



Vidées de leur substance – la dépendance des administrations centrales d'Europe et de la Commission européenne vis à vis du secteur privé

Vera Weghmann
et Kyla Sankey

 UNIVERSITY of
GREENWICH
Public Services
International Research Unit


EPSU
EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

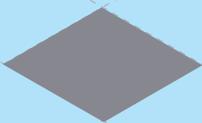
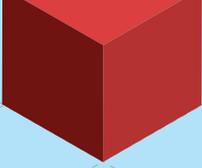
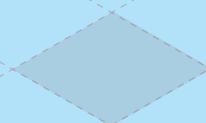


Table des matières

| | |
|----|--|
| 4 | Préface |
| 6 | Résumé |
| 10 | 1. Introduction |
| 11 | 2. Contexte: privatisation et administration publique en Europe |
| 14 | 3. Différentes formes de privatisation |
| 14 | 3.1 Externalisation – vue d’ensemble |
| 16 | 3.1.1 Externaliser des tâches ou des services, ou comment gérer des services au rabais |
| | Exemples : |
| 16 | • Grèce et Italie : centres de détention |
| 17 | • Norvège : nettoyage |
| 18 | • Suède : programme d’activation pour l’emploi |
| 18 | • Royaume Uni : dépendance vis à vis des géants de l’externalisation |
| 20 | 3.1.2 Externaliser les RH, l’informatique et d’autres tâches « intellectuelles », ou comment faire appel à des consultants au prix fort |
| | Exemples : |
| 24 | • Commission européenne : risques de conflit d’intérêts |
| 25 | • Allemagne : scandale au sein du ministère de la Défense |
| 26 | • Norvège : consultants contre personnel |
| 27 | • France : la « consultocratie » |
| 28 | 3.2 Autres formes de privatisation |
| 28 | 3.2.1 Transformation en société commerciale : le cas de l’Autriche |
| 28 | 3.2.2 Partenariats Publics Privés (PPP) |
| 30 | 4. Les moteurs de l’externalisation |
| 30 | 4.1 Le numérique |
| 33 | 4.2 La pandémie de Covid-19 |
| 35 | 5. Répercussions sur les travailleurs et réponses des syndicats |
| 37 | 5.1 Réponses des syndicats |
| 38 | 6. Réhabiliter l’administration publique en Europe |
| 40 | 7. Conclusions et recommandations |
| 45 | Notes |



Préface

La lutte contre la privatisation est au cœur des activités de la FSESP. Les travailleurs subissent les conséquences logiques de la commercialisation. La forme qu'elle revêt, qu'il s'agisse de délégation ou de soustraction, de partenariats public-privé ou de privatisation, importe peu. Dans les services d'utilité publique, la santé, les services sociaux, les administrations locales et régionales, elle conduit à des résultats néfastes, dévoie l'intérêt général au profit des entreprises privées, et les travailleurs les moins bien rémunérés en supportent les conséquences. Les administrations nationales, centrales et fédérales ne sont pas à l'abri des dangers de la privatisation.

Le présent rapport constitue la première enquête jamais menée par la FSESP sur les véritables répercussions de la privatisation dans ces secteurs – des administrations nationales à la branche exécutive de l'UE, la Commission européenne. Il met en lumière un phénomène qui est passé sous silence depuis trop longtemps. Les administrations ont commencé par externaliser des fonctions auxiliaires à des entreprises où les salaires étaient bas, avant de faire appel à de coûteux cabinets de conseil pour exercer des fonctions essentielles : élaboration des politiques, rédaction de la législation et des contrats publics – et de remplacer toute une génération de fonctionnaires.

La dernière « affaire McKinsey » n'est que la partie émergée de l'iceberg. L'opinion publique a été scandalisée en apprenant que le gouvernement Macron avait dépensé plus d'1 milliard EUR en frais de conseil pour gérer la crise de la COVID-19 et que ces cabinets avaient ensuite tiré profit de la campagne de vaccination. Le présent rapport montre que nous devrions être extrêmement inquiets, car les gouvernements européens recourent de plus en plus, pour remplir des fonctions publiques essentielles, à des consultants confortablement rémunérés. La fréquence et l'accélération de ce phénomène sont saisissantes et pèsent sur la transparence, la responsabilité et le coût des services publics pour les contribuables. Cette évolution s'accompagne d'une tendance à l'externalisation des données, du stockage en nuage et des fonctions TIC auprès d'opérateurs privés, comme Amazon Webservices, qui jouissent d'une réputation contestable, en raison de leurs pratiques d'évasion fiscale et de leur antisyndicalisme. Elle entame l'intégrité et la bonne gouvernance des administrations publiques.

Force est de constater que l'austérité a été un terreau idéal pour cette « culture de la privatisation ». Celle des dix dernières années a privé le secteur public de compétences et d'une expertise internes capitales. Ces fonctions vacantes ont été remplies par des consultants pour un coût bien plus élevé. Ces consultants appliquent alors les techniques du « secteur privé », créant ainsi une demande accrue de services de conseil. Cette « culture du conseil » contribue également à un phénomène de pantouflage du personnel du secteur public qui part dans le secteur privé – pour revenir ensuite dans le public en tant que consultant privé.

« Est-ce qu'il est normal qu'une administration comme celle de la Santé ne soit plus en capacité d'assurer un certain nombre de missions ? » Cette question a été posée par une députée française pendant les auditions concernant l'affaire McKinsey, et pour la FSESP, la réponse est « non, ce n'est pas normal ». On ne peut pas permettre aux consultants du secteur privé de

prendre le contrôle du secteur public. L'externalisation de ces fonctions clés revient à remettre aux cabinets de conseil privés les clés des administrations nationales, centrales et fédérales sans poser de questions. Les autorités doivent abandonner de telles pratiques – faute de quoi, elles pourraient bien financer leur propre destruction. Ce phénomène a un effet dévastateur sur la confiance du public dans l'intégrité des administrations publiques lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dans l'intérêt général, notamment parce que les cabinets de conseil servent plusieurs maîtres moyennant finance.

Ce rapport doit inciter la FSESP à travailler avec ses affiliés pour renverser ces évolutions. L'« internalisation » n'est pas une chimère. Dans un contexte de forte mobilisation syndicale et d'intense collaboration avec d'autres groupes de la société civile, l'internalisation est possible – comme on l'a vu avec les agents de nettoyage aux Pays-Bas ou les statisticiens en Suède, des exemples qui seront présentés en détail dans ce rapport. Il est encore temps de reprendre les clés du secteur public aux sociétés privées.

Les travaux de recherche publiés dans ce rapport et les expériences de nos membres montrent que le secteur public continue de fournir des services efficaces, efficients et de qualité. Les services publics qui sont contrôlés de façon démocratique, et qui donnent la priorité à l'humain – et non aux profits – sont à la hauteur des attentes de la population.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux chercheurs du PSIRU pour leur travail immanquablement remarquable, et à nos affiliés pour leur précieuse contribution. Ce rapport sera utile aux syndicats et à tous ceux qui luttent pour des services de qualité et contre la privatisation.



Jan Willem Goudriaan
Secrétaire général de la FSESP

Résumé

Le présent rapport, commandé par la Fédération syndicale européenne des Services publics (FSESP), présente les travaux de recherche menés par le *Public Services International Research Unit* (PSIRU) de l'Université de Greenwich sur l'ampleur et les moteurs de différentes formes de privatisation dans le secteur public et l'administration de l'UE, ainsi que sur leurs conséquences pour les travailleurs et pour la qualité des administrations.

La FSESP a déjà commandé des études sur l'externalisation effectuée dans de nombreux secteurs comme les services d'utilité publique ou les administrations locales, il s'agit de la première tentative de ce type concernant les administrations centrales ou fédérales en Europe.

La privatisation se développe dans l'administration publique depuis l'apparition, dans le monde entier, des réformes relevant de la Nouvelle gestion publique, selon lesquelles l'administration et le secteur public en général devraient davantage agir comme des entreprises. La crise financière de 2008 et les mesures d'austérité qui ont suivi ont accéléré la dynamique de privatisation des administrations dans de nombreux pays d'Europe. La dynamique de numérisation des administrations risque plus encore de renforcer l'intervention du secteur privé. Si la privatisation était initialement limitée à des domaines spécifiques de l'administration publique, dans de nombreux pays, des responsabilités plus importantes concernant les fonctions essentielles de l'État ont été progressivement transférées au secteur privé, souvent selon des modalités complexes, opaques et onéreuses.

Aujourd'hui, de nombreuses fonctions essentielles de l'administration publique sont assurées par des prestataires privés et des consultants, ce qui entame la transparence et la responsabilité dans ce domaine.

Les principales formes de privatisation mises en lumière dans ce rapport sont l'externalisation, les contrats de conseil et les partenariats public-privé.

L'externalisation est apparue avec la conclusion de contrats relativement simples concernant des prestations pouvant être assurées par le secteur privé de façon relativement simple, principalement dans les services généraux (*facilities management*). L'externalisation au sein du secteur public a considérablement évolué au cours des vingt dernières années, s'élargissant parfois à de nouveaux domaines comme la santé, la protection sociale, l'emploi, l'immigration ou les prisons. Dans le cas le plus extrême – celui du Royaume-Uni – l'enveloppe allouée par l'administration centrale aux prestataires extérieurs correspond globalement à celle consacrée à son propre personnel¹. Une externalisation excessive entraîne une fragmentation, une baisse de la qualité de service, une diminution des salaires et une dégradation des conditions de travail pour le personnel des fonctions externalisées, un manque de coordination entre les différentes entreprises, et un contrôle politique moins strict, les fonctions clés des administrations étant placées sous la direction de sociétés privées. L'externalisation n'est pas forcément moins coûteuse. Dans les services externalisés, le taux de syndicalisation est généralement moindre que dans le secteur public.

Le recours aux cabinets de conseil, qui peut être considéré comme une autre forme d'externalisation, s'est considérablement développé dans l'administration publique ces dernières années. En 2019/2020, le conseil en organisation dans le secteur public représentait 14 % du chiffre d'affaires global du conseil en organisation dans 11 pays européens et au Royaume-Uni. Les chiffres variaient de 31 % en Grèce, 22 % au Danemark et au Royaume-Uni et 17 % en Espagne à 9 % en Allemagne et en France. Une poignée de grands cabinets de conseil comme McKinsey, PWC, Ernst and Young, KPMG et Deloitte sont étroitement associées aux fonctions essentielles et à l'élaboration des politiques de l'administration publique, mais façonnent aussi la restructuration du secteur public – en proposant des réductions d'effectifs, d'où la nécessité de faire appel à un plus grand nombre de consultants. Ce développement du conseil s'explique en partie par la déperdition d'expertise et de compétences provoquée dans l'administration publique par les coupes budgétaires et les compressions de personnel.

Dans le cadre des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19, plusieurs pays ont fait appel à des cabinets de conseil privés pour assurer la logistique, et notamment l'approvisionnement en masques de protection et en vaccins et leur stockage, ainsi que la conception ou la mise en place d'applications relatives à la Covid-19. L'essor de ces cabinets est particulièrement alarmant en raison de l'opacité des contrats conclus avec l'État, du montant considérable de leurs honoraires, et des risques de conflit d'intérêts et d'ingérence dans les politiques publiques. Ces cabinets traitent souvent des données sensibles à caractère personnel. L'évaluation publique des résultats de leurs actions est inexistante ou très limitée. Certains d'entre eux permettent également à des entreprises multinationales de pratiquer l'évasion fiscale, ce qui laisse planer de sérieux doutes sur leur capacité d'exercer des fonctions essentielles dans l'intérêt général.

Le rapport analyse aussi brièvement deux autres formes de privatisation : *le partenariat public-privé* (PPP) et la transformation en société commerciale (ou sociétésation), qui posent l'un comme l'autre des problèmes au regard des prestations de services et des conséquences pour les travailleurs.

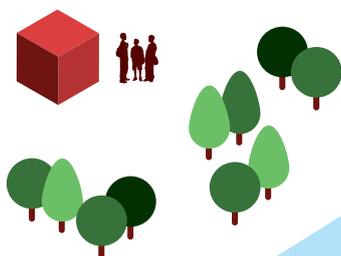
Le fait de recourir, dans l'administration publique, à des fournisseurs de technologies numériques privés soulève des questions quant au contrôle, à l'utilisation et à la propriété des données recueillies sur les citoyens et des services, aux capacités internes, à la transparence et à la responsabilité.

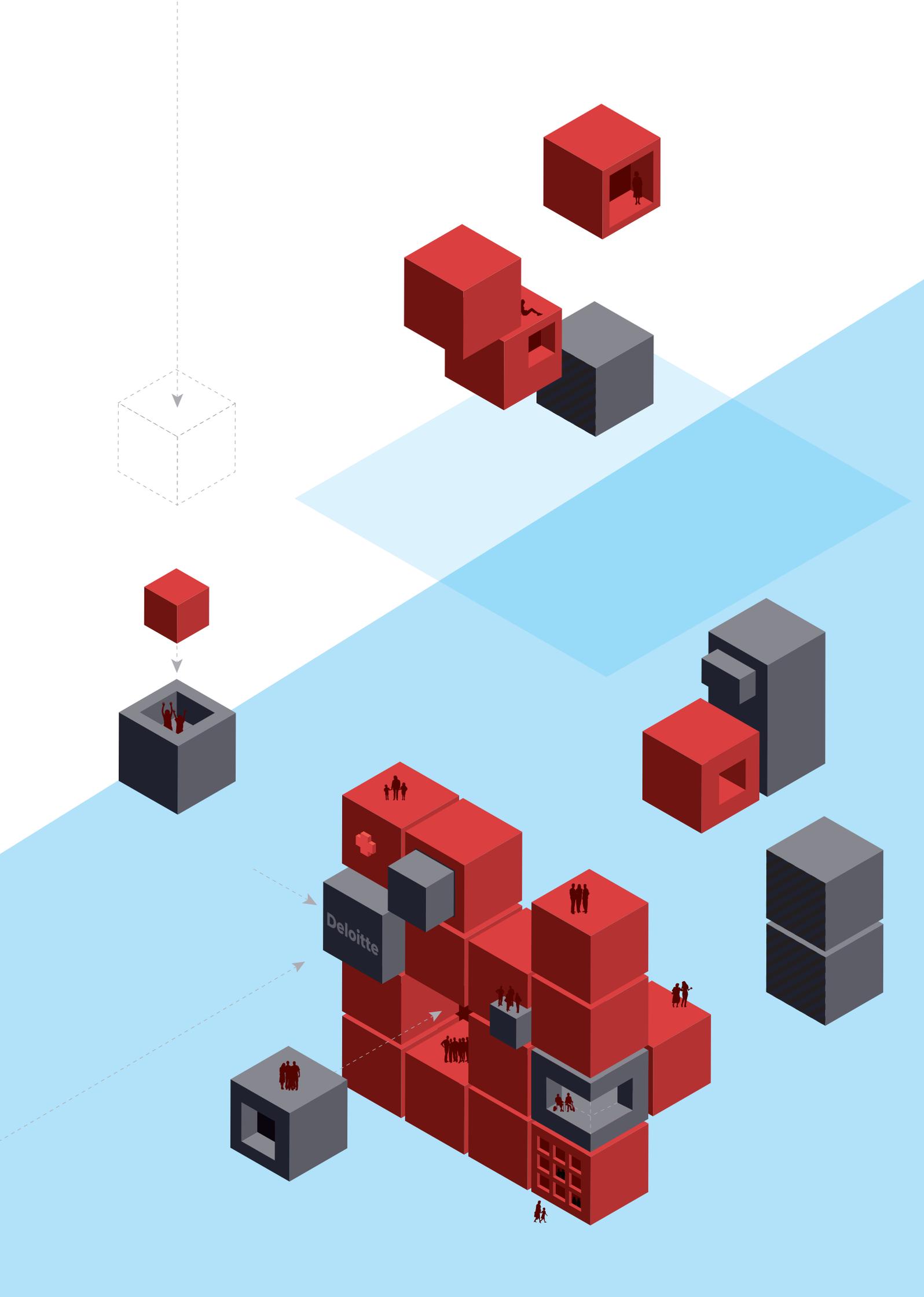
Les répercussions de la privatisation sur la main-d'œuvre varient selon les pays européens, en fonction de plusieurs facteurs comme la couverture conventionnelle, le rôle et l'organisation des syndicats et les différents niveaux de rémunération entre les secteurs public et privé, ainsi que le statut des travailleurs dans la fonction publique. Si le Royaume-Uni et l'Allemagne se caractérisent par un écart public-privé significatif en termes de rémunération et de conditions de travail, d'autres pays affichant un taux de couverture conventionnelle plus élevé – comme les pays nordiques, l'Italie, la Belgique, l'Autriche et l'Espagne – sont parvenus à protéger les droits de négociation collective, la rémunération et les conditions de travail des personnes dont l'emploi a été privatisé.

La dernière section de ce rapport contient un certain nombre de recommandations destinées aux responsables politiques ainsi qu'aux affiliés de la FSESP. La dynamique de la privatisation peut être inversée, et elle l'a été dans certains cas. Les administrations centrales doivent renforcer leurs capacités internes pour qu'il ne soit pas nécessaire d'amorcer une privatisation.

Le recrutement direct des fonctionnaires doit prévaloir sur le recours aux consultants, pour que l'administration se concentre sur les gains à long terme et non sur des solutions à court terme. Dans un contexte de développement du numérique, il est essentiel que le secteur public améliore son expertise et ses compétences et puisse conserver la maîtrise et le contrôle de ses données. Ce deuxième objectif a été récemment arrêté par 17 pays membres de l'UE dans le cadre d'un accord UE-partenaires sociaux sur le numérique conclu avec les syndicats emmenés par la FSESP.

Sur le plan méthodologique, ce rapport repose sur des études documentaires, ainsi que sur des entretiens réalisés avec des responsables de syndicats affiliés à la FSESP dans neuf pays, soit l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, la France, la Norvège, les PaysBas, la Suède, l'Irlande et le Royaume-Uni (voir la liste des syndicats cidessous) ; des versions provisoires du rapport ont été examinées par des affiliés de la FSESP au sein d'administrations centrales/fédérales et de la Commission européenne en 2021 et 2022 et par le Secrétariat de la FSESP.





1. Introduction

Ces 40 dernières années, les structures des États européens ont subi de profonds changements en raison des pratiques de privatisation et d'externalisation – tout d'abord de services « à faible valeur ajoutée » au profit d'entreprises privées, puis de fonctions de ressources humaines ou de politique publique confiées à des consultants au sein des services de l'administration centrale. À tel point qu'aujourd'hui, de larges pans de l'administration publique ont été vidés de leur substance, et réduits à des coquilles vides. En réalité, les fonctions et les tâches de l'administration publique peuvent toutes être externalisées en principe, des statistiques sur l'emploi aux fonctions d'audit, en passant par les chauffeurs des députés, le traitement des demandes de visa ou l'envoi des professions de foi pour les élections.

Ces évolutions se sont accélérées dans le sillage de la crise financière et tout récemment en réponse à la pandémie de Covid-19. Le numérique a ouvert la voie à de nombreuses formes de privatisation, principalement dans le cadre de gros projets de gestion de données.

Le présent rapport décrit l'ampleur et les moteurs de différentes formes de privatisation dans le secteur public et dans l'administration de l'UE.

