin, nous avons identifié plusieurs différences concernant le cadre institutionnel et législatif des relations industrielles en Écosse et au Québec. En effet, les relations industrielles au Royaume-Uni sont basées principalement sur la négociation collective. Malgré la croissance des législations en matière de relations industrielles (surtout au niveau des grèves) depuis les années 80, les syndicats britanniques peuvent négocier une nouvelle convention avec l'employeur à n'importe quel moment (le « living contract ») et faire la grève au besoin. Par contre, nous avons remarqué que cette flexibilité dont profitent les syndicats britanniques est contrebalancée par une faible protection des droits des syndicats. En revanche, les syndicats québécois s'appuient surtout sur les règles encadrant la convention collective. En effet, il existe plusieurs règles explicites venant du Code du travail, tel que la durée de la convention collective

et le droit de grève. Ainsi, nous constatons certaines différences entre les relations de travail au Québec et en Écosse quant aux règles encadrant les négociations entre les parties au niveau local.

De plus, les législations relatives au "Best Value" constituent un autre aspect du cadre institutionnel britannique qui diffère de celui du Québec. Tel que mentionné dans notre revue de la littérature à la section 1.1.1 (B), le "Best Value" oblige les municipalités britanniques à revoir chaque année l'efficacité des services qu'elles dispensent. Elle oblige aussi l'employeur à consulter et impliquer les représentants syndicaux dans l'évaluation et la réorganisation de la prestation des services. De telles obligations n'existent pas au Québec; seules la convention ou la volonté des parties sont susceptibles d'amener une certaine implication syndicale à la gestion de la prestation des services municipaux.

Nous passons maintenant à l'analyse des dossiers présentés aux sections 3.1.6 (Edinburgh – dossiers 1 et 2) et 3.2.6 (Québec - dossiers 3 et 4) en fonction des variables de notre modèle conceptuel.

#### 4.1.2 – Dossier 1 - La création de la "Edinburgh Leisure Trust" (Edinburgh UNISON)

Le premier dossier que nous analysons est celui de la création de la «Edinburgh Leisure Trust » présenté à la section 3.1.6. Dans ce dossier, les services de loisir de la ville de Edinburgh ont été transférés vers un nouvel OBNL afin de maximiser les revenus de ces services. Ainsi, les employés de la ville travaillant dans ce secteur ont été transférés vers ce nouvel organisme.

Nous analysons maintenant ce dossier en fonction des variables de notre modèle conceptuel : les ressources de pouvoir du syndicat local, la stratégie patronale locale et l'implication du syndical local dans la gestion de la prestation des services municipaux.

#### *A) Les ressources de pouvoir du syndicat local*

Nous revoyons d'abord les données de ce dossier présentées à la section 3.1.6 par rapport aux dimensions des ressources de pouvoir des syndicats locaux. Comme discuté à la section 1.2.2, Lévesque et Murray (2005) considèrent que cette dimension du pouvoir relationnel entre les acteurs joue un rôle important dans le façonnement de l'implication du syndicat au niveau organisationnel.

Les résultats concernant le dossier de la « Edinburgh Leisure Trust » (ELT) indiquent que la solidarité interne générale de UNISON Edinburgh est relativement forte, mais varie selon le service en question. En général, UNISON bénéficie d'un ratio d'environ 1 délégué syndical pour 53 membres et ces délégués peuvent être libérés au besoin. Cependant, lorsque la ville a proposé de transférer ces services vers la ELT, peu de membres travaillant dans les centres de sports et loisirs étaient syndiqués et la solidarité interne était donc faible. Le syndicat local a mené une importante campagne de recrutement pour être reconnu par l'employeur comme étant le seul syndicat représentant ces employés. Ainsi, UNISON s'est efforcé à renforcer la faible solidarité interne pour s'assurer que les négociations avec l'employeur soient plus efficaces. Malgré plusieurs entraves lors de cette période de recrutement et de restructuration, les efforts du syndicat local ont porté fruit et la cohésion et la solidarité des membres se sont renforcées. La participation des membres aux assemblées s'est aussi améliorée au cours de cette période de changement organisationnel.

Cependant, UNISON n'a pas cherché à mobiliser ses membres pour freiner la sous-traitance des services de sports et loisirs. En effet, le syndical local a constaté que la seule manière efficace de s'opposer à cette sous-traitance aurait été de mobiliser l'ensemble des membres de UNISON à Edinburgh. Les représentants syndicaux ont réalisé qu'il serait difficile de justifier une telle mobilisation pour un petit groupe d'employés. Ils ont aussi jugé que le transfert des services vers la ELT était inévitable. Ainsi, la priorité du syndicat local a été de négocier les conditions de travail des employés transférés vers la ELT. Au

cours de cette période, le groupe des employés transférés a réitéré à plusieurs reprises au syndicat son soutien à des moyens de pression dont la grève à plusieurs reprises l'appui pour appuyer leurs demandes dans leur négociation avec l'employeur.

Les représentants de UNISON ont rejeté la stratégie de la mobilisation de l'ensemble de ses membres comme moyen de pression contre la sous-traitance des services de sports et loisirs. Le syndicat a jugé qu'il ne pouvait justifier les coûts d'une telle stratégie par rapport aux possibles bénéfices.

La solidarité externe de UNISON par rapport à ce dossier a été relativement faible. Les représentants du syndicat local ont dès le début fait appel aux conseils de UNISON Scotland quant aux différents enjeux légaux et stratégiques relatifs au transfert des services vers la ELT. Ainsi, ces derniers ont assisté UNISON Edinburgh tout au cours des négociations avec l'employeur. Cependant, le syndicat local considère, avec du recul, que le support de UNISON Scotland aurait pu être plus efficace et proactif. En raison de son peu d'expérience avec la sous-traitance par le biais de la création d'un OBNL, la centrale n'était pas bien préparée pour faire face à l'employeur. Elle a cependant appris beaucoup au cours des négociations avec CEC.

UNISON Edinburgh était aussi en communication directe avec d'autres syndicats locaux en Angleterre ayant passé par ce même type de sous-traitance. Le but était d'accumuler le plus d'information possible sur les potentielles embûches et répercussions. Cependant, le syndicat local n'a pas cherché l'implication ni l'appui concret d'autres syndicats. Il n'a pas cherché l'appui des groupes communautaires locaux ni des citoyens de Edinburgh non plus. Ses communications régulières dans les nouvelles locales visaient surtout à informer la population. Puisque les enjeux touchaient surtout les conditions de travail des employés et non les services de sport et loisirs, il aurait été difficile d'obtenir un appui significatif des citoyens de la ville.

Le syndicat local a surtout cherché l'appui des conseillers municipaux du parti Labour. Puisque ces conseillers étaient divisés sur ce projet, UNISON Edinburgh s'est principalement efforcé à influencer leurs votes. Cependant, malgré les efforts du syndicat local, les conseillers ont tout de même approuvé le transfert des services de sports et loisirs vers la ELT sur la base des économies anticipées par l'administration de la ville.

Pour ce qui est de la capacité stratégique, le syndicat local a surtout été défensif. Tel que mentionné plus haut, le transfert des services vers la ELT est vite apparu comme un fait accompli. Ainsi, l'objectif de UNISON Edinburgh n'était pas de stopper la sous-traitance des services en tant que tel, mais de soulever les différents risques propres au projet pour ensuite influencer sa forme finale. De plus, le syndicat local a cherché à être reconnu par la ELT et à protéger les conditions de travail de ses membres. Reste que certaines stratégies ont été plus proactives, telles que la mise en place d'un représentant syndical au comité de la ELT afin de faciliter les négociations de conventions collectives futures.

En résumé, les ressources de pouvoir de UNISON Edinburgh étaient faibles à modérées dans ce dossier. Lorsque le projet de la ELT a été annoncé, le syndicat local avait une faible solidarité interne et n'était ainsi pas prêt pour répondre efficacement à ce projet. UNISON Edinburgh a dû procéder au recrutement et à l'organisation des membres du secteur touché avant de pouvoir s'opposer de manière efficace à la sous-traitance des services. La solidarité externe était aussi relativement faible; l'aide de la centrale syndicale, des syndicats anglais et de certains conseillers Labour a été utile sans être pour autant déterminante dans ce dossier. Cette faible solidarité interne et externe au début du processus s'est accompagné d'une capacité stratégique plutôt défensive. Ainsi, le syndicat a principalement adopté une position défensive quant à la sous-traitance des services de sports et loisirs, se concentrant surtout sur la protection des conditions de travail des employés.

### *B) La stratégie patronale*

Nous revoyons maintenant les données du dossier de la ELT par rapport à la stratégie patronale. Comme détaillé à la section 2.2.2 – C, cette variable est composée de deux dimensions : la vision patronale de la prestation des services publics et les comportements des gestionnaires municipaux envers le syndicat.

Pour la dimension de la vision patronale de la prestation des services publics, les résultats concernant le dossier de la ELT indiquent que les épargnes projetées justifiaient le transfert des services vers la ELT. L'employeur a surtout cherché à être pragmatique, et non idéologique. L'employeur n'a à aucun moment suggéré que la prestation des services serait nécessairement plus efficace au privé qu'au public. Par ailleurs, l'opinion publique a eu peu d'influence dans le processus de marchandisation des services dans ce dossier. Cependant, certains conseillers municipaux se sont opposés au projet. Cette opposition a eu cependant peu d'influence sur la mise en œuvre du projet.

Le comportement des gestionnaires de la ville envers le syndicat était positif envers UNISON et encourageait la participation du syndicat local. En effet, la ville partageait les informations demandées avec le syndicat et les relations entre les deux parties étaient constructives. Cependant, la ville était tout de même déterminée par pragmatisme à compléter le transfert des services. Malgré les obligations de Best Value et l'ouverture de la ville envers l'opinion du syndicat, le transfère des services vers la ELT était inévitable. En effet, il est possible que la ville fût particulièrement favorable à la participation du syndicat au processus décisionnel puisque la collaboration de ces derniers était essentielle au succès du transfert des services.

En somme, la stratégie patronale pragmatique dans ce dossier favorisait l'implication de UNISON dans le processus décisionnel. Malgré cette ouverture de l'employeur, la sous-traitance a tout de même eu lieu. Reste que le syndicat a

joué un rôle important au niveau des conditions de travail des employés transférés.

*C) L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux*

Tel que détaillé à la section 2.2.2 A, l'implication du syndicat local est composée de quatre dimensions : l'objet des décisions, les étapes des décisions, les instances ou les catégories managériales impliquées dans les décisions et le degré d'influence des participants sur les décisions.

Dans ce dossier, le syndicat local a cherché à s'impliquer au niveau stratégique, tactique et opérationnel. Cependant, au niveau stratégique, le syndicat a seulement réussi à questionner et contester les décisions prises par l'administration de la ville sans pour autant les influencer ou modifier le cours du projet. Par ailleurs, cette contestation a en quelque sorte consolidé le pouvoir qu'avait la ville sur le transfert des services vers la ELT ; en soulevant les possibles obstacles, le syndicat a aidé la ville à améliorer ce projet. C'est davantage au niveau tactique que le syndicat s'est impliqué, en négociant les conditions de travail des employés transférés vers la ELT.

Le syndicat local a aussi tenté de s'impliquer au cours des différentes étapes de la prise de décision, particulièrement lors de la recherche de solutions ou l'élaboration de différents scénarios en vue de résoudre le problème diagnostiqué, l'évaluation finale des différentes solutions en vue d'en choisir une et d'en autoriser la réalisation et l'implantation de la décision prise. Tel que noté plus haut, c'est surtout au niveau de l'implantation du projet que le syndicat a réellement pu s'impliquer.

Au niveau des instances de prise de décisions, UNISON s'est impliqué principalement aux niveaux supérieurs: le conseil municipal, la direction générale et la direction des services de sport et loisirs (et ensuite le comité de la ELT).

L'influence du syndicat local sur ces instances varie; même si les représentants du syndicat local ont réussi à se rapprocher de certains conseillers de la ville, ceci n'a pas été suffisant pour freiner la sous-traitance des services. Quant à la direction de CEC, les relations furent cordiales et constructives, mais l'influence du syndicat a été minime telle que notée plus haut. Quant à l'implication avec la direction des services, elle se résume à la négociation des conditions de travail au cours de laquelle UNISON Edinburgh a réussi à faire des gains.

Le degré d'influence d'UNISON sur la prise de décision au cours de ce projet a aussi été variable. Tel que noté plus haut, le degré d'influence a surtout varié selon l'étape du processus décisionnel. En général, le syndicat a eu l'opportunité de donner son avis et la ville a en quelque sorte tenu compte de ses opinions en adressant les risques soulevés par le syndicat tout au cours de la réalisation du projet. D'une certaine manière, en participant au processus, le syndicat n'a pas freiné la création de la ELT, mais plutôt contribué à améliorer sa création. À l'étape de la mise en œuvre du projet, le syndicat a travaillé avec la ELT pour établir les conditions de travail, et donc a eu un degré d'influence beaucoup plus important.

En somme, l'implication du syndicat peut être qualifiée plutôt de consultative. Cette forme de participation semble surtout dépendre des ressources de pouvoir du syndicat et des intentions de l'administration publique. Dans ce dossier, l'administration de la ville favorisait l'implication du syndicat puisque sa collaboration était importante au succès de la création de la ELT. Ceci a donc permis au syndicat de soulever les risques possibles de la sous-traitance des services. Reste que, pour la ville, la sous-traitance des services vers la ELT était non négociable. Le syndicat a vite réalisé que le transfert des services vers un OBNL était inévitable, mais préférable à la privatisation et a donc choisit de participer au processus décisionnel. C'est seulement à l'étape de l'implantation de la décision (la négociation des conditions de travail) que le syndicat a réussi à réellement négocier avec CEC. Les négociations à cette étape ont été aidées

par la mobilisation de ses ressources de pouvoir comme l'obtention de mandats de grève.

