

Etats-Unis

Une régulation publique d'entreprises privées

De part ses origines historiques et la tradition juridique dont il procède, le modèle américain est souvent présenté comme l'opposé du modèle français. Les termes pour désigner les services publics sont révélateurs de la mission qui leur est impartie. Les services publics (et non le service public) sont appelés *public utilities*, ils ont une mission de *public interest* ou « d'intérêt général ». Aux Etats-Unis, la question de la défense des intérêts collectifs est traditionnellement présente dans les débats politiques mais les entreprises investies de ces missions sont généralement privées et leur cadre juridique relève de la jurisprudence.

L'organisation des *public utilities* : un modèle de régulation libéral

L'organisation générale des *public utilities* montre que la question de la prise en charge des intérêts collectifs par les pouvoirs publics est une préoccupation ancienne. Ce principe justifie que les règles applicables en cas de conflit diffèrent de celles opposables pour des intérêts privés. Le principe veut que ces compétences relèvent des Etats qui interviennent sur la réglementation ou la tarification. La notion de *public utilities* (service d'intérêt collectif) apparaît au XIX^e siècle (arrêt Munn). Ils recouvrent « les services qui rencontrent l'intérêt public et à ce titre sont justiciables d'un contrôle des prix et de la qualité par les pouvoirs publics » (Stoffaës, 1995). Cette jurisprudence sera étendue aux services en réseaux. En 1943, la notion de *public utilities* est précisée : « rencontrer l'intérêt public, être intimement lié à un processus de transport et de distribution, être soumis à l'obligation de fourniture universelle, à des conditions équitables et non discriminatoires, être dans une large mesure, protégé de la concurrence en raison de son statut de monopole ou de droits exclusifs conférés par les pouvoirs

publics » (Stoffaës, 1995). L'auteur souligne que les principes américains sont globalement identiques à ceux retenus en France : obligation de desserte, de continuité, égalité de traitement et de tarification. L'originalité américaine tient à d'autres aspects qui recourent l'une des questions posées par l'organisation des services publics européens : comment le libéralisme conçoit-il les services d'intérêt général ? Cette question recoupe celle du contrôle des monopoles privés, dans un contexte général de libre entreprise.

A l'exception du service des postes qui est géré par l'Etat fédéral, les autres *public utilities* sont organisés en réseaux relevant de l'initiative privée. Les pouvoirs publics se fixent ainsi comme mission de corriger d'éventuels effets négatifs du jeu des entreprises privées ou de contrer les excès du libéralisme. Les abus des monopoles privés sont contrôlés par une structure institutionnelle particulière : les commissions indépendantes de régulation sont mandatées au niveau fédéral ou au niveau des Etats par les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) afin d'assurer leur indépendance. Ces commissions interviennent sur la fixation des prix et l'organisation de la concurrence (fusions, autorisations d'entrée sur le marché). Elles ont, de plus, des pouvoirs de surveillance et d'injonction et peuvent aussi mener des enquêtes ou arbitrer des conflits.

Les services publics américains ont connu un développement important après la grande Dépression qui a accentué les mouvements de concentration. En 1932, le gouvernement Roosevelt s'attache à démanteler les puissants monopoles qui se sont constitués et à encadrer les *public utilities*. Les commissions fédérales de régulation concernent les chemins de fer depuis le XIX^e siècle (loi de 1887 qui a servi de référence pour toutes les Commissions de régulation des réseaux), les communications en 1934, l'électricité en 1935, le gaz en 1938 et ont été étendues à d'autres industries de réseaux (transports

routier et aérien...). Leurs pouvoirs de régulation ont été réformés et limités dans les années 1970 mais globalement, les principes de régulation des *public utilities* demeurent les mêmes : l'intervention des pouvoirs publics est destinée à protéger l'intérêt général, les principes de liberté d'entreprise et de libre échange. Onze commissions fédérales existent toujours actuellement (sur un total de 96 commissions).

Les réformes : dérégulation et reréglementation

Globalement, la régulation des *public utilities* a favorisé les grands investissements d'infrastructure en stabilisant le cadre réglementaire et en protégeant les réseaux. Le retournement de la politique gouvernementale date des années 1950 : les commissions de régulation sont alors accusées de favoriser les monopoles au lieu de les contenir (dans le domaine des télécommunications plus particulièrement). Le mouvement de dérégulation s'oriente vers une instauration de la concurrence (ou de décartellisation). Dans un esprit proche de la doctrine libérale, la contestation de la régulation s'est amplifiée après le premier choc pétrolier, dans un contexte de hausse des coûts et des prix (pour les entreprises électriques notamment).