Il met en lumière les conséquences de la privatisation, et notamment les effets sur la main d'œuvre, la qualité et l'accessibilité des services publics, la transparence et la responsabilité, ainsi que les conséquences pour les syndicats et leurs réactions. Il cite également de récents exemples d'actions menées contre la privatisation et les avantages découlant d'une réinternalisation des services. Enfin, il formule des recommandations sur la nécessité de mettre en place des cadres pour reconstruire l'administration publique selon les valeurs de neutralité, d'égalité de traitement, d'universalité, de responsabilité et développer l'expertise du secteur public.

Outre l'étude de l'ampleur et du champ d'application de la privatisation, ce rapport indique clairement qu'un manque de transparence freine les efforts déployés pour analyser pleinement les activités, les répercussions et le coût des prestataires privés et des consultants. Il souligne que des informations et des données doivent être mises à disposition en plus grand nombre sur le recours aux consultants et aux prestataires privés pour faire en sorte que les responsables politiques rendent des comptes.

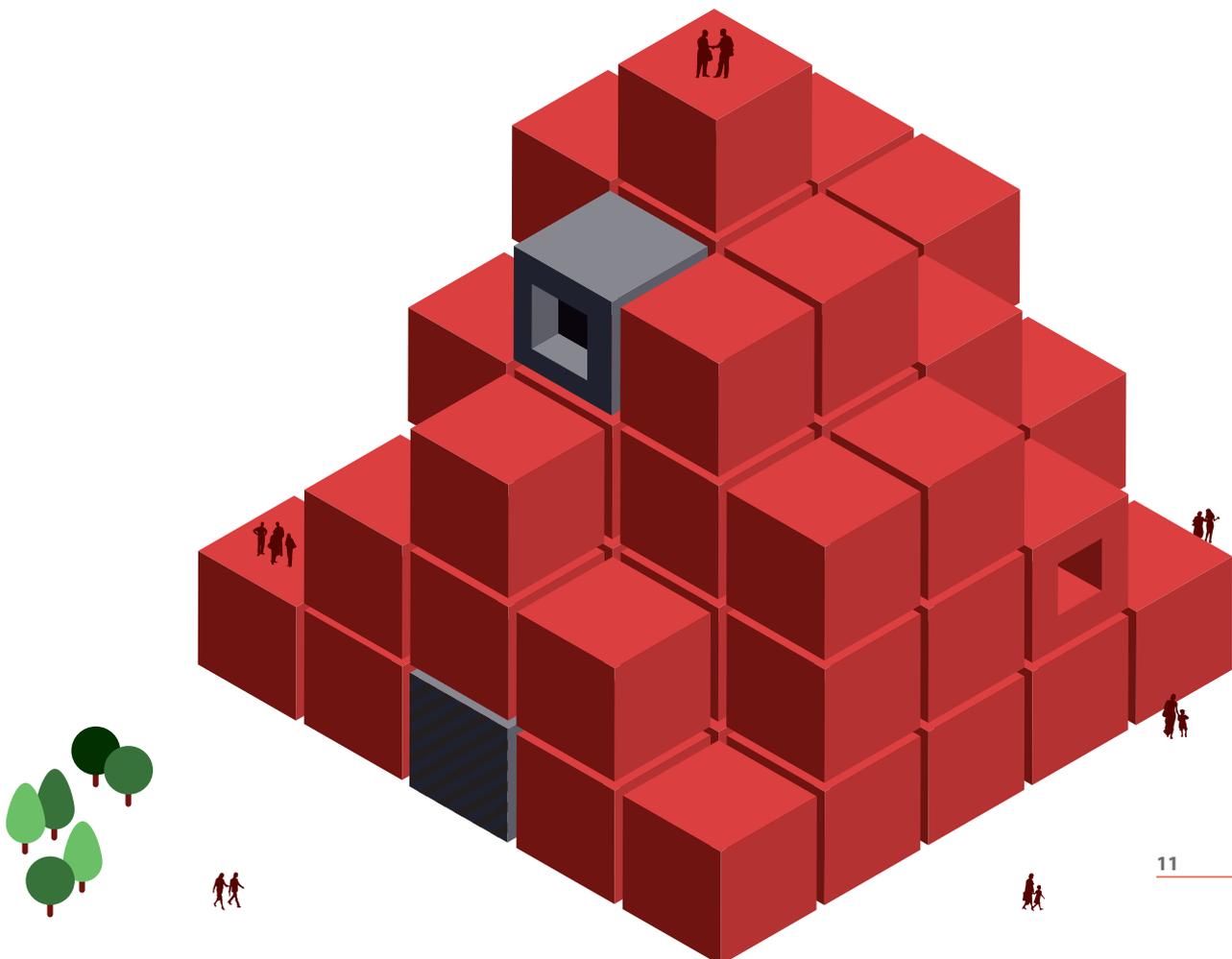
Ce rapport repose sur une large définition de l'administration publique centrale, qui recouvre non seulement les directions centrales et les ministères qui remplissent les fonctions de planification, de gestion, de coordination et d'élaboration des politiques, mais aussi les fonctions qui assurent les prestations de service public, dont les centres d'appels, l'informatique (gestion des données, nuages, applications publiques, liées notamment à la Covid19), l'administration fiscale, l'administration de la sécurité sociale, les services de l'emploi, les directions de l'économie et des finances, et la défense, ainsi que les services pénitentiaires et les centres de migration.

Il faut aussi reconnaître que la nature, l'organisation et les fonctions de l'administration publique centrale varient sensiblement en Europe. En Allemagne, où la structure de l'État est fédérale, l'administration publique peut aussi exister à des niveaux divers. La nature de l'emploi dans ce secteur diffère aussi d'un pays à l'autre en fonction de l'héritage historique, des traditions

juridiques et des cadres institutionnels des divers pays. Pour les besoins du présent texte, ce terme recouvre un large éventail de services et de structures, publics et privés, qui doivent tous être pris en compte dans une étude d'envergure européenne.

2. Contexte : privatisation et administration publique en Europe

Ces 40 dernières années, les administrations publiques de la quasi-totalité des pays d'Europe ont subi des changements de grande ampleur dictés par le néolibéralisme. La Nouvelle gestion publique (NGP) a façonné la restructuration des administrations publiques ; après avoir émergé dans les pays anglosaxons, elle a dominé ensuite, à des degrés divers, le programme d'action du secteur public dans toute l'Europe, à partir des années 1970². En un mot, les réformes relevant de la NGP visent à améliorer les services publics en rapprochant les organisations du secteur public du modèle du secteur privé, en introduisant des formes de gouvernance fondées sur la performance et la concurrence³. Si la NGP portait davantage



sur la marchandisation des institutions du secteur public que sur leur privatisation directe, les réformes correspondantes - dictées par des coupes dans les dépenses publiques - ont tout de même facilité la privatisation, notamment sous forme d'externalisation et de participation accrue du secteur privé à la prestation de services.

Comme l'indique Whitfield, « la privatisation et la marchandisation sont indissociables, la seconde créant les conditions économiques et idéologiques ainsi que les relations sociales permettant de développer la privatisation »⁴.

La NGP s'est diffusée rapidement, mais aussi largement, et des réformes ont été introduites à tous les niveaux : dans l'administration centrale, les agences publiques, les administrations régionales et locales, l'enseignement supérieur, les services de santé, la justice pénale, les forces de police et les services juridiques. La NGP est devenue un phénomène mondial. Bien que menées en premier lieu au Royaume-Uni et en Europe continentale, aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les réformes de la NGP ont ensuite été appliquées en Asie et en Afrique. Dans plusieurs pays anglosaxons et européens, un consensus a en outre émergé entre les partis sur la nécessité d'adopter de telles réformes⁵.

Si les réformes de la NGP engagées dans l'administration publique remontent aux années 1970, les processus de réforme actuels sont très différents. Les réformes initiales ont fait appel au secteur privé pour fournir des services spécifiques, mais aujourd'hui, dans certains pays d'Europe, le secteur privé a pris en charge des fonctions publiques essentielles⁶. Cela passe fréquemment par des processus subtils et complexes permettant d'étendre les mécanismes du marché aux instances publiques, en recourant aux partenariats public-privé (PPP) ou en externalisant des services, mais aussi, de plus en plus souvent, des fonctions liées à l'élaboration des politiques, à l'informatique ou aux RH en les déléguant à des consultants.

Grâce aux réformes de la NGP, les entreprises privées sont de plus en plus intégrées dans l'appareil d'État, estompant ainsi la distinction entre les secteurs public et privé. À tel point que « de nombreux gouvernements dans le monde dépendent de plus en plus d'acteurs privés pour mettre en œuvre les politiques publiques »⁷. Les administrations centrales et locales risquent donc d'être réduites à un rôle de « donneur d'ordre ou de client »⁸.

Les tenants des principes de la NGP ont fait valoir qu'en introduisant les mécanismes du marché et des valeurs entrepreneuriales dans la gouvernance publique, l'État deviendrait moins bureaucratique, moins coûteux et plus efficient⁹. Pourtant, ces réformes ne consistent pas seulement à gérer l'État comme une entreprise, mais aussi à renforcer la capacité de l'État à promouvoir un environnement commercial. La numérisation de l'administration publique a en outre ouvert la porte à des formes de privatisation à grande échelle (voir la partie 3 consacrée aux différentes formes de privatisation)¹⁰.

C'est aussi l'avis de la Commission européenne qui, dans son rapport de 2018 intitulé « A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28 » met en lumière les trois défis que doit relever l'administration publique :

« offrir de meilleures prestations avec moins de ressources – répondre aux besoins de la société et des entreprises dans un contexte de restrictions budgétaires ; adapter les prestations de services aux évolutions démographiques, technologiques et sociétales ;

et améliorer le climat des affaires en réduisant et en rationalisant la réglementation et en fournissant des services de meilleure qualité pour soutenir la croissance et la compétitivité (c'est nous qui soulignons) »¹¹.

Bien que les traités européens excluent explicitement le fonctionnement, la gestion et le financement de l'administration publique de la compétence de l'UE, la Commission européenne a mis en avant, au sein administrations publiques, par différents moyens, des questions liées aux entreprises. Pendant la période d'adhésion des pays d'Europe de l'Est à l'UE (1997-2004/2007), la Commission a gagné en influence. Si l'on pense à l'image postcommuniste de l'État bureaucratique, on pourrait supposer que l'élargissement de l'UE a conduit à un redimensionnement de l'administration publique. Mais c'est l'inverse qui s'est produit : dans de nombreux pays d'Europe de l'Est, la fonction publique s'est développée à mesure que l'on mettait en place des systèmes administratifs démocratiques performants. Alors même que cette création de nouveaux systèmes administratifs publics offrait l'occasion de choisir entre différents modèles d'administration publique, des pressions ont été exercées de manière généralisée pour que des réformes relevant de la NGP soient adoptées en Europe de l'Est indépendamment de la situation locale¹². La Commission s'est prononcée d'une manière particulièrement énergique en faveur de la marchandisation et d'une participation accrue du secteur privé dans les administrations centrales pendant l'élargissement mené à l'Est à partir de 2004, qui a été mis en œuvre selon le principe de la conditionnalité¹³.

De même, pendant la crise financière de 2008, la Commission, aux côtés de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international avec lesquels elle forme la « Troïka », a imposé des réformes NGP fondées sur l'austérité dans de nombreuses administrations européennes d'Europe du Sud (en Espagne, en Italie, au Portugal et en Grèce)¹⁴. Des coupes budgétaires conséquentes et un plafonnement des dépenses de personnel ont entraîné des restrictions généralisées des effectifs de l'administration publique. En conséquence, l'externalisation et le recours aux cabinets de conseil se sont rapidement développés dans l'administration publique pour compenser la réduction des capacités internes (voir la partie 6.2). Au total, de 2010 à 2016, 18 États membres de l'UE ont diminué la part de leurs dépenses publiques dans le PIB de plus de 3 %¹⁵. L'Irlande, le Portugal, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, Malte, les PaysBas, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et le RoyaumeUni.

Le parti pris par l'UE en faveur d'une « interface public-privé » dans l'administration publique est généralement préoccupante, car elle contribue à façonner l'administration publique en Europe dans l'ensemble des États membres, et pas uniquement dans ceux qui sont parties à des accords d'assistance financière. Comme l'indique la Commission elle-même, « l'EU a de profondes répercussions indirectes sur les pratiques de l'administration dans les États membres »¹⁶. Ces répercussions résultent de l'application de normes administratives, d'une incitation à adopter les meilleures pratiques (ou plutôt d'une obligation en ce sens dans le cas des accords d'assistance financière) via les instruments financiers de l'UE, et de la promotion des pratiques de gestion de ses propres institutions »¹⁷. De 2007 à 2013, uniquement, l'UE a consacré 2 milliards EUR à des mesures destinées à soutenir les administrations publiques de 19 États membres. En 2014, 20 États membres ont reçu des recommandations spécifiques concernant l'administration publique, et 17 d'entre eux ont bénéficié d'une aide financière s'élevant au total à 4,2 milliards EUR¹⁸.

3. Différentes formes de privatisation

Dans ce rapport, la privatisation est envisagée au sens large comme concernant la restructuration de l'État dans l'intérêt du capital privé¹⁹. Ce processus peut comprendre la vente d'actifs/biens publics, l'externalisation de services publics (en totalité ou en partie) auprès d'entreprises privées ou d'associations à but non lucratif (ou aux deux) ou l'externalisation de tâches en lien avec des partenariats public-privé (PPP)²⁰.

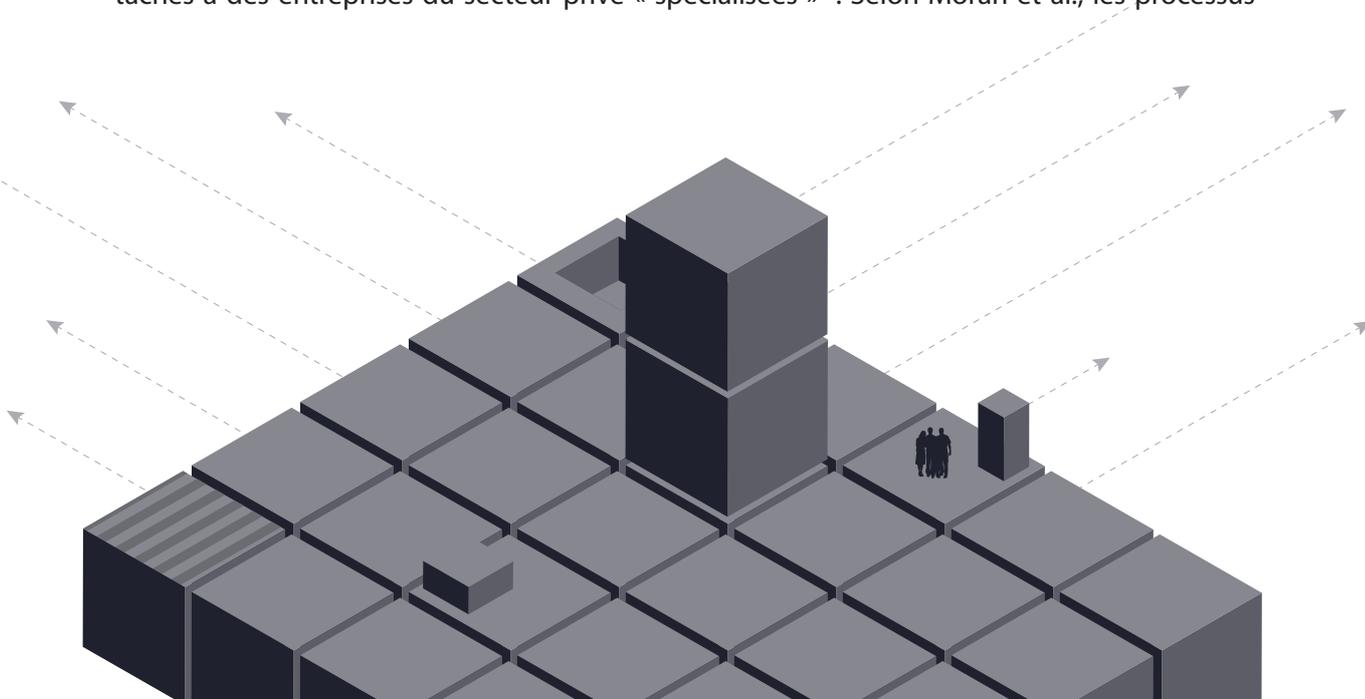
Ces formes de privatisation sont distinctes les unes des autres, comme on le verra ciaprès.

3.1 Externalisation – vue d'ensemble

L'externalisation est définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme la « délégation d'activités (en totalité ou en partie) à un prestataire extérieur »²¹. Les administrations centrales et locales, ainsi que d'autres institutions publiques peuvent externaliser des activités auprès d'une ou de plusieurs entreprises privées en vertu d'un contrat courant sur un nombre d'années déterminé. Dans ce cas, l'externalisation est une forme de privatisation, car des services et des fonctions anciennement assurés par le secteur public relèvent du secteur privé.

L'externalisation des fonctions de l'administration publique auprès du secteur privé (et du secteur associatif) s'accélère depuis les années 1970. Elle se limitait au départ à de simples contrats relatifs à des services pouvant être fournis par le secteur privé de façon relativement simple, principalement dans les services généraux, comme le nettoyage, la restauration et la sécurité.

Mais l'externalisation dans les administrations publiques a radicalement changé ces 20 dernières années, en s'étendant à de nouveaux domaines comme la santé et la protection sociale, en raison de la conviction néolibérale que les entreprises (et les institutions publiques) devraient uniquement se consacrer à leurs activités essentielles et déléguer les autres tâches à des entreprises du secteur privé « spécialisées »²². Selon Moran et al., les processus



d'externalisation contemporains sont très différents de ceux observés voilà 30 ou 40 ans : « l'externalisation moderne est plus fondamentale et plus complexe : elle consiste à confier des ensembles complexes de services à des prestataires privés en vertu d'un contrat de franchise ou de concession »²³. Ces contrats complexes, qui sont accordés par l'administration publique à des cabinets de conseil privés, sont très coûteux à établir et souvent rigides lorsqu'il s'agit d'en renégocier les conditions.

Aujourd'hui, l'externalisation est très répandue et se développe dans les administrations centrales et locales, ainsi que dans d'autres institutions publiques dans la majorité des pays d'Europe. On trouvera, dans le tableau 1, le montant des dépenses d'externalisation effectuées en 2020 par les administrations publiques européennes en pourcentage du PIB. La première colonne correspond aux contrats conclus avec des prestataires externes pour des biens et services utilisés directement par les administrations publiques, comme l'informatique, et la seconde à l'utilisation de l'externalisation destinée à fournir des biens et des services aux citoyens, dans des secteurs comme les soins de santé, le logement, le transport ou l'éducation. La dépendance des administrations publiques vis-à-vis de l'externalisation croît en Europe, mais l'ampleur et la forme de cette externalisation varient selon les pays. L'externalisation a surtout été mise en place dans les pays anglophones et nordiques, et dans une moindre mesure en Europe continentale²⁴.