#### 4.1.3 - Dossier 2 - Le programme "Alternative Business Models" – (Edinburgh UNITE)

Le deuxième dossier que nous analysons est celui du programme « Alternative Business Models» présenté à la section 3.1.6. Dans ce dossier, la ville souhaitait évaluer les possibles bénéfices de la sous-traitance dans certains services tels que la collecte des ordures ménagères, le nettoyage des rues et l'entretien des espaces verts de la ville. Le syndicat UNITE a été invité à soumettre une offre en compétition avec celles du secteur privé, afin que la prestation de ces services reste dans le secteur public.

Nous analysons maintenant ce dossier en fonction des variables de notre modèle conceptuel : les ressources de pouvoir du syndicat local, la stratégie patronale locale et l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux.

##### *A) Les ressources de pouvoir du syndicat local*

Les résultats concernant le dossier du programme « Alternative Business Models» (ABM) indiquent que la solidarité interne de UNITE était relativement forte. Tout d'abord, UNITE a un ratio d'environ 1 délégué syndical pour 63 membres et, comme UNISON, ces délégués sont libérés au besoin. Dans ce cas, le syndicat s'est vite mobilisé et plusieurs réunions ont eu lieu pour informer les membres des enjeux. De plus, la cohésion des travailleurs était relativement forte. Une large majorité des cols bleus affectés par le projet étaient syndiqués. Puisque le ABM était un projet de grande envergure, plusieurs employés étaient susceptibles d'en être affectés. Leur participation aux assemblées était importante, surtout puisque certains d'entre eux risquaient de perdre leurs emplois.

Malgré une relativement forte solidarité interne, UNITE aurait eu du mal à mobiliser ses membres opérant dans le service de la collecte des ordures pour faire des moyens de pression puisque les ressources étaient déjà engagées dans un autre conflit.

En général, la solidarité externe d'UNITE Edinburgh par rapport à ce dossier a été moyenne. Par rapport à l'intégration verticale du syndicat, UNITE Edinburgh était régulièrement en communication avec son représentant permanent à UNITE Scotland. Cependant, le dossier était sans précédent et, par conséquent, le syndicat devait développer sa stratégie au jour le jour. De plus, UNITE avait surtout l'intention de compter sur sa centrale pour un support juridique, particulièrement dans la mesure où les services étaient sous-traités et que les employés de la ville étaient transférés vers le secteur privé. Puisque UNITE Edinburgh n'a pas eu besoin de faire appel à ces services, UNITE Scotland n'a pas assisté le syndical local de manière significative dans ce dossier.

UNITE Edinburgh était aussi en communication régulière avec UNISON Edinburgh. Ainsi, les deux syndicats coordonnaient leurs efforts contre la sous-traitance des services. Malgré leur campagne commune, l'appui du public était particulièrement faible. En particulier, la grève du zèle des éboueurs avait contrarié la population et les vox pop étaient généralement en faveur de la sous-traitance des services. Reste que le lobbying fait par UNITE envers les conseillers municipaux Labour a porté fruit et cette alliance forte a en quelque sorte déterminé le résultat de ce dossier. En effet, les conseillers ont voté contre la sous-traitance des services et ainsi les services sont demeurés à l'interne.

Pour ce qui est de la capacité stratégique, l'approche générale de UNITE Edinburgh a été proactive. Le syndicat ne s'est pas opposé entièrement au projet puisque celui-ci a réussi à s'impliquer en participant au processus d'appel d'offres et soumettant des changements et suggestions au processus. L'objectif principal du syndicat était de protéger les emplois de ses membres en s'assurant

que les services ne soient pas sous-traités. Ainsi, le syndicat a cherché à communiquer sa propre vision de la prestation des services par le biais de son offre en compétition avec les autres compagnies. Le processus imposé par la ville a forcé le syndicat à formuler sa propre vision de la restructuration des services.

Ainsi, les ressources de pouvoir de UNISON Edinburgh par rapport à ce dossier étaient relativement fortes. Alors que la solidarité interne était relativement forte, c'est surtout leur solidarité externe qui a été déterminante dans ce dossier. En effet, le lobbying fait auprès des conseillers a porté fruit et les services sont restés à l'interne grâce à cette collaboration. Par rapport à la capacité stratégique, le processus d'appel d'offres a forcé le syndicat à avoir une stratégie générale plus proactive. Reste que l'application de cette stratégie a cependant été plutôt défensive.

#### *B) La stratégie patronale*

Pour la dimension de la vision patronale de la prestation des services publics, les résultats concernant le dossier du ABM révèlent que les économies projetées étaient la raison principale pour justifier le transfert des services vers le secteur privé. Ainsi, l'option recommandée aux conseillers par l'administration de la ville d'Edinburgh était de sous-traiter ces services.

Cependant, une majorité de conseillers municipaux s'est opposée. En effet, la décision de stopper le ABM a ultimement été politique et idéologique. Alors que les conseillers Labour étaient déjà contre la sous-traitance des services par le secteur privé, et ce peu importe les économies projetées par la sous-traitance des services, les conseillers du parti SNP souhaitaient se dissocier le plus possible du parti Liberal Democrat, devenu très impopulaire. Le SNP souhaitait aussi former une coalition avec Labour aux prochaines élections municipales. Ainsi, les conseillers Labour et le SNP ont votés contre la sous-traitance des services afin de s'opposer politiquement au parti Liberal Democrat en assemblée.

Le comportement des gestionnaires de la ville envers le syndicat était généralement positif envers UNITE. Malgré certaines tensions entre les deux parties par rapport au conflit en cours, l'administration de la ville encourageait la participation du syndicat local. En effet, la participation du syndicat était une partie inhérente du projet ABM. Malgré que la participation était intégrée au projet, ultimement, le syndicat n'avait que très peu d'influence sur la prise de décision.

En somme, la stratégie patronale dans ce dossier favorisait la participation du syndicat local. Malgré tout, la principale motivation des gestionnaires était de réduire le coût des services. Ainsi, il importait peu que la prestation de ces services soit publique ou privée, tant aussi longtemps que le coût de la prestation est réduit à son minimum. Cependant, la décision de ne pas sous-traiter les services vers le secteur privé a été prise ultimement par les politiciens au conseil de la ville.

### *C) L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux*

Tout au cours du projet ABM, UNITE a cherché à s'impliquer au niveau stratégique et tactique. En effet, le syndicat local avait pour but d'influencer la décision finale de l'employeur en soumettant une offre compétitive et soulevant les risques possibles de la sous-traitance des services.

UNITE s'est impliqué au cours des différentes étapes de la prise de décision. Tel que mentionné plus haut, il s'est particulièrement impliqué lors de la recherche de solutions ou l'élaboration de différents scénarios en vue de résoudre le problème diagnostiqué. Cependant, le syndicat n'a pas cherché à participer à certaines étapes du processus, comme le choix des meilleures offres du secteur privé. En effet, le syndicat jugeait que de s'impliquer à ce niveau ne serait pas approprié compte tenu leur position par rapport à la sous-traitance des services,

et serait même susceptible d'affecter la solidarité interne du syndicat. En ce qui concerne l'évaluation finale des différentes solutions en vue d'en choisir une, elle relevait de la responsabilité de l'administration de la ville d'Edinburgh et des conseillers municipaux. Le syndicat local n'a pas eu l'opportunité de participer directement à cette étape.

Comme UNISON dans le dossier du ELT, UNITE s'est impliqué principalement aux niveaux supérieurs: le conseil municipal, la direction générale et la direction des services. Les relations entre le syndicat local et la direction de CEC étaient cordiales et constructives. Reste que les gestionnaires de la ville étaient déterminés à sous-traiter les services, compte tenu les épargnes projetées par le secteur privé. Malgré tout, les conseillers Labour et du SNP ont décidé de stopper le projet en votant contre les recommandations de la ville. Ceci est en partie dû à l'influence du syndicat local sur les conseillers Labour, mais aussi en raison de du contexte politique de l'époque.

Quant au degré d'influence de UNITE sur la prise de décision, le syndicat a eu l'opportunité de donner son avis tout au long du projet. En plus, son avis a été pris en compte par une majorité des conseillers de la ville.

Reste que le syndicat n'a pas réussi à directement influencer la prise de décision au niveau de l'évaluation finale. C'est surtout en faisant du lobbying auprès des conseillers Labour que les représentants syndicaux ont réussi à freiner la sous-traitance des services. Ceci montre l'importance de la coordination horizontale dans la mobilisation des ressources de pouvoir externe du syndicat local.

En somme, UNITE a mis en pratique plusieurs stratégies pour s'impliquer dans le processus décisionnel quant au projet ABM. L'efficacité des stratégies varie. L'ouverture du syndicat à participer aux différentes étapes a favorisé des relations cordiales et constructives avec l'administration de la ville. Ainsi, son implication était plutôt consultative et défensive. Par contre, ceci n'a pas été

suffisant pour influencer la décision. Cependant, ce furent les conseillers de la ville qui ont eu le dernier mot. Ainsi, l'alliance entre UNITE et Labour, et la politisation du projet ont fait en sorte que, ultimement, le syndicat local avait une participation se rapprochant de la régulation commune. En effet, les conseillers avaient le dernier mot sur le projet, ayant plus de pouvoir que les gestionnaires de la ville. La mobilisation de leurs ressources de pouvoir externe a été majeure. Reste qu'il est difficile à dire si le lobbying a été déterminant. Il se peut que les conseillers Labour, sans lobbying syndical, aient tout de même voté contre le ABM puisqu'ils étaient déjà contre ce type de sous-traitance. Les enjeux politiques de l'époque auraient peut-être été suffisants pour les conseillers Labour et du SNP freinent le transfert des services vers le secteur privé. Reste que dans ce dossier, les UNITE et Labour ont travaillé conjointement sur cette stratégie qui a fait en sorte que la prestation des services est demeurée publique.

#### 4.1.4 - Dossier 3 - Les piscines municipales (Québec SCFP 4528)

Le troisième dossier que nous analysons est celui des piscines municipales de la Ville de Québec présenté à la section 3.2.6. Dans ce dossier, la ville souhaitait transférer les services d'une de ses piscines municipales vers un OBNL qui s'occupait déjà de la gestion des autres piscines de l'arrondissement.

Nous analysons maintenant ce dossier en fonction des variables de notre modèle conceptuel : les ressources de pouvoir du syndicat local, la stratégie patronale locale et l'implication du syndical local dans la gestion de la prestation des services municipaux.

##### *A) Les ressources de pouvoir du syndicat local*

Les résultats concernant ce dossier montrent que la solidarité interne du SCFP 4528 était forte. La section locale a un ratio d'environ 1 délégué syndical pour 85 membres et, comme à Edinburg, ces délégués sont libérés au besoin. Dans ce dossier, l'initiative de la ville à sous-traiter les services de cette piscine coïncidait

avec la renégociation de la convention collective du secteur aquatique. Ainsi, l'objectif du syndicat était non seulement de protéger les emplois des employés affectés par ce projet, mais aussi de s'assurer que la nouvelle convention collective protégerait l'ensemble des employés du secteur contre la sous-traitance.

Dans le cadre de la renégociation de la convention collective, la mobilisation des membres a été très bonne. En effet, le syndicat a obtenu un mandat de grève pour faire pression sur l'employeur. Ce mandat de grève était très fort (93%) et a aidé la section locale dans sa négociation des heures et conditions de travail du secteur aquatique.

Les ressources de pouvoir externe étaient moyennes. Le SCFP 4528 était bien intégré verticalement ; la section locale avait un support continu du SCFP Québec tout au long des négociations. En termes d'intégration horizontale, le syndicat n'a pas spécifiquement cherché à obtenir l'appui des autres sections locales. Cependant, la centrale syndicale a tenté de faire campagne contre la sous-traitance auprès des citoyens. Cette initiative a contribué à faire pression sur l'administration de la ville.

Pour ce qui est de la capacité stratégique, l'approche de la section locale dans ce dossier a été plutôt défensive. Puisque la ville devait signer une nouvelle convention collective avec le syndicat, ce dernier en a profité pour négocier un nombre d'heures garanties pour les employés du secteur aquatique dans la nouvelle convention. Pour obtenir cette garantie, le syndicat a renoncé à s'opposer à la concession des services de la piscine et accepter qu'ils soient transférés vers l'OBNL. Par cette concession, le syndicat cherchait à obtenir en contrepartie un plus grand gain pour l'ensemble des employés du secteur, notamment en protégeant leurs emplois contre toute sous-traitance future.

### *B) La stratégie patronale*

Pour la dimension de la vision patronale de la prestation des services publics, les résultats concernant ce dossier nous indiquent que la ville avait à la fois des motivations politiques et économiques. Les épargnes projetées étaient la raison principalement invoquée pour justifier le transfert des services vers le secteur privé. Cependant, le Maire et son parti étaient aussi motivés à sous-traiter une majorité de ses services, car ils considéraient que le secteur privé était plus efficace que le secteur public, ce qui imprégnait leur vision de la gestion de la prestation des services. La population de Québec était sans opinion concernant la sous-traitance des services de la piscine vers l'OBNL et ne semble pas avoir influencé la prise de décision de l'employeur. Ceci est aussi vrai concernant les groupes de pression de la ville.

Le comportement de la ville envers le syndicat a été particulièrement agressif. En effet, l'employeur partageait peu d'informations avec le syndicat et ne l'impliquait pas dans la prise de décision. La demande de transfert s'est faite dans le cadre des négociations de la convention collective, en utilisant des moyens de pression tels qu'un ultimatum ayant comme conséquence la perte des augmentations salariales pour les employés de la ville.

