

## Négociier dans les services publics : dimensions procédurales et stratégiques \*

*Udo REHFELDT et Catherine VINCENT \*\**

---

Depuis le début des années 80, l'objectif de modernisation des services publics est réaffirmé avec insistance par les gouvernements successifs, que ce soit dans le but de maîtriser les dépenses publiques ou dans celui d'améliorer la qualité ou l'efficacité de ces services. Les formes des transformations des services publics sont multiples (ouverture à la concurrence, privatisation, réforme de structure, déconcentration des décisions administratives) mais ont toutes des répercussions importantes sur la gestion des personnels et les relations de travail. Pour l'ensemble des responsables publics, il est évident que cette modernisation ne peut se faire qu'au travers du dialogue social car tous reconnaissent que les agents doivent adhérer aux nouvelles missions et réformes de l'Etat. On peut aussi y voir le résultat du fait que les organisations syndicales, pour des raisons historiques, se sont constituées en force incontournables dans les services publics, particulièrement en France où elles sont nettement mieux implantées que dans le secteur privé. C'est la force numérique et institutionnelle des organisations syndicales qui explique probablement pourquoi peu de réformes ont été mises en œuvre en attaquant frontalement les syndicats. Au contraire, la plupart des administrations (ou directions d'entreprise) ont, à des moments et à des niveaux divers, cherché à obtenir un minimum d'accord avec les organisations syndicales. C'est du moins l'impression qui ressort de l'analyse comparative des prati-

---

\* Ce texte reprend la synthèse des travaux du séminaire sur les services publics (Rehfeldt, Vincent, 2002) et y développe des analyses menées dans le cadre du programme de recherche de l'IRES sur les relations professionnelles dans le secteur public.

\*\* Chercheurs à l'IRES.

ques dans certains services publics marchands (transports, télécommunications, énergie...) (Rehfeldt, 1996). On rencontre souvent dans ces expériences étrangères une certaine conjonction entre des directions qui souhaitent éviter que les transformations s'opèrent dans un environnement d'hostilité du personnel et des syndicats qui sont disposés à négocier des compromis pour atténuer les effets sociaux des restructurations.

Pour de nombreuses raisons, ces pratiques ne sont évidemment pas transposables sans médiation dans la fonction publique française, ni même dans la plupart des services publics hexagonaux. La plus évidente est que, d'un point de vue juridique, la négociation collective – que l'on peut définir comme le processus aboutissant à une convention ou un accord s'imposant au moins à leurs signataires – n'a pas de place dans la fonction publique française où les fonctionnaires sont dans une « situation statutaire et réglementaire »<sup>1</sup> vis-à-vis de leur employeur et non pas contractuelle comme dans le secteur privé. Il en va de même dans les entreprises publiques à statut où l'on a « un certain type de relations de travail construites autour de l'acte administratif »<sup>2</sup>. Une des voies récemment explorée de réforme du dialogue social au sein de l'Etat consiste à y introduire des modalités empruntées au secteur privé. Sur ce plan, les entreprises publiques à statut constituent manifestement un laboratoire. Entrées formellement dans le champ de la négociation collective, elle sont les premières concernées par le rapprochement des modèles publics et des modèles privés de relations professionnelles. Cette hybridation des modèles s'étend maintenant au cœur du service public, à la fonction publique (I). Les mutations du rapport entre loi, contrat collectif et contrat ou statut individuel se posent désormais dans le public comme dans le privé bien que sous des formes différentes. Ces tentatives de rapprochement ne concernent pas que les conditions procédurales de production des normes mais également leur contenu substantiel comme on a pu le voir dans le dossier des retraites. A l'inverse, des propositions faites pour le privé comme celles de « droits de tirages spéciaux » (Supiot, 1999), de « contrat d'activité » (Boissonat, 1995) ou, tout récemment, de « sécurité sociale professionnelle » mise en avant par la CGT s'inspirent, d'une certaine manière, du modèle public de garanties statutaires plutôt que contractuelles.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la réalité de l'existence d'un modèle pur de relations de travail spécifiques au public et d'une nature radicalement distincte de celle du privé. Depuis 1945, la frontière entre les deux modèles s'est avérée suffisamment poreuse pour absorber l'extension ou le rétrécis-