Le service postal fait figure d'exception : il est géré par l'Etat fédéral, l'*US Postal Services* et les Etats ne peuvent pas intervenir sur son organisation (ouverture d'un bureau de poste par exemple). La réglementation de tous les services dépend de la *Postal Rate Commission* (niveau des tarifs, grilles... sauf pour les services internationaux), ses membres sont nommés par le président des Etats-Unis.

L'industrie électrique est traditionnellement organisée sur un schéma d'intégration verticale, selon une conception régionale et fragmentée (en 1900, le secteur électrique était composé de 3 300 entreprises). Actuellement, les 267 principales compagnies ont un statut juridique privé (*investor owned utilities* ou IOU's) et disposent d'un monopole de production, de transport et de distribution sur une zone géographique donnée sous le double contrôle de l'Etat fédéral et des Etats. Cette structure date de 1935, une loi antitrust (*Public Utility Holding Company Act*) a contenu la formation de holdings intégrées horizontalement (inter-Etat) et a organisé la production autour de concessions locales. Le système de régulation passe alors principalement par une multiplication d'entraves réglemen-

taires aux fusions et aux extensions des grandes firmes.

En 1978, face aux difficultés financières des entreprises mais aussi face aux problèmes d'approvisionnement suffisant à prix réduit, l'Etat fédéral est intervenu pour réorganiser la production et l'utilisation du secteur électrique. Une loi (*Public Utility Regulatory Act*) institue un nouveau statut d'entreprises indépendantes (les *Qualifying Facilities*, QFs) : « Les IOU's sont tenues d'acheter l'électricité des QFs à un prix garanti (...), placé sous l'égide des commissions de régulation des Etats » (Walrave, 1995).

La régulation de l'industrie électrique se caractérise par la coexistence de réglementations au niveau des Etats et au niveau fédéral. La production d'électricité a donc été libéralisée en 1978 par l'ouverture aux producteurs indépendants mais elle reste très réglementée par la Commission fédérale de réglementation de l'énergie (FERC) qui intervient sur les prix de vente entre les Etats. Les prix de détail sont fixés par chaque Etat. Le mouvement de dérégulation dans ce secteur a principalement consisté en le transfert du contrôle des prix des Etats vers l'administration fédérale. La persistance d'une forte réglementation dans ce secteur tend néanmoins à s'assouplir car l'approche fédérale de la régulation électrique est nettement plus libérale que celle des autorités locales.

L'ouverture à la concurrence concerne aussi **l'industrie du gaz** dont la production se caractérise par la multiplicité des producteurs. L'industrie gazière a longtemps été marquée par des problèmes d'organisation : pénuries entre 1969 et 1977 puis excédents entre 1977 et 1984 (le prix du gaz était alors trop élevé par rapport aux autres énergies concurrentes et induisait un excès d'offre par rapport à la demande).

Cette industrie est organisée à trois niveaux : la production/recherche, le transport et la distribution. Jusqu'en 1985, ces trois niveaux se concentraient dans les mains de monopoles locaux : « les producteurs vendaient directement leur gaz aux transporteurs sous des contrats de long terme à des prix fixés et les transporteurs vendaient le gaz aux distributeurs locaux et à des consommateurs industriels en intégrant le coût du transport » (Walrave, 1995). Des décrets de 1985 modifient ce système qui a ensuite été fortement libéralisée en 1992 sous l'impulsion de la Commission fédérale de réglementation de l'énergie. En 1993, les contrôles sur les prix à la

tête des puits ont été supprimés et la concurrence entre les producteurs s'est considérablement renforcée. Depuis 1994, les compagnies de *pipeline* intervenant entre les Etats doivent séparer les services de transport et de distribution. Cette organisation oblige les compagnies à vendre le gaz naturel par des filiales de vente séparées et a pour effet de limiter le monopole des compagnies de transport.

L'industrie du gaz naturel donc a été récemment fortement libéralisée, les structures de production, de transport, de propriété des gazoducs et de distribution sont atomisées et les prix sont régis par les mécanismes du marché (l'objectif étant d'éviter les situations de pénurie ou d'excédent observées dans le passé).