### *C) L'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux*

Dans ce dossier, le syndicat n'a pas tenté de s'impliquer comme ce fut le cas pour les dossiers écossais. En effet, l'objectif du syndicat était d'obtenir les protections nécessaires pour les employés du secteur, et ce, dans le cadre de la négociation de la convention collective. Ces négociations ont donc été plutôt au niveau tactique, puisqu'elles concernent les relations de travail. Cependant, ces décisions ont une implication aussi au niveau stratégique puisqu'elle affecte la flexibilité de la ville quant à la gestion de la prestation des services municipaux.

Le SCFP 4528 a seulement été impliqué dans l'implantation de la prise de

décision. En effet, la ville n'a pas cherché à parler au syndicat lors des étapes antérieures du processus décisionnel, les informant seulement que leur décision de transférer les services de piscine en question vers l'OBNL était finale. À la dernière étape du processus, le syndicat a tenté de minimiser le risque de la possible sous-traitance des autres piscines, réussissant à négocier un nombre d'heures minimum dans la nouvelle convention collective des employés du secteur.

Pour ce qui est de l'instance de l'implication du syndicat, ce fut principalement aux niveaux supérieurs ; le Maire et le conseil municipal, la direction générale et la direction des services municipaux. Comme mentionnée plus haut, la décision de sous-traiter les services était en partie politique. Ainsi, les enjeux étant surtout stratégiques, les négociations et communications ont eu lieu avec les instances supérieures de la Ville de Québec.

En termes de degré d'influence, le syndicat n'a pas réussi à modifier la décision de l'employeur, mais obtenu une garantie d'heures pour les employés du secteur. Ainsi, malgré le manque de communication de l'employeur et sa réticence à impliquer le syndicat dans le processus décisionnel, le résultat final a été en quelque sorte un compromis entre les parties survenu au niveau tactique.

En somme, le SCFP 4528 s'est surtout appuyé sur la négociation de la convention collective pour influencer la décision de l'employeur. Ainsi, les parties ont fait chacune des concessions pour arriver à une entente. Nous constatons donc que l'implication du syndicat serait plutôt défensive, se rapprochant de l'unilatéralisme contesté. Mais, nous observons aussi une facette de cette implication plutôt de type « régulation commune », particulièrement lors de l'implantation de la gestion de la prestation des services aquatiques. Reste que les négociations n'ont pas été cordiales et se sont déroulées dans un contexte plutôt conflictuel. Ainsi, le compromis a été forcé par la nécessité de négocier la convention collective et l'utilisation de moyens de pression par les deux parties.

#### 4.1.5 - Dossier 4 - La collecte des ordures ménagères (Québec SCFP 1638)

Notre dernier dossier concerne la sous-traitance de la collecte des ordures ménagères de la Ville de Québec. En effet, le conseil a décidé de sous-traiter le reste de ces services étant toujours assurés par les employés de la ville. Par conséquent, certains employés se sont retrouvés avec des heures de travail moindre voire sans aucune heure de travail.

##### *A) Les ressources de pouvoir du syndicat local*

Les résultats concernant ce dossier nous indiquent que la solidarité interne du SCFP 1638 était relativement forte. La section locale a un ratio d'environ 1 délégué syndical pour 25 membres et ses délégués sont libérés au besoin. Plusieurs assemblées ont été organisées pour tenir les membres au courant des développements et, au cours de ces assemblées, les membres ont surtout fait pression sur le syndicat pour que leurs emplois soient protégés. La cohésion des membres ainsi que l'appui de ceux-ci étaient forts, mais le syndicat n'a pas cherché à obtenir un vote de grève. Cependant, le syndicat considère qu'il aurait été plutôt facile de mobiliser ses membres si une grève avait été nécessaire.

La solidarité externe était moyenne. La section locale était très bien intégrée verticalement : le SCFP Québec a assisté la section locale financièrement, stratégiquement et juridiquement. Puisque le conflit a été en arbitrage, l'appui monétaire et en terme d'effectifs a été particulièrement important. Elle a aussi obtenu beaucoup d'aide de la centrale au niveau des médias et des communications. Ainsi, la section locale a profité d'un important support de la centrale syndicale et ceci a été essentiel en matière de ressources de pouvoir.

En termes d'intégration horizontale, le syndicat a eu l'opportunité de discuter des enjeux du projet avec d'autres sections locales lors de colloques sectoriels et généraux du SCFP. La section locale a aussi mené plusieurs campagnes de sensibilisation auprès de la population de la ville de Québec. Cependant, il a été

particulièrement difficile d'obtenir l'appui des citoyens. De plus, puisqu'il n'existait pas de parti d'opposition à la ville de Québec, le syndicat n'a pas cherché à faire d'alliances politiques.

Pour ce qui est de la capacité stratégique du SCFP 1638, le syndicat était conscient qu'il devait être proactif. Cependant, son approche est restée surtout défensive. Le syndicat s'est surtout appuyé sur la convention collective pour limiter la sous-traitance des services comme le montre sa contestation en arbitrage de la décision patronale. Lors des négociations, les protections de la convention collective assuraient un certain pouvoir vis-à-vis le Maire et son intention de privatiser les services. Nous constatons aussi que le manque d'information fournie par l'employeur a fait en sorte qu'il a été difficile pour le syndicat à formuler sa propre vision quant à la gestion de la prestation des services.

En somme, la solidarité interne était relativement forte et la solidarité externe était moyenne, malgré le manque de support de la population et de groupes de pression. Le syndicat a cherché à avoir une stratégie proactive. Cependant, compte tenu l'attitude de l'employeur et sa réticence à impliquer le syndicat, celui-ci a surtout pris une position défensive sur la base de la convention collective.

### *B) La stratégie patronale*

Comme pour le dossier du secteur aquatique, les résultats concernant ce dossier montrent que la ville avait à la fois des motivations économiques ainsi qu'idéologiques et politiques. Les promesses d'abaisser la masse salariale, l'annonce de chantiers urbains et l'importance de réduire les coûts dans le budget municipal ont fortement influencé la décision de sous-traiter la collecte des ordures ménagères. Encore une fois, le Maire et son parti considéraient que le secteur privé était plus efficace que le secteur public. De plus, l'opinion de la population a eu une forte influence sur la décision prise de l'employeur. En effet,

la population a appuyé la décision de sous-traiter la collecte des ordures puisque le Maire Labeaume reste très populaire auprès des citoyens de la Ville de Québec. Aucun groupe de pression n'a été impliqué ou consulté lors des négociations.

Le comportement de l'employeur a été particulièrement négatif envers le syndicat. Comme pour le dernier dossier, l'employeur refusait de partager avec le syndicat la majorité de l'information qu'il détenait concernant le projet. Ce projet allait aussi à l'encontre de certaines clauses de la convention collective. En gros, l'employeur a cherché à exclure le syndicat du processus décisionnel et le placer devant un fait acquis.

### *C) L'implication du syndical local dans la gestion de la prestation des services municipaux*

Dans ce dernier dossier, le syndicat s'est surtout appuyé sur les clauses de la convention collective pour s'impliquer dans le processus décisionnel. Considérant l'importance politique du dossier pour le Maire, la prise de décision se faisait à ce niveau. Ainsi, le syndicat n'avait nul autre choix que de s'impliquer au niveau stratégique et tactique afin de freiner la sous-traitance des services.

Le syndicat n'a pas eu la chance de s'impliquer aux étapes de la prise de décision. En effet c'est à la dernière étape de l'implantation de la prise de décision que le syndicat a dû s'opposer au transfert des services vers le secteur privé par le biais de la contestation judiciaire. Cette opposition a surtout été manifestée auprès du Maire et des conseillers ainsi que la direction générale de la ville. La section locale a aussi eu des discussions avec les gestionnaires de services. Cependant, malgré une certaine collaboration entre les parties à ce niveau, ceci n'a eu aucune influence sur la prise de décision au niveau supérieur de l'administration de la Ville de Québec.

Pour ce qui concerne le degré d'influence, le syndicat a réussi à obtenir certaines

informations de l'employeur, mais avec difficulté. Malgré des demandes répétées du syndicat, la ville a refusé de partager plusieurs rapports concernant la sous-traitance des services. En allant en arbitrage et s'appuyant sur certaines clauses de la convention collective protégeant le nombre d'heures de ses membres, le syndicat avait l'opportunité de freiner le projet de sous-traitance, et ce malgré le refus de la Ville à négocier avec le SCFP. Reste que cette contestation judiciaire a échoué puisque le syndicat a perdu en arbitrage.

Nous constatons donc que l'implication du syndicat serait en quelque sorte de type « l'unilatéralisme contesté ». Alors que la majorité des emplois des cols bleus étaient protégés par la convention collective, les services de collecte des ordures ont été sous-traités. Ce conflit a aussi été en quelque reporté à la prochaine négociation de la convention collective où ces protections devront être réévaluées.

#### **4.2 Synthèse et vérification des propositions**

Globalement, les résultats obtenus sont à l'effet que les ressources de pouvoir et la stratégie patronale locale influencent la forme d'implication du syndicat local en matière de gestion de la prestation des services municipaux. Le tableau 4 résume notre analyse des résultats.

**Tableau 4 : Tableau comparatif des deux villes étudiées**

		<b>Edinburgh 1</b>	<b>Edinburgh 2</b>	<b>Québec 3</b>	<b>Québec 4</b>
<b>Ressources de pouvoir</b>	<i>Solidarité interne</i>	<u>Relativement faible</u> , mais plus forte vers la fin du processus décisionnel.	<u>Relativement forte</u> , modérée par les mêmes ressources étant dans un autre conflit local	Forte : bonne cohésion et facilité à mobiliser les membres.	<u>Relativement forte</u> : bonne cohésion et mobilisation possible.
	<i>Solidarité externe</i>	<u>Relativement faible</u> : relations verticales et horizontales principalement consultatives.	<u>Moyenne</u> : relations horizontales fortes avec Labour. Relations verticales moyennes.	<u>Moyenne</u> : bonne relation verticale avec SCFP. Coopération horizontale relativement faible.	<u>Moyenne</u> : très bonne relation verticale. Coopération horizontale relativement faible.
	<i>Capacité stratégique</i>	<u>Moyenne</u> : position surtout défensive et peu proactive.	<u>Moyenne</u> : Stratégie générale proactive.	<u>Moyenne</u> : approche surtout défensive et stratégie à court/moyen terme.	<u>Moyenne</u> : approche surtout défensive.
<b>Stratégie Patronale</b>	<i>Vision patronale de la prestation des services publics</i>	<u>Économique</u> : principalement économique mais aussi certaines considérations <u>pragmatiques/politiques</u> .	<u>Économique</u> . Certaines motivations <u>idéologiques / politiques</u> .	<u>Vision mixte</u> : à la fois économique et idéologique.	<u>Vision mixte</u> : à la fois économique, politique et idéologique.
	<i>Comportements envers le syndicat</i>	<u>Positifs</u> : implique le syndicat. Partage d'information. Exclut des décisions sauf sur les conditions de travail.	<u>Positifs</u> : implique le syndicat et encourage les suggestions, mais exclus de la décision finale. Partage d'information.	<u>Négatifs</u> : relations antagonistes avec le syndicat. Ne partage pas d'information de manière volontaire.	<u>Négatifs</u> : relations antagonistes avec le syndicat. Ne partage pas d'information. Décisions à l'encontre de la convention.
<b>Implication du syndicat local</b>		<u>Consultative</u> quant à la sous-traitance des services. Réussi à négocier les conditions de travail.	<u>Consultative</u> . quant la sous-traitance des services <u>Régulation commune</u> dans la mesure où le syndicat a eu une influence au niveau politique	<u>Unilatéralisme contesté</u> . Au niveau de l'implantation, peut être vu comme <u>régulation commune</u> .	<u>Unilatéralisme contesté</u> . Surtout contestation judiciaire basée sur la convention collective.

<b>Contexte de la ville</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Large déficit budgétaire</li> <li>- Services publics décentralisés davantage vers le municipal</li> <li>- Relations industrielles volontaristes</li> <li>- Obligations de « Best Value »</li> <li>- Dans le dossier ABM, parti au pouvoir minoritaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonne situation financière</li> <li>- Services publics moins décentralisé qu'au R-U</li> <li>- Relations industrielles relativement volontariste mais encadré par le Code du Travail.</li> <li>- Aucune obligations de type « Best Value ».</li> <li>- Parti au pouvoir sans opposition politique</li> </ul>
-----------------------------	--	---

Notre analyse nous permet de voir une variation de l'implication correspondant à la variation de nos variables indépendantes. En effet, les cas observés semblent tous démontrer que la présence de ressources de pouvoir influence la manière dont le syndicat s'implique.

Dans le cas de Edinburgh Leisure (dossier 1), malgré une solidarité externe moyenne et une certaine capacité stratégique, la faible solidarité interne a rendu l'implication plus difficile, demeurant surtout au niveau consultatif. Ce n'est qu'à la fin, lors de la mise en œuvre, que le syndicat a réussi à s'impliquer davantage. La campagne de recrutement a contribué à renforcer la solidarité interne et le rapport de force syndical, permettant une implication plus importante lors de la mise en œuvre. Par conséquent, le syndicat a réussi à obtenir des concessions de l'employeur lors de cette dernière étape du processus décisionnel.

Dans le Alternative Business Model (dossier 2), UNITE avait une forte solidarité interne. Cependant, cette solidarité interne était modérée par le fait que ses membres étaient déjà en grève dans un autre conflit local. Néanmoins, UNITE n'a pas eu à mobiliser ses membres et sa position est principalement restée défensive. C'est surtout en faisant du lobbying auprès des conseillers Labour que le syndicat a réussi à influencer la décision finale. En effet, grâce à une forte solidarité externe, UNITE a réussi à freiner la sous-traitance des services.