Tableau 1. Dépenses d'externalisation des administrations publiques en pourcentage du PIB, 2020.

| | Biens et services utilisés par les administrations publiques, 2020 | Biens et services financés par les administrations publiques, 2020²⁵ |
|----------------|---|--|
| NLD | 6,2 | 10,6 |
| DEU | 6,1 | 9,4 |
| FIN | 11,3 | 3,1 |
| GBR | 10,4 | 2,6 |
| BEL | 4,4 | 8,2 |
| SWE | 8,1 | 3,7 |
| FRA | 5,4 | 6,4 |
| OCDE-UE | 6,1 | 5,5 |
| AUT | 6,8 | 4,3 |
| NOR | 8,3 | 2,4 |
| DNK | 9,0 | 1,4 |
| HUN | 8,3 | 1,5 |
| ITA | 6,3 | 2,8 |
| ESP | 5,9 | 3,0 |
| POL | 5,9 | 1,9 |

Source : OCDE²⁶

Une externalisation excessive entraîne une fragmentation, un manque de coordination entre les différentes entreprises et un contrôle politique moins strict, les principales fonctions publiques étant placées sous la direction d'entreprises privées. L'externalisation accroît la bureaucratie dans la fonction publique et réduit son efficacité. Contrairement à l'hypothèse fréquemment formulée, selon laquelle le secteur privé serait porteur de « gains d'efficacité », l'externalisation des services n'est pas forcément moins onéreuse, car les entreprises privées pratiquent des prix qui leur permettent de réaliser de confortables bénéfices. Dans l'intervalle, la qualité du service en pâtit souvent, les entreprises rivalisant pour niveler les salaires par le bas, souvent en payant le personnel au salaire minimum ou en embauchant sur la base de contrats zéro heure²⁷. L'argument habituellement avancé pour justifier l'externalisation est qu'elle permettra d'intégrer l'expertise du secteur privé. En réalité, les entreprises finissent souvent par recourir à l'expertise existante des anciens agents du secteur public et ne favorisent donc pas l'émergence d'une expertise externe et spécifique. De plus, en externalisant des tâches importantes, les organes publics risquent également de perdre les compétences nécessaires pour fournir les services en interne. Ces problèmes sont mis en évidence dans les études de cas de la partie suivante.

L'externalisation effectuée au sein des entreprises peut créer de longues chaînes d'approvisionnement comptant de nombreux sous-traitants. C'est le cas, par exemple, du *Work programme* des autorités britanniques, un dispositif de retour à l'emploi externalisé à 100 %, introduit par la coalition au pouvoir en 2010. Ce programme a été externalisé auprès de 18 prestataires principaux (des multinationales privées en grande majorité), qui ont ensuite externalisé la plupart des services à plus de 800 sous-traitants, lesquels ont à leur tour externalisé certaines parties de leurs services à d'autres entreprises. Cela a débouché sur une chaîne d'approvisionnement très coûteuse, très longue et dépourvue de transparence. Le gouvernement a été privé de toute possibilité d'exercer un contrôle global, mais aussi de savoir quel type de services d'insertion professionnelle étaient proposés et à qui²⁸.

3.1.1 Externaliser des tâches ou des services, ou comment gérer des services au rabais

Grèce et Italie : centres de détention

De récents rapports du réseau de militants et de chercheurs Migreurop ont montré que la privatisation des centres de détention des migrants constituait une activité florissante qui avait fait son apparition dans toute l'Europe²⁹. Le rapport « Privatisation des services aux migrants et aux réfugiés et autres formes de désengagement de l'État » rédigé en 2017 par le PSIRU pour l'ISP et la FSESP analysait les effets négatifs de la privatisation de ces services³⁰.

En Grèce, la sécurité et la surveillance de six centres de détention de migrants ont été externalisées auprès de G4S en 2013 et en 2016. Cette société a également décroché un contrat pour la sécurité du camp de Moria, à Lesbos, à l'issue d'un appel d'offres lancé par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European*

Asylum Support Office, EASO), qui est responsable de la procédure de demande d'asile aux points d'enregistrement grecs. Des abus ont par la suite été dénoncés et l'association d'avocats de Mytilène a poursuivi l'EASO au motif qu'avec les entreprises de sécurité, celui-ci empêchait les migrants de se rendre dans certaines zones, dont les locaux de l'EASO, leur interdisant ainsi tout accès au processus de demande d'asile³¹.

En Italie, des organisations à but non lucratif comme la Croix Rouge étaient initialement chargées de l'administration et de la gestion des centres de détention, mais ces dix dernières années, les multinationales se sont imposées dans ce secteur. La société française GEPSA, par exemple – une filiale de Cofely, qui est détenue par la multinationale énergétique ENGIE (anciennement GDF Suez) – s'est associée à *acuarinto*, une association culturelle italienne, et a commencé à faire des soumissions moins élevées que les associations caritatives et les coopératives. En décembre 2012, le consortium GEPSA-*acuarinto* a remporté le contrat de gestion du centre de détention de Rome en proposant un tarif de 28,80 EUR par jour, alors que la précédente coopérative avait offert 41 EUR par jour. En 2014, ce consortium a aussi soumis, pour la gestion des centres de détention de migrants situés à Milan et à Turin, une offre inférieure de 20 % à 30 % à celle de la CroixRouge³².

Norvège : nettoyage

En 2014, l'agence norvégienne responsable du domaine militaire (*Forsvarsbygg*) a externalisé son personnel de nettoyage auprès de la multinationale de gestion des services généraux ISS, malgré une forte résistance des syndicats, et notamment des manifestations organisées devant ses bureaux³³.

Avant la privatisation, quatre études sur les coûts-avantages de l'externalisation avaient été commandées par l'administration publique. L'une d'elle, menée par le cabinet de conseil mondial Ernst & Young (EY), a conclu que des économies pouvaient être réalisées grâce à la privatisation, notamment parce que les conventions collectives signées par *Forsvarsbygg* et le syndicat norvégien de la fonction publique étaient considérées comme un facteur de hausse des coûts. En effet, les agents de nettoyage étaient largement syndiqués et cela montre que l'externalisation est utilisée pour nuire à la négociation collective³⁴.

La qualité du service de nettoyage s'est fortement détériorée après la privatisation et le nombre de plaintes est monté en flèche. Plusieurs postes ont été supprimés et la charge de travail des travailleurs restants s'est alourdie. Une étude réalisée par Fafo, une fondation indépendante de recherches en sciences sociales, a montré qu'en 2014, 38 % des agents de nettoyage du secteur public avaient plus de 55 ans, contre 10 % dans le secteur privé du nettoyage. Elle a conclu que les travailleurs plus âgés démissionnaient des entreprises privées en raison d'une charge de travail intense. Elle a aussi montré que 70 % des agents de nettoyage étaient des migrants et que la rotation des effectifs était souvent élevée³⁵. Il en ressort que le

secteur du nettoyage tire parti de la vulnérabilité des travailleurs migrants. Les agents avaient un sentiment de « grande incertitude quant à l'avenir » en raison de l'externalisation et estimaient que *Forsvarsbygg* ne prenait plus ses responsabilités à leur égard³⁶. Les syndicats ont dénoncé l'échec de la privatisation, le service et les conditions de travail s'étant détériorées. Les élections législatives de septembre 2021 ont été remportées par le Parti travailliste norvégien, qui s'était engagé à renationaliser les services de nettoyage³⁷.

Suède : programme d'activation pour l'emploi

La Suède a tenté de privatiser ses services de l'emploi. Cette décision politique avait été prise par la coalition précédemment formée par le parti conservateur et le parti socialdémocrate et dirigée par le Premier ministre Stefan Löfven. Cependant, la nouvelle Première ministre, Magdalena Andersson – une socialdémocrate entrée en fonction en novembre 2021 dans le cadre d'une coalition avec les Verts – pourrait ne pas faire progresser la privatisation des services de l'emploi. Quoi qu'il en soit, des coachs privés ont déjà fait leur entrée dans le système de prestations. Il est plus lucratif, pour ces coachs privés, de travailler dans des quartiers densément peuplés et avec des travailleurs habitant dans des zones jugées plus « propices à l'emploi » que les zones rurales. Se pose également le problème des chômeurs de longue durée, qui sont exclus de ce service. Certains bureaux s'adressant aux chômeurs dans les zones rurales ont déjà été fermés. Puisqu'elle relève des communes en Suède, la protection sociale assume la responsabilité des services qui ne sont pas assurés par le secteur privé alors même qu'elle n'est pas rémunérée pour ces services³⁸.

Royaume-Uni : dépendance visàvis des géants de l'externalisation

Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays à avoir opté pour l'externalisation du secteur public sur une grande échelle et aujourd'hui, le secteur britannique de l'externalisation est connu pour être le plus avancé au monde³⁹. En 2016-2017, le secteur public dans son ensemble a versé quelque 251,5 milliards GBP à des prestataires externes — soit environ un tiers des dépenses publiques totales. Sur cette enveloppe, les sommes versées par l'administration centrale à des prestataires externes s'élevaient à 49 milliards GBP, ce qui correspond à peu de choses près à ses propres dépenses de personnel⁴⁰. Rares sont les secteurs de l'administration centrale qui échappent totalement à l'externalisation, mais celle-ci est concentrée dans la santé, la défense, le transport et l'éducation. Le ministère de la Défense

consacre environ 20 milliards GBP par an aux prestataires privés, comme *Atomic Weapons Establishment* ou *Defence Equipment and Support*, le ministère de la Justice plus de 5 milliards GBP aux services de probation et pénitentiaires sous gestion privés, la Direction des entreprises et de la stratégie énergétique et industrielle plus de 5 milliards GBP, le ministère de l'Intérieur environ 3 milliards GBP, notamment pour les centres d'expulsion des migrants, et la Direction du travail et des pensions plus de 2,2 milliards GBP, pour le *Work Programme* et les évaluations sanitaires et des handicaps⁴¹.

L'externalisation s'est tellement développée qu'elle a fondamentalement modifié la structure de l'administration publique. Au sein du secrétariat du cabinet, une structure à part entière, la fonction commerciale de l'administration publique (*Government Commercial Function*), a été créée pour superviser l'externalisation. Elle a identifié 29 « fournisseurs stratégiques » considérés comme étant trop importants pour faire faillite et essentiels pour le travail de l'administration publique, dont G4S, Serco et Carillion, avant la liquidation de cette dernière en 2018. La fonction commerciale est composée de plusieurs fonctionnaires chargés d'intervenir comme « ambassadeurs » auprès des fournisseurs stratégiques — en les rencontrant régulièrement lors de « dîners de travail », ce qui signifie, en réalité, que ces fournisseurs sont nettement avantagés pour remporter des contrats. L'administration publique a même flirté brièvement avec l'idée d'une externalisation de l'élaboration des politiques⁴². Cette dépendance envers des prestataires privés rend l'administration britannique particulièrement vulnérable aux faillites à grande échelle comme celle de Carillion, mais la politique et les activités publiques sont de plus en plus orientées vers des prestataires privés — le personnel qu'ils recrutent et leurs objectifs commerciaux.

Le développement de l'externalisation de l'administration publique a donné naissance à des géants de l'externalisation en situation d'oligopole dans le secteur des marchés publics. Selon les estimations de la Cour des comptes britannique (*National Audit Office*, NAO), quatre des principales sociétés d'externalisation - Capita, Serco, Atos et G4S - tirent chaque année environ 4 milliards GBP des contrats conclus avec le secteur public⁴³. Les PPP et autres dispositifs d'externalisation pouvant soustraire les entreprises aux risques et apporter des garanties de paiements réguliers à long terme, les contrats du secteur public offrent des possibilités très lucratives et sans engagement. Toutefois, l'absence de transparence dans l'évaluation des modalités d'octroi de ces contrats a posé un problème considérable.

Le développement de l'externalisation dans l'administration publique britannique suscite de profondes inquiétudes quant aux liens existant entre le

secteur public et le secteur privé, mais aussi quant à ses répercussions sur le marché lui-même. En témoigne tout particulièrement l'expérience de Carillion – deuxième groupe du pays dans l'externalisation de fonctions publiques à l'époque – lorsqu'elle s'est mise en liquidation en 2018. Sa trésorerie a été entamée par des différends financiers concernant plusieurs contrats importants, mais l'entreprise a dissimulé ses difficultés grâce à l'ingénierie financière et tenté de combler son déficit en soumettant des offres à des prix peu réalistes⁴⁴. L'administration publique a continué d'octroyer des contrats importants à Carillion malgré les avertissements sur ses résultats et les rapports faisant état de pratiques comptables douteuses. Il en ressort qu'une stratégie d'externalisation privilégiant l'offre la plus basse au détriment de la qualité du service pose problème, mais aussi que les relations des autorités britanniques avec le secteur privé ont nui à leur objectif fondamental, qui était de faire en sorte que l'administration publique serve l'intérêt général.

3.1.2 Externaliser les RH, l'informatique et d'autres tâches « intellectuelles », ou comment faire appel à des consultants au prix fort

Le recours à des prestations de conseil est une forme de privatisation qui s'est développée dans l'administration publique en Europe et à l'échelle mondiale⁴⁵. Le conseil, tel qu'on l'entend généralement, consiste à apporter une expertise externe pour faciliter restructuration et changement institutionnel. En théorie, le recours à des consultants privés repose sur des contrats à court terme mais dans la pratique, de nombreuses administrations publiques européennes font appel à plusieurs reprises aux mêmes cabinets de conseil. Ce recours accru au conseil est légitimé par le fait que les consultants sont présentés comme des intervenants indépendants et neutres, qui possèdent des connaissances spécialisées et complémentaires⁴⁶. Il serait ainsi moins onéreux d'acquérir des connaissances extérieures que de développer des compétences et une expertise en interne⁴⁷. Paradoxalement, toutefois, la montée en puissance du conseil est une conséquence indirecte de l'austérité : les contrats ad hoc signés avec les consultants externes n'apparaissent pas dans les dépenses de personnel. En d'autres termes, recourir à des consultants permet de contourner les règles éventuelles relatives au gel des effectifs ou aux compressions de personnel⁴⁸. L'austérité a donc favorisé le développement du conseil, mais l'ironie veut que les coûts correspondants soient nettement plus élevés que ceux occasionnés par l'emploi de personnel en interne⁴⁹. Le conseil peut aussi être un moyen de contourner d'autres réglementations nationales. Aux Pays-Bas, par exemple, les consultants sont utilisés pour contourner un accord qui limite la proportion des titulaires de contrats atypiques à 10 % de la main d'œuvre⁵⁰.

En Europe, les consultants en organisation sont devenus des acteurs de plus en plus influents au sein de l'administration publique. Des cabinets comme McKinsey, PWC, Ernst and Young, KPMG et Deloitte ont fait de la réforme des structures et de la gouvernance des organisations du secteur public leur spécialité.

Les consultants en organisation existent depuis plus d'un siècle mais à l'origine, ils étaient admis au sein de l'administration publique uniquement pour prodiguer des conseils spécifiques

dans un domaine déterminé. Les réformes de la NGP des années 1980 et 1990 ont changé la donne. L'idée selon laquelle le marché, et non l'État, constituait la solution la plus efficace pour fournir des services publics et que l'administration publique devrait être gérée davantage comme une entreprise privée a renforcé le rôle des consultants. Après la crise financière et les mesures d'austérité qui ont suivi dans toute l'Europe, leur rôle a encore été conforté, puisqu'ils ont soutenu les gouvernements grâce à des mesures liées à la privatisation, aux PPP et à la numérisation des administrations⁵¹. La situation est telle, aujourd'hui, que les consultants ont pris en charge des fonctions essentielles de l'administration publique ainsi que des domaines relevant de l'élaboration des politiques à l'échelle des pays et de l'UE.

À l'heure actuelle, le conseil en organisation au secteur public représente 14 % du chiffre d'affaires global du conseil en organisation en Europe. Les chiffres varient de 31 % en Grèce, 22 % au Danemark et au Royaume-Uni et 17 % en Espagne à 13 % en Hongrie, 10 % en Slovénie et 9 % en Allemagne et en France (chiffres de 2019-2020)⁵². Selon la Fédération européenne des associations de conseils en organisation (FEACO), la technologie est le principal domaine d'intervention de ces cabinets, suivi de la stratégie et du marketing⁵³. De fait, le recours au conseil a fortement progressé ces dernières années dans la plupart des pays européens et au sein de la Commission européenne.

Le secteur britannique du conseil reste l'un des plus importants au monde. Selon les estimations figurant dans le Rapport annuel de la *Management Consultancies Association* (MCA), le lobby du secteur au Royaume-Uni, la part du conseil dans l'économie du Royaume-Uni représenterait aujourd'hui 11,3 milliards GBP, en hausse de 7 % par rapport à l'année précédente⁵⁴. Les consultants ont décroché des contrats à long terme auprès de certaines instances publiques : le ministère britannique de la Défense, par exemple, a signé un contrat de six ans avec un cabinet de conseil de premier plan⁵⁵.

En revanche, la tendance est en train de s'inverser en Autriche. L'administration centrale a de plus en plus fait appel aux consultants jusqu'au milieu des années 2010, mais elle y recourt de moins en moins depuis, un vaste projet de réforme du secteur public par des cabinets de conseil ayant jeté le discrédit sur ce secteur⁵⁶.

En France, après une enquête publique accablante montrant que le ministère de la santé s'était appuyé sur des cabinets de conseil pour gérer la pandémie de Covid-19, le gouvernement a annoncé le 19 janvier 2022 qu'il ne recourrait plus « de manière automatique » à des consultants privés et qu'il réduirait les dépenses relatives aux cabinets de conseil privés de 15 % au moins (en 2019, l'enveloppe allouée au conseil par le secteur public représentait au total 814 millions d'euros) (note de bas de page : Le Monde, 19/01/2022).

Le recours généralisé aux cabinets de conseil par les administrations centrales implique aussi que les tâches essentielles ne sont plus assurées par le personnel en interne, mais par des consultants. C'est pourquoi on a également parlé de privatisation de la politique⁵⁷. Ce processus montre que la distinction entre le marché et l'État s'estompe de plus en plus à mesure que les acteurs commerciaux s'introduisent dans les rouages de l'administration⁵⁸, ce qui soulève de graves questions quant à la transparence et à la responsabilité. En effet, les cabinets de conseil eux-mêmes prennent souvent des formes sociales qui leur permettent d'éviter de communiquer des informations au public⁵⁹.

Selon diverses études, le recours au conseil fait généralement boule de neige. Certains chercheurs ont même parlé d'« addiction » aux cabinets de conseil qui appliquent des techniques de vente et de publicité sophistiquées, de telle sorte que les organisations du secteur public deviennent « accros » à leurs services⁶⁰. Ils ont ainsi mis en garde contre le risque que l'administration publique en vienne à dépendre du conseil pour définir sa politique et ses pratiques, qualifiant ce phénomène de « consultocratie »⁶¹ ou de « fonction publique invisible »⁶². Comme l'a fait remarquer le *Financial Times* :

« Le recours aux consultants devient une habitude : dès qu'ils sont entrés dans la place, il est très difficile de les faire sortir. Ils ont tout intérêt à entretenir les relations établies, soit en persuadant les clients que les problèmes sont complexes, soit en leur vendant des services supplémentaires »⁶³.

En outre, Strudy et al ont constaté que le recours au conseil faisait boule de neige, mais aussi qu'il conduisait à une commercialisation accrue en favorisant la participation du secteur privé et notamment l'externalisation d'autres services⁶⁴. Les administrations publiques se rendent donc dépendantes de conseillers externes, et s'enferment dans une stratégie qui a à cœur de défendre les intérêts du secteur privé (voir aussi, dans la partie 3.1.1., l'exemple des services de nettoyage externalisés en Norvège).