Par rapport aux autres grands pays industrialisés, les Etats-Unis (et le Canada) présentent la particularité d'avoir **un réseau de chemin de fer** privé, tant pour la gestion de l'infrastructure que pour les services. L'activité dominante est le transport de marchandise, le transport des voyageurs est très limité (ces services sont lents et chers comparativement aux lignes aériennes, sauf sur la côte est qui est très urbanisée). L'organisation des chemins de fer est ancienne : l'Etat fédéral est intervenu à la fin du XIX^e siècle pour régler une concurrence jugée néfaste pour l'économie et fixer les règles fédérales du commerce entre les Etats (loi cadre de 1887, *Interstate Commerce Act* qui crée la première Commission fédérale). La loi de 1981 (loi Staggers) donne aux compagnies de chemin de fer toute liberté pour fixer les tarifs, les salaires et abandonner les liaisons non rentables. Les chemins de fer sont toutefois réglementés par la commission du commerce inter-Etats (*Interstate Commerce Commission*, ICC) qui intervient sur les questions de fusion ou de tarification.

Les transports aériens forment l'un des domaines privilégiés des réformes : le mouvement de dérégulation a commencé en 1978 (*Airline Deregulation Act*) et s'est poursuivi dans les années 1980. Avant ce mouvement de dérégulation, le transport aérien était placé sous la tutelle fédérale du *Civil Aeronautics Board* (CAB) qui contrôlait les tarifs, les ententes entre les compagnies et attribuait les subventions. L'intervention de l'Etat fédéral s'appuyait sur la nécessité de maintenir des liaisons peu rentables, compensées par les bénéfices des lignes importantes.

L'influence du mouvement de réforme américain sur le reste du monde est à cet égard manifeste.

Le réseau aérien a été restructuré selon un système d'étoiles rattachées à certains grands aéroports. La réorganisation s'est traduite par des fermetures de lignes et d'entreprises, quelques baisses de tarifs sur les lignes les plus fréquentées mais aussi par un double mouvement de concentration des compagnies (95 % de l'ensemble du trafic est assuré par 7 transporteurs) et l'instauration d'un pouvoir de quasi-monopole de certains aéroports. Pour les consommateurs, ces restructurations ne se sont pas répercutées dans des avantages significatifs au niveau des tarifs : « il apparaît que les tarifs moyens n'ont pas baissé et que le nombre de passagers n'a pas augmenté à un rythme significativement différent de celui du passé » (Walrave, 1995).

La dérégulation des **télécommunications** a suivi celle des transports aériens mais ces réformes ont été davantage impulsées par la voie judiciaire que réglementaire ou législative. AT&T (American Telephone and Telegraph) détenait un pouvoir de monopole national qui a été contesté par des entreprises voulant s'insérer sur le marché. En 1984, ce monopole a été démantelé et les activités de courte et de longue distance ont été séparées. L'activité des entreprises de télécommunications demeure très réglementée, leurs tarifs et leurs profits étant contrôlés par la *Federal Communication Commission* et par des commissions des Etats. Les principaux prix (téléphone, abonnement...) sont négociés entre les concessionnaires et les autorités publiques qui veillent à ce que les profits restent « raisonnables ».

Emploi et syndicalisation dans les public utilities

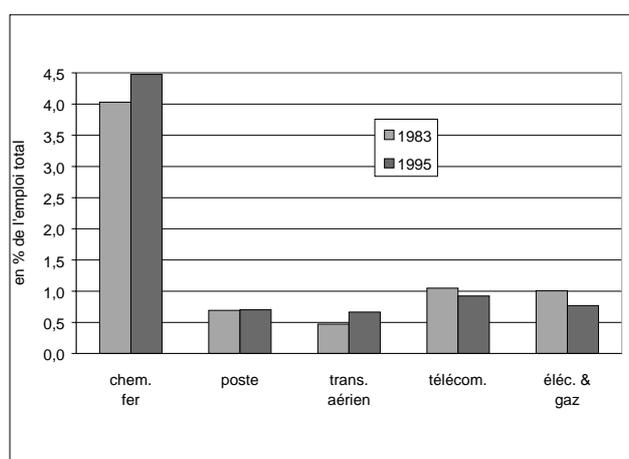
L'emploi dans les public utilities représente une part non négligeable de l'emploi total américain : 7,7 % en 1995. Dans cette section, nous comparons l'emploi et la syndicalisation sur la base de chiffres récents (1995) et de chiffres de 1983, date suffisamment reculée pour voir les tendances à long terme et avant les bouleversements de la réglementation dans la plupart des secteurs concernés.