Pour ce qui est du secteur aquatique à Québec (dossier 3), malgré le transfert de la piscine vers l'OBNL, le SCFP a tout de même réussi à obtenir certaines

protections contre la sous-traitance dans la nouvelle convention collective. Ceci est surtout en raison grâce au support continu de la centrale et l'appui de ses membres. C'est en quelque sorte le vote de grève des employés du secteur aquatique qui a donné un avantage au syndicat à la table de négociation. Ainsi, la capacité stratégique du syndicat est restée surtout au niveau défensive.

Dans le dossier de la sous-traitance de la collecte des ordures (dossier 4), la solidarité interne était forte et le support de la centrale a été essentiel dans la contestation judiciaire de la sous-traitance des services. Ainsi, le SCFP a surtout réussi à participer au processus décisionnel grâce à ses ressources de pouvoir, passant de l'unilatéralisme à l'unilatéralisme contesté.

Nous constatons aussi un lien entre la stratégie patronale locale et la forme de l'implication syndicale. D'abord, la perception de l'employeur a une certaine influence sur les décisions prises. Dans les quatre cas, la réduction des coûts a été observée comme étant un des objectifs principaux de l'employeur (motivations économiques). La marchandisation a donc été vue comme un moyen utile pour rendre les services moins chers et plus efficaces. Mais, ce processus décisionnel concernant la marchandisation des services peut impliquer le syndicat, ou non. Alors que les syndicats à Edinburgh ont pu participer au processus décisionnel concernant la gestion de la prestation des services, ceci n'a pas été le cas à la Ville de Québec. Dans les deux cas du SCFP, le syndicat a été exclu du processus décisionnel. Nous avons aussi noté que l'employeur avait des motivations idéologiques, en plus de ses objectifs économiques, à sous-traiter les services dans ces dossiers, ce qui coïncide avec son intention d'exclure le syndicat dans les décisions concernant la prestation des services en question.

Notre deuxième dimension, le comportement envers le syndicat, semble être fortement liée à l'implication syndicale. Dans l'ensemble des cas observés, la capacité de l'employeur à exclure le syndicat du processus décisionnel ainsi que

sa volonté à collaborer ou non avec celui-ci a fortement influencé l'implication syndicale. À Edinburgh, l'ouverture de l'employeur a laissé le syndicat participer aux assemblées et aux réunions a aidé le syndicat à participer davantage. Ainsi, la position dans les deux cas était plutôt consultative. En revanche, l'exclusion du SCFP du processus décisionnel dans les deux dossiers à Québec a fait en sorte que le syndicat a été placé devant les faits accomplis : le transfert d'une piscine vers l'OBNL et la sous-traitance de la collecte des ordures. Dans ces deux cas, la position du syndicat était l'unilatéralisme contesté.

Nous posons maintenant les constats quant à la vérification des propositions de notre recherche.

**P1: Les ressources de pouvoir influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**

La revue de la littérature sur les ressources de pouvoir du syndicat et l'implication du syndicat postule et révèle un lien important entre ces deux variables (Lévesque et Murray, 2005; Lapointe, 2001; Lucio et Stuart, 2005). Dans notre recherche, nous avons examiné l'influence des ressources de pouvoir syndical sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux telle que présentée dans notre modèle conceptuel.

À la lumière des résultats obtenus dans les cas observés, il est possible de conclure que l'implication syndicale est déterminée en partie par les ressources de pouvoir du syndicat local. Tel que décrit plus haut, les ressources de pouvoir ont influencé en partie le degré d'implication du syndicat dans les cas observés. Dans l'ensemble des cas, les syndicats ont fait appel à leurs ressources de pouvoir. Dans le dossier du Edinburgh Leisure Trust, le syndicat avait de faibles ressources de pouvoir. Cependant, le syndicat s'est tout de même appuyé sur les ressources disponibles pour s'impliquer dans ce projet. Dans les deux dossiers à la Ville de Québec, le syndicat s'est appuyé sur ses ressources de pouvoir relativement forte pour s'opposer à la sous-traitance des services. Le cas

où cette influence est plus qu'évidente est celui du ABM à Edinburgh où la collaboration entre UNITE et les conseillers Labour a permis d'éviter la sous-traitance. Il est clair que la présence de collaboration horizontale n'apporte pas automatiquement plus de pouvoir au syndicat. Encore faut-il qu'il s'allie à l'externe avec des alliés qui ont du pouvoir.

Cependant, tel que noté plus haut, l'implication du syndicat local ne serait pas entièrement déterminée par les ressources de pouvoir. Dans le dossier du Edinburgh Leisure Trust, les ressources de pouvoir étaient relativement faibles. Cependant, le syndicat a tout de même réussi à s'impliquer dans les discussions concernant la prestation des services. D'autre part, dans les deux dossiers à la Ville de Québec, malgré le fait que les syndicats avaient des ressources de pouvoir relativement fortes, celui-ci n'a pas réussi à s'impliquer au-delà de la forme « unilatéralisme contesté ».

Nous passons donc à la vérification de notre deuxième proposition.

## **P2: Les stratégies patronales influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**

Comme nous l'avons déjà constaté dans notre revue de la littérature, l'employeur joue un rôle important quant à l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services (Thelen, 2001; Lévesque et Murray, 2005). Nous avons ainsi examiné l'influence de la stratégie patronale sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.

Les résultats obtenus nous permettent de conclure que la stratégie patronale est déterminante dans l'implication du syndicat local. C'est surtout au niveau des comportements envers le syndicat que cette variable semble surtout déterminer la forme d'implication. En effet, l'exclusion du syndicat du processus décisionnel, comme dans les dossiers à Québec, contribue directement à la réduction du degré d'implication du syndicat de manière significative. En revanche, là où

l'employeur a laissé le syndicat participer au processus décisionnel, les syndicats se sont impliqués davantage. Cela a surtout été vrai à Edinburgh. Les syndicats ont eu l'opportunité de participer aux assemblées municipales, aux réunions et à la mise en oeuvre de la décision. Nous considérons que cette forme plutôt consultative de la participation syndicale n'aurait pas été la même si l'employeur n'avait pas été ouvert à l'implication syndicale.

Nous avons aussi observé un lien entre la vision patronale de la prestation des services publics et la nature de l'implication syndicale. Selon les cas observés, lorsque la décision de sous-traiter est aussi motivée par des raisons idéologiques, le degré d'implication du syndicat diminue. En effet, il semblerait que, lorsque les gestionnaires ou les politiciens sont motivés par des objectifs idéologiques, l'intention serait de contrôler l'ensemble du processus décisionnel afin d'implanter la vision de leur projet tel quel. Ainsi, l'employeur évite de collaborer ou négocier avec le syndicat puisqu'il ne veut pas que son projet soit modifié ou freiné. Le processus décisionnel reste donc fermé au syndicat puisque l'employeur n'est pas ouvert au compromis. Ceci est le cas lorsque les politiciens ont une approche plutôt néolibérale et que la privatisation et sous-traitance des services sont vues comme nécessaire. Ceci a été surtout le cas dans les dossiers à Québec. Le projet "Alternative Business Models" peut aussi être classé dans cette catégorie, puisque la décision finale de ne pas sous-traiter les services était surtout politique. Par ailleurs, l'appui de la population a eu peu d'influence dans les cas observés. En effet, dans tous les cas observés, les citoyens étaient peu engagés et plutôt indifférents. Mais, l'appui relatif des citoyens de Québec donné au Maire Labaume semble en quelque sorte justifier les décisions prises par le conseil municipal. Par conséquent, l'influence de la dimension des perceptions des gestionnaires sur l'implication du syndicat est parfois négligeable et parfois notable.

En somme, les résultats de notre recherche semblent confirmer que l'implication syndicale varie selon les ressources de pouvoir et la stratégie patronale. Alors

que les ressources de pouvoir ont généralement favorisé l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux, la stratégie patronale a eu un effet plus variable sur l'implication syndicale. Nous passons donc à la discussion des résultats.

### **4.3 - Discussion des résultats**

Dans cette dernière section du chapitre 5, nous souhaitons mettre en lumière un certain nombre de questions par rapport à l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux: les limites des ressources de pouvoir, le droit de gérance et l'importance du contexte municipal.

#### ***Les limites de l'influence des ressources de pouvoir sur l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux***

Dans notre revue de la littérature, les ressources de pouvoir du syndicat local sont apparues comme étant un facteur important influant sur l'implication syndicale (voir Lévesque et Murray, 2005; Lapointe, 2001; Lucio et Stuart, 2005). En effet, les résultats obtenus montrent que, plus le syndicat réussit à mobiliser ses ressources de pouvoir, plus il est susceptible de s'impliquer dans la prise de décision.

D'après nos résultats, la solidarité interne est importante pour assurer l'implication du syndicat. En effet, sans le support de ses membres, le syndicat perd sa capacité de prendre des moyens de pression contre l'employeur. De plus, sans consulter ou obtenir l'appui de ses membres lors de l'implication, le syndicat risque de devenir qu'une extension des intentions de l'employeur (voir microcorporatisme selon Lévesque et Murray, 2005). De plus, la capacité stratégique des ressources de pouvoir nous semble particulièrement importante. Celle-ci justifie en quelque sorte l'implication du syndicat, et ce, au-delà de la simple protection des emplois de leurs membres. Ainsi, la capacité stratégique peut donner un sens à l'implication. Cette orientation est ensuite communiquée à travers la structure syndicale locale et assimilée par les membres. Ce processus

démocratise la participation. Dans le dossier du ABM à Edinburgh ainsi que dans nos deux dossiers à la Ville de Québec, les revendications du syndicat étaient influencées et appuyées par les membres. Ces revendications étaient unies par une vision commune communiqués aux membres par le syndicat. Ainsi, le syndicat avait le pouvoir d'utiliser des moyens de pression pour s'impliquer, en étant certain d'une forte mobilisation de ses membres. Dans le dossier du Edinburgh Leisure Trust, malgré une approche relativement stratégique, le syndicat a eu du mal à faire pression sur l'employeur pour la majeure partie du processus décisionnel en raison de sa faible solidarité interne. Nos conclusions concernant les quatre dossiers que nous avons observés corroborent avec les observations de Lapointe (2001): la réelle participation du syndicat doit être appuyée par une approche stratégique soutenue par une forte solidarité interne.

Par rapport à la solidarité externe, nous constatons que les liens verticaux et horizontaux aident le syndicat local dans son rapport de force envers l'employeur et dans la formulation de sa propre vision (capacité stratégique) concernant la gestion de la prestation des services municipaux. En effet, la centrale joue un rôle important dans le rapport de pouvoir du syndicat face à l'employeur. Dans l'ensemble des dossiers observés, les syndicats ont eu recours aux services spécialisés (médiatique, légaux), disponibles par le biais de la centrale, pour contester les décisions de l'employeur. Les alliances horizontales apportent aussi un pouvoir additionnel lors de négociation et la prise de décision. Ceci a été particulièrement vrai dans le dossier du ABM où le syndicat s'est appuyé sur le pouvoir des conseillers Labour. De plus, les collaborations horizontales et verticales amènent le syndicat à développer et renforcer sa capacité stratégique. Par exemple, dans l'ensemble de nos dossiers, nous constatons que la vision du syndicat local s'inspirait de celle de la centrale.

Cependant, jusqu'à quel point les ressources de pouvoir peuvent-elles influencer la forme d'implication du syndicat tel que vu aux sections 1.2.3 et 2.2.2? Nous avons déjà mentionné dans notre analyse que la stratégie patronale locale

affecte l'implication syndicale. En effet, l'employeur peut choisir d'exclure le syndicat de la prise de décision sur des matières où il n'est pas tenu par la loi ou la convention collective de le faire. Ainsi, nous constatons que le niveau d'implication du syndicat peut plafonner au niveau souhaité de l'employeur. Ainsi, si ce dernier décide de complètement exclure le syndicat du processus décisionnel, l'implication du syndicat s'arrêtera à l'unilatéralisme contesté. Selon la théorisation de Lévesque et Murray (2005), ce type d'implication est considéré comme étant au même niveau que l'unilatéralisme simple en termes de degré d'implication syndical. Ainsi, même lorsque les ressources de pouvoir sont fortes, le degré d'implication pourrait être relativement faible. Par conséquent, les ressources de pouvoir traditionnelles pourraient ne pas être suffisantes pour assurer que les syndicats puissent réellement s'impliquer. En d'autres termes, malgré le lien observé entre les ressources de pouvoir et l'implication syndicale, il nous semble que le syndicat peut être souvent impuissant face aux décisions de l'employeur. Reste que, dans d'autres cas, le syndicat peut forcer une implication dans la prise de décision par la négociation avec l'employeur (exercice du rapport de force) ou par la contestation judiciaire (convention collective, arbitrage, législation). Nous y reviendrons dans la prochaine section.

Par ailleurs, nous avons observé que les membres sont plus individualistes qu'auparavant. En effet, les syndicats dans les deux villes ont souligné la hausse des griefs et des problèmes individuels. Ceci a amené les syndicats à se concentrer davantage sur la représentation individuelle, comme l'ont constaté aussi Danford et al. (2002). En effet, la relation entre le syndicat et la base a changé et les membres semblent considérer le syndicat comme une police d'assurance. Dans ce contexte, le recrutement de membres, la présence de représentants, la tenue régulière d'assemblées et la mobilisation des membres pourraient ne pas être suffisants pour assurer une identité collective et un réel renforcement des ressources de pouvoir syndical.

La perception de la population des syndicats semble aussi être de plus en plus

néo-libérale, remettant en question la pertinence de leur rôle dans la société. Ainsi le renforcement des ressources de pouvoir apparaît nécessaire dans le renouveau syndical local, malgré le fait que le contexte politique et culturel rend difficile un tel renforcement. Le renouveau syndical devrait particulièrement se faire au niveau de la centrale pour que celles-ci puissent renforcer leur rôle de partenaire social dans la population. Les syndicats locaux bénéficieraient ainsi de cette consolidation et pourraient renforcer plus facilement leurs ressources de pouvoir.