Encadré 1 : McKinsey

En tant que premier cabinet de conseil au monde et l'un des principaux promoteurs de la privatisation et des réformes structurelles dans l'administration publique à l'échelle internationale, l'américain McKinsey mérite une mention particulière.

Dans un rapport de 2009, il a préconisé de tirer parti de la crise financière pour procéder à une transformation du secteur public dans son ensemble. Cela impliquait d'étendre et d'approfondir les réformes de l'administration publique menées dans toute l'Europe en réponse à l'augmentation de la dette publique, afin de « pénétrer au cœur même de l'administration » par le biais de réductions, de privatisations et d'une approche axée sur les performances⁶⁵.

La participation de McKinsey aux réformes de l'administration publique revêt trois grandes caractéristiques. Premièrement, le cabinet conclut des accords de conseil avec les organismes publics et leurs fournisseurs. Deuxièmement, il passe par des instituts ou des laboratoires d'idées partenaires comme le *McKinsey Center for Government* ou le *McKinsey Hospital Institute*, qui effectuent des recherches et font connaître ses idées et ses services. Troisièmement, il met en avant des mesures spécifiques au sein de l'administration publique, comme l'introduction de la concurrence, le recours à des fournisseurs privés et la liberté de choix du

consommateur (reposant sur un système de chèques-services). Les rapports de McKinsey influent sensiblement sur les politiques publiques, mais ils créent aussi une demande inutile en faveur de leurs prestations, grâce à des techniques de vente sophistiquées et à des réseaux œuvrant en coulisse. Ce phénomène est accentué par le pantouflage du personnel entre McKinsey et les organismes publics⁶⁶.

McKinsey a joué un rôle dans certains des plus gros scandales de corruption de notre époque, comme les méthodes comptables douteuses utilisées par le courtier en énergie Enron avant sa faillite, la titrisation des crédits hypothécaires qui a conduit à la crise de 2008, la crise des opioïdes aux États-Unis (qui a coûté 573 millions USD au cabinet), la répression de dissidents par le gouvernement d'Arabie saoudite ou les accusations de fraude, vol, corruption et blanchiment de capitaux en Afrique du Sud⁶⁷.

McKinsey a considérablement renforcé son influence sur les politiques publiques en Europe. À titre d'exemple :

1. Le Royaume-Uni est devenu le bassin d'expérimentation de McKinsey pour ce qui concerne les réformes de l'administration publique à partir de la fin des années 1990, sous le gouvernement du New Labour. Michael Barber, chef de la Delivery Unit du gouvernement y a recruté pléthore de consultants de McKinsey, avant de devenir lui-même associé du cabinet. McKinsey s'est notamment spécialisé pour devenir le principal « partenaire » des réformes du système national de santé (NHS) et a touché 14 millions GBP pour des prestations de conseil concernant le développement du marché intérieur. Un ancien associé de McKinsey est ensuite devenu responsable de l'autorité de réglementation du NHS, le cabinet devenant le principal point de contact entre l'administration et des groupes de santé internationaux privés lors de la privatisation de 26 hôpitaux⁶⁸.
2. En France, McKinsey est intervenu sous le gouvernement Sarkozy de 2007 pour réduire les dépenses publiques à hauteur de 10 milliards EUR grâce au « plan de modernisation » du secteur public. Le Président en exercice, Emmanuel Macron, a tissé des liens étroits avec le cabinet de conseil lorsqu'il était ministre de l'Économie du Président François Hollande, et qu'il a « rempli » le Comité de pilotage des perspectives économiques de consultants de McKinsey de haut niveau. On considère généralement que le travail mené par Macron avec le cabinet a façonné l'orientation politique de sa campagne présidentielle (voir la partie 3.1.2.4)
3. La Commission s'en serait remise aux conseils de McKinsey pour gérer la crise de la Covid19, grâce à la participation du secteur privé, mais les détails précis du travail effectué par le cabinet ne sont pas accessibles au public⁶⁹.

Commission européenne : risques de conflit d'intérêts

Les dépenses de conseil de la Commission européenne ont fortement augmenté ces dernières années, les quatre plus grands cabinets (PwC, KPMG, Deloitte et EY) ayant perçu à eux seuls plus de 462 millions EUR entre 2016 et 2019⁷⁰. C'est KPMG qui a touché la plus grosse somme (154,8 millions EUR), suivi d'EY (121,3 millions EUR), de PwC (93,8 millions EUR) et de Deloitte (92,3 millions EUR)⁷¹.

Cette augmentation tient en grande partie au Programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) de la Commission. Ce programme offre une assistance technique aux États membres pour qu'ils procèdent à des réformes structurelles, en faisant appel à l'expertise interne de la Commission ou à des consultants d'organisations internationales, d'ONG ou de sociétés privées. Cela montre que le recours aux cabinets de conseil est déjà structurellement intégré dans l'UE. Lorsque le PARS a été lancé en 2017, seule une très faible proportion est allée à des entreprises privées. Néanmoins, la situation a évolué très vite. En 2019, les entreprises privées ont touché 24,3 millions EUR pour 91 réformes, soit près d'un tiers des 79,4 millions EUR consacrés au programme cette année-là. L'actuel budget septennal de la Commission prévoit une enveloppe encore plus importante pour le PARS (864 millions EUR au total, soit 115 millions EUR par an) – et on peut donc s'attendre à une progression des prestations de conseil externes⁷².

La participation des cabinets de conseil privés au PARS signifie qu'ils ont leur mot à dire sur la politique publique dans des domaines comme la fiscalité, le système judiciaire, le marché du travail, la police, la santé et les services sociaux. EY, par exemple, a été sélectionné pour restructurer le secteur hospitalier en Estonie et introduire des réformes destinées afin de renforcer les politiques actives du marché du travail en Italie, et McKinsey a obtenu un contrat portant sur la réforme des services statistiques publics en Allemagne (878 970 EUR)⁷³. Ces contrats représentent un moyen d'externaliser, sans transparence et sans responsabilité, des conseils concernant les domaines essentiels de l'administration publique. Ce point devrait être particulièrement préoccupant compte tenu des pratiques opaques des grands cabinets de conseil.

Le rôle considérable que jouent ces cabinets dans les processus essentiels d'élaboration des politiques au sein de l'UE suscite des inquiétudes quant aux risques de conflit d'intérêts. Ainsi, une enquête menée par *Corporate Europe Observatory* a montré que les grands cabinets de conseil participaient activement à de puissants groupes de lobbying qui tentent d'influer sur la politique de l'UE en matière d'évasion fiscale, parmi lesquels la *European Business Initiative on Taxation* (EBIT) et le *European Contact Group* (ECG)⁷⁴. Ces cabinets s'emploient aussi à promouvoir des mécanismes de planification fiscale, décrits par l'ONG *Tax Justice Network* comme des « dispositifs abusifs d'évasion fiscale à grande échelle » destinés à des multinationales. En dépit de ce conflit d'intérêts manifeste, PwC, Deloitte et KPMG ont touché plus de 10 millions EUR pour rédiger des rapports sur des « questions fiscales et douanières »⁷⁵. Même si les cabinets de conseil disent

séparer les branches audit, fiscalité et conseil, leur participation à des activités d'évasion fiscale devrait nous amener à nous demander si on peut leur faire confiance pour travailler dans l'intérêt général.

Des préoccupations relatives aux risques de conflit d'intérêts ont été exprimées dernièrement par la médiatrice de l'UE, Emily O'Reilly, au sujet d'un contrat attribué par la Commission à BlackRock Investment Management pour mener une étude sur l'intégration d'objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance dans les règles bancaires de l'UE. Mme O'Reilly a ouvert une enquête en 2020 au motif que la plus grande société de gestion d'actifs du monde détient des intérêts financiers dans le secteur concerné par l'étude et que son offre peu élevée pourrait être perçue comme faisant partie d'une stratégie destinée à obtenir des informations et à influencer sur l'environnement réglementaire dans ce secteur. Si aucun acte de mauvaise administration n'a été constaté, la médiatrice a demandé à la Commission de clarifier les règles sur les marchés publics et le risque de conflit d'intérêts⁷⁶, ce que la Commission a accepté.

Allemagne : scandale au sein du ministère de la Défense

L'Allemagne a connu un formidable développement des prestations de conseil dans l'ensemble des ministères. En 2020, le gouvernement a consacré 430 millions EUR à ce type de prestations, ce qui représente une hausse de 46 % par rapport à l'année précédente. La progression de ces prestations peut s'expliquer en partie par la déperdition d'expertise et de capacités observée au sein de l'administration allemande en raison de restrictions budgétaires et de réductions d'effectifs. On suppose que le conseil en informatique correspond à la majorité de ces prestations (malgré les efforts déployés par l'administration pour être moins dépendante des groupes informatiques internationaux IT – voir la partie 6, exemple du *Bundescloud*)⁷⁷.

Le fait de recourir largement au conseil peut limiter le contrôle exercé par l'administration et favoriser le népotisme, comme l'a montré l'affaire des consultants (« Berateraffäre »). Ce scandale à grande échelle portait sur des centaines de millions d'euros dépensés par le ministère de la Défense – dont était alors chargée Ursula von der Leyen (2013-2019), l'actuelle Présidente de la Commission européenne. Soucieuse de moderniser le système de la défense obsolète et désorganisé, elle a géré le ministère comme une société, en l'ouvrant à un nombre sans précédent de consultants externes. Mme Von der Leyen a nommé Katrin Suder, ancienne administratrice du cabinet de conseil en organisation McKinsey en Allemagne, au poste de Secrétaire d'État⁷⁸.

Plusieurs enquêtes et un rapport ultérieur d'une commission d'enquête ont révélé que les consultants externes jouaient un rôle décisif dans la nouvelle direction Cybertechnologie et technologie de l'information, devenant pratiquement impossible à distinguer des fonctionnaires permanents. Les consultants

possédaient leurs propres bureau, adresse mail et signature au sein des Forces armées allemandes. Ils ont contrôlé le travail d'autres consultants externes et coordonné le budget tout en faisant l'objet d'une surveillance limitée⁷⁹. Bien souvent, ces consultants attribuaient des contrats à des amis travaillant dans d'autres cabinets de conseil – système ensuite qualifié de copinage – en contournant fréquemment la réglementation sur les marchés publics. Les détails du scandale ne sont pas tous connus, car des preuves importantes – comme des données contenues dans les téléphones portables professionnels de Mme von der Leyen – ont été supprimées⁸⁰.

Norvège : consultants contre personnel

La Norvège recourt largement aux consultants – dans le domaine informatique, mais aussi pour les tâches essentielles de l'administration publique. Durant la période qui a précédé les dernières élections, il a été révélé que les dépenses publiques relatives aux prestations de conseil étaient deux fois plus élevées que l'enveloppe consacrée au personnel des ministères.

Les activités de conseil ont principalement concerné les domaines suivants :

- l'administration publique a de plus en plus fait appel à des juristes privés pour la conseiller dans les procédures de licenciement ;
- les cabinets de conseil ont été de plus en plus sollicités pour les services informatiques et les systèmes de gestion en nuage. Le ministère de la Défense a mis en place un vaste programme pilote sur l'utilisation militaire des services en nuage (*Militær Anvendelse av SkyTeknologi*, MAST). Introduit en 2019, il court jusqu'en 2028. À l'heure qu'il est, le ministère a lancé un appel d'offres pour trouver un « partenaire stratégique ». Cet appel d'offres inclut les plateformes TIC des forces armées, mais va bien au-delà de l'informatique, car MAST porte sur les moyens d'améliorer l'armée d'une manière générale à tous les niveaux : « Les nouvelles solutions en nuage vont remplacer et moderniser la plupart des activités des forces armées »⁸¹. Les secteurs concernés par MAST sont le commandement et le contrôle, l'administration, la logistique, l'appui administratif et la numérisation⁸². Microsoft gère déjà une partie des services en nuage du ministère de la Défense, qui constituent un projet pilote susceptible d'être étendu aux services de l'ensemble de l'administration. Les syndicats ont été extrêmement inquiets de voir Microsoft exploiter les systèmes en nuage des ministères, ainsi que les archives et les données de l'État. Ils militent en faveur d'un système en nuage national, similaire au *Bundescloud* allemand (voir la partie 9.3) et aux autres initiatives menées aux Pays-Bas et en France.

France : la « consultocratie »

En France, le recours aux consultants remonte au ralentissement économique des années 1990. Le gouvernement a réagi en introduisant des réformes relevant de la Nouvelle gestion publique (voir le chapitre 2) dans le but supposé de réduire la bureaucratie et de gérer l'État davantage comme une entreprise privée. Ces réformes ont été étendues après la crise financière de 2008-2009, lorsque le Président Nicolas Sarkozy a fait appel à des consultants pour mettre en œuvre les « réformes de modernisation », en allégeant la fonction publique. Toutefois, c'est le Président Emmanuel Macron qui a élevé les prestations de conseil au rang de fonctions régulières de l'administration publique, dans le cadre de l'appel à candidatures lancé pour transformer l'État français en « start-up »⁸³.

Depuis l'élection d'Emmanuel Macron en 2017, on estime que l'administration française a signé au moins 137 contrats avec McKinsey et d'autres grands cabinets de conseil, et notamment des contrats de plusieurs millions d'euros⁸⁴. La majorité des prestations de conseil concernent les systèmes informatiques et les RH, mais elles ont aussi porté sur les réformes des dépenses publiques, ce qui a suscité davantage de controverses. Depuis 2018, McKinsey, Accenture et d'autres grands cabinets ont été chargés de trouver le moyen de réduire les dépenses publiques de 1 milliard EUR. Les contrats signés avec ces cabinets pour ces réformes prévoyaient plus de 1 million EUR pour les prestations de conseil, mais aussi une part variable indexée sur les économies réalisées – plus les réductions sont importantes, plus ils gagnent d'argent⁸⁵. On notera également que dans ce type de contrats, les consultants sont en réalité payés deux fois : la première pour proposer les réductions, et la deuxième lorsqu'il est fait appel aux cabinets de conseil pour combler les carences découlant des économies qu'ils avaient eux-mêmes proposées. Au total, le conseil au secteur public représentait près de 10 % du chiffre d'affaires des cabinets de conseil en 2018, chiffré à 657 millions EUR⁸⁶.

Ainsi, le recours accru aux cabinets de conseil est à la fois la cause et la conséquence des coupes opérées dans la fonction publique, qui a perdu plus de 200 000 travailleurs depuis les réformes de Sarkozy. Des domaines essentiels de la fonction publique sont aujourd'hui au bord de la rupture, en particulier la santé, la justice et l'environnement⁸⁷. Alors que les fonctionnaires surmenés, en burnout, quittent la fonction publique ou deviennent incapables d'exercer leurs fonctions, l'administration fait de plus en plus appel à des consultants pour mener ces activités régulières. L'argument selon lequel la fonction publique n'était « pas préparée » pour faire face à la pandémie a été de nouveau avancé pour justifier le recours aux cabinets de conseil dans la lutte menée par la France contre la Covid19. Le gouvernement a embauché McKinsey et trois autres cabinets pour le conseiller sur la campagne de vaccination contre le coronavirus, la concevoir ou la faciliter, et la mettre en place⁸⁸ dans le cadre de contrats s'élevant au total à 11 millions EUR⁸⁹.

3.2 Autres formes de privatisation

3.2.1 Transformation en société commerciale

La transformation en société commerciale ou sociétisation (également qualifiée dans certains pays de « privatisation formelle ») désigne le processus d'externalisation d'un service public – et de l'administration publique – auprès d'une structure de droit privé qui reste détenue par l'État. Il ne s'agit donc pas d'une véritable privatisation, car ce service reste détenu par l'État. La transformation en société commerciale découle de l'hypothèse selon laquelle l'entreprise publique devrait être compétitive et donc gérée comme une entreprise privée. Ce type de sociétisation est souvent introduit en période d'austérité et de coupes budgétaires. En externalisant le service auprès d'une autre entreprise publique, il est possible de contourner la réglementation budgétaire du pays ou de l'UE.

Exemple : Le cas de l'Autriche

En Autriche, l'externalisation a eu lieu par le biais d'une sociétisation. Depuis le début des années 2000, les organisations publiques ont été transformées en entreprises publiques qui sont théoriquement autonomes sur le plan financier et réalisent des bénéfices. Il s'agit notamment des universités, des services de l'emploi, des musées, du service national des statistiques, du centre national des données (*Bundesrechenzentrum*) et des services de comptabilité⁹⁰. Cette sociétisation des organisations publiques est allée de pair avec un renforcement des mesures d'austérité, et plus particulièrement des mesures de compression des effectifs destinées à réduire les coûts. En créant des entreprises publiques, ces restrictions budgétaires et les obligations de réduction du personnel ont pu être contournées. En d'autres termes, la sociétisation a été essentiellement due à des contraintes budgétaires. Au final, toutefois, il a été plus onéreux de gérer ces services par l'intermédiaire d'entreprises publiques qui ont ajouté à la bureaucratie et en tout cas rarement réalisé de bénéfices⁹¹.

Le syndicat GOED a également soulevé un autre problème, car ces sociétés publiques étaient organisées suivant le modèle d'une entreprise, c'est-à-dire que le pouvoir revenait à leurs administrateurs et qu'elles n'étaient donc plus soumises à un contrôle démocratique. La sociétisation a conduit à de profondes différences de salaires au sein des entreprises publiques externalisées, les responsables étant mieux payés et les employés moins bien payés que dans le secteur public traditionnel. Néanmoins, le coût des services fournis par ces entreprises était généralement plus élevé. Aujourd'hui, les entreprises publiques qui ne réalisent pas de bénéfices sont réintégrées dans l'appareil d'État⁹².

3.2.2 Partenariats public-privé

Les PPP sont des contrats à long terme en vertu desquels le secteur privé fournit des infrastructures et exploite des services publics. En théorie, ils supposent un partage des risques entre les secteurs public et privé. Selon la Banque européenne d'investissement, pratiquement 1 800 PPP ont été conclus depuis 1990 pour un montant approchant les 370 milliards EUR. Même s'il s'agit dans bien des cas de vastes projets d'infrastructures de transport, certains concernent l'administration publique, parmi lesquels 200 projets ont trait à l'ordre public et à la défense, pour un montant cumulé de 30 milliards EUR.

Une étude menée par le PSIRU⁹³ a montré que :

- en définitive, ce sont les autorités publiques qui supportent le risque (même s'il est fait état d'un partage des risques entre les secteurs privé et public),
- les PPP coûtent plus cher. Au lieu d'offrir la rentabilité promise, les PPP sont généralement nettement plus onéreux que les projets détenus et gérés par l'administration publique,
- les PPP conduisent souvent à des coupes et à des services de piètre qualité,
- les PPP se caractérisent souvent pas des retards et des dépassements de budget,
- les PPP contribuent et incitent à la corruption⁹⁴.

Le rapport de la Cour des comptes européenne (CCE) de 2018 a établi que les PPP étaient inefficients, coûteux et source de retards significatifs. De plus, l'audit a montré que le choix du PPP tenait rarement compte des autres solutions possibles, comme celle de la conduite du projet par le secteur public. La CCE a donc recommandé de « ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP... »⁹⁵. Ce point a son importance, car la Commission a longtemps encouragé les États membres de l'UE à recourir aux PPP et contribué à financer ces derniers par le biais des Fonds structurels et du Fonds de cohésion et d'autres instruments financiers conformément à stratégie d'allocation des fonds de l'UE à des projets bénéficiant de financements mixtes, entre autres des PPP⁹⁶.

