

Les relations professionnelles dans les services publics

Les monographies de ce numéro font ressortir la diversité des structures juridiques et économiques des services publics dans les différents pays européens. Ces différences sont surtout le résultat des spécificités historiques nationales de la constitution de ces services. Un double mouvement de déréglementation et de privatisation affecte actuellement tous les pays, mais avec des rythmes, des intensités et des combinaisons différenciés. Il y a, en revanche, un domaine où il y a non seulement des convergences récentes, mais aussi des similitudes plus anciennes, c'est celui des relations professionnelles.

Une syndicalisation supérieure à la moyenne

Lorsque nous parlons de similitude des formes de relations professionnelles nous ne parlons pas des structures juridiques de la représentation et de la négociation, pour lesquelles on constate les mêmes diversités nationales que pour les services publics eux-mêmes. La similitude tient d'abord à la force des syndicats en pré-

sence. En Europe, mais aussi dans d'autres pays du monde, les syndicats sont généralement mieux implantés dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette spécificité du secteur public a été confirmée par l'étude comparative de la syndicalisation dans les pays de l'OCDE menée par J. Visser (2). L'auteur a comparé le taux de syndicalisation dans le secteur public avec celui du « secteur marchand ». Dans presque tous les pays analysés, les taux de syndicalisation dans le secteur public sont nettement supérieurs à ceux du secteur privé. Les différences sont particulièrement nettes dans les pays où le taux de syndicalisation générale est faible, tels que la France, les Etats-Unis, le Japon ou la Suisse. Dans ces pays, le taux de syndicalisation atteint le double ou plus de celui du secteur privé. En revanche, dans les pays qui atteignent le sommet de la syndicalisation, tel que la Suède avec un taux supérieur à 80 %, les différences avec le secteur public sont insignifiantes (3). L'étude n'analyse pas les raisons de cette différenciation, mais on peut aisément faire l'hypothèse que c'est la moindre hostilité de l'Etat, comparé aux entreprises du privé, face au syndicalisme, qui lui a permis de s'implan-

(1) Lefresne F., « Privatisation et accroissement des inégalités », IRES, *Chronique Internationale* n°33, mars 1995.

(2) « Tendances de la syndicalisation », *Perspectives de l'emploi* (OCDE), juillet 1991.

(3) Pourtant, les syndicats suédois ont réussi à pousser le taux de syndicalisation dans le secteur des télécommunications à 97 %.

ter plus facilement dans ce secteur et de consolider ensuite cette implantation à travers des garanties contractuelles ou légales.

Un pays, d'ailleurs non pris en compte par Visser, fait exception. Il s'agit de la Belgique. Une étude belge (1) indique un taux de syndicalisation dans les services publics aux alentours de 60 %, ce qui est inférieur au taux de syndicalisation global, qui se situe autour de 80 %. La dynamique de la syndicalisation dans ce pays s'avère principalement portée par les catégories ouvrières (s'approchant d'un taux de 100 %), alors que les services publics subissent, à l'inverse, un mouvement de désyndicalisation.

Cette comparaison reste assez grossière, car elle concerne l'ensemble du secteur public et non pas les quatre services publics « en réseau » (postes, télécommunications, énergie, transports) retenus dans ce numéro (2). Les données fragmentaires à notre disposition confirment cependant pour ces quatre secteurs les tendances générales précédemment analysées. Dans les pays pour lesquels nous disposons de statistiques détaillées, le taux de syndicalisation de ces secteurs est globalement plus élevé que la moyenne nationale. Il est même généralement plus élevé que la moyenne du secteur public. C'est le cas en Allemagne, où le taux de syndicalisation dans les chemins de fer, la poste, les télécommunications dépasse 80 %, alors qu'il est inférieur à 50 % dans le secteur public pris globalement et à 40 % dans l'ensemble de l'économie (3).

La situation est similaire en Grande Bretagne (4). En 1995, la syndicalisation dans les chemins de fer publics atteint 84 %, celle dans les services postaux publics également 84 %. Le taux est de 61 % dans l'ensemble du secteur public, mais seulement de 32 % dans l'ensemble de l'économie et de 21 % dans le secteur privé (5). Même dans les services publics récemment privatisés, le taux de

syndicalisation se maintient à un niveau au-dessus de la moyenne. Il est encore de 75 % dans la production et la distribution électrique, de 70 % dans le secteur du gaz et de 55 % dans les télécommunications. Ce dernier taux indique toutefois que l'écart est en train de se creuser avec le secteur postal qui avait autrefois un taux de syndicalisation proche de celui des télécommunications (6).