Globalement, l'emploi dans les transports tend à se développer, tant dans les chemins de fer que dans les transports aériens. La décomposition par secteur montre que les chemins de fer occupent une place prépondérante : 4,5 % de l'emploi total, en sensible progression depuis 1983. Le volume de salariés travaillant dans les chemins de fer confirme

aussi l'importance de ce mode de transport des marchandises aux Etats-Unis.

Par contre, les effectifs dans les télécommunications ont enregistré une faible progression en volume qui se traduit par une diminution de leur place relative dans l'emploi. Dans l'énergie (électricité et gaz), les effectifs ont régressé (le nombre de salariés dans le secteur électrique se maintient mais il baisse nettement dans l'industrie gazière) et leur place dans l'emploi total a reculé par rapport à 1983.

Évolution de l'emploi dans les *public utilities*



Source : *Employment and Earning*, séries mensuelles, janvier 1983, janvier 1996

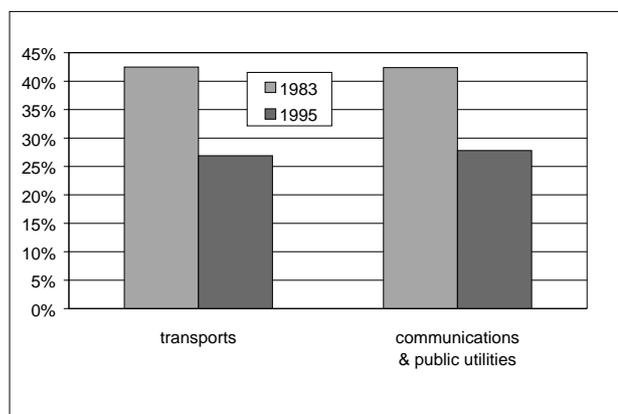
D'une manière générale, les *public utilities* américains sont depuis longtemps plus fortement syndiqués que le reste du secteur privé. L'ancienneté de ces secteurs, ainsi qu'une tradition de politique de personnel encourageant la stabilité de la main-d'œuvre (notamment des régimes de retraite d'entreprise), contribuent à expliquer la forte implantation syndicale. Elle peut aussi tenir à la situation de monopoles régionaux qu'occupaient ces secteurs. Dans une telle position, le patronat a moins tendance à combattre les syndicats car les hausses de salaires peuvent être facilement répercutées sur les prix.

Il faut mentionner que les relations professionnelles dans les chemins de fer et les transports aériens font l'objet d'une législation particulière éta-

blie en 1926. Celle-ci donne au gouvernement fédéral le pouvoir d'imposer aux négociateurs d'une convention collective une médiation par un conseil nommé par le président du pays. Ainsi, les syndicats peuvent-ils être obligés d'attendre les recommandations de médiateurs avant de déclencher une grève. C'est au nom de cette loi que le Président Reagan a pu renvoyer plusieurs milliers de contrôleurs aériens grévistes au début de son mandat en 1981, un des tous premiers actes de sa présidence.

Le découpage sectoriel des données disponibles sur la syndicalisation ne permet pas d'isoler complètement l'équivalent des services publics français. Le secteur « transport » comprend les camionneurs et les taxis, en plus des chemins de fer, transports aériens et transports publics urbains, donc il inclut des activités qui sont hors de notre champ. Un deuxième secteur, « communications et *public utilities* » comprend les télécommunications et le gaz, l'électricité et l'eau.

En 1983, les secteurs comprenant l'équivalent des services publics en France étaient encore plus fortement syndiqués que le secteur public américain. Les transports étaient syndiqués à 42,5 % en 1983. L'ensemble communications, gaz, électricité et eau était syndiqué à 42,4 %. En 1995, le taux de syndicalisation dans les transports était de 26,9 % et dans les communications, gaz, électricité et eau de 27,8 %. Le taux a baissé et il est passé en dessous de celui du secteur public (37,8 % en 1995) mais il reste nettement au-dessus de la syndicalisation pour l'ensemble du secteur privé (10,9 % la même année).