### ***Le droit de gérance***

La stratégie patronale locale a clairement joué un rôle important dans la constitution des formes d'implication syndicale. En effet, dans les cas où l'employeur était favorable à la participation du syndicat, le syndicat s'est impliqué. En revanche, lorsque l'employeur a préféré exclure les syndicats, l'implication syndicale a été beaucoup plus difficile. Ceci met en lumière le pouvoir de l'employeur face à celui du syndicat. Sans nous attarder sur la dimension juridique de cette problématique, nous voyons le droit de gérance de l'employeur comme étant un facteur déterminant qui délimite l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.

Malgré les conflits sous-jacents, l'employeur et le syndicat semblent coopérer de façon constante dans le but d'assurer la prestation des services municipaux au public. En effet, nos résultats ont montré que les syndicats collaborent régulièrement avec les gestionnaires dans l'organisation du travail au quotidien sur le « plancher ». Cependant, le déséquilibre de pouvoir entre employeur et syndicat se manifeste clairement lorsque les décisions sont d'ordre stratégique et/ou politique. En effet, l'employeur a tout à fait le droit de déterminer le travail à faire, la manière dont il doit être fait et quand il doit être fait. Ainsi, nous avons constaté que l'employeur peut se replier sur son droit de gérance pour bloquer une implication plus poussée du syndicat, qu'il soit en faveur ou non des plans patronaux.

Cette dynamique n'est pas entièrement négative pour les syndicats. Il nous semble que les syndicats auraient avantage à ne pas collaborer continuellement avec l'employeur ou à être entièrement associé à l'employeur. À participer continuellement aux décisions de gestion de la prestation des services municipaux, le syndicat peut perdre en quelque sorte son identité et, par conséquent, aliéner ses membres. Nos observations reprennent ainsi les résultats de Lapointe (2001) par rapport à la pseudo-participation et ceux de Lévesque et Murray (2005) par rapport au microcorporatisme.

Nous croyons que la seule manière dont le syndicat pourrait s'impliquer à poids égal est par le biais d'un réel partenariat. Ainsi, puisque le partenariat suppose le partage du risque par l'employeur et le syndicat, les vrais partenariats dépendent entre autres de la régulation nationale, comme le constatent Lucio et Stuart (2005). Ceci nous amène donc à notre troisième constat, l'importance du contexte municipal.

### ***L'importance du contexte municipal***

Suite à notre revue de la littérature, nous avons choisi de mettre de côté les théories de la convergence et de la divergence et d'utiliser plutôt l'approche de la spécificité locale de Lévesque et Murray (2005) pour faire notre comparaison internationale. Au cours de notre recherche, nous constatons que l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux peut en effet varier indépendamment du contexte national. Mais, certains aspects du contexte national nous semblent jouer un rôle particulièrement important dans la forme de l'implication syndicale.

Nous traitons d'abord brièvement de certains points spécifiques au contexte municipal. D'abord, le parti au pouvoir dans la municipalité semble avoir une influence importante sur l'implication syndicale. En effet, le parti travailliste à Edinbourg encourageait ouvertement les syndicats à participer dans le

processus de décision. Cette attitude a en quelque sorte changé depuis l'arrivée au pouvoir des Liberal Democrats en 2007. Dans la même veine, depuis la venue du Maire Labeaume à la ville de Québec, l'employeur est beaucoup moins enclin à laisser les syndicats s'impliquer dans la gestion de la prestation des services municipaux.

Ensuite, la présence de la fonction de maire à Québec est absente à Edinburgh. Il est possible que la présence d'un maire, comme à la Ville de Québec, élu au suffrage universel et incarnant une vision politique, rendent les décisions liées à la gestion des services publics plus politiques. À Edinburgh, la majorité des projets concernant la prestation des services sont proposés et développés par le comité exécutif composé de hauts fonctionnaires. Ainsi, cette gestion est peut-être plus idéologiquement teintée par le maire. Enfin, la participation est dépendante des autres projets et conflits ayant lieu. Par exemple, la participation de UNITE dans le projet Alternative Business Models est modérée puisque ses ressources étaient déjà mobilisées dans un autre conflit. Ainsi, la dynamique globale affecterait l'implication syndicale. Ces constats illustrent bien l'importance de la spécificité locale des cas observés.

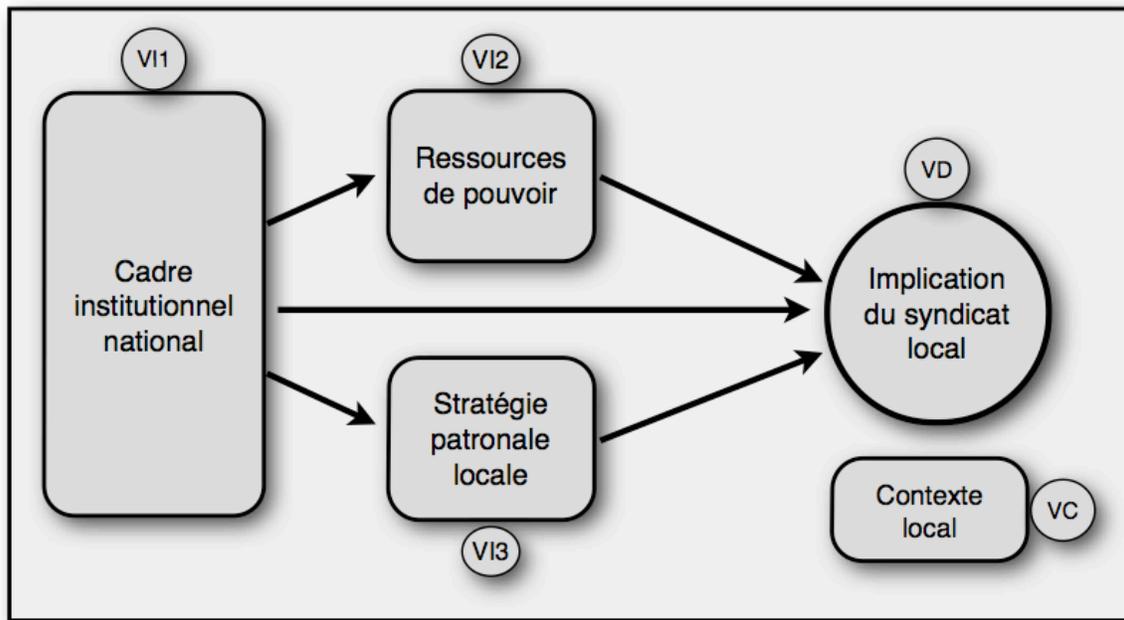
Notre deuxième constat revient sur le cadre institutionnel. Selon notre recherche, certains facteurs spécifiques aux cadres institutionnels en matière de relations industrielles semblent affecter l'implication du syndicat. Premièrement, la présence de la législation « Best Value » au Royaume-Uni a contribué au pouvoir des syndicats écossais en matière de prestations des services publics. Alors que les syndicats ne semblent pas particulièrement favorables à ce genre de législation ainsi que l'idéologie qui la sous-tend, elle leur assure une voix au chapitre, car la loi oblige l'employeur à les impliquer dans le processus décisionnel. La différence entre les deux pays par rapport à la convention collective est importante. Nous avons remarqué qu'au Québec, les syndicats s'appuient davantage sur la convention collective pour défendre leurs membres, ce qui a aussi été constaté par Jalette (2005). La convention collective, une fois

négociée, est en quelque sorte une ressource de pouvoir pour les syndicats québécois. Les syndicats écossais quant à eux ne bénéficient pas de ce type de protection lors de l'introduction de changements par l'employeur. En effet, l'environnement plutôt volontariste fait en sorte que les syndicats doivent s'appuyer sur leurs ressources de pouvoir et les lois (peu nombreuses) en matière de relations d'emploi. Enfin, la loi concernant l'accès à l'information apparaît aussi comme voir aider les syndicats dans les deux pays. Ainsi, le cadre législatif semblerait influencer les ressources de pouvoir des syndicats et ainsi leur implication dans le processus décisionnel.

De plus, des différences culturelles s'amalgament au cadre législatif. En effet, les syndicats écossais semblent vouloir une certaine indépendance face à la centrale. Le soutien continu de la centrale semble être en quelque sorte réservé aux syndicats locaux avec peu d'expérience et plutôt faibles. Est-ce que cette volonté d'indépendance des syndicats locaux britanniques rend l'intégration verticale du syndicat local plus difficile? De plus, les syndicats écossais semblent ne pas vouloir sortir du contexte décentralisé et volontaire, préférant ne pas voir leurs pouvoirs restreints par les législations de l'État, malgré le fait que les lois semblent favoriser davantage la position de l'employeur que celle des syndicats.

En somme, il nous semble que le cadre institutionnel influence directement l'implication syndicale (par exemple, la législation sur le « *Best Value* » au Royaume-Uni comme le montrent Danford et al, 2002) et/ou indirectement, par le biais de deux autres variables indépendantes; la stratégie patronale et les ressources de pouvoir.

**FIGURE 6 : Modèle illustrant l'influence directe et indirecte du cadre institutionnel national sur l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux.**



Ainsi, nous constatons que le cadre institutionnel fournit des ressources de pouvoir à mobiliser. Ce constat est en accord avec ce qu'avance Lucio et Stuart (2005): il y aurait un lien important entre la régulation nationale et les ressources de pouvoir. Ainsi, la régulation nationale pourrait en effet affecter la forme d'implication syndicale par le biais des ressources de pouvoir des syndicats.

## CONCLUSION

Cette dernière partie résume d'abord les résultats de la recherche auprès des syndicats rencontrés à Edinburgh et à la Ville de Québec ainsi que les principales étapes. Ensuite, nous discutons des implications de la recherche sur les plans théorique et pratique. Enfin, nous nous penchons sur les limites de la recherche ainsi que sur les pistes de recherches futures.

### Le résumé des principales étapes de la recherche

La présente recherche visait à mieux comprendre les facteurs qui peuvent affecter le degré d'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. La revue de la littérature nous a permis de constater que seulement quelques recherches abordent la problématique de l'implication du syndicat local en lien avec la stratégie patronale et la capacité des syndicats locaux de mobiliser leurs ressources de pouvoir. De plus, peu d'études empiriques ont vérifié les modèles en matière de diversité institutionnelle, restant souvent au niveau théorique ou faisant appel à des exemples historiques.

Nous avons construit un modèle d'analyse composé de quatre variables pour répondre à notre question de recherche. La première variable indépendante (VI1) de notre modèle regroupe les ressources de pouvoir du syndicat local. La deuxième variable indépendante (VI2) concerne la stratégie patronale en matière de gestion de la prestation des services municipaux. La troisième variable, la variable dépendante (VD), correspond à l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. La quatrième variable, la variable contrôle, comprend le contexte des deux villes.

De notre modèle d'analyse découlaient deux propositions de recherche. Ces propositions étaient à l'effet que (1) les ressources de pouvoir du syndicat local et (2) la stratégie patronale influencent l'implication du syndicat dans la gestion

de la prestation des services municipaux.

La stratégie de recherche consistait en deux études de cas menées auprès de deux municipalités, soit la Ville de Québec et Edinburgh en Écosse. Pour recueillir les données, nous avons utilisé deux méthodes, soit les entrevues semi-dirigées et la collecte de données secondaires. Nous avons choisi d'analyser quatre expériences de sous-traitance des services municipaux dans les deux villes.

Les résultats de la recherche indiquent que l'implication syndicale varie selon les ressources de pouvoir et la stratégie patronale. Ainsi, nos deux propositions sont confirmées.

#### Les implications de la recherche

Notre recherche comporte des implications à deux niveaux distincts : au niveau des connaissances pratiques et au niveau des connaissances théoriques sur l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux. En ce qui concerne les connaissances pratiques, nous croyons que les conclusions de notre recherche peuvent permettre aux syndicats et à leurs membres de mieux comprendre et aussi de mieux anticiper les défis de la sous-traitance et de la marchandisation. Les conclusions de la recherche font ressortir aussi l'importance pour les syndicats d'aller chercher du support et des ressources internes et externes pour être mieux outillé une fois le moment venu de s'impliquer dans la prise de décision concernant la prestation des services. En renforçant ses liens avec les membres, la centrale ainsi que d'autres groupes locaux, les syndicats peuvent renforcer leurs pouvoirs face à l'employeur, influencer la prise de décision par rapport à la gestion de la prestation des services et protéger ses membres envers les conséquences de la marchandisation.

Au niveau des connaissances théoriques, notre recherche cherchait à mieux comprendre l'implication du syndicat local dans la gestion de la prestation des services municipaux ainsi que les facteurs qui influencent cette implication. En effet, le lien entre les ressources de pouvoir, la stratégie patronale et l'implication syndicale a peu été étudié et nos résultats complètent les connaissances sur le sujet. Il apparaît donc que l'implication syndicale est une variable importante à considérer dans l'étude de la privatisation des services publics et leurs résultats. Non seulement la présence de l'acteur syndical doit être prise en compte mais aussi ses ressources et ses stratégies.

Notre recherche a aussi permis de faire ressortir l'importance du cadre institutionnel et législatif quant à l'implication du syndicat au niveau local. Alors qu'il existe une dynamique locale propre à chaque dossier à l'étude, notre comparaison a démontré que certains aspects du contexte national, législatif, culturel et historique, influencent directement et indirectement l'implication syndicale. Notre recherche montre donc qu'il existe des limites aux forces militantes en faveur d'une convergence comme celle de la nouvelle gestion publique. Les pressions politiques, institutionnelles et locales auxquelles sont exposées particulièrement les administrations publiques affectent aussi les processus de marchandisation et de privatisation. Ces facteurs sont à même d'expliquer la diversité des réponses des acteurs.