Lituanie : prisons, centres de détention et postes de police

En 2014, le gouvernement lituanien a annoncé la mise en place de PPP pour la construction de nouveaux centres de détention et pénitentiaires à la périphérie de Vilnius, ainsi qu'à Šiauliai, Klaipėda et Panevėžys. Le contrat de PPP était censé courir sur 22 années, au cours desquelles une entreprise privée devait construire des infrastructures, puis en assurer la maintenance. Le montant total du contrat s'élevait à 290 millions EUR (dont 40 millions EUR pour le nouveau centre de Vilnius)⁹⁷. Toutefois, les projets ont rapidement été bloqués, car ils se sont révélés trop coûteux⁹⁸.

Cette expérience infructueuse des PPP n'a pas empêché l'administration publique d'en nouer de nouveaux dans le secteur de la justice. En 2018, un projet de construction d'un nouveau quartier général de la police à Vilnius a été engagé suivant un contrat de PPP de 56 millions EUR conclu avec l'entreprise privée Pilies Projektai, filiale du Groupe Darnu⁹⁹. En 2019, la Direction de la police lituanienne – qui relève du ministère de l'Intérieur – a lancé deux appels d'offres PPP distincts portant sur la conception, la construction, le financement et la maintenance de deux postes de police à Kaunas et à Panevezys sur 15 ans – soit 3 ans pour la phase de conception et de construction et 12 ans pour la maintenance des bâtiments¹⁰⁰. À Kaunas, c'est l'entreprise privée Merko Statyba qui a remporté l'appel d'offres et à Panevezys, c'est la société privée Salvinta qui a obtenu le contrat¹⁰¹.

France : nouveau palais de justice de Paris

En 2012, un contrat de PPP de 2,3 milliards EUR courant jusqu'à 2044 a été signé avec le consortium Arélia pour la construction du nouveau **palais de justice de Paris**, alors même

que la comparaison avec une solution du secteur privé avait montré qu'il ne s'agissait pas de l'option la moins onéreuse. La Cour des comptes française a constaté que le taux d'intérêt de l'emprunt nécessaire pour le PPP était de 6,4 %, alors qu'en 2012, le taux moyen pondéré à l'émission des emprunts d'État à moyen terme était de 1,86 %¹⁰². En 2017, la Cour des comptes a recommandé de ne pas recourir aux PPP pour les prisons ou pour l'immobilier¹⁰³ et le ministère de la Justice a décidé de ne plus utiliser de PPP à l'avenir¹⁰⁴.

4. Les moteurs de l'externalisation

4.1 Le numérique

L'administration électronique a été introduite dans un premier temps dans les administrations publiques européennes dans les années 1990, à titre d'option » au sein de certains services – une option qui devient de plus en plus un « impératif »¹⁰⁵. Ces dernières années, la Commission a favorisé l'adoption d'une approche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration » couvrant toute une série de fonctions de l'administration publique, comme les ministères, les autorités fiscales et le recouvrement de l'impôt, les procédures et les compétences judiciaires, les prisons, la sécurité aux frontières, la police et les services d'urgence¹⁰⁶. Aujourd'hui, l'Europe affiche l'un des plus hauts niveaux de développement de l'administration électronique dans le monde. Selon l'enquête des Nations Unies sur l'administration en ligne de 2020, les 43 pays européens figurent dans les catégories de développement de l'administration en ligne élevé ou très élevé, et 8 d'entre eux comptent parmi les principaux pays les mieux classés¹⁰⁷.

L'adoption de l'administration électronique peut avoir de nombreux effets positifs, les prestations numériques de services comme le recouvrement des impôts et les procédures judiciaires et administratives offrant un accès plus efficient et plus convivial à moindre coût. La numérisation des activités de l'administration publique peut aussi être bénéfique aux travailleurs. Un large éventail de nouveaux emplois liés à la technologie numérique ont été créés dans des domaines comme l'analyse de données, la conception de sites web et d'applications, la cybersécurité, et la maintenance, l'ingénierie, le support ou la recherche numériques¹⁰⁸. De plus, une partie des tâches les plus standardisées pouvant être automatisées, la numérisation peut réduire le temps de travail consacré à des tâches fastidieuses, en libérant ainsi pour des rôles et des fonctions plus complexes, à plus forte valeur ajoutée. Toutefois, dans le cadre de la dynamique de privatisation en cours dans l'administration publique, l'introduction de la numérisation risque d'ouvrir la voie à une intensification de la privatisation et de l'externalisation. On trouvera dans cette partie des éléments de preuve et des études de cas sur la privatisation dans l'administration électronique et la numérisation, ainsi que sur les répercussions sur les capacités en interne, le coût des services, l'accès et la confiance du public.

Perte de capacités en interne

L'introduction de technologies numériques dans l'administration publique européenne entraîne une dépendance croissante envers les prestataires privés depuis le mouvement de privatisation des années 1980 et 1990, période à laquelle de nombreuses administrations ont

externalisé leurs services informatiques¹⁰⁹. La perte de capacités internes dans le domaine des technologies numériques peut souvent ouvrir la voie à une vaste privatisation à long terme, les pouvoirs publics se tournant de plus en plus vers le secteur privé pour mettre en œuvre les projets de technologie numérique, comme le montrent les études de cas cidessous.

Les transformations numériques opérées dans les services publics sont dictées par des groupes privés comme Atos, Capgemini, Capita ou Civica, ainsi que par des cabinets de conseil internationaux comme Deloitte ou PwC et des entreprises mondiales de technologie comme Google, Amazon Web Services (AWS), Microsoft, HP ou Dell. Pour ces entreprises, la signature, avec le secteur public, de vastes contrats concernant des services numériques ou informatiques ouvre des perspectives extrêmement lucratives, et nombre d'entre elles ont acquis une expertise sans précédent dans la numérisation de l'administration publique après plusieurs années d'exploitation de contrats publics¹¹⁰.

Des coûts élevés

Le coût associé aux infrastructures et aux technologies impliquées dans les projets de numérisation étant élevé, le coût total de ces initiatives privées est souvent sousestimé¹¹¹. En d'autres termes, les projets de numérisation finissent par être plus coûteux à long terme, ce qui nuit aux objectifs de réduction des coûts. De ce fait, la numérisation de l'administration publique menée sous la conduite du secteur privé peut avoir de graves répercussions sur les finances publiques, et détourner les investissements d'autres aspects de la gestion des services qui sont indispensables et imposer de nouvelles réductions.

Ainsi, la Cour des comptes britannique (*National Audit Office*, NAO) a constaté que l'externalisation du système d'information de traitement des données de la NHS auprès de la société française Atos avait contribué à l'enregistrement de pertes financières importantes¹¹². La NAO a montré qu'Atos avait tiré avantage de la faiblesse de son client qui avait payé le système sans savoir qu'il n'avait pas fait l'objet de tests approfondis. Pendant la phase de planification et de réalisation, le coût du système est passé de 14 millions GBP à 40 millions GBP¹¹³. Le Comité des finances publiques a conclu qu'Atos « semblait avoir agi uniquement dans son propre intérêt à court terme ».

Confiance du public, traitement des informations sensibles

De nombreuses fonctions de l'administration publique comportent des processus de prise de décisions complexes sur des questions publiques sensibles, comme l'examen des demandes de prestations, qui impliquent des diagnostics médicaux et des données à caractère personnel. Dans ce type de services, le problème est que les outils numériques ne peuvent pas remplacer le besoin de contact direct et de secret professionnel. De plus, lorsque des projets de numérisation ont été entrepris par des sociétés privées privilégiant les bénéfices à court terme, il est souvent apparu que les outils numériques n'étaient pas fiables, ce qui a parfois provoqué la colère et la défiance du public¹¹⁴.

La complexité des systèmes informatiques externalisés peut aussi faire obstacle au contrôle exercé par le public, les organismes publics ne possédant pas les connaissances et les capacités nécessaires pour identifier et approuver les technologies numériques. Aux Pays-Bas, l'administration a externalisé son système de vote électronique à la fin des années 1980. Il ne faisait aucun doute, toutefois, qu'il n'avait pas les connaissances internes et le contrôle

de la technologie requis pour s'assurer que le système répondait aux prescriptions légales et de sécurité. Après 20 années de recours à un système de vote électronique privatisé, l'administration publique néerlandaise avait acquis une telle dépendance envers les entreprises privées qu'elle a perdu tout contrôle du processus de vote électronique, mais aussi du processus électoral lui-même, ce qui a profondément entamé la confiance du public. L'administration ne disposant pas des connaissances internes nécessaires pour régler ou tester comme il se doit les systèmes de vote électronique, l'exactitude des résultats des élections reposait sur une confiance aveugle dans des entreprises privées. Après examen, l'administration a complètement abandonné les systèmes de vote électronique et elle est revenue au vote papier. Cet exemple montre que les systèmes informatiques privatisés peuvent ne pas répondre à l'objectif démocratique d'une gouvernance transparente et ouverte et ébranler la confiance du public dans l'administration¹¹⁵.

Vie privée et sécurité

La dépendance croissante visàvis des technologies numériques externalisées présente un risque majeur pour la protection des données à caractère personnel des travailleurs du secteur public et des usagers des services. En Norvège, l'autorité de santé régionale du SudEst a décidé d'externaliser le traitement des données et les systèmes TIC pour réaliser des économies, malgré les mises en garde des travailleurs et de leur syndicat. Par conséquent, des travailleurs externalisés en Asie et en Europe de l'Est ont eu accès par hasard à des informations confidentielles sur la santé de près de 3 millions de citoyens norvégiens. Le contrat a été résilié¹¹⁶.

La numérisation introduite au sein du NHS britannique au début des années 2000 impliquait plusieurs entreprises privées comme Accenture, CSC, Fujitsu et British Telecom, qui étaient chargées de gérer les dossiers médicaux numériques. En 2008, la Commission des finances publiques du Parlement britannique a signalé que le projet avait échoué parce qu'il ne prévoyait pas de fonctions cliniques. De plus, le projet de numérisation ayant été introduit par le haut, il n'avait pas suscité l'adhésion du personnel qui était censé utiliser la technologie. En 2017, des consultants de la fiducie du *Royal Free Hospital* de Londres ont fait appel à l'entreprise d'intelligence artificielle (IA) DeepMind, filiale de Google, pour développer un logiciel d'IA pour traiter les données des patients, alors même qu'elle ne possédait aucune expérience en matière de soins de santé. En conséquence de quoi, 1,6 million de dossiers médicaux ont été transférés sur des serveurs sous contrat avec Google sans que les patients en soient informés¹¹⁷.

Réductions de postes et externalisation

Dans le contexte d'une dynamique de privatisation de l'administration publique, l'introduction du numérique peut s'inscrire dans un programme de réformes structurelles plus vaste prévoyant des réductions de postes et une externalisation.

La « réduction du coût administratif » a constitué un objectif majeur des gouvernements des pays de l'UE pour développer l'administration électronique¹¹⁸. Les postes les plus à risque sont ceux qui requièrent des tâches peu qualifiées ou répétitives en lien avec l'administration, la gestion des bases de données, le traitement et le règlement des factures, ainsi que la sécurité et la surveillance. En France, par exemple, selon les syndicats représentant les travailleurs de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), la numérisation aurait largement contribué à la perte de 30 000 emplois depuis 2008¹¹⁹.

Lorsque la numérisation est conduite par des prestataires privés, des emplois sûrs dans le secteur public risquent d'être remplacés par des emplois externalisés dans le secteur privé. Ainsi, au Royaume-Uni, les centres d'appel d'urgence de la NHS et les centres d'appel d'Universal Credit sont exploités par des prestataires privés comme Serco¹²⁰. Ce phénomène est associé à la progression des relations de travail atypiques, du travail temporaire, du faux travail indépendant et des contrats zéro heure sans accès à la protection sociale ou à une couverture sociale¹²¹.

Les projets de technologie numérique sont efficaces uniquement lorsqu'ils sont mis en œuvre avec l'adhésion et la participation des travailleurs. En témoigne le cas du Danemark, où l'introduction de nouveaux outils numériques a permis aux administrations locales de réduire les tâches monotones comme le règlement des factures ou le traitement de dossiers simples. Cela a permis de diminuer le temps de travail d'un tiers environ, mais les employés ont pu se consacrer à des tâches plus complexes et acquérir de nouvelles compétences. Ce processus a nécessité la participation des travailleurs du syndicat de l'administration publique HK Kommunal, dont les représentants ont été directement associés au lancement du processus d'automatisation dans la commune¹²².

4.2 La pandémie de Covid-19

En cas d'urgence ou de crise, les administrations publiques sont censées sauver des vies, et assurer les activités essentielles pour protéger la population. Lorsque la Covid-19 a commencé à se propager en Europe au début de l'année 2020, elles ont été contraintes de prendre rapidement des mesures fortes. Elles ont dû notamment développer massivement les fonctions existantes, comme les systèmes de conseil en santé publique et de protection sociale, et créer et déployer au plus vite de nouvelles fonctions comme le dépistage, le suivi et le traçage du virus, et des programmes de vaccination. Nombre de ces fonctions ont nécessité l'introduction de nouveaux outils numériques, parmi lesquels des services et des applications en ligne et le télétravail.

Dans certains pays, la lutte contre la Covid-19 a conduit au renforcement des systèmes préexistants de l'administration publique et à l'élargissement de leurs fonctions à de nouveaux domaines. En Allemagne, par exemple, le système de dépistage a reposé sur les infrastructures des autorités régionales de santé publique et le redéploiement des fonctionnaires. Malgré quelques difficultés initiales, le nombre de tests réalisés a rapidement augmenté¹²³.

Cependant, à mesure que la pandémie se propageait, de nombreux gouvernements ont eu le sentiment de ne pas être préparés, notamment parce que les infrastructures publiques avaient été vidées de leur substance en raison d'un financement insuffisant. Cette situation d'urgence a mis au jour une dépendance excessive vis-à-vis du marché et la nécessité d'une action rapide a souvent été avancée pour justifier un recours massif aux prestataires privés souvent à des tarifs exorbitants et en contournant les mécanismes des marchés publics.

En France, le recours aux cabinets de conseil a été décrit comme un « effet de panique » résultant de la lenteur du démarrage de la vaccination¹²⁴. Début 2022, le Sénat français a ouvert une enquête publique sur le recours à des cabinets de conseil comme Accenture, McKinsey et Citiwell dans la gestion de la pandémie. Le contenu de la plupart des contrats signés avec le

ministère de la Santé est souvent inconnu, mais pas leur coût. De janvier 2020 à janvier 2021, 28 contrats ont été conclus par le ministère français de la Santé avec 7 cabinets de conseil pour un total de 11,3 millions EUR. Initialement, les consultants fournissaient souvent certains services « pro-bono » pour pouvoir ensuite pratiquer des tarifs élevés¹²⁵.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a brandi la pandémie comme une excuse pour contourner les procédures habituelles d'appels d'offres concurrentiels, et adopter un processus accéléré dans lequel les fonctionnaires eu reçu pour instruction de donner la priorité aux prestataires – qui étaient pour beaucoup personnellement liés à des parlementaires. Selon un rapport du NAO, les entreprises « amies » introduites dans les milieux politiques avaient dix fois plus de chances de remporter des contrats que les autres¹²⁶. Des contrats de plus de 19 milliards GBP ont été attribués sans appel d'offres, parfois à des entreprises n'ayant aucune expérience dans le domaine concerné¹²⁷.

Cela a conduit à toute une série d'échecs extrêmement coûteux. Dans l'un des cas, la société Ayanda Capital, une « entreprise familiale » détenue via un paradis fiscal à Maurice et liée à la députée conservatrice Liz Truss, a obtenu des contrats de fourniture d'équipements de protection individuelle (EPI) pour un montant de 253 millions GBP. Toutefois, ses masques se sont avérés inutilisables et n'ont jamais été distribués pour utilisation au sein du NHS. Serco, un grand groupe spécialisé dans l'externalisation et entretenant des liens étroits avec le Parti conservateur a touché 322 millions GBP pour assurer le suivi des contacts sans mise en concurrence. Le contrat a été renouvelé l'année suivante, alors que l'entreprise n'avait pas atteint le seuil minimum de 80 % requis pour que le suivi des contacts soit efficace — de telle sorte que 2 millions de personnes environ n'ont été ni suivies ni contactées. En 2020, Serco a été en mesure de verser des dividendes à ses actionnaires pour la première fois en sept ans. À l'inverse, lorsque les autorités publiques locales ont été chargées de mettre en place la vaccination, le processus a été rapide et efficace, malgré des financements insuffisants¹²⁸.

Dans les années 1980, les administrations publiques néerlandaises ont introduit divers changements juridiques et institutionnels pour protéger le fabricant de vaccins du secteur public contre toute privatisation, mais les intérêts commerciaux ont fini par l'emporter et les installations de production qui appartenaient à l'État ont été vendues en 2009¹²⁹. Le pays se prépare aujourd'hui à privatiser l'institut public de recherche vaccinale, Intravacc. En janvier 2021, le célèbre institut de recherche, qui possédait plus d'un siècle d'expérience dans la mise au point des vaccins, est devenu une entreprise publique à responsabilité limitée, détenue à 100 % par l'État néerlandais¹³⁰.

En Grèce, le gouvernement Mitsotakis s'est empressé de conclure des contrats d'externalisation ayant pour effet de confier la gestion de la lutte contre la pandémie à des entreprises privées¹³¹. On note un profond manque de transparence au sujet de ces contrats. Une entreprise privée a ainsi touché 20 millions EUR pour gérer une campagne de sensibilisation du public à la Covid-19 sans appel d'offres transparent ni détails sur le coût exact. Malgré les demandes du Parlement, le gouvernement a refusé de communiquer ces détails. De plus, au début de la pandémie, le ministère de l'Immigration et de l'Asile a été accusé de contourner les procédures d'appel d'offres standard et d'attribuer des contrats de plusieurs millions d'euros à des entreprises privées, en faisant valoir que ces contrats étaient « confidentiels ». Malgré cela, certaines enquêtes donnent à penser que ces contrats avec des prestataires privés ont été conclus à des prix excessifs¹³².

5. Répercussions sur les travailleurs et réponses des syndicats

La privatisation et l'externalisation de l'administration publique se traduisent par le fait qu'un nombre important et croissant de travailleurs perdent leur statut d'employé de l'État et sont transférés vers des employeurs privés. D'habitude, ces sociétés privées ne sont pas régies par les mêmes conventions collectives et dans certains pays, il peut n'y avoir ni représentation syndicale ni négociation collective.

La privatisation des fonctions de l'administration publique dans lesquelles les femmes et les minorités ethniques sont majoritaires – en particulier les services généraux comme le nettoyage, la restauration et la sécurité – excluent aussi les femmes et les minorités ethniques des négociations collectives de façon disproportionnée, entraînant pour ces catégories des pressions sur les salaires et sur les conditions de travail. Cela pose un problème de transparence en ce qui concerne les rapports sur l'écart de rémunération, les véritables écarts de rémunération subis par les femmes et les minorités ethniques étant dissimulés par l'exclusion des salariés externalisés, qui sont souvent des femmes et des représentants des minorités ethniques touchant un salaire moins élevé.