Des pratiques de négociation et de concertation

Dans les entreprises de service public, un taux élevé de syndicalisation va généralement de pair avec un style particulier de relations professionnelles, caractérisé par une forte institutionnalisation de la représentation et de la négociation, ainsi qu'une forte régulation de la relation du travail. Il est difficile de dire si c'est la syndicalisation qui a engendré l'institutionnalisation ou l'inverse. Pendant toute une période historique, les deux se sont confortées mutuellement. Grâce à cette institutionnalisation et aux procédures de négociation, les syndicats ont eu une influence importante sur les conditions de travail et de rémunération. Parfois ils sont même systématiquement consultés, de façon formelle ou informelle, sur des questions de gestion de l'entreprise et de l'organisation des services. Ce sont ces pratiques « consensuelles » qui sont aujourd'hui mises en cause et « dérégulées » par un style plus agressif de management, dont la privatisation ne constitue qu'un vecteur parmi d'autres.

Le choix du pragmatisme

Les syndicats se sont généralement focalisés sur la question de la privatisation, considérant

(1) E. Arcq, « Le taux de syndicalisation 1982-1991 », in : *Courrier hebdomadaire* (CRISP) n°1386, Bruxelles 1993.

(2) J. Visser englobe les sous-secteurs suivants dans sa définition du « secteur public » : administrations publiques, police, enseignement, santé, protection sociale, transports publics, distribution d'énergie, services postaux. En sont exclues les entreprises nationalisées, la production d'énergie et les télécommunications.

(3) L'étude de Visser rend compte de la situation en Allemagne de l'Ouest en 1988 avant la réunification de 1990. La syndicalisation de l'Allemagne réunifiée a ensuite connu une hausse rapide, suivie d'une érosion continue. Les taux de la syndicalisation dans l'Allemagne réunifiée se rapprochent actuellement de ceux de l'Allemagne de l'Ouest avant 1990.

(4) Cf. M. Cully et S. Woodland, « Trade union membership and recognition : an analysis of data from the 1995 Labour Force Survey », *Labour Market Trends*, mai 1996.

(5) L'étude précitée est fondée sur une enquête annuelle qui ne permet de distinguer entre secteurs public et privé qu'à partir de 1993. Une confrontation avec l'étude de Visser indique que, dans la phase actuelle de la chute générale de la syndicalisation, elle résiste mieux dans le secteur public que dans le privé.

(6) La syndicalisation est cependant très différente d'une entreprise à l'autre. Ainsi elle est très élevée (avec un taux supérieur à 80 %) chez British Telecom, alors qu'elle est inexistante dans la nouvelle compagnie Mercury.

qu'elle constitue le danger et la ligne d'attaque principales contre eux-mêmes et contre les salariés. Ils ont alors mobilisé les salariés contre ces projets de privatisation. Ainsi, il y eu des grèves très suivies et très longues, comme celle contre la privatisation de British Telecom en 1987 ou celle contre le changement de statut de la Deutsche Bundespost en 1994. Ces grèves n'ont pas pu empêcher la mise en œuvre de ces projets et elles sont restées isolées. Dans les deux pays, leur échec a contribué à réorienter les stratégies syndicales dans le but d'obtenir, à travers la négociation, un certain nombre de garanties sociales, plutôt que d'attaquer directement le processus de privatisation lui-même.

En Grande-Bretagne, la confrontation très dure entre direction et syndicats chez British Telecom, qui a constitué le point de départ des privatisations britanniques, a occulté le fait que la privatisation s'est effectuée dans un cadre très différent dans d'autres entreprises (1). Ainsi, à British Gas, la direction a pris soin de ne pas modifier son style « doux » de relations avec les syndicats pendant la privatisation. D'ailleurs, même à British Telecom, direction et syndicats ont finalement abandonné la confrontation directe et sont revenus à des relations plus pragmatiques, alors même que la direction annonçait un plan de réduction des effectifs. Cette réduction s'est en fin de compte réalisée, mais sur la base d'un accord avec les syndicats qui privilégie les préretraites et les départ volontaires, en excluant les licenciements secs.

Dans la plupart des autres pays européens, la confrontation entre syndicats et gouvernements (et/ou directions) sur des projets de privatisation et de dérégulation n'a pas eu la même intensité qu'en Grande-Bretagne au début du programme de privatisation. La première raison en est que les gouvernements de ces pays ont fait preuve d'une plus grande modération et d'un certain pragmatisme dans la mise en œuvre de leur politique de privatisation, privilégiant la manière progressive du cas

par cas. A cela correspondait souvent une attitude plus modérée et également plus pragmatique des syndicats qui ont préféré négocier des compromis pour atténuer les effets sociaux.

Ce pragmatisme n'exclut pas une mobilisation initiale des salariés contre les projets de privatisation, comme en Allemagne et en Espagne. Mais cette mobilisation a plutôt servi de monnaie d'échange pour obtenir des garanties sociales, en contrepartie du rétablissement de la paix sociale mais aussi en contrepartie de concessions sur la flexibilité interne (2).