#### Limites de la recherche

Il n'y a pas de doute que cette recherche amène de nouvelles connaissances et de nouvelles pistes de réflexion sur les facteurs qui influencent l'implication du syndicat dans la gestion de la prestation des services municipaux. Elle comporte néanmoins certaines limites.

Le fait d'avoir seulement utilisé deux cas comme stratégie de recherche a pour conséquence qu'il est difficile de généraliser les résultats obtenus à d'autres

syndicats dans d'autres municipalités. De plus, notre recherche est limitée par le fait que nous avons seulement interviewé les représentants syndicaux dans chacune des villes. Nous n'avons ainsi pas pu avoir accès aux gestionnaires et aux politiciens des villes étudiées. Ainsi, il est possible que nos résultats concernant notamment la variable « stratégie patronale » en aient pu avoir été affectés. Cependant, il reste que l'utilisation de données secondaires, accessibles et abondantes dans le secteur municipal, nous a permis de réaliser une analyse adéquate de de cette variable et des autres variables considérées dans cette recherche.

Enfin, nos résultats ont soulevé certaines différences propres aux relations industrielles de l'Écosse et du Québec. Cependant, il a été difficile pour nous de distinguer spécifiquement les influences locales et nationales dans chaque dossier. Ceci limite donc la possibilité de généraliser certains de nos résultats concernant les contextes nationaux.

#### Pistes de recherche futures

Éventuellement, il serait intéressant de réaliser des études de cas auprès d'autres municipalités et syndicats en Amérique du Nord et en Europe. De plus, les recherches futures sur le sujet devraient aussi prendre en compte la position de l'ensemble des acteurs (politiciens, gestionnaires, membres du syndicats, etc.) par rapport aux différents aspects de l'implication syndicale. Finalement, la comparaison de telles expériences de marchandisation et de privatisation pourrait s'étendre à d'autres pays pour encore mieux mettre en évidence les différences locales et nationales et cerner leur influence.

## **Bibliographie**

AMABLE, B., E. Ernst et S. Palombarini (2005), « How do financial markets affect industrial relations : an institutional complementarity approach », *Socio-Economic Review*, No. 3, p. 311-330.

ALFORD, J. et O. Hughes (2008), «Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management », *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 2, p.130-148.

AUBERT, B., M. Patry et S. Rivard (1999), L'impartition des services municipaux au Canada : un bilan dans *Impartition : Fondements et analyse*, sous la direction de M. Poitevin, Presses de l'Université Laval, p.265-280.

BACH, S. (2000), « *Decentralisation and privatisation in municipal services : the case of health services* ». ILO. Genève.

BACH, S. et G. Della Rocca (2000), «The Management Strategies of Public Service Employers in Europe », *Industrial Relations Journal*, Vol. 31, No. 2, p.82-96.

BACH, S. et R. K. Givan (2008), «Public Service Modernization and Trade Union Reform: Towards Managerial Led Renewal», *Public Administration*, Vol. 86, No. 2, p. 523-539.

BADCOE, P. (2004), « The national procurement strategy for local government ». *Public Procurement Law Review*. Vol. 6, p.181-192.

BAMBER, G., R. Lansbury et N. Wailes (2004), *International and Comparative Employment Relations*. London : Sage. 452 p.

BEL, G. and X. Fageda, (2007), « Why Do Local Governments Privatize Local Services? A Survey of Empirical Studies », *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 4, p. 517-534.

BEVAN, P. (1997), « Consultants and Change : What makes the match succeed? », *Insight*, 23.

BILIK, A. (1990), « Privatization : Selling America to the Lowest Bidder », *Labor Research Review*, No. 15, p. 1-12.

BLYTH, M. (2003), « Same as it Never Was : Temporality and Typology in the Varieties of Capitalism », *Comparative European Politics*, Vol. 1, p. 215-225.

CAIDEN, G. E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, New York.

COMMON, R. K. (1998), « Convergence and Transfer : A Review of the Globalisation of New Public Management », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11, No. 6, p. 440-450.

COUTROT T. (1998), « How do institutional Frameworks affect Industrial Relations Outcomes? A Micro-Statistical Comparison of France and Britain ». *European Journal of Industrial Relations*. Vol. 4, No.2, p. 177-205.

CROUCH, C. (2005), « Models of Capitalism », *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4, p.439-456.

CYR-RACINE, C-S. (2005), « La compétition public-privé dans le secteur municipal : conséquences pour le syndicat et la main-d'œuvre ». Mémoire de maîtrise, Montréal : Université de Montréal, 202 p.

DANFORD A., M. Richardson et M. Upchurch (2002), « 'New Unionism', Organising and Partnership : A Comparative Analysis of Union Renewal s Strategies in the Public Sector ». *Class and Capital*. Vol. 76, p. 1-27.

EATON, A. E. et S. A. Rubinstein (2006), « Tracking Local Unions Involved in Managerial Decision-Making », *Labor Studies Journal*, Vol. 31, No. 2, p.1-29.

ENTWISTLE, T. et M. Laffin (2005), « The Prehistory of the Best Value Regime ». *Local Government Studies*. Vol. 31, No. 2, p. 205-218.

ERICKCEK, G., S. Houseman et A. Kalleberg (2002), *The Effects of Temporary Services and Contracting Out on Low-Skilled Workers : Evidence from Auto Suppliers, Hospitals, and Public Schools*, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 03-90, 43 p.

FAIRBROTHER, P. et G. Poynter (2001), « State Restructuring : Managerialism, Marketisation and the Implications for Labour », *Competition and Change*, Vol. 5, p. 311-333.

FERNANDEZ, S., J. E. Ryu et J. L. Brudney (2008), « Exploring Variations in Contracting for Services Among American Local Government: Do Politics Still Matter?», *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 4, p.439-462.

FERNANDEZ, S. et C. R. Smith (2006), « Looking for Evidence of Public Employee Opposition to Privatization: An Empirical Study With Implications for Practice », *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No. 4, p.356-381.

FLYNN, N. (1993), *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, London.

FONTAINE-BÉGIN, S. (2007), « Influence du néolibéralisme de l'État sur les stratégies de l'acteur syndical dans le secteur public québécois : l'étude du cas de la FIIQ ». Mémoire de maîtrise, Montréal : Université de Montréal, 174 p.

FOSTER, D. et P. Scott (1998), « Conceptualising union responses to contracting out municipal services, 1979-97 ». *Industrial Relations Journal*. Vol. 29, No. 2, p. 137-150.

FREGE, C. M. et J. Kelly (2003), « Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, No. 1, p. 7-24.

FROST, A. (2000), « Union Involvement in Workplace Decision Making: Implications for Union Democracy », *Journal of Labor Research*, Vol. 21, No. 2, p.265-286.

GAGNON, M.-J., P. Avignon et T. Collombat (2003), *L'économie politique de la sous-traitance et les articles 45 et 46 du Code du travail du Québec*, Montreal, rapport de recherche, Institut de recherche en économie contemporaine.

GODARD, J. (2004a), « The New Institutionalism, Capitalist Diversity and, Industrial Relations » dans *Theoretical Perspectives on Work and the Employment Relationship*, Champaign: ILR Press, 2004, p.229-264.

GODARD, J. (2004b), « A critical assessment of the High-Performance Paradigm », *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 2, p.349-378.

GREER, I., T. Schulten and N. Böhlke (2013), « How Does Market Making Affect Industrial Relations? Evidence from Eight German Hospitals ». *British Journal of Industrial Relations*. Vol. 51, No. 2, p 215-239.

GREER, P. (1994), *Transforming Central Government : The Next Step Initiative*, Buckingham and Open University Press, Philadelphia.

GRENIER, J-N et al. (2008), « State restructuring and new models of public service delivery », à paraître.

GRIMSHAW, D., S. Vincent et H. Willmott (2002), « Going privately : partnership and outsourcing in UK public services ». *Public Administration*. Vol. 80, No. 3, p 475–502.

HALL, P. A. et K. Thelen (2009) « Institutional change in varieties of capitalism ». *Socio-Economic Review*. Vol. 7, No. 1, p. 7-34.

HALL, P. A. et D. Soskice, 'An Introduction to Varieties of Capitalism', dans P. A. Hall and D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 1-68.

HANSEN, M B et J. Lauridsen (2004) « The Institutional Context of Market Ideology : A Comparative Analysis of the Values and Perceptions of Local Government CEOs in 14 OECD Countries ». *Public Administration*. Vol. 82, No. 2, p. 491-524.

HARRIES, A. et P. Vincent-Jones (2001), « Housing Management in Three Metropolitan Local Authorities : The Impact of CCT and Implications for Best Value ». *Local Government Studies*. Vol. 27, No. 2, p.69-92.

HAYEK, F. A. von (1973), *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, University of Chicago Press, Chicago.

HEBDON, R. (1995), « Contracting out in New York State : The Story the Lauder Report Chose Not to Tell! », *Labor Studies Journal*, Spring 1995, p.3-29.

HEBDON, R. (2006), « Contracting Public Services in New York State: Labour Effects », *Relations industrielles*. Vol. 61, No. 3, p.513-531.

HEBDON, R et M. Warner (2001), « Local Government Restructuring : Privatization and its Alternatives », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 2, p.315-336.

HEERY, E. (2002), « Partnership versus organising : alternative futures for British trade unionism ». *Industrial Relations Journal*, Vol. 33, No. 1, p. 20-35.

HELPER, S. (1990), « Subcontracting : Innovative Labor Strategies », *Labor Research Review*, No. 15, p.89-99.

HIGGINS, P., P. James et I. Roper (2004), « Best Value : Is It Delivering? ». *Public Money and Management*. August, p. 251-258.

HIGGINS, P., P. James et I. Roper (2005), « The Role of Competition in Best Value : How far does it differ from CCT? ». *Local Government Studies*. Vol. 31, No. 2, p. 219-235.

HOOD, C. (1995), « The 'New Public Management' in the 1980s : Variation on a Theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, p.93-109.

HÖPNER, M. (2005), « What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity », *Socio-Economic Review*, No. 3, p. 331-358.

HYMAN, R. (2001) « Trade Union Research and Cross-National Comparison ». *European Journal of Industrial Relations*. Vol 7 (2), p. 203-232.

JALLETTE, P. (2005), « Réactions syndicales à la sous-straitance », *Just Labour*, vol. 6 & 7, Autumn, 93-103.

JALLETTE, P., J.-N. Grenier et J. Hains-Pouliot (2012), «Restructuration de la fonction publique québécoise: configurations et conséquences disparates», *Relations industrielles/Industrial Relations*, 67(4): 567-589.

JALLETTE, P. et R. Hebdon (2008), « The restructuration of municipal services : A Canada-United States comparison », *Environment and Planning C : Government and Policy*, Vol. 26, p.144-158.

JALLETTE, P. et R. Hebdon (2012) « Unions and Privatization: Opening the “Black Box”? », *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 65, No. 1, p. 15-33.

JALLETTE, P. et P. Warrian (2002), « Les dispositions relatives à la sous-traitance dans les conventions collectives canadiennes : une cible en mouvement », *Gazette du travail*, Vol. 5, No.1, p.68-81.

KETTL, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington : Brookings, 87p.

KOULINSKY, A. et N. Richez-Battesti (2007), *Y a-t-il un fatalisme néolibéral ? Le dilemme emploi-égalité des revenus revisité*. Aix-en-Provence : Centre d'économie et de finance international.

LAPOINTE, P-A (2001), « Partenariat, avec ou sans démocratie », *Relations industrielles/Industrial relations*, Vol. 56, No. 2, p. 244-279.

LARBI, G. A. (1999), «The New Public Management Approach and Crisis States». ILO. Genève.

LÉVESQUE, C. et G. Murray (2003), « Le pouvoir syndical dans l'économie mondiale : clé de lecture pour un renouveau », *Revue de l'IREES*, No. 41, p. 1-28.

LÉVESQUE C. et G. Murray (2005), « Union Involvement in Workplace Change : A Comparative Study of Local Unions in Canada and Mexico », *British Journal of Industrial Relations*. Vol 43, No. 3, p. 489-514.

LÉVESQUE C. et G. Murray (2010), « Comprendre le pouvoir syndical: ressources et aptitudes stratégiques pour renouveler l'action syndicale », *La revue de l'IRÈS*. No. 65, p. 41-65.

LUCIO, M. et M. Stuart (2005), « Partnership and new industrial relations in a risk society : an age of shotgun weddings and marriages of convenience? », *Work, employment and society*, Vol. 19, No. 4, p. 797-817.

MARSH, D. et R. A. W. Rhodes (1992), *Implementing Thatcherite Policies : an Audit of an Era*, Open University Press, Buckingham.

MARTIN, L.L. (1999), « Public-Private Competition : a Public Employee Alternative to Privatization ». *Review of Public Personnel Administration*. Winter, p. 59-70.

MARTIN, L.L. (1997), « Public-Private Competition in the United Kingdom : Lessons for US Local Government? ». *State and Local Government Review*, Vol. 29, No. 2, p. 81-89.

MEIER, K. J. et L. J. O'Toole, Jr (2009), « The Proverbs of New Public Management: Lessons From an Evidence-Based Research Agenda ». *The American Review of Public Administration*, Vol. 39, No. 4, p. 4-22.

MOORE, S. (2006), « The relationship between legislation and industrial practice », *Employee Relations*, Vol. 28, No. 4, p. 363-373.

(OIT) ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2001), *Conclusion de réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux*, Genève, Programme de réunions sectorielles.

OSBORNE, D. et T. Gaebler (1993), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Penguin Book, p.76-107.