Source : *Employment and Earning*, numéros de janvier 1985 et 1996

Le cas des télécommunications

Nous avons choisi d'examiner plus en profondeur un secteur « d'utilité publique » aux Etats-Unis, celui des télécommunications (1). Une réforme de la législation fédérale concernant ce secteur, qui date du début de cette année devrait provoquer une concurrence accrue, ce qui pourrait aguerrir les compagnies américaines qui s'implantent déjà à l'étranger. La réglementation fédérale de ce secteur, comme celle des compagnies aériennes, peut être considérée comme une sorte de politique industrielle nationale destinée, entre autres objectifs, à faciliter l'expansion des compagnies américaines au-delà des frontières nationales.

Réglementation passée et présente dans les télécommunications

Les firmes des télécommunications aux Etats-Unis ont toujours eu un statut privé, tout en étant fortement réglementées aussi bien au niveau fédéral que dans chacun des Etats. Ces derniers ont commencé à instaurer des commissions chargées de contrôler les télécommunications dès 1907. En 1910, une commission fédérale, la ICC (*Interstate Commerce Commission*), s'est vu confier le contrôle des communications entre les Etats. En 1934, une commission fédérale spécifique au secteur a été créée, la FCC (*Federal Communications Commission*). Comme en ce qui concerne les autres *public utilities*, une intervention fédérale est fondée constitutionnellement sur le fait que les télécommunications traversent les frontières entre les Etats et concernent donc le commerce inter-Etats.

Sous l'égide de la FCC, AT&T, compagnie fondée au siècle dernier par l'inventeur du téléphone, Alexander Graham Bell, gérait le réseau public. Il garantissait à toutes les compagnies locales l'accès au réseau longue distance. Les compagnies locales étaient tenues d'offrir leurs services à travers tout leur territoire et, en retour, la réglementation fixait les tarifs en leur garantissant un taux de profit « raisonnable » sur un marché sans concurrence.

Il existait 22 compagnies régionales Bell à travers le pays. La société AT&T Long Lines assurait les connections longue distance aux compagnies locales et la société Western Electric manufacturait

l'équipement pour tout le système. L'ensemble, appelé le *Bell System*, jouissait d'un monopole « naturel » national et unifié à travers tout le pays.

Comme en France, le service local était subventionné en quelque sorte par le service longue distance. Les clients – entreprises et ménages – payaient le service local en dessous de son prix de revient alors que le service longue distance était facturé au-dessus. Ce système de prix rendait les compagnies vulnérables à une concurrence sur les services longue distance.

Dès 1968, le FCC a commencé à déréglementer en ouvrant à des concurrents le marché de l'équipement téléphonique utilisé par les clients.

En 1974, la firme MCI, créée en 1964, a porté plainte contre AT&T au nom des lois antitrusts américaines interdisant les cartels. MCI a reçu l'autorisation de la commission fédérale de construire son propre réseau longue distance et en 1975 la firme a commencé à concurrencer AT&T dans ce domaine. Le P.D.G. de AT&T a ensuite interdit à MCI des connections avec le réseau AT&T. En 1978, un juge fédéral a autorisé MCI à entrer sur le marché des communications longue distance.

En 1982, MCI a eu gain de cause dans son procès et le *Bell System* a été démantelé en 1984. AT&T a dû se séparer des 22 compagnies locales Bell. AT&T a retenu Western Electric, AT&T Long Lines et les laboratoires de recherche Bell. De manière à encourager la concurrence sur le marché des télécommunications longue distance, la FCC a obligé AT&T à maintenir des tarifs relativement élevés pendant les trois années suivant son démantèlement. Cet exemple montre à quel point la « déréglementation » des télécommunications est réglementée.

Les 22 compagnies Bell se sont restructurées en sept holdings régionales, appelées de manière familière les *Baby Bells*, par opposition à *Ma Bell* (« Maman » Bell), le nom familier du système antérieur au démantèlement. Ces structures n'avaient pas le droit d'entrer sur les marchés du service longue distance, d'information et de production d'équipements.

Le secteur des télécommunications peut être divisé en quatre sous-secteurs : les communications locales, le service longue distance, l'équipement téléphonique et la télévision par câble.