Deux mouvements syndicaux se distinguent par un soutien actif aux projets de privatisation ou de déréglementation. C'est d'abord le syndicalisme italien qui a soutenu les projets de privatisation des grandes entreprises publiques élaborés par des gouvernements de centre-gauche. En Italie, comme d'ailleurs en Espagne, la constitution d'un grand secteur public n'est pas associée à des conquêtes des partis de gauche et du mouvement syndical comme en France ou en Autriche (3). Les trois confédérations syndicales italiennes considèrent que les privatisations peuvent servir l'intérêt général, en stimulant l'amélioration de la qualité des services, renforçant ainsi la capacité compétitive des entreprises, tout en diminuant les déficits publics (4).

Pour le mouvement syndical suédois, il s'agissait davantage de se situer par rapport à des projets de déréglementation que de privatisation. Il ne s'oppose pas par principe à ces premiers, car le gouvernement « ami » social-démocrate l'a assuré de sa volonté de ne pas procéder à des privatisations et les syndicats ont, là aussi, réussi à négocier des garanties pour l'emploi.

Pressions managériales

Il serait cependant erroné de conclure de ce tableau que les privatisations et dérégulations n'auraient finalement que peu d'influence sur

(1) Cf. T. Colling et A. Ferner : « Privatization and Marketization », in : P. Edwards (ed.), *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*, Oxford (Blackwell) 1995 ; A. Ferner et T. Colling, « Privatization, Regulation and Industrial Relations », *British Journal of Industrial Relations*, Septembre 1991.

(2) Il n'y a, pour le moment, aucune augmentation générale, statistiquement mesurable, de la conflictualité apparente pour l'ensemble des pays et entreprises concernés.

(3) En Italie, c'est le gouvernement fasciste qui a créé les fondements du secteur public. Le secteur public espagnol a été créé par le gouvernement franquiste.

(4) En revanche, les fédérations syndicales directement concernées par les privatisations ont une attitude beaucoup plus nuancée, voire critique par rapport aux projets gouvernementaux, soutenant parfois la résistance des anciennes équipes dirigeantes des entreprises publiques. L'hostilité à ces projets est encore plus forte parmi les syndicats autonomes et les « comités de base », qui sont très fortement implantés dans certains secteurs comme les chemins de fer.

les relations professionnelles qui continueraient inévitablement leurs chemins habituels. Au contraire, dans les services publics de tous les pays, des changements importants se dessinent dans les relations du travail, même si ces changements participent d'un mouvement plus général qui concerne l'ensemble de l'économie.

Les syndicats sont confrontés à des stratégies patronales qui visent une décentralisation de la négociation collective et une relation directe avec les salariés, de façon à les « impliquer » par rapport aux objectifs de l'entreprise, notamment dans les relations avec les « clients ». Tout se passe comme si un des domaines qui faisait traditionnellement l'objet d'une concertation avec les syndicats retombait ainsi dans les prérogatives patronales. Enfin, les entreprises de service public pratiquent très largement une politique de suppression et de flexibilisation de l'emploi, censée améliorer les performances économiques et financières (1).

Les conséquences des privatisations et dérégulations sur les relations professionnelles sont loin d'être univoques d'un pays à l'autre, ou à l'intérieur d'un même pays. Les cas de relations plus pragmatiques de négociation de compromis sont cependant de plus en plus nombreux par rapport aux situations d'affrontement systématique. Comment peut-on

expliquer cette évolution ? Pour Ferner et Colling (art. cit.) c'est le résultat d'un double mouvement contradictoire. D'un côté, les entreprises essaient d'améliorer leurs performances en supprimant des emplois. Cela entraîne fréquemment un climat social d'insécurité, de peur et de démotivation. Or, de l'autre côté, pour remplir leur nouvelle mission d'amélioration de la qualité du service et de rapprochement avec les « clients », les entreprises ont, plus que jamais, besoin de la collaboration active de leurs salariés. Si la première tendance entraîne un affrontement avec les syndicats, la deuxième favorise, au contraire, un rapprochement.

Les effets de la privatisation sur cette contradiction ne sont pas aussi clairs que l'on aurait tendance à le croire. Ferner et Colling relèvent le paradoxe selon lequel la privatisation achevée peut, dans certain cas, accélérer la deuxième tendance, à savoir la recherche d'une plus grande collaboration avec les salariés et les syndicats, alors que dans la phase initiale de la privatisation, les directions se trouvent, en raison de leur dépendance par rapport au pouvoir politique, embrigadées dans un combat à caractère idéologique qui met au premier plan la réduction des effectifs et la marginalisation des syndicats.

Udo REHFELDT

(1) Ces observations ressortent d'un certain nombre d'analyses comparatives. Cf. le rapport de Y. Moreau, *Entreprises de service public européennes et relations sociales. L'Acteur oublié*, (Eds. A.S.P.E.) 1996 (à paraître) ; S. Negrelli et T. Treu, « Stato, mercato, management e relazioni di lavoro nelle telecomunicazioni europee », in M. Alcaide Castro et al., *Relazioni di lavoro e telecomunicazioni in Europa*, Milan (F. Angeli) 1991 ; pour la Grande-Bretagne cf. les articles cités de Ferner et Colling.