PENDLETON, A. (1999), « Ownership or Competition? An Evaluation of the Effects of Privatization on Industrial Relations Institutions, Processes and Outcomes », *Public Administration*, Vol. 77, No. 4, p. 769-791.

POLLITT, C. (1993) *Managerialism and the Public Services : The Anglo-American Experience*, 2<sup>e</sup> édition, Blackwell, Oxford.

POLLITT, C. (2002), « Clarifying Convergence : Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform », Vol. 4 No. 1, p. 471-492.

POOLE, M., R. Mansfield, J. Gould-Williams et P. Mendes (2005), « British Managers' Attitudes and Behaviour in Industrial Relations : A Twenty Year-Study », *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 43, No. 1, p.117-134.

QUIVY, R. et L. Van Campenhoudt (2006), *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3<sup>e</sup> Édition, Dunod Paris, 256 p.

REGINI, M. (2003a), « Work and Labour in Global Economies : The Case of Western Europe », *Socio-Economic Review*, No. 1, p.165-184.

REGINI, M. (2003b), « Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism », *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, No. 3, p.251-261.

RESCHENTHALER, G. B. et F. Thompson (1996), « The Information Revolution and the New Public Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, No. 1, p.125-143.

RHODES, R. (1998), « Different Roads to Unfamiliar Places : UK Experience in Comparative Perspective », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 57, No. 4, p. 19-31.

RICHARDSON, M. et al. (2005), « Best Value and workplace partnership in local government ». *Personnel Review*. Vol. 34, No. 6, p.713-728.

ROCHE, W. K. (2000), « The End of New Industrial Relations? ». *European Journal of Industrial Relations*. Vol. 6, No. 3, p. 261-282.

ROPER, I. (1999), « Quality management and trade unions in local government ». *Employee Relations*. Vol. 22, No. 5, p. 442-465.

SAINT-MARTIN, D. (1998), « The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical–Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, No. 3, p. 319-356.

SACK, J. et E. Poskanzer (2001), *Contract Clauses : Collective Agreement Language in Canada*, 3<sup>e</sup> édition, Lancaster House, p.113-134.

SCHMIDT, V. (2003), « French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism », *Economy and Society*, Vol. 32, No. 4, p. 526-554.

SKLAIR, L. (2001). *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell.

STEWART, J. et K. Walsh (1992), « Change in the Management of Public Services », *Public Administration*, Vol. 70, Winter, p.499-518.

TAYLOR, P., I. Turok et A. Hastings (2001), Competitive Bidding in Urban Regeneration: Stimulus or Disillusionement for the Losers, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 19, p.45-63.

THELEN, K. « Varieties of Labor Politics in Developed Democracies » dans P. A. Hall and D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 71-103.

TILLY, C. (1995), « Globalization threatens labour's rights », *International Labour and Working Class History*, Vol. 47, No. 1, p.1-23.

TRAXLER, F. (1999), « The State in Industrial Relations : A Cross-national Analysis of Developments and socioeconomic effects », *European Journal of Political Research*, Vol. 36, p. 55-85.

TURNER, L. (2006), « Globalization and the Logic of Participation : Unions and the Politics of Coalition Building », *Journal of Industrial Relations*, Vol. 48, No.1, p. 83-97.

UGHETTO, P. (2004) « La dépense et la valeur : l'esprit économique de l'État, enjeu politique. Le cas des musées » *Revue de l'IRES*, No. 04.08, 26 p.

WARNER, M. and A. Hefetz (2004), « Privatization and It's Reverse : Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 14, No. 2, p. 171-190.

WILSON, John (1999), « Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services : An analysis of the Views of Local Government Accountants in the North West of England ». *Public Administration*. Vol 77, No. 3, p.541-563.

WOLLMANN, H. (2004), « Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations », *Local Government Studies*, Vol 30, No. 4, p. 639-665.

YIN, R. (1994), *Case Study Research*, Newbury Park (California), 2<sup>e</sup> édition, Sage.

ZIFCAK, S. (1994), *New Managerialism : Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham.

## **ANNEXES**

### **ANNEXE 1 : Grille d'entrevue 1 – Syndicat - Edinburgh**

#### **Introduction**

1. Presentation of the research and its goals
2. The role of the interviewee in our research
3. Anonymity and ethical rules
4. Recording of the interview, authorisation request.

#### **General questions on interviewee**

1. Name of interviewee
2. Position held at XX council
3. Time in current position at XX council
4. Total time working for XX council
5. Position held by interviewee in trade union
6. Time in current position in trade union
7. Tasks of this position
8. Have you occupied other positions within the trade union? If so, which ones and for how long?

#### **General questions on XX council**

1. How long has your trade union been representing the employees of XX council?
2. Which services do the employees of XX council supply? Which positions do the employees of XX council hold within these services?
3. In general, how would you describe the relations between management and workers in XX council?
4. How would you describe the general attitude of management towards the trade union? Has this changed in recent years? How?
5. What were the main issues in collective bargaining in the last few years?
6. Management attitude towards trade union
  - a. Are some management decisions taken against the collective agreements?
  - b. Does management have a tendency to share information with the trade union?
  - c. Are concessions asked of the trade union? In which instances? How often?
  - d. Does management encourage the trade union to participate in decision-making? Why or why not?

## Trade union power resources

1. Internal solidarity
  - a. How many union stewards are there?
  - b. Are there any specialised committees? (ex grievances committee) Which ones?
  - c. Do members have access to training (grievance, collective bargaining, health and safety, organisational change)? Are these frequent?
  - d. Do some members have regular leave to deal with trade union issues?
  - e. How is information communicated within the trade union?
  - f. How frequent are trade union assemblies?
  - g. Do members participate at these assemblies? If so, how?
  - h. Do members usually approve of trade union decisions?
  - i. Do workers make particular demands to the trade union? Which ones?
  - j. Do members put pressure on the trade union to take certain decisions? Why? Examples.
  - k. Is the local trade union able to mobilise its members toward collective action? (eg. Strike)
  - l. In general, how would you describe the relationship between members? Are there certain tensions between certain groups?
  - m. In general, how would you describe the relationship between the trade union and its members?
  
2. External solidarity
  - a. What are your links with national and sector trade union organisations?
  - b. When and how do those organisations assist you?
  - c. Does your trade union participate in meetings held by these organisations? If so, how often?
  - d. Are training sessions organised by these organisations? Do members of local union participate in these? How often?
  - e. Are you in communication with other local trade unions from other local authorities? From other sectors? From outside the UK? If so, on which basis?
  - f. Are you in contact with the citizens of the XXX? If so, how and why?
  - g. Are you in contact with citizens or community groups? If so, how and why?
  - h. Do you maintain any links or are you in contact with any particular political party? On which basis?
  
3. Strategic capacity

- a. In terms of local government changes to public services, what is your approach/reaction:
  - i. Supportive
  - ii. Oppositional
  - iii. Defensive
  - iv. Pro-active
- b. What is the trade union's view of change? Example: An opportunity of to improve work conditions, improve efficiency, etc.
- c. Does the local union have a vision or a plan for the future of public services in the city? For work organisation? For labour-management relations?
- d. Does the union put forward proposals to management? What is the nature of the proposals (opposition/defensive, pro-active)?

**General questions regarding contracting out, outsourcing and privatization of municipal services at xxx council**

1. At present and in the last few years, how would you describe the situation in terms of contracting out, outsourcing and privatization in your city? Has there been an increase/decrease? Has this issue been a source of conflict between the union and management?
2. Are there many municipal services at XXX council contracted out, outsourced or privatized? Which services?
3. In the past few years, were any local government services newly contracted out, outsourced or privatised (or were to be)? Which services? When?
4. Have outsourced services ever been brought back in-house? If so, how come?
5. Have there been negative experiences for the local union with contracting out, outsourcing or privatization?

**Overall trade union involvement in the decision process relating to local government service delivery**

1. Overall, how do the trade union and its members view contracting out, outsourcing and privatization?
2. Overall, how do the trade union and its members view Best value?
3. When services were planned to be contracted out, outsourced or privatized, which stance and actions were taken by the trade union?
4. Overall, how is the local union involved in the decision process when the delivery of local government services are to be organised, reassessed or reorganised?
  - a. At which step(s) in the decision process does the trade union participate ?
    - i. the identification or the analysis of an issue or goal in local government services delivery?

- ii. the search for alternatives?
  - iii. the development of different scenarios?
  - iv. the evaluation of the different scenarios and strategies proposed?
  - v. the choice of the strategy?
  - vi. the implementation of the chosen strategy in the workplace?
- b. What degree of influence does the trade union generally have towards final decisions made by the Council?
5. Generally, at which levels does the trade union have discussions/involvement in the organisation, reassessment or reorganisation of local government services?
- c. *Mayor/Lord Provost* and/or Local Government Council
  - d. General Council
  - e. Service specific council
  - f. Division management
  - g. Direct management/ Team Lead
6. When the trade union participates in the organisation, reassessment or reorganisation of local government services...
- h. Does the trade union have access to necessary information?
  - i. Does the trade union have the opportunity to give their opinion?
  - j. Is the trade union's opinion taken into account?
  - k. Does the trade union take decisions jointly with management?
  - l. Does the trade union have control over decision taking?
7. What overall influence does the local union have on the decisions regarding the mode of delivery of local government services?
8. Is the union involved in the day to day management of the service delivery *once the decision is taken*? What form does this involvement take?

### **Management Strategy and Perceptions**

1. How would you describe the general attitude, vision and policy of XX council management towards contracting out, outsourcing and privatization?
- a. In your experience, does local government management consider the private sector more efficient than the public sector? How does this affect their decisions regarding service delivery?
  - b. Does local government management consider that contracting out or outsourcing make public services more efficient? How does this affect their decisions regarding service delivery?

- c. Does local government management consider that competition between the public and private make public services more efficient? How does this affect their decisions regarding service delivery?
  - d. Is local government management influenced by the population's opinion of public services? How does this affect their decisions regarding service delivery?
  - e. Is local government management influenced by pressure groups? Which ones and how does this affect their decisions regarding service delivery?
2. How would you describe the general attitude, vision and policy of XX council management towards "Best Value"? How does XX council apply "Best Value"? Does this affect contracting out or outsourcing at XX council? If so, how?

**Examples of trade union involvement in the decision process relating to the organisation, reassessment or reorganisation of local government service delivery, management strategy and trade union resources.**

*In this section of the interview, I would like to go over at least two specific examples where the union was involved, at any level, in the decision process relating to the organisation, reassessment or reorganisation of the delivery of a specific service. We can also go over examples where the union was not involved in the decision process of service delivery.*

1. Can you describe an example of when the local union was (or is) involved in the decision process relating to the organisation, reassessment or reorganisation of local government services?
  - a. Which service was at stake?
  - b. What was the general context?
    - i. Was there a problem with the delivery of this service?
    - ii. Were there specific goals to be achieved by management? (generally or regarding this service)
  - c. What was the outcome regarding the delivery of this service? Which decisions were taken and implemented?
2. In this case, how was the trade union involved in the decision process of this specific service? Did the trade union participate in...
  - a. the general identification or the analysis of a specific situation local government services delivery? This can be in regards to an issue, a goal, etc.
  - b. the search for alternatives?
  - c. the development of different scenarios?
  - d. the evaluations of the different scenarios and strategies proposed?
  - e. the choice of the strategy?

- f. the implementation of the strategy in the workplace?
3. How long did it take to reach a decision with management in terms of the delivery of this service?
  4. In the case you mentioned, what was the degree of influence of the trade union in the final decision of the Council?
  5. In regards to the example you mentioned, at which levels did the trade union have discussions/involvement in the organisation, reassessment or reorganisation of local government services?
    - a. *Mayor/Lord Provost* and/or Local Government Council
    - b. General Council
    - c. Service specific council
    - d. Division management
    - e. Direct management /Team lead
  6. In this case...
    - a. Did the trade union have access to necessary information?
    - b. Did the trade union have the opportunity to give their opinion?
    - c. Was the trade union's opinion taken into account?
    - d. Did the trade union take decisions jointly with management?
    - e. Did the trade union have control over decision taking?

**(Management)**

7. What motivated the managers' stance and decision regarding the organisation, reassessment or reorganisation of this public service?
8. How would you describe the attitude of management towards the union in this case?
9. Did the population's opinion influence any of the decisions made regarding the organisation, reassessment or reorganisation of this public service?
10. Did the presence of pressure groups influence any of the decisions made?

**(Power resources)**

11. During this time, were there any trade union assemblies to discuss the issue?
12. Did members approve of the trade union's decisions?
13. Did members put pressure on the trade union on this issue? Why?
14. Did the trade union mobilise its members toward collective action in this case? (eg. Strike)
15. Were you in communication with national and sector trade union organisations? If so, how did those organisations assist you?
16. Were you in communications with other local trade unions during this time? If so, on which basis?
17. Were you in contact with the citizens of XXX? If so, how and why?

18. Were you in contact with citizens or community groups? If so, how and why?
19. Did you maintain any links or keep contact with any particular political party? On which basis?
20. For this example, how would you describe the union's reaction :
  - a. Supportive?
  - b. Oppositional?
  - c. Defensive?
  - d. Pro-active?
21. Did the trade union put forward its own proposals to management regarding this specific case? If so, what was the nature of these proposals? (opposition, defensive, pro-active)

### **Environmental Context**

1. In your experience, how would you describe the financial situation of XXX council?
2. Are there any laws or rules that have affected the decisions regarding the delivery of services at XXX council? If so, how?
3. Do you feel that Scottish government practices or policies affect local government and their services?
4. Do you feel that British government practices or policies affect local government and their services?
5. Does the Best Value legislation affect local government services delivery?
6. Does Best Value affect trade union involvement in the management of local government services delivery?
7. How would you qualify Scottish and British government policies towards individual workers?
8. How would you qualify Scottish and British government policies towards trade unions?