(1) Les informations sur les télécommunications présentées ici sont largement tirées du texte de Keefe et Boroff, 1994.

- L'essentiel des communications locales, ainsi que les communications sans fil, sont assurées par les sept compagnies régionales Bell, plus GTE, une entreprise qui n'était pas l'une des Bells d'origine. Il existe en outre de petites compagnies dans certaines localités.
- Le service longue distance est partagé par AT&T, MCI et Sprint. Le premier, avec 70 % du marché, est toujours dominant. MCI en a 20 % et Sprint 10 %.
- Actuellement, AT&T est le leader mondial sur le marché des équipements téléphoniques, mais des concurrents étrangers ont pénétré sur le marché américain, notamment l'entreprise française Alcatel (le numéro 2), l'entreprise allemande Siemens et l'entreprise canadienne Northern Telecom.
- La télévision par câble est dominée par TCI.

En février dernier, le Congrès a voté une loi (*Telecommunications Act*) qui revient sur certaines restrictions à la concurrence établies lors du démantèlement de AT&T. Désormais, les compagnies régionales Bell ont le droit d'assurer les services longue distance tandis que les compagnies spécialisées dans la longue distance, ainsi que les compagnies de télévision par câble, pourront assurer les services locaux. Ainsi, les compagnies régionales n'auront plus un monopole sur le service local.

Il existe toutefois certaines restrictions provisoires aux activités des compagnies régionales : pendant une période de trois ans elles ne pourront fournir des services longue distance qu'à travers une filiale séparée de la maison mère et elles n'auront pas le droit d'acheter un réseau par câble à l'intérieur de leur propre région. Ces restrictions permettront aux compagnies longue distance et de câble de prendre une longueur d'avance dans la concurrence.

En août, la FCC a précisé partiellement la réglementation qui encadrera cette nouvelle concurrence. Elle concerne notamment les prix que doivent payer les compagnies extérieures aux compagnies régionales pour l'accès aux réseaux locaux qu'elles utilisent pour acheminer les communications. Les compagnies régionales veulent être assurées d'un niveau de prix élevé. En effet, elles devront continuer à subventionner le service universel à bas prix qu'elles sont tenues de fournir aux résidents de leurs territoires. La commission fédé-

rale n'a pas encore fixé toutes les règles du jeu et d'autres changements sont à venir.

Au mois d'avril dernier, après la réforme votée par le Congrès, deux *Baby Bells*, suivies de deux autres ont annoncé leur décision de fusionner, ce qui ramènerait à cinq au lieu de sept le nombre des compagnies régionales. Des fusions sont prévues entre NYNEX et Bell Atlantic, tous les deux implantés dans le Nord-Est du pays, et entre SBC Communications et Pacific Telesis, le premier implanté au milieu sud du pays et le second sur la côté ouest, dans les Etats de Californie et de Nevada. (Les trois autres compagnies sont BellSouth, dans le sud est, Ameritech, au milieu au nord et US West Communications qui couvre le nord ouest.)

La logique derrière ces projets de fusion est que des compagnies plus grandes auraient plus de chances de pénétrer de nouveaux marchés, notamment ceux des communications longue distance et du téléphone sans fil. Reste à obtenir l'approbation des commissions de contrôle des télécommunications de chacun des Etats concernés, ce qui est loin d'être acquis d'avance. Des objections sont émises à une concentration plus prononcée dans le secteur et sur la base de l'idée selon laquelle les télécommunications seraient un domaine où la taille permet peu d'économies d'échelle.

Les relations professionnelles dans les télécommunications

Les compagnies du téléphone participaient au mouvement que les Américains ont appelé *welfare capitalism* ou « capitalisme-providence ». Il s'agit d'un ensemble de pratiques paternalistes utilisées par certaines grandes entreprises entre 1900 et la crise de 1929. Cela comprenait la mise en place de systèmes de protection sociale d'entreprise (pensions d'invalidité et de retraite, assurance médicale) et de services (écoles, dispensaires...). Dès 1913, AT&T a créé pour ses salariés un régime de retraite et d'invalidité, des congés payés et des indemnités journalières en cas de maladie. Le paternalisme ambiant lui a valu le surnom de *Ma Bell* (« Maman » Bell) parmi les salariés. La compagnie avait une réputation d'employeur sûr, qui ne licenciat jamais. Cette politique était constante malgré une augmentation forte de la productivité du travail (+ 6 % par an en moyenne entre 1950 et 1984). C'était un des facteurs du choix de cette compagnie pour beaucoup de salariés jusqu'à ce que l'ensemble soit démantelé.