Les répercussions de la privatisation sur la main-d'œuvre en Europe n'obéissent pas à un modèle universel et ont été d'une grande hétérogénéité en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont la couverture conventionnelle, le rôle des syndicats et les écarts de rémunération public-privé. Les mesures d'austérité introduites lors de la crise de 2008 ont conduit à des gels des salaires dans le secteur public dans plusieurs pays d'Europe, et donc à un nivellement par le bas des salaires et des conditions de travail du public par rapport au secteur privé¹³³.

Dans des cas comme celui du Royaume-Uni, où la couverture conventionnelle est nettement moins importante dans le secteur privé que dans le secteur public et où les syndicats ne sont pas aussi puissants, la privatisation et l'externalisation ont clairement eu un effet défavorable sur les travailleurs. En effet, l'État n'accorde qu'une faible protection et les entreprises privées sont libres d'augmenter leurs bénéfices en réduisant leurs effectifs, en alourdissant la charge de travail et en durcissant les conditions de travail. Un rapport du *Trades Union Congress* britannique, qui comprend des analyses de la privatisation de l'emploi et des services de gestion des délinquants, met en lumière une partie des principales répercussions sur les travailleurs¹³⁴ :

Des relations de travail précaires : La privatisation diminue la sécurité de l'emploi, puisque les contrats des travailleurs dépendent de l'entreprise privée, et non de l'organisme public. Les travailleurs du secteur privé risquent davantage d'être sousemployés ou titulaires de contrats à court terme, et ils sont plus nombreux à être intérimaires ou indépendants.

Des charges de travail excessives : Les travailleurs sont plus nombreux à effectuer un horaire excessivement long dans le secteur privé que dans le secteur public.

Progression de carrière : Les travailleurs du secteur privé sont souvent moins qualifiés. Les progressions de carrière sont entravées par leur départ de la fonction publique et les transferts entre entreprises.

Une rémunération inférieure : Les travailleurs du secteur privé perçoivent un salaire moins élevé que ceux du secteur public.

Néanmoins, la privatisation de l'administration publique n'a pas nécessairement le même impact dans d'autres pays où la négociation collective et/ou les dispositions juridiques prévoient une meilleure protection, comme les pays nordiques, la Belgique, l'Autriche, l'Espagne et l'Italie¹³⁵. On peut ainsi citer les exemples suivants.

- En **Italie**, le taux de syndicalisation dans le secteur public est nettement plus élevé que dans le secteur privé, soit 50 % et 30 % respectivement, et la couverture des conventions collectives, qui sont négociées avec l'organisation patronale de l'administration publique (l'ARAN), atteint 100 %. Dans le secteur privé, en revanche, il n'existe pas de mécanisme d'extension des conventions collectives et la couverture conventionnelle est de 74 %¹³⁶. Les salariés de l'administration publique bénéficient aussi d'une meilleure protection de l'emploi et de conditions de travail plus avantageuses que dans le secteur privé. L'externalisation des salariés de l'administration publique a été introduite sous l'effet des contraintes budgétaires et des souseffectifs qui ont suivi la période d'austérité. Toutefois, malgré une loi de 2001 autorisant l'externalisation de l'administration publique, seul un faible nombre de salariés ont été externalisés auprès d'entreprises privées. Les travailleurs concernés ont conservé leur statut, et donc pu rester couverts par les conventions collectives du secteur public, tandis que les entreprises privées définissaient le contenu des postes des travailleurs détachés. Néanmoins, les travailleurs n'ont pas conservé la totalité des protections accordées aux salariés du secteur public¹³⁷.
- Le **Danemark** est un parfait exemple des régimes de relations sociales nordiques, qui se caractérisent par de solides structures de négociation collective pour les salariés du secteur public, de vastes systèmes de participation des salariés et un taux de syndicalisation élevé, qui avoisine les 89 % dans l'administration publique danoise¹³⁸. Ces solides structures de négociation collective ont amorti les effets négatifs de la privatisation. Le dispositif d'indexation des salaires qui ajuste l'évolution des salaires dans le secteur public suivant celle du privé a conduit à des rémunérations similaires dans ces deux secteurs. Toutefois, les structures de négociation collective n'ont pas empêché un fléchissement des autres prestations comme le paiement des heures supplémentaires et les indemnités de congé payé et de maladie¹³⁹.

L'application des protections de l'emploi représente un facteur important pour déterminer les conséquences de la privatisation pour la main-d'œuvre. La directive de 1977 sur les transferts d'entreprises appliquée dans les États membres de l'UE est destinée à protéger les conditions de travail des travailleurs concernés par un transfert lorsqu'une fonction du service public est externalisée. Cependant, cette directive a été interprétée de différentes manières par les pays de l'IE. En Allemagne et en France, les fonctionnaires ont ainsi le droit de refuser les transferts, alors qu'au Royaume-Uni, un tel refus est en réalité impossible¹⁴⁰.

5.1 Réponses des syndicats

La privatisation – qu'elle prenne la forme d'un PPP, d'une externalisation ou d'un recours à un cabinet de conseil – peut nuire à la négociation collective et rendre plus difficile l'adhésion à un syndicat lorsque les travailleurs sont répartis en unités plus restreintes avec des employeurs différents. Les travailleurs externalisés sont généralement moins syndiqués ou représentés par des syndicats divers. Cela a pour effet d'entamer la solidarité et de créer des obstacles à l'action syndicale. Le fait que les décisions d'externaliser des tâches ou de faire appel à des consultants soient rarement négociées avec les syndicats constitue un obstacle supplémentaire aux contestations syndicales relatives à la privatisation¹⁴¹.

L'exemple de l'Irlande montre qu'il est possible de réglementer l'externalisation grâce à la négociation collective. L'accord de 2015 sur le secteur public¹⁴² contient des dispositions relatives à l'externalisation qui, si elles ne la proscrivent pas totalement, imposent de consulter les syndicats avant de pouvoir la mettre en œuvre. Un plan chiffré d'évaluation des prestations de services doit être présenté, et on notera que « la totalité des coûts de main-d'œuvre » doivent en être exclus¹⁴³. L'arbitrage d'une tierce partie peut aussi être prévu. Cela a conduit à des victoires non négligeables, comme celle d'empêcher l'externalisation des services téléphoniques au sein de la Direction des impôts. Si certaines fonctions comme le nettoyage, la sécurité et l'informatique ont été externalisées, ce phénomène a de ce fait été limité dans la fonction publique irlandaise.

Comme on l'a vu dans la partie 2 cidessus, l'austérité a constitué un moteur important de la privatisation de l'administration publique, les coupes budgétaires, les réductions de postes et le plafonnement des dépenses de personnel ayant conduit à des situations de sous-effectifs, les employeurs se tournant alors de plus en plus vers l'externalisation ou les cabinets de conseil pour compenser ce déficit. Il est donc important de faire un lien entre la privatisation et les actions des salariés de l'administration publique contre l'austérité, même si ces actions ne se rapportent pas précisément à la privatisation.

Les syndicats britanniques se sont intéressés de près à la protection des normes professionnelles et de la négociation collective pour les travailleurs externalisés. Ils ont fait valoir que la réglementation de 2006 sur les transferts d'entreprises (protection de l'emploi), fondée sur la directive correspondante de l'UE, devait être renforcée par la mise en place d'un code de bonnes pratiques à deux niveaux. Cette réglementation devrait garantir l'extension des conventions collectives sectorielles existantes à l'ensemble des prestataires de services public externalisés¹⁴⁴.

Le syndicat britannique de l'administration publique PCS dialogue avec et syndique les travailleurs externalisés depuis longtemps. Ce mouvement s'est mis en place progressivement, les représentants syndicaux étant de plus en plus amenés à traiter les problèmes des travailleurs externalisés au sein de la Direction de la stratégie des entreprises, de l'énergie et de l'industrie (*Department for Business, Energy and Industrial Strategy*), avant de s'intéresser à d'autres directions comme les Affaires étrangères et le Commonwealth ou les Impôts et les douanes¹⁴⁵. La principale revendication concernait la création d'un salaire de subsistance, mais les syndicats ont aussi mené des actions concernant les conditions de travail et les contrats temporaires. Les agents de nettoyage et les agents de sécurité du ministère de la Justice se sont aussi mis en grève et ont obtenu des hausses de salaire, mais aussi la reconnaissance des syndicats et des indemnités de maladie pendant la pandémie.

La progression du travail temporaire et du travail externalisé a aussi créé de nombreux problèmes liés à l'accès aux dispositifs d'aides au revenu via les employeurs, comme l'accès aux indemnités de maladie ou au chômage technique. Au Royaume-Uni, la campagne du PCS intitulée « Dying for Sick Pay » exigeait des conditions de travail identiques pour les travailleurs externalisés, et notamment des indemnités de maladie égales au salaire¹⁴⁶. Au tout début de la pandémie, la campagne a permis d'obtenir que les travailleurs externalisés perçoivent la totalité de leur salaire en cas de congé de maladie ou d'auto-isolément¹⁴⁷. En attirant l'attention sur les problèmes du travail externalisé, l'objectif de la campagne est de faire en sorte que ces revendications persistent au-delà de la pandémie et permettent d'obtenir de façon permanente des conditions de travail identiques pour les travailleurs externalisés.

6. Réhabiliter l'administration publique en Europe

L'internalisation consiste à ramener des services privatisés dans le giron de l'État et à les replacer sous sa direction et son contrôle. Il s'agit non seulement de renverser la dynamique de la privatisation, mais aussi de fournir des services publics dans des domaines qui sont généralement dominés par le secteur privé, comme le numérique.

Le secteur public doit absolument développer des capacités et des compétences afin de ne pas avoir besoin de recourir à des cabinets de conseil privés pour offrir des services clés. La partie suivante présente trois solutions possibles pour ramener l'administration publique dans le giron de l'État :

- l'internalisation des services externalisés, en s'inspirant de l'exemple des services de nettoyage des bâtiments publics aux Pays-Bas,
- la résiliation des contrats de conseil, suivant l'exemple des statistiques sur le chômage en Suède,
- l'élargissement des attributions de l'administration publique, selon l'exemple du *Bundescloud* en Allemagne.

Pays-Bas : nettoyage

Le gouvernement néerlandais internalise ses services de nettoyage depuis 2016. Chaque fois qu'un contrat est arrivé à échéance, le gouvernement a réintégré ces prestations en interne au sein de l'organisation nationale de nettoyage (*Rijkschoonmaakorganisatie*, RSO). Quelque 2000 agents de nettoyage ont été concernés¹⁴⁸ et aujourd'hui, la quasi-totalité des services de nettoyage sont internes.

Lorsque ces services ont été externalisés, la charge de travail était incroyablement élevée, un agent ne disposant par exemple que de 30 secondes pour nettoyer deux toilettes, de 90 minutes pour sept étages et d'une heure pour passer l'aspirateur sur une surface de 3 000 m²¹⁴⁹. De plus, les agents travaillaient souvent lorsqu'ils étaient souffrants, car ils craignaient d'être renvoyés s'ils prenaient un congé maladie. Les salaires étaient bas et souvent insuffisants, les heures supplémentaires étant payées au forfait et les droits à congé non respectés. Il existait aussi un manque de transparence quant aux contrats et aux droits existants¹⁵⁰.

Ces mauvaises conditions de travail étaient courantes au sein des entreprises répondant aux appels d'offres, le montant de l'offre étant considéré comme le facteur déterminant pour l'attribution des contrats. Néanmoins, le prix du nettoyage dépend, en grande partie, des salaires et des conditions de travail des agents. Les entreprises sont donc incitées à réduire leurs dépenses de personnel. Le salaire minimum étant fixe, elles peuvent réaliser des économies grâce à une intensification du travail, à une accélération de l'accomplissement des tâches et au nonversement des sommes dues¹⁵¹.

Quand le gouvernement néerlandais a décidé d'internaliser le nettoyage, les salaires et les conditions de travail se sont améliorés, mais les agents de nettoyage ont aussi été traités avec bien plus de respect. Désormais, ils ont plus de temps pour effectuer leurs tâches et ils ne travaillent pas à des heures indues. Le fait de travailler en journée a non seulement eu de profondes répercussions sur leur bien-être, mais cela leur permet de ne plus être invisibles et d'avoir des contacts directs avec les autres personnes travaillant au sein de l'administration centrale¹⁵².

Fin 2021, l'administration néerlandaise a commencé à internaliser les services de sécurité, 50 % environ des agents de sécurité des bâtiments publics étant directement employés par l'État¹⁵³.

Suède : statistiques sur l'emploi

Le Bureau national des statistiques a externalisé une partie de son service de statistiques sur le chômage auprès d'un cabinet de conseil en 2017, à l'issue d'un appel d'offres destiné à en réduire les coûts. À la suite de quoi, 37 salariés du Bureau ont perdu leur emploi. Le cabinet de conseil Evry a trouvé une méthode moins onéreuse de compiler des statistiques, méthode qui s'est révélée discutable sur le plan méthodologique, car caractérisée par des « différences inexplicables dans les données brutes »¹⁵⁴ et la présentation au gouvernement de statistiques incorrectes. L'accord de prestations de conseil signé avec Evry a donc été annulé et le service internalisé¹⁵⁵. Avant l'internalisation, toutefois, Evry a obtenu un contrat supplémentaire d'un an pour un montant de 5,1 millions SEK (501 312 EUR), le service national des statistiques ne disposant plus des capacités nécessaires pour effectuer ces travaux sur le champ¹⁵⁶.

Allemagne : le « Bundescloud »

Plutôt que de dépendre de groupes informatiques privés, le gouvernement allemand a décidé d'accéder à l'autonomie numérique grâce à une stratégie consistant à fusionner les réseaux informatiques des administrations fédérales, qui s'étaient développés en interne et étaient très fragmentés. L'administration a regroupé les contrats relatifs à ses centres de données et centralisé les appels d'offres dans le domaine informatique, réalisant ainsi des économies. Dans le cadre de ce processus, il a créé son propre « Bundescloud » – qui désigne les services fédéraux

en nuage disponibles depuis 2017. Détenus par l'administration fédérale, ils visent à assurer le respect de la vie privée et la sécurité informatique en stockant les données dans les centres de données de l'État. Ce processus empêche toute fuite de données incontrôlée et préserve la souveraineté et le contrôle, notamment grâce à une indépendance vis-à-vis des modèles de concession. Par le biais du *Bundescloud* et en fusionnant divers services informatiques, l'administration investit dans la technologie et l'expertise et espère créer des conditions de travail attrayantes pour les experts informatiques, afin de développer des compétences en interne¹⁵⁷.

7. Conclusions et recommandations

La conclusion générale du présent rapport est que le rôle du secteur privé dans l'administration publique doit être repensé. La privatisation, le recours aux cabinets de conseil et l'externalisation ont fondamentalement modifié la structure de l'administration publique, en vidant de leur substance de larges pans du secteur public, tandis que les compétences et l'expertise étaient transférées au secteur privé.

La politique de nombreux gouvernements a trop longtemps été dictée par l'hypothèse néolibérale selon laquelle l'administration publique est intrinsèquement inefficace, surdimensionnée et peu propice au changement. Cette logique conduit à des appels à la réduire, à la privatiser, à la restructurer ou à la soustraire, et à la gérer moins comme un service public et davantage comme une entreprise privée. Cela a eu pour effet de nuire à la mise en place d'institutions publiques solides, de qualité. Celles-ci sont nécessaires pour gérer des crises comme la pandémie de Covid-19, mais aussi pour relever les défis à venir, comme l'évolution démographique et technologique et faire face à la crise climatique. Le secteur public doit trouver des moyens de se préparer à ces évolutions au lieu de dépendre d'entreprises publiques en quête de profits.

Un nouveau cadre s'impose pour évaluer la valeur apportée à la société par des fonctions essentielles de l'administration publique qui n'ont plus pour simple objectif de réaliser des « gains d'efficacité » et des économies. Au lieu de quoi, l'administration publique doit davantage reposer sur le bien public que sur le profit privé, en se concentrant sur la coordination et l'intégration, ainsi que sur la transparence, la responsabilité et l'acquisition d'une expertise dans le secteur public.

Recommandations

En se fondant sur la présente étude, le PSIRU a mis en avant un ensemble de recommandations à l'intention des syndicats et des responsables politiques aux niveaux national et européen.

Influer sur la prise de décision et l'élaboration des politiques

- La Nouvelle gestion publique (NGP) est un échec. Les administrations centrales et le secteur public en général diffèrent profondément des entreprises privées. Un autre cadre doit être mis en place, qui n'impose pas à l'administration d'agir comme une entreprise. Certains chercheurs et experts se sont prononcés en faveur d'une autre approche, celle d'un « paradigme de valeur publique »¹⁵⁸. Ce modèle tient compte des valeurs sociales inhérentes au secteur public, et met l'accent sur l'intérêt général et non sur la maximisation des profits. Dans une veine similaire, la FSESP promeut les partenariats public-public par opposition aux partenariats public-privé.
- Avant de soumettre une activité publique (qu'il s'agisse de planification, d'organisation ou de prestations de services) à un appel d'offres, les solutions existant en interne doivent être étudiées de près en concertation avec les syndicats sous l'angle de la qualité et de la rentabilité.
- Les syndicats et les responsables politiques doivent discuter des dispositions applicables, comme on l'a vu par exemple dans la convention collective du secteur public en Irlande, qui impose de consulter les syndicats avant toute externalisation.
- Lorsque des services ne peuvent pas être fournis en interne, il convient de fixer des normes nettement plus strictes pour les procédures d'appel d'offres, le dépôt des soumissions et l'adjudication. Ces normes doivent notamment concerner les salaires des travailleurs et leurs conditions de travail, et prévoir une transparence accrue de la part des prestataires.
- Les bonnes pratiques consistent notamment à mener une véritable consultation auprès des parties prenantes concernées, du personnel, des syndicats, des usagers des services et de la population en général avant de prendre une quelconque décision de privatiser une activité ou de recourir à des cabinets de conseil.

Transparence et études

- Il convient d'introduire une réglementation prévoyant une transparence accrue sur le recours aux consultants, et portant sur les tâches entreprises par ces derniers et sur le budget qu'y consacre l'administration.
- Les travailleurs et les fonctionnaires de l'administration centrale, ainsi que leurs syndicats, peuvent œuvrer en faveur d'une plus grande transparence en fournissant des informations et des études pour contrer les arguments selon lesquels les prestations de conseil et l'externalisation permettent d'offrir des services de meilleure qualité et les partenariats public-privé (PPP) peuvent résoudre les problèmes relatifs aux finances publiques.

Développer des capacités au sein du secteur public

- Un cadre commun doit être mis en place pour évaluer l'administration publique selon les valeurs d'intégration, de responsabilité, d'égalité de traitement et de développement

d'une expertise dans le secteur public, et non en fonction d'une simple baisse des coûts, avant de décider de procéder à une externalisation.

- Le recrutement direct des fonctionnaires devrait prévaloir sur le recours aux consultants, afin que l'administration puisse se concentrer sur les gains à long terme et non sur des solutions à court terme. Il convient d'assurer la formation du personnel et d'inciter au renforcement des capacités de sorte que l'administration dispose des compétences requises et d'un personnel motivé pour relever les défis qui se posent au quotidien dans un monde en mutation rapide. La transformation numérique et l'expérience récente de la pandémie de Covid-19 ont mis en lumière l'importance des capacités internes.
- L'exemple du *Bundescloud* allemand montre qu'il est possible et plus sûr pour les administrations de stocker leurs données dans leurs propres centres de données. Plutôt que de s'en remettre à des entreprises privées, l'Allemagne a créé son propre système en nuage pour conserver la maîtrise et le contrôle de ses données et se prémunir contre toute fuite de données. L'Allemagne investit dans la technologie et l'expertise, mais aussi dans la création de conditions de travail attrayantes pour les experts informatiques, afin de développer des compétences en interne.