Is there anything further you may wish to add?

THANK YOU FOR YOUR PARTICIPATION

## ANNEXE 2 : Grille d'entrevue – Syndicat – Ville de Québec

### **Introduction**

- Présentation de la recherche et rôle de l'interlocuteur.
- Anonymat et enregistrement de l'entretien.

### **Questions sur l'interlocuteur**

1. Nom
2. Quel poste occupez-vous à la ville de Québec
3. Depuis combien de temps travaillez-vous pour la ville de Québec?
4. Quelle est votre fonction au sein de l'exécutif syndical?
5. Depuis combien de temps occupez-vous cette fonction syndicale?
6. Quelles sont les principales tâches de cette fonction?
7. Avez-vous occupé d'autres fonctions au sein de l'exécutif syndical? Si oui, lesquelles et pour combien de temps?
8. Pouvez-vous me donner le nom complet de votre syndicat (section locale)?

### **Questions générales à propos de la ville de Québec**

1. Depuis combien de temps votre syndicat représente-t-il les employées de la ville de Québec?
2. Quels services sont desservis par la ville de Québec? Quels postes vos membres occupent-ils?
3. En général, comment décririez-vous la relation entre l'employeur et les employées de la ville de Québec?
4. Quelle est l'attitude générale de l'employeur envers votre syndicat? Est-ce que leur attitude a changé au cours des dernières années? Comment?
5. Quels ont été les problèmes principaux discutés lors des négociations collectives au cours des dernières années?
6. Attitudes de l'employeur envers le syndicat
  - a. Est-ce que l'employeur prend parfois des décisions allant à l'encontre de la convention collective?
  - b. Est-ce que l'employeur a tendance à partager les informations qu'elle détient avec le syndicat?
  - c. Est-ce que l'employeur vous demande parfois de faire des concessions? À quel moment? Est-ce que ceci arrive souvent?
  - d. Est-ce que l'employeur vous encourage à participer au processus de prise de décisions? Pourquoi ou pourquoi pas?

### **Ressources de pouvoir du syndicat**

Solidarité interne

1. Combien de délégués syndicaux avez-vous?
2. Est-ce que votre section a des comités spécialisés? (ex : griefs) Lesquels?
3. Est-ce que vos membres ont accès à des cours de formation? (Ex : comité de grief, négociation collective, santé et sécurité, changement organisationnel)? À quelle fréquence? Qui les organise ?
4. Est-ce que certains de vos membres sont libérés sur une base régulière pour s'occuper des questions syndicales? (temps plein ou temps partiel)
5. Quels sont les principaux moyens de communication de votre syndicat?
6. À quelle fréquence sont les assemblées générales?
7. Est-ce que vos membres participent à ces assemblées? Si oui, comment?
8. Habituellement, est-ce que vos membres sont d'accord avec des décisions prises par le syndicat?
9. Est-ce que les employés font certaines demandes au syndicat? Lesquelles?
10. Est-ce que vos membres font pression pour que le syndicat prenne certaines décisions? Pourquoi? Exemples.
11. Vos membres sont-ils capables d'agir en commun? (ex : grève)
12. En général, comment sont les relations entre les membres eux-mêmes? (conflit, entraide) Est-ce qu'il y a des tensions entre certains groupes?
13. En général, comment décririez-vous la relation entre le syndicat et ses membres?

#### Solidarité externe

1. Autre que votre centrale syndicale, votre syndicat a-t-il des liens avec certaines organisations régionales et/ou sectorielles?
2. Comment votre centrale syndicale (et ces autres organisations) vous assiste-t-elle? À quel moment?
3. Est-ce que votre section locale participe aux assemblées organisées par votre centrale? Si oui, est-ce que ces assemblées sont fréquentes?
4. Est-ce que vous êtes en communication avec d'autres syndicats locaux dans votre région? Dans d'autres villes? Dans d'autres secteurs? À l'extérieur du Canada? Si oui, à quel niveau?
5. Est-ce que votre syndicat cherche à communiquer certaines informations aux citoyens de la ville de Québec? Si oui, comment et pourquoi?
6. Votre syndicat a-t-il des liens avec des groupes communautaires à Québec? Si oui, lesquelles et pourquoi?
7. Êtes-vous en contact avec un parti politique en particulier? Sous quel contexte?

#### Capacité stratégique

1. Lorsqu'il est question d'apporter des changements aux services municipaux à Québec, quelle est l'approche de votre syndicat:
  - a. Appui
  - b. Opposition
  - c. Défensive
  - d. Pro-active

2. Quelle est la perception du syndicat face au changement? Exemple : une occasion d'améliorer les conditions de travail, améliorer l'efficacité, etc.
3. Est-ce que votre syndicat a une vision ou un plan pour l'avenir des services publics de la ville?
4. Est-ce que votre syndicat met de l'avant des propositions à l'employeur? Quelle est la nature de ces propositions? (opposition/défensive, pro-active).

### **Questions générales sur la sous-traitance et la privatisation des services municipaux de la ville de Québec**

1. À présent et au cours des dernières années, comment décririez-vous la situation à Québec en terme de sous-traitance et privatisation des services? Est-ce qu'il y a eu une croissance ou une décroissance? Est-ce que ceci a été une source de conflit entre le syndicat et l'employeur?
2. Est-ce que plusieurs services qui ont été sous-traités à Québec? Quels services?
3. Au cours des dernières années, est-ce que certains services ont été nouvellement sous-traités ou privatisés (ou allait l'être)? Quels services? Quand?
4. Est-ce que des services sous-traités ont déjà été rapatriés à l'interne? Si oui, pourquoi?
5. Votre syndicat a-t-il eu des expériences négatives avec la sous-traitance et la privatisation?

### **L'implication générale du syndicat au processus décisionnel au sujet de la prestation des services municipaux**

1. En gros, comment votre syndicat perçoit-il la sous-traitance et la privatisation?
2. Lorsque que l'employeur planifiait de sous-traiter ou privatiser certains services municipaux, quelle position et action votre syndicat a-t-il pris?
3. Généralement, comment votre syndicat s'implique-t-il dans le processus décisionnel lorsque l'employeur souhaite planifier, réévaluer ou réorganiser la prestation des services municipaux à Québec?
  - a. À quelle(s) étape(s) du processus décisionnel participez-vous?
    - i. L'identification ou l'analyse du problème ou de l'objectif?
    - ii. La recherche de solution?
    - iii. L'élaboration des différents scénarios et stratégies?
    - iv. L'évaluation des différents scénarios et stratégies proposés?
    - v. Le choix de stratégie?
    - vi. La mise en œuvre de la stratégie dans le milieu de travail?
  - b. Quel degré d'influence votre syndicat a-t-il sur la décision finale de l'employeur?
5. Généralement, à quel niveau votre syndicat s'implique-t-il ou a-t-il des discussions lorsqu'il est question de planifier, de réévaluer ou de réorganiser la prestation des services municipaux?

- a. Conseil municipal/comité exécutif
  - b. Direction générale
  - c. Direction générale spécifique au service en question
  - d. Gestionnaires de la division
  - e. Gestion directe du service (?)
6. Lorsque votre syndicat participe à la planification, la réévaluation ou la réorganisation de la prestation des services...
- a. Est-ce que votre syndicat a accès aux informations nécessaires?
  - b. Est-ce que votre syndicat a la possibilité de donner son opinion?
  - c. Est-ce que l'opinion de votre syndicat est prise en compte?
  - d. Est-ce que votre syndicat prend parfois des décisions conjointement avec l'employeur?
  - e. Est-ce que votre syndicat a parfois le contrôle sur le processus décisionnel?
7. Quelle influence générale le syndicat a-t-il sur les décisions concernant le mode de prestation des services municipaux?
8. Est-ce que votre syndicat est impliqué dans la gestion de tout les jours des services municipaux (une fois la décision prise)? Sous quelle forme?

### **Perceptions et stratégies des gestionnaires**

1. Comment décririez-vous les politiques, l'attitude et la vision générale des gestionnaires de la ville de Québec en matière de sous-traitance et de privatisation? Selon vos expériences...
- a. Est-ce que ces gestionnaires considèrent que le secteur privé est plus efficace que le secteur public? Est-ce que ces perceptions influencent les décisions prises en matière de prestation des services?
  - b. Est-ce que ces gestionnaires considèrent que la sous-traitance ou la privatisation rend les services municipaux plus efficaces? Est-ce que ces perceptions influencent les décisions prises en matière de prestation des services?
  - c. Est-ce que ces gestionnaires croient que la concurrence entre le secteur public et le secteur privé rehausse l'efficacité des services? Est-ce que ces perceptions influencent les décisions prises en matière de prestation des services?
  - d. Est-ce que certaines des décisions prises par ces gestionnaires concernant la prestation des services municipaux sont influencées par l'opinion de la population de la ville de Québec?
  - e. Est-ce que les décisions prises sont influencées par des groupes de pression? Lesquels?

## **Exemples d'implication au processus décisionnel lorsque la prestation des services municipaux doit être planifié, réévalué ou réorganisé, stratégies des gestionnaires et ressources syndicales.**

Dans cette section, j'aimerais qu'on discute de deux exemples spécifiques où le syndicat a participé au processus décisionnel lorsque la prestation d'un service municipal devait être planifiée, réévaluée ou réorganisée.

1. Pouvez-vous me donner un exemple d'un moment où votre syndicat a participé (ou participe présentement) au processus décisionnel lorsque l'employeur a souhaité planifier, réévaluer ou réorganiser la prestation d'un des services municipaux à Québec?
  - a. Quel service était visé?
  - b. Quel était le contexte général?
    - i. Est-ce qu'il y avait un problème avec la prestation du service?
    - ii. Est-ce qu'il y avait un objectif en particulier à atteindre? (en général ou spécifique à ce service en question)
  - c. Quel a été le résultat concernant la prestation de ce service? Quelles décisions ont été adoptés et mises en œuvre?
2. Dans ce cas-ci, comme le syndicat s'est-il impliqué dans le processus décisionnel (spécifique à ce service)? Est-ce que le syndicat a participé à...
  - a. L'identification ou l'analyse du problème ou de l'objectif dans la prestation ce service?
  - b. La recherche de solution?
  - c. L'élaboration de différents scénarios et stratégies?
  - d. L'évaluation des différents scénarios et stratégies proposés?
  - e. Le choix de stratégie?
  - f. La mise en œuvre de la stratégie dans le milieu de travail?
3. Est-ce qu'il a pris beaucoup de temps pour prendre la décision et l'implanter?
4. Dans ce cas, quel degré d'influence avez-vous eu sur la décision finale?
5. À quel niveau votre syndicat s'est-il impliqué ou a-t-il eu des discussions?
  - a. Conseil municipal/comité exécutif
  - b. Direction générale
  - c. Direction générale spécifique au service en question
  - d. Gestionnaires de la division
  - e. Gestion directe du service (?)
6. Dans ce cas-ci...
  - a. Est-ce que le syndicat a eu accès à toutes les informations nécessaires?
  - b. Est-ce que le syndicat a eu l'occasion de donner son opinion?

- c. Est-ce que l'opinion du syndicat a été prise en compte?
- d. Est-ce que le syndicat a pris des décisions conjointement avec l'employeur?
- e. Est-ce que le syndicat eut le contrôle sur la prise de décision?

**(Employeur)**

- 7. Dans ce cas-ci, qu'est-ce qui motivait principalement la position et la décision prise par l'employeur?
- 8. Comment décrieriez-vous l'attitude de l'employeur envers le syndicat dans ce cas-ci?
- 9. Est-ce que l'opinion de la population a eu une influence sur la décision prise concernant la prestation de ce service?
- 10. La prise de décision a-t-elle été influencée par un ou des groupes de pression?

**(Ressources de pouvoir)**

- 11. Au cours de cette période, est-ce que vous avez tenu des réunions avec vos membres pour discuter des enjeux?
- 12. Vos membres ont-ils approuvé des décisions prises par le syndicat?
- 13. Vos membres ont-ils fait pression sur certains points? Pourquoi?
- 14. Votre syndicat a-t-il eu à mobiliser ses membres (ex; grève)?
- 15. Pendant cette période, avez-vous été en contact avec votre centrale syndicale? Si oui, comment vous a-t-elle aidé?
- 16. Avez-vous été en contact avec d'autres syndicats locaux? Si oui, pourquoi?
- 17. Étiez-vous en communication avec les citoyens de la ville de Québec? Si oui, comment et pourquoi?
- 18. Étiez-vous en contact avec des groupes de pression? Si oui, pourquoi et comment?
- 19. Est-ce que vous étiez en contact avec un parti politique en particulier? Pour quelles raisons?
- 20. Dans ce cas-ci, comment décrieriez-vous la réponse du syndicat:
  - a. D'appui?
  - b. D'opposition?
  - c. Défensive ?
  - d. Pro-active?
- 21. Est-ce que le syndicat a mis de l'avant ses propres propositions à l'employeur? Si oui, de quel type étaient ces propositions? (d'opposition, défensive, pro-active, etc).

**Contexte environnemental**

- 1. Selon vous, comment décrieriez-vous la situation financière de la ville de Québec?

2. Est-ce qu'il y a des lois ou des règles qui affectent les décisions prises par l'employeur en matière de prestation des services municipaux? Si oui, lesquelles et comment?
3. Croyez-vous que les pratiques ou les politiques gouvernementales affectent les décisions prises au niveau municipal?
4. Comment qualifieriez-vous les lois envers les travailleurs au Québec? (suffisantes, insuffisantes, etc.,)
5. Comment qualifieriez-vous les lois envers les syndicats au Québec? (favorables, défavorables, insuffisantes, suffisantes, etc.)

*Est-ce que vous avez autre chose à ajouter?*

*Merci pour votre participation!*