---

1. Article 4 du Statut général de la fonction publique.

2. Cf. l'article de Nicole Maggi-Germain dans ce numéro.

sement du secteur public au gré des nationalisations et privatisations successives <sup>1</sup>, de l'extension de la part du public dans des secteurs, comme l'éducation ou la santé, où les deux situations coexistent ou bien encore, permettre le recrutement massif de salariés précaires dans la fonction publique. La référence à ce modèle public comme idéal type a-t-elle, à tout le moins, tenu un rôle heuristique dans le passé, notamment dans la pratique des organisations syndicales en ce qu'elle a pu cristalliser les aspirations des salariés du privé à une plus grande sécurité de l'emploi (Saglio, 1999). Les relations d'emploi dans le public sont désormais mises en question : par les pouvoirs publics, qui postulent plus ou moins explicitement une faible performance de l'organisation traditionnelle des services publics ; par le constat partagé par les organisations syndicales des blocages qu'elles occasionnent dans la mobilité professionnelle, les évolutions salariales et de carrière des agents publics. La volonté de réformer le statut et de développer le dialogue social se heurte à un certain nombre d'obstacles. Tout d'abord, l'absence de sécurisation juridique de la négociation collective (II). Les réformes en cours induisent également une nécessaire évolution de l'acteur syndical mais aussi de l'acteur public patronal<sup>2</sup>. Pour que réussisse une stratégie de négociation des transformations, un certain nombre de conditions politiques doivent également être remplies (III).

## **I. Du statut à la négociation : l'hybridation du modèle français**

Dans la culture juridique et administrative dominante en France, l'emploi dans la fonction publique est caractérisé par un statut alors que l'emploi dans le privé l'est par un contrat. Cette dichotomie est démentie par l'analyse et relève plutôt du stéréotype tant la frontière entre public et privé s'avère mouvante, même si le droit de la représentation dans la fonction publique reste spécifique (1). Ce droit connaît à l'heure actuelle d'importantes évolutions (2).

### **1. Les spécificités de la fonction publique**

En France, le travail dans les services publics est fortement identifié au service de l'Etat, qui lui-même incarne l'intérêt général. Cette identification

---

1. Cf. L'article de Solveig Grimault dans ce numéro.

2. Dans le secteur privé, la répartition des acteurs entre trois grands groupes : salariés, employeurs et gouvernement ne pose guère de problème (Dunlop, 1958). La transposition de l'analyse dans la fonction publique pose de manière immédiate la question de la non-séparation de l'employeur public et de l'Etat régulateur.

entre intérêt général et Etat légitime que ce dernier ait octroyé unilatéralement un statut fixant les droits et les devoirs de ses agents. De ces équivalences logiques présumées se déduit l'opposition fort bien résumée par Alain Supiot (2000) : « C'est sous cette forme du statut de la fonction publique, et des statuts propres au personnel des entreprises publiques que s'est affirmée en France la spécificité du travail au service de l'intérêt général. A l'opposé, le travail effectué dans le cadre du contrat de travail est présumé servir des intérêts particuliers et relève donc du droit privé » (Bodiguel, 2000). Cette opposition tranchée entre le privé et le public est toutefois fortement relativisée par une analyse temporelle et géographique. Tout d'abord, il n'existe pas de service public par nature (Conseil d'Etat, 1999). L'histoire des services publics en France montre aisément que le choix de confier tel ou tel service à l'Etat n'a pas de valeur universelle mais résulte toujours d'une construction sociale et institutionnelle (Rosanvallon, 1990 ; Legendre, 1992). En allant plus loin, on peut avancer que le fait de travailler pour des administrations étatiques n'implique pas nécessairement l'octroi d'un statut particulier. Certains pays, principalement anglo-saxons, pratiquent une fonction publique d'emploi où les métiers sont pourvus par des spécialistes et des techniciens identiques à ceux du privé (Bodiguel *et al.*, 2000). En France même, l'idée que les fonctionnaires ne soient pas soumis à un régime juridique spécial a pu séduire nombre de syndicalistes (*cf. infra* I-2). A la relativité inhérente à la définition des services publics s'est ajouté l'impact de la construction européenne. Les services publics apparaissent en droit communautaire comme une exception à la règle qui est la libre concurrence.