Résister à la privatisation, à l'austérité et à des conditions de travail précaires

- Côte à côte, travailleurs et syndicats doivent résister, par tous les moyens possibles, à la privatisation dans les administrations centrales. Compte tenu de l'affaiblissement de la négociation collective dans de nombreux pays européens, les syndicats ne peuvent pas se contenter de leur place à la table des négociations, mais ils doivent activement lutter contre la privatisation et en faveur d'une internalisation des tâches et des services de ces administrations.
- Les campagnes d'internalisation du personnel assurant les services généraux peuvent être et ont été couronnées de succès. Dans la plupart des pays, toutefois, nombre de tâches et de services relevant de l'administration centrale restent externalisés. Les syndicats doivent donc partager leurs connaissances et leurs points de vue sur les moyens permettant de défendre avec succès l'option de l'internalisation.
- En cas d'externalisation des services, il convient de renforcer les mécanismes de protection de la négociation collective et des conditions d'emploi pour les travailleurs concernés.
- L'externalisation des services ne devrait pas être un obstacle à la solidarité entre les travailleurs. Les syndicats devraient faire campagne pour un salaire de subsistance, et une égalité de traitement des travailleurs externalisés au regard des conditions de travail. La solidarité des travailleurs en interne est déterminante pour le succès des actions menées en faveur des travailleurs externalisés.
- Les syndicats peuvent s'allier principalement aux usagers des services publics pour faire pression et œuvrer en faveur d'une offre de services et d'investissements directs aux niveaux national, européen et mondial et pour mettre au jour les problèmes résultant de toutes les formes de privatisation.

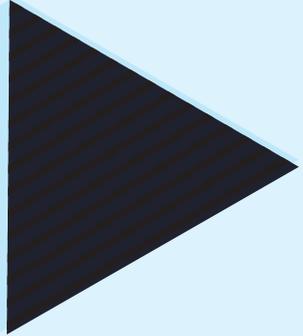
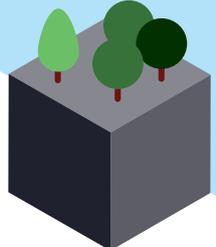
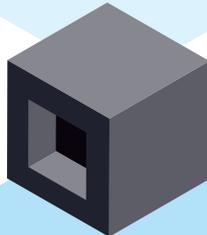
Affiliés de la FSESP ayant participé à l'étude

Syndicat

Ver.di
USLGPSEA
GÅ-D/FSG
UNSA
NTL
FNV
PCS
Fackförbundet ST
Fórsa

Pays

Allemagne
Arménie
Autriche
France
Norvège
Pays-Bas
Royaume Uni
Suède
Irlande



Notes

- 1 National Audit Office (2017) A Short Guide to Commercial Relations. National Audit Office. Available at: nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf
- 2 Wang, H. et al (2018) Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review. Vol. 20, No. 2, pp. 293-316.
- 3 Diefenbach, T. (2009) New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic ‘enlightenment’. Public Administration Vol. 87, No. 4, pp. 892-909.
- 4 Whitfield, D. (2006) A Typology of Privatisation and Marketisation. Essu Research Report No 1. Available at: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2006/11/essu-research-paper-1-2.pdf>
- 5 Diefenbach, T. (2009)
- 6 S. Johal, M. Moran and K. Williams Breaking the constitutional silence: the public services industry and the Government The political quarterly Vol. 87 Issue 3 (2016)
- 7 Wang, H. et al (2018) Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review. Vol. 20, No. 2, pp. 293-316.
- 8 Whitfield, D. (2006), *ibid.*
- 9 Diefenbach, T. (2009) New Public Management in public sector organizations: the dark side of managerialistic ‘enlightenment’. Public Administration. Vol. 87, no 4. Pp 892-909.
- 10 Voss, E and Rego, R. (2019) Digitalization and Public Services: A Labour Perspective. Public Services International (PSI). Available at: <https://publicservices.international/resources/publications/full-report---digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>
- 11 European Commission (2018) A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>
- 12 Randma-Liiv, T. et al. (2017) Three decades, four phases. Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. International Journal of Public Sector Management Vol. 30 No. 6/7, 2017 pp. 595-605
- 13 *Ibid.*
- 14 Moury, C and Afonso, A. (2019) Beyond Conditionality: Policy Reversals in Southern Europe in the Aftermath of the Eurozone Crisis, South European Society and Politics, Vol. 24, No. 2, pp. 155-176
- 15 European Commission (2018), *ibid.*
- 16 *Ibid.*
- 17 *Ibid.*
- 18 *Ibid.*
- 19 Whitfield, D. (2006) A Typology of Privatisation and Marketisation. Essu Research Report No 1: <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2006/11/essu-research-paper-1-2.pdf>
- 20 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don’t work. The many advantages of the public alternative. Public Services International (PSI) : http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf
- 21 OECD (n.d.). Glossary: Outsourcing. Available at: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4950>
- 22 Julius DA (2008) Public Services Industry Review: Understanding the public services industry: How big, how good, where next?, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform.
- 23 S. Johal, M. Moran and K. Williams (2016) Breaking the constitutional silence: the public services industry and the Government The political quarterly Vol. 87 Issue 3
- 24 OECD. (2021). Government at a glance. <https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance.htm>

- 25 Goods and services used by government refers to contracting non-government actors to provide goods and services used directly by the government (like IT), while goods and services financed by government refers to providing goods and services to citizens (like healthcare, housing, transport or education.)
- 26 OECD. (2021). Expenditures on general government outsourcing as a percentage of GDP, 2019 and 2020 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/expenditures-on-general-government-outsourcing-as-a-percentage-of-gdp-2019-and-2020_9ccef27-en.
- 27 Trade Union Congress and New Economic Foundation (2014) Outsourcing Public Services: <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>
- 28 Weghmann, V. (2017) Employability and the rise of the no-wage economy: resistance to unpaid work in the United Kingdom. Nottingham University. [unpublished PhD thesis]
- 29 Arbogast, L. (2016) Migrant Detention in the European Union: A thriving Business. Migreurop and Rosa Luxemburg Foundation. Available at: <http://migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>
- 30 Privatisation of Migration & Refugee Services & Other Forms of State Disengagement, here https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PSI-EPSU%20Privatisation%20of%20Migration%20%26%20Refugee%20Services_EN.pdf
- 31 Arbogast, L. (2016) Migrant Detention in the European Union: A thriving Business. Migreurop and Rosa Luxemburg Foundation. Available at: <http://migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>
- 32 Ibid.
- 33 Fafo (2018) When the job is put out to tender. Outsourcing of cleaning services in the Armed Forces. [English Summary]. Available at: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/summaries/item/when-the-job-is-put-out-to-tender-outsourcing-of-cleaning-services-in-the-armed-forces>
- 34 Ibid.
- 35 Trygstad, S. C et al (2018). Renholdsbransjen sett nedenfra. Fafo-rapport 26. Available at: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/renholdsbransjen-sett-nedenfra>
- 36 Fafo (2018)
- 37 Interview with two representatives of NTL, interviewed by Vera Weghmann on the 24 June 2021.
- 38 Interview with two representatives of Fackförbundet ST, conducted by Vera Weghmann on 22 June 2021
- 39 Julius DA (2018) Public Services Industry Review: Understanding the public services industry: How big, how good, where next?. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform.
- 40 National Audit Office (2017) A Short Guide to Commercial Relations. National Audit Office. Available at: <http://nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-Guide-to-Commercial-relationships.pdf>
- 41 Davies, N. et al. (2018) Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK. Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/government-procurement>
- 42 HM Government (2012) The Civil service reform plan: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf
- 43 Walker, D. & Tizard, J. (2020) Out of Contract: Time to move on from the 'love in' with outsourcing and PFI. The Smith Institute. Available at: <https://www.smith-institute.org.uk/book/contract-time-move-love-outsourcing-pfi/>
- 44 House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (2017) After Carillion: Public sector outsourcing and contracting. House of Commons. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/748/748.pdf>
- 45 Ylönen, M., & Kuusela, H. (2019) Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. Governance. Vol. 32, no. 2, pp. 241–258.

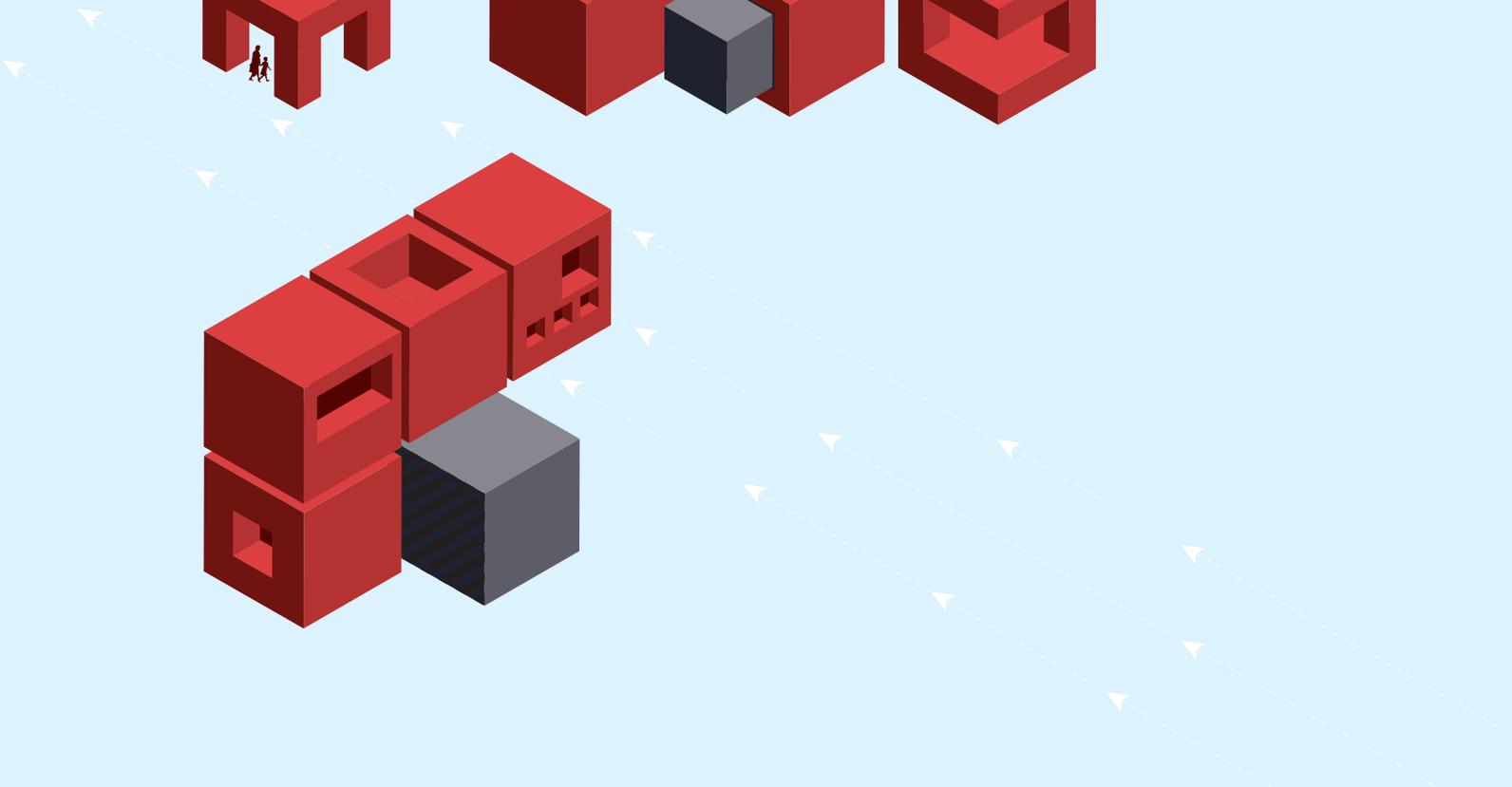
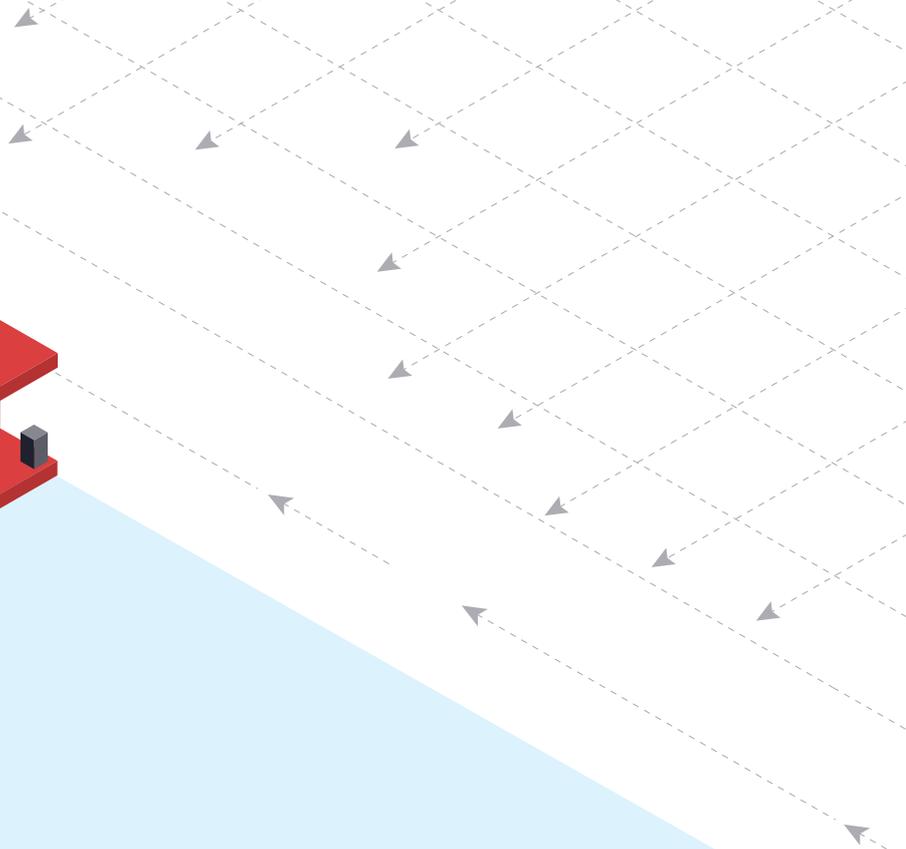
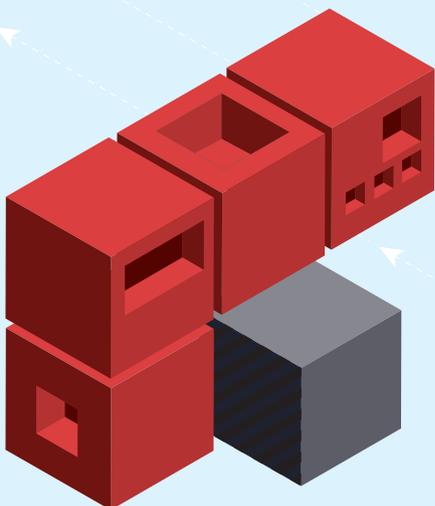
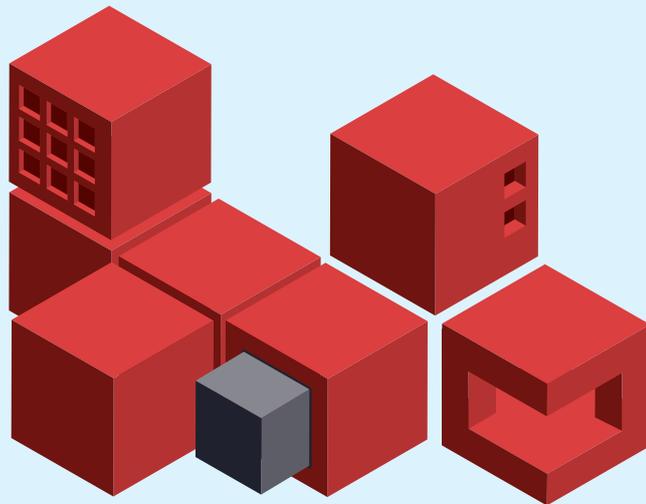
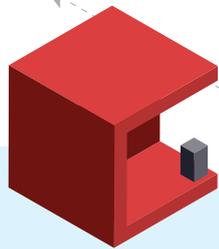
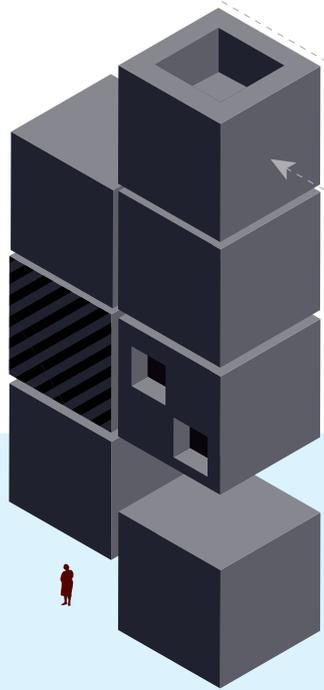
- 46 Strudy, A. et al. (2020) The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. *Public Administration*, pp.1-19.
- 47 Steiner, R. et al (2018) Consulting for the Public Sector in Europe. In: E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan: London.
- 48 Ibid.
- 49 Ibid.
- 50 Interview with a trade union representative from FNV union on the 21st of June 2021 conducted by Vera Wegmann.
- 51 Steiner, R. et al (2018) Consulting for the Public Sector in Europe. In: E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*.
- 52 Feaco (2019/2020) Survey of the European management consultancy. Feaco. Available at: https://feaco.org/sites/default/files/REPORT_FEACO_2019-20.pdf
- 53 Ibid.
- 54 MCW (06.08.2020) Consulting Sector ready to restore the UK Economy to growth. Available a: <https://www.mca.org.uk/press-releases/consulting-sector-ready-to-restore-the-uk-economy-to-growth>
- 55 Saint-Martin, D. (2012). Governments and management consultants: Supply, demand, and effectiveness. In M. Kipping & T. Clark (Eds.), *The Oxford handbook of management consulting*. Oxford, nY: Oxford University.
- 56 Interview with a representative of the Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, conducted by Wegmann on the 29th of June 2021.
- 57 Ball, SJ. (2009) Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the ‘competition’ state. *Journal of Education Policy*. Vol. 24, no.1, pp 83–99.
- 58 Souto-Otero, M. (2019) Private companies and policy- making: Ideological repertoires and concealed geographies in the evaluation of European education policies. *European Educational Research Journal*. Vol. 18, Iss. 1, pp.34-53.
- 59 Corporate Europe Observatory (2018) Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. Available at: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 60 Saint-Martin, D. (2012) Governments and management consultants: Supply, demand and effectiveness. In M. Kipping & T. Clark (Eds.), *The Oxford handbook of management consulting* (pp. 447–464). Oxford: Oxford University Press.
- 61 Hodge, G. and Bowman, D. (2006). The ‘consultocracy’: The business of reforming government. In G. Hodge (Ed.), *Privatisation and market development: Global movements in public policy ideas* (pp. 97–126). Cheltenham: Edward Elgar
- 62 van den Berg, C. et al. (2019). *Policy consultancy in comparative perspective: Patterns, nuances and implications of the contractor state*. Cambridge: Cambridge University Press
- 63 Financial Times. The curse of the consultants is spreading fast. 2017 <https://www.ft.com/content/ecfc46-34bc-11e7-99bd-13beb0903fa3>
- 64 Strudy, A. et al. (2020) The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. *Public Administration*, pp.1-19.
- 65 Mckinsey (2009) The case for government reform now. Mckinsey. Available at: mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/The%20case%20for%20government%20reform%20now/The%20case%20for%20government%20reform%20now.pdf
- 66 O’Mahoney, J. and Sturdy, A. (2016) Power and the diffusion of management ideas: The case of McKinsey & Co. *Management Learning*, Vol. 47, no.3, pp.247-265
- 67 MacDougall, I. (2018) How McKinsey Makes Its Own Rules. *New York Times*. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/12/14/sunday-review/mckinsey-ice-buttigieg.html>
- 68 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don’t work. *The many advantages of the public*