Dans les années vingt, AT&T a créé des syndicats maison afin de prévenir l'implantation d'organisations de travailleurs indépendants de la direction, autre pratique courante chez les adeptes du « capitalisme providence ». Avec l'appui de la législation Wagner de 1935 interdisant les syndicats-maison, des syndicats plus indépendants ont réussi à s'implanter. Ils se sont réunis en 1938 pour former une organisation nationale très décentralisée et certains syndicats locaux restaient sous la coupe des directions. En 1947, ils ont fondé le *Communication Workers of America* (CWA), l'organisation prédominante dans le secteur jusqu'à aujourd'hui.

Les syndicats présents dans le secteur, qui comprenaient le IBEW (*International Brotherhood of Electrical Workers*) en plus de ceux qui allaient former le CWA, se battaient depuis la fin de années trente pour imposer au patronat des négociations nationales. Ils avaient réussi à partir de 1959 à imposer aux compagnies locales le principe de négociations suivant un seul modèle (*pattern bargaining*), principe qui était respecté sans être établi de manière formelle. Une grève nationale visant à formaliser le principe en 1968 a échoué. Après une autre grève nationale en 1971 les syndicats ont obtenu une garantie d'augmentations suivant les hausses du coût de la vie ainsi que l'obligation, pour l'ensemble des salariés non-cadres, de verser des cotisations syndicales.

En 1973, l'ensemble des compagnies ont accepté le principe de négociations collectives nationales sur les salaires, les prestations sociales et la sécurité de l'emploi. Les questions d'organisation du travail, horaires, procédures de réclamation, santé et sécurité, et aussi l'indemnisation pour congés maladie étaient négociées à un niveau local. Ce système de négociations à deux étages a tenu jusqu'à 1982. Pendant cette période de calme dans les relations professionnelles, patrons et syndicats menaient de concert une campagne contre la déréglementation.

Avec le démantèlement de AT&T, les directions des huit compagnies de téléphone –AT&T et les sept compagnies régionales Bell – ont refusé la négociation collective nationale. D'abord, AT&T a réussi à décaler la date de la renégociation de son contrat triennal par rapport aux compagnies régionales. Ainsi, la première négociation après le démantèlement a eu lieu le 31 mai 1986 à AT&T alors qu'elle a eu lieu le 9 août dans les autres compagnies. La date d'expiration des accords est un déterminant

clef de la capacité des syndicats d'imposer des conditions similaires dans les différents contrats.

Le CWA a essayé de maintenir la négociation nationale dans les compagnies Bell mais sans succès. La négociation s'est décentralisée. Depuis, elle est généralement à deux étages à l'intérieur de chacune des compagnies : d'abord, au niveau de la compagnie entière et ensuite au niveau des compagnies locales. La compagnie régionale Ameritech fait exception : la négociation y a lieu seulement à une échelle locale. Il existe une tendance vers une négociation par type d'activité, donc par division, plutôt que pour l'ensemble des salariés.

Le syndicat CWA a réussi tout de même à imposer une négociation plus ou moins sur le mode de l'accord modèle (*pattern*). Les accords négociés à AT&T constituent le modèle dans une certaine mesure pour les compagnies régionales, surtout en matière de salaires. Seul NYNEX en 1989 et 1991 a rompu avec le modèle commun, le syndicat ayant obtenu, à la suite de grèves, des augmentations de salaire plus proches des augmentations des prix que dans les autres compagnies et le maintien d'une assurance médicale permettant aux salariés de consulter le médecin de leur choix.

Globalement, le démantèlement de grandes entreprises monopolistiques est néfaste pour le mouvement syndical. La centralisation facilite l'organisation de grande envergure, donnant plus de poids aux syndicats, tandis que la décentralisation permet à certains employeurs d'échapper complètement à la syndicalisation et à d'autres d'isoler les syndicats d'entreprise les uns des autres.