Entre le monde des agents publics et celui du salariat existe tout un ensemble de situations hybrides. Une analyse historique montre que le statut d'employé de l'Etat a été la référence constante du « statut » salarial (Saglio, 1999, 2002). A l'inverse, le droit du travail a déteint sur les statuts qui ont fait place au droit syndical, au droit de grève et plus récemment au droit de la négociation collective. Pour l'heure, l'économie générale des relations professionnelles dans le public et le privé reste différenciée. Les différences formelles entre les deux systèmes sont connues ainsi qu'un certain nombre de traits spécifiques du public comme son fort taux de syndicalisation des personnels ou leur plus grande propension à la grève. Cependant, une description des spécificités de la représentation des intérêts dans la fonction publique est nécessaire pour en comprendre les évolutions. Le système de dialogue social y emprunte deux voies distinctes : d'une part, un appareil de concertation institutionnalisée autour, principalement, des commissions administratives paritaires (CAP) et des comités techniques paritaires (CTP) ; d'autre part, la consécration, récente mais réelle, de procédures de négociations.

Pour ce qui concerne le dispositif de concertation, les avis s'accordent sur la nécessité de le rénover. À l'origine, la mise en place de ces organes a répondu à une volonté des organisations syndicales de participer à la gestion des personnels mais aussi à la bonne marche des services, comme le dit Max Amiot, l'auteur du projet de statut de 1946 : « Mis au courant directement des réalités de l'administration, le personnel en saisira mieux les multiples difficultés. Il comprendra mieux la nécessité de certaines décisions et joindra à un sens critique, jusqu'ici trop négatif, un esprit constructif » (Siwek-Pouydesseau, 1995). Les organes consultatifs ont dans cette vision un rôle éducatif et d'intégration. On retrouve la même doctrine des relations sociales à EDF où les organismes paritaires symbolisent l'acceptation « d'une discipline librement consentie » de la part des agents (Duclos, 1998).

Les organes consultatifs dans la fonction publique ont deux grands types d'objets :

- des éléments individuels (recrutement, mobilité, promotion, cadre disciplinaire...) qui sont essentiellement discutés au sein des CAP donc dans un cadre catégoriel ;
- des éléments collectifs (organisation des services, règles budgétaires, conditions de travail...) dont la discussion s'est organisée plus récemment dans les CTP et les comités d'hygiène et de sécurité (CHS).

Les règles de fixation des rémunérations mêlent à la fois des éléments individuels et collectifs. Bien que l'on reste dans une logique de grade et non de fonction, on assiste au développement d'une individualisation des rémunérations qui prend de l'importance dans un contexte de restrictions budgétaires, même si l'impact de cette individualisation est différenciée selon les ministères et concerne surtout les catégories de l'encadrement. Par ailleurs, les critères d'attribution des primes ou des bonifications, qui relèvent statutairement des décisions individuelles des chefs de service, font souvent l'objet dans la pratique de certaines formes de discussions paritaires.

En associant les syndicats aux actes de gestion des carrières individuelles, les discussions au sein de ces instances, qui ne sont que consultatives, sont d'une nature différente de celles qui ont lieu dans les organes de consultation du secteur privé, les comités d'entreprise. Contrairement au privé où ils sont beaucoup plus faibles, les syndicats dans la fonction publique se sont construits sur la défense individuelle des salariés tout en gardant la maîtrise collective des critères de mobilité et de carrière afin de garantir un traitement égal des agents. La perte de ces garanties ainsi que la crainte d'un émiettement des lieux de pouvoir et de négociation expliquent beaucoup des réticences syndicales face à la déconcentration (Vincent *et al.*, 1999).

Pourtant, le livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique réalisé par Jacques Fournier (2002) montre des instances qui ne jouent plus qu'un rôle formel. Diverses réformes peuvent être envisagées pour sortir de cette fiction de paritarisme et revivifier la concertation. La voie que semblent suivre les réflexions politiques actuelles est celle empruntée dans la fonction publique hospitalière. Depuis 1991, les CTP ont été remplacés par des comités techniques d'établissements (CTE) dont la composition n'est plus paritaire et se rapproche de celle d'un comité d'entreprise du privé. Les CTE ont également des compétences plus larges, notamment en termes de volet social d'accompagnement des restructurations, de formation des personnels suite aux transformations d'emplois. Leur intervention se situe enfin plus en amont des processus de décisions. Cependant, si l'on considère la place de cette nouvelle instance dans la gestion des mutations de l'hôpital, elle reste un acteur secondaire. Ce rôle secondaire peut être rapporté à celui tenu par les organisations syndicales hospitalières. Elles apparaissent légitimes pour porter les revendications statutaires ou salariales des personnels ainsi que pour les défendre individuellement mais pas comme force de proposition dans le domaine des activités médicales ni de l'organisation des soins (Vincent, Volovitch, 2002).