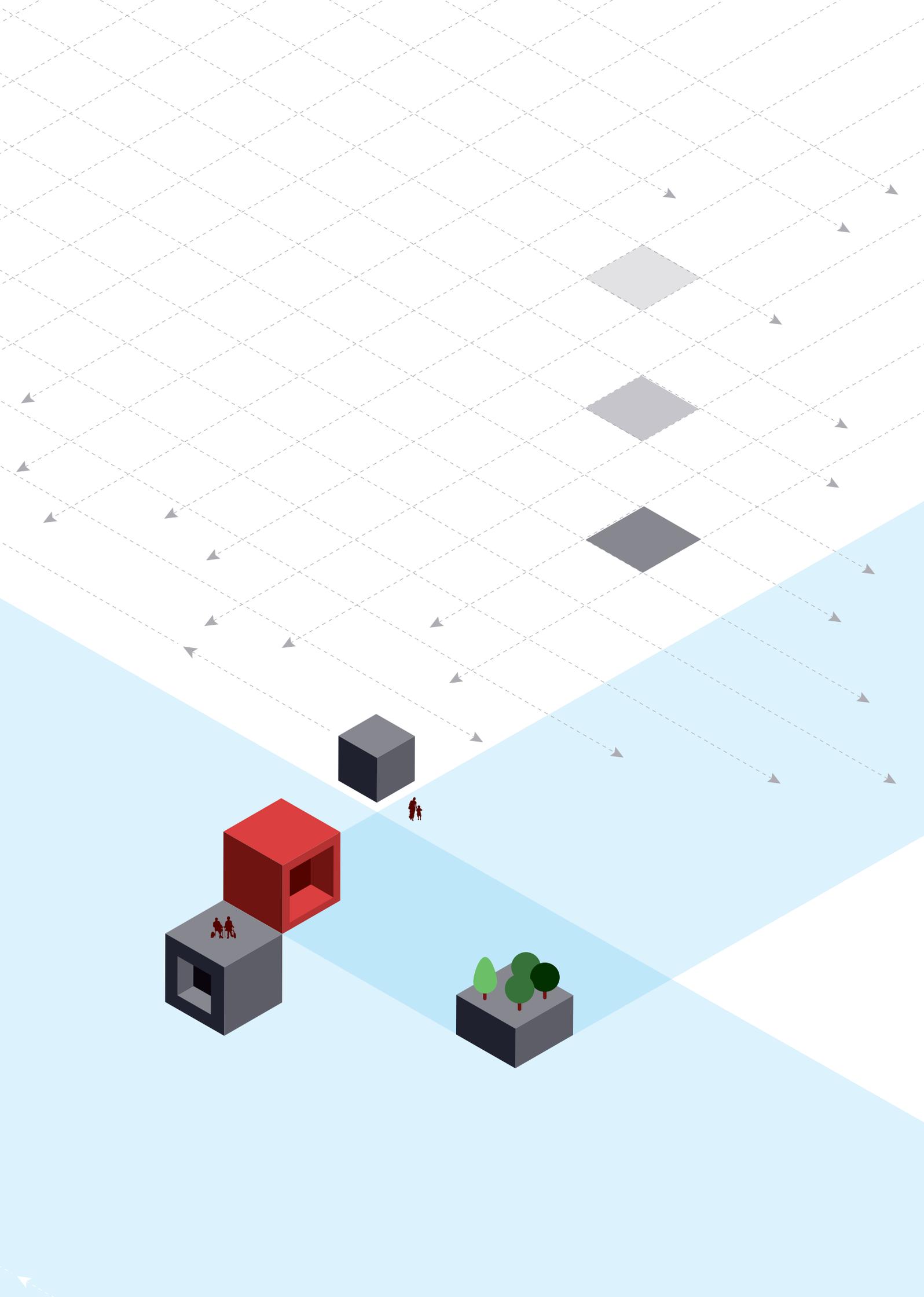
- alternative. Public Services International (PSI). Available at: https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf
- 69 Corporate Europe Observatory (2021) When the market becomes deadly. Corporate Europe Observatory. Available at: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2021-01/healthcare-privatisation-final.pdf>
- 70 Valero, J. (18.03.2021) EXCLUSIVE: Commission's ballooning bill with consultancy firms revealed. Euroactiv. Available at: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/exclusive-commissions-ballooning-bill-with-consultancy-firms-revealed/>
- 71 Ibid.
- 72 Ibid.
- 73 Ibid.
- 74 Corporate Europe Observatory. (2018). Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 75 Corporate Europe Observatory. (2018). Accounting for influence how the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>
- 76 <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/news-document/en/140683>
- 77 Interview with a trade union representative from ver.di union on the 21st of June 2021 conducted by Vera Wegmann.
- 78 Szymanski, M. (16.05.2019) Aufträge einfach durchgewinkt. Sueddeutsche Zeitung. Available at: <https://www.sueddeutsche.de/politik/berater-afaere-verteidigungsministerium-von-der-leyen-1.4450737>
- 79 Brant, M. (19.11.2020) Unter guten Freunden. Jungle World. Available at: <https://jungle.world/artikel/2020/47/unter-guten-freunden>
- 80 Zeit Online (13.01.2020) Daten auf Ursula von der Leyens Diensthandy vollständig gelöscht. Zeit Online. Available at: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/berateraffaere-ursula-von-der-leyen-handyydaten-geloescht?utm_referrer=https%25253A%25252F%25252Fwww.bing.com%25252F
- 81 Forsvarsmateriell (n.d.) MAST. available at: <https://www.fma.no/anskaffelser/virksohmetsprogrammet-mast>
- 82 Ibid.
- 83 Nouvel Obs. (2021). Des milliards dépensés pour se substituer à l'Etat. <https://www.nouvelobs.com/politique/20210627.OBS45815/des-milliards-depenses-pour-se-substituer-a-l-etat-enquete-sur-la-republique-des-consultants.html>
- 84 Braun, E. and De Villepin, P. (2020) How consultants like McKinsey took over France. Politico. Available at: <https://www.politico.eu/article/how-consultants-like-mckinsey-accenture-deloitte-took-over-france-bureaucracy-emmanuel-macron-coronavirus-vaccines/>
- 85 Godin, R. (2021) Accenture et McKinsey embauchés par l'Etat pour faire un milliard d'économies. Mediapart. Available at: <https://www.mediapart.fr/journal/economie/090221/accenture-et-mckinsey-embauches-par-l-etat-pour-faire-un-milliard-d-economies?onglet=full>
- 86 Ibid.
- 87 Nouvel Obs. (2021). Des milliards dépensés pour se substituer à l'Etat. <https://www.nouvelobs.com/politique/20210627.OBS45815/des-milliards-depenses-pour-se-substituer-a-l-etat-enquete-sur-la-republique-des-consultants.html>
- 88 Braun, E. and Momtaz, R. (06.01.2021) Use of consultancies for vaccine rollout sparks controversy in France. Politico. Available at: <https://www.politico.eu/article/french-government-defends-mckinsey-coronavirus-vaccine-rollout/>
- 89 Alderman, L. (2021) France's vaccine contracts with McKinsey lead to questions for Macron. The New York Times. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/02/22/world/frances-vaccine-contracts->

- with-mckinsey-lead-to-questions-for-macron.html
- 90 Bundesministerium Kunst, Kultur, oeffentlicher Dienst und Sport (n.d.) Ausgliederungen. Bundesministerium Kunst, Kultur, oeffentlicher Dienst und Sport. Available at: <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ausgliederungen/ausgliederungen.html>
- 91 Interview with a representative of the Gewerkschaft Öffentlicher Dienst by Vera Wegmann on the 29th of June 2021.
- 92 Ibid.
- 93 PSIRU report commissioned by EPSU *Why PPPs are still not delivering, 2020* https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PPPs_EN.pdf
- 94 Hall, D. (2014) Why Public Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative. Public Services International (PSI). Available at: http://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf
- 95 European Court of Auditors (2018) Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. European Court of Auditors. Special Report. Number 9.
- 96 Ibid.
- 97 Vadeika, d'urgence L. (10.08.2017) Modernization of Detention Facilities. Bnt. Available at: <https://www.bnt.eu/en/news/bnt-news/1413-modernization-of-detention-facilities?layout=bnt:news>
- 98 <https://investlithuania.com/wp-content/uploads/2017/12/PPP-in-Lithuania-overview.pdf>
- 99 The Baltic Times (17.01.2019) Lithuanian police to sign contracts on construction of Kaunas, Panevezys headquarters: https://www.baltictimes.com/lithuanian_police_to_sign_contracts_on_construction_of_kaunas__panevezys_headquarters/
- 100 Infra PPP (25.01.2017) Lithuanian Government greenlights police PPP projects in Kaunas and Panevezy. Infra PPP <https://www.infrappworld.com/news/lithuanian-government-greenlights-police-ppp-projects-in-kaunas-and-panevezys>
- 101 The Baltic Times (17.01.2019) Lithuanian police to sign contracts on construction of Kaunas, Panevezys headquarters: https://www.baltictimes.com/lithuanian_police_to_sign_contracts_on_construction_of_kaunas__panevezys_headquarters/
- 102 Cour des Comptes (French Court of Auditors), *La Politique Immobilière Du Ministère De La Justice - Mettre fin à la fuite en avant* https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171213-rapport-immobilier-ministere-justice_0.pdf, Rapport Public Thématique, December 2017.
- 103 Ibid
- 104 European Network on Debt and Development, *History RePPeated*, Eurodad, 3 October 2018. <https://www.eurodad.org/historyrepppeated>
- 105 OECD (2019) *Going Digital*, p. 41
- 106 Davies, R. (2015) eGovernment. Using technology to improve public services and democratic participation. European Parliamentary Research Service: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA\(2015\)565890_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf)
- 107 United Nations (2020) E-Government Survey. United Nations. Available at: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)
- 108 European Network of Public Employment Services.(2020) PES working group on new forms of work <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23234&langId=en>
- 109 Lethbridge, J. (2015) Digitalisation of local authority services in Europe. PSIRU. At: [European Public Service Union.DigitalisationLocalAuthorityServicesEurope.pdf](https://www.europeanpublicserviceunion.org/digitalisation-local-authority-services-europe.pdf)
- 110 Institute for Government (2019) Government outsourcing What has worked and what needs reform? Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/government-outsourcing-reform-WEB.pdf>
- 111 Lethbridge, J. 2020. Why public-private partnerships (PPPs) are still not delivering https://www.eurodad.org/why_public_private_partnerships_are_still_not_delivering

- 112 National Audit Office (2015) General Practice Extraction Service – Investigation. Available at: <https://www.nao.org.uk/report/general-practice-extraction-service-investigation/>
- 113 Ibid.
- 114 PSI (2017) Digitalization and public services: a labour perspective. Available at: <https://publicservices.international/resources/publications/full-report---digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>
- 115 Oostveen, Anne-Marie. (2010) Outsourcing Democracy: Losing Control of E-Voting in the Netherlands. Policy & Internet. Vol. 2: Iss. 4, Article 8 (2010)
- 116 Monsen, N. (2018) Tripartite cooperation and digitalisation in Norway <https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Summary-Info-Presentation-Monsen.pdf>
- 117 Powles & Hodson (2017) Google DeepMind and healthcare in an age of algorithms
- 118 Lethbridge, J. (2015) Digitalisation of local authority services in Europe. PSIRU. At: [European Public Service Union.DigitalisationlocalauthorityservicesEurope.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Summary-Info-Presentation-Monsen.pdf)
- 119 EPSU (2021) Unions in public finance take action over restructuring. European Public Service Union. Available at: <https://www.epsu.org/epsucob/2021-epsu-collective-bargaining-news-may-no10/unions-public-finance-take-action-over>
- 120 Serco. Trading update regarding Coronavirus. (2020) <http://serco.com/media-and-news/2020/trading-update-regarding-coronavirus>
- 121 PSI (2017) Digitalization and public services: a labour perspective. <https://publicservices.international/resources/publications/full-report---digitalization-and-public-services-a-labour-perspective?id=10382&lang=en>
- 122 Ibid
- 123 Guardian (2020). Covid test and trace: how does UK compare with other countries? <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/18/covid-test-and-trace-uk-compare-other-countries-south-korea-germany>
- 124 Politico. (2020). How consultants like McKinsey took over France <https://www.politico.eu/article/how-consultants-like-mckinsey-accenture-deloitte-took-over-france-bureaucracy-emmanuel-macron-coronavirus-vaccines/>
- 125 http://videos.senat.fr/video.2718291_61e4a9ec27513.auditions-plenieres-de-la-commission-d-enquete-sur-l-influence-croissante-des-cabinets-de-conseil-su
- 126 Bychawski, A. (2020). Politically connected firms were given 'high priority' for government COVID contracts, official report finds. <https://www.opendemocracy.net/en/dark-money-investigations/national-audit-office-investigating-uk-government-covid-contracts-after-cronyism-accusations/>
- 127 Plimmer, Gill. (2021). '£19b £19bn of UK Covid-related contracts awarded without seeking rival bids <https://www.ft.com/content/ca80611a-d020-4f17-ba99-c75350e1bed1>
- 128 Good Law project. (2021). PPE masks not fit for purpose <https://goodlawproject.org/update/ppe-masks-not-fit-for-purpose/>
- 129 <https://www.universitypressscholarship.com/view/10.7228/manchester/9781526110886.001.0001/upso-9781526110886-chapter-007>
- 130 <https://www.prnewswire.com/news-releases/dutch-vaccine-developer-intravacc-becomes-public-shareholding-company-effective-january-1--2021-301196947.html>
- 131 Fotiadis. (2020). As the pandemic subsides, Greeks will soon want answers on public finances <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/16/pandemic-greece-public-finances-covid-19>
- 132 Ibid.
- 133 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015) Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. European Journal of Industrial Relations 21(4): 295–313.
- 134 TUC. (2014). Outsourcing in the public sector. <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>

- 135 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015)
Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market
factors. *European Journal of Industrial Relations* 21(4): 295–313.
- 136 Mori, A., (2020). Employment relations in outsourced public services: Working between market and
state. In *Employment Relations in Outsourced Public Services* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, Cham.
- 137 Ibid.
- 138 Mailand, M. and Larsen, P.T., (2020). Danish public sector industrial relations and welfare services in
times of trouble. *Working under pressure*, p.73. https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%202_13.pdf
- 139 Mori, A., (2020). Employment relations in outsourced public services: Working between market and
state. In *Employment Relations in Outsourced Public Services* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan, Cham.
- 140 Grimshaw D, Rubery J, Anxo D, Bacache-Beauvallet M, Neumann L and Weinkopf C (2015)
Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market
factors. *European Journal of Industrial Relations* 21(4): 295–313.
- 141 Hall, David. (2006). "Trade unions and reform of public utilities: international perspective." PSIRU
Reports.
- 142 Lansdowne Road Agreement. (2016) [https://www.ops.gov.ie/actions/innovating-for-our-future/
innovation/service-delivery-models-sdm/external-service-delivery/lansdowne-road-agreement/](https://www.ops.gov.ie/actions/innovating-for-our-future/innovation/service-delivery-models-sdm/external-service-delivery/lansdowne-road-agreement/)
- 143 Ibid.
- 144 Trades Union Congress and the New Economics Foundation. (2014). [https://www.tuc.org.uk/sites/
default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf](https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf)
- 145 PCS. (2021). ISS staff in BEIS deliver impressive ballot result [https://www.pcs.org.uk/news-events/
news/iss-staff-beis-deliver-impressive-ballot-result](https://www.pcs.org.uk/news-events/news/iss-staff-beis-deliver-impressive-ballot-result)
- 146 Civil service news (2020). PCS demands better pay and conditions for Interserve workers at
government departments. [https://www.civilserviceworld.com/news/article/pcs-submits-joint-pay-
claim-for-all-interserve-workers-at-government-departments](https://www.civilserviceworld.com/news/article/pcs-submits-joint-pay-claim-for-all-interserve-workers-at-government-departments)
- 147 Interview, PCS
- 148 Nos. (2016). Cleaners now really employed by the Empire | Nos. [https://nos.nl/artikel/2083419-
schoonmakers-nu-echt-in-dienst-van-het-rijk](https://nos.nl/artikel/2083419-schoonmakers-nu-echt-in-dienst-van-het-rijk)
- 149 FNV. 2016. Witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking [https://www.fnv.nl/
getmedia/39ece065-f87d-46c4-b64a-5421ef8e5738/witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-
meer-samenwerking.pdf](https://www.fnv.nl/getmedia/39ece065-f87d-46c4-b64a-5421ef8e5738/witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf)
- 150 [witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf](https://www.fnv.nl/getmedia/39ece065-f87d-46c4-b64a-5421ef8e5738/witboek-Goed-publiek-werk-minder-markt-meer-samenwerking.pdf) (fnv.nl)
- 151 Ibid.
- 152 Interview with a representative of FNV, conducted by Vera Wegmann on the 21 June 2021.
- 153 Ibid.
- 154 Publikt. 2019. SCB avvecklar samarbetet med Evry. [https://www.publikt.se/nyhet/scb-avvecklar-
samarbetet-med-evry-21749](https://www.publikt.se/nyhet/scb-avvecklar-samarbetet-med-evry-21749)
- 155 Ibid.
- 156 Ibid.
- 157 Stach, H. (February 2020) Data storage as a federal responsibility – The Bundescloud.
eForvaltningskonferansen 2020 KI 09.: <https://www.youtube.com/watch?v=hxz2MIRQYBs>
- 158 O’Flynn, J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and
Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, pp. 353–366.







Le **PSIRU** mène des études sur la privatisation et la restructuration des services publics dans le monde, en s'intéressant plus particulièrement aux secteurs de l'eau, de l'énergie, de la gestion des déchets et des soins de santé. Il établit des rapports et gère une vaste base de données sur les entreprises multinationales concernées.

www.psiru.org



La **FSESP** est la **Fédération syndicale européenne des Services publics**, la plus grande des fédérations membres de la CES. 8 millions de travailleurs du service public de plus de 250 organisations syndicales en sont membres. Elle représente les travailleurs des secteurs de l'énergie, de l'eau et des déchets, des services sociaux et de santé et de l'administration locale et régionale dans tous les pays d'Europe, y compris ceux de la frange orientale de l'Union européenne. La FSESP est l'organisation régionale reconnue de l'Internationale des services publics (ISP).

www.epsu.org