Emploi et syndicalisation depuis le démantèlement de AT&T

AT&T a commencé à réduire l'emploi à partir de son démantèlement en 1984. La compagnie a procédé en encourageant les retraites précoces et les départs volontaires mais aussi par des licenciements. En licenciant, la compagnie a rompu avec une longue tradition, ce qui a cassé son image historique d'employeur sûr. Entre 1984 et 1991, l'emploi dans cette compagnie a baissé de 32 % aux Etats-Unis, passant de 373 000 à 254 000.

Les Bell régionales ont commencé à réduire l'emploi en 1991, surtout à travers des départs volontaires. L'emploi total dans les sept *Baby Bells* s'est réduit de 12 % entre 1984 et 1991, passant de 588 000 à 517 000.

Le taux de syndicalisation est très élevé dans les compagnies de téléphone. Dans l'ensemble des *Baby Bells*, il était de 65 % en 1991.

La proportion de salariés syndiqués est toutefois devenue plus faible à AT&T. En 1990, ils représentaient 46 % de l'ensemble des salariés, contre 67 % en 1984. Une bonne partie de la baisse est due sans doute au fait que la proportion de cadres (*management*) a crû sur la période, les cadres n'ayant pas le droit de se syndiquer aux Etats-Unis. Ils constituaient 30 % du personnel en 1984 contre 46 % en 1990. Si l'on rapporte le nombre d'adhérents au nombre de non-cadres, le taux de syndicalisation serait proche de 100 % : 96 % en 1984 et 94 % en 1990. L'accroissement de la proportion de cadres peut correspondre à une réelle augmentation des qualifications dans l'entreprise, mais il peut également provenir d'une stratégie patronale destinée à réduire le pourcentage du personnel pouvant se syndiquer. De fait, les suppressions de postes ont principalement concerné les emplois dans le bas niveau de l'échelle des qualifications.

Les syndicats sont généralement peu implantés dans les entreprises moins anciennes que celles de l'ancien *Bell System*. Ainsi, MCI et Sprint, les deux concurrents majeurs de AT&T pour le service longue distance, avec un ensemble de 40 000 salariés, ne sont pas syndiqués. Les compagnies de câble emploient quelques 108 000 salariés qui pourraient se syndiquer (non-cadres) mais seulement environ 5 % d'entre eux sont adhérents. La compagnie de câble la plus grande, TCI, combat de manière particulièrement agressive les syndicats. Elle a organisé avec succès plusieurs élections de « désyndicalisation » auprès de groupes de travailleurs qui étaient syndiqués antérieurement.

D'une manière générale, les transformations des télécommunications ont été néfastes pour le mouvement syndical. Le démantèlement de la compagnie nationale a facilité une décentralisation des

négociations collectives, ce qui a contribué à réduire le pouvoir des syndicats. L'ouverture du secteur à une certaine concurrence a incité les employeurs à contenir leurs coûts salariaux et donc à s'opposer aux syndicats plus qu'auparavant.

*

Plus globalement, la dérégulation américaine présente un bilan mitigé : dans les transports et le gaz, la réglementation a été allégée tandis qu'elle s'est complexifiée dans les télécommunications. En outre, elle a plutôt encouragé le mouvement de concentration dans le secteur du transport aérien. Globalement, les commissions publiques de régulation qui interviennent dans de nombreux secteurs limitent les marges de manœuvre et contribuent à re-réglementer les activités de ces services. De fait, la dérégulation passe par un mouvement de re-réglementation et, à cet égard, C. Stoffaës (1995) préfère parler de nouvelles formes de régulation qui combinent trois éléments : des changements de statut des organismes gestionnaires des réseaux, des introductions partielles de la concurrence et des modifications de la réglementation.

Lucy apROBERTS, Laurence LIZÉ

Bibliographie :

Stoffaës, C., 1995, *Services publics, question d'avenir*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, ed. Odile Jacob.

Walrave, M., (ed.), 1995, *Les réseaux de services publics dans le monde*, Commissariat Général du Plan.

Keefe, Jeffrey et Karen Boroff, 1994, « Telecommunications Labor-Management Relations after Divestiture », pp. 303-370, in Paula B. Voos (ed.) *Contemporary Collective Bargaining in the Private Sector*. Madison, Wisconsin : Industrial Relations Research Association.

Autres sources :

Business Week, *Employment and Earnings*, *Financial Times*, *Les Echos*, *The Economist*, *Le Monde*, *The New York Times*