## **2. Le développement d'une pratique de négociation**

Sociologiquement, on peut définir la négociation comme le processus déployé par les acteurs pour produire des règles communes. « Pour les parties prenantes, elles correspondent à un compromis qui met en forme une obligation réciproque. Qu'il soit implicite ou explicite, ce compromis est un échange entre des intérêts, une capacité et une obligation mutuelle contractée » (Friedberg, 1993). Si, juridiquement, la négociation n'a toujours pas de sens dans la fonction publique française, dans une approche sociologique, des procédures de négociation aux formes diversifiées existent depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle (Siwek-Pouydesseau, 1989). Les gouvernements ont même, dans l'entre-deux-guerres, négocié avec des syndicats de fonctionnaires encore interdits et les ont associés à des commissions. L'octroi par la puissance publique d'un statut contradictoire avec des relations contractuelles négociées n'a jamais fait l'unanimité au sein des organisations syndicales de fonctionnaires. La montée d'une conscience de classe se manifeste dès le début du siècle précédent chez des fonctionnaires de plus en plus nombreux et dont la situation économique n'est plus si enviable. En 1907, le congrès des agents des PTT considère que « les travailleurs des postes accomplissent un travail qui ne diffère en rien de celui des ouvriers de l'industrie privée » (Bodiguel, 2000 : 42). L'idée d'une identité de situation entre les agents de l'Etat et les travailleurs du privé s'accompagne de la revendica-

tion d'un lien contractuel qui « tend à briser la logique de l'incorporation majestueuse à l'Etat pour lui substituer celle de la bilatéralité conflictuelle » (Bodiguel, 2000). Pour les organisations syndicales, revendiquer le droit commun, surtout syndical et de grève, est un moyen d'intégration des agents de l'Etat à la lutte ouvrière. Ainsi, dans l'entre-deux-guerres, elles réclamaient plutôt des droits, obtenus par corps ou par services grâce à un rapport de force, qui seraient intégrés dans un contrat collectif de type convention collective de branche. Cependant, même dans ce cadre qui donne une large place à la négociation, les accords devaient être validés juridiquement par une publication au Journal Officiel. De nos jours, les acteurs syndicaux voient la négociation comme un complément du statut et surtout pas comme un substitut.

L'émergence d'une logique de négociation explicitement reconnue dans la fonction publique est concomitante des événements de mai 68, avec la signature, en juin 68, du protocole Oudinot sur les rémunérations, la durée du travail et les droits syndicaux. Depuis, la pratique de négociations salariales annuelles s'est instaurée. Si le statut ne comporte toujours aucune référence à la négociation, depuis le début des années 80 celle-ci ne se développe plus sans base juridique. En effet, la loi de 1983 reconnaît la négociation salariale : « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ». La formulation est ambiguë mais n'a pas empêché que les faits dépassent le droit puisque la négociation s'est étendue depuis à de nombreux champs nouveaux, alors que les syndicats n'auraient eu, en théorie, que le droit d'en « débattre » : protocole Durafour de 1990 qui rénove les grilles de la fonction publique, accords cadres de 1989, 1992 et 1996 sur la formation continue, protocole de 1996 qui crée un congé de fin d'activité, accords de 1996 et 2000 sur la résorption de l'emploi précaire, accord de mars 2001 sur l'emploi dans la fonction publique hospitalière. Des circonlocutions sont fréquemment utilisées par les responsables administratifs pour désigner cette réalité de la négociation qui vont du qualificatif de discussion à celui de concertation en passant par conversation.

Plus récemment, le développement de la négociation connaît un blocage tant dans le domaine salarial, où le dernier accord date de 1999, que dans celui de la réduction du temps de travail, où organisations syndicales et gouvernement ont échoué dans la tentative d'encadrer la mise en œuvre de la RTT par un accord couvrant les trois fonctions publiques (*cf. infra* II – 1). La nécessité de donner une base juridique à la négociation se fait donc sentir. Si tous les acteurs s'accordent pour aller plus loin dans ce sens, des divergences

apparaissent sur la place que doit prendre la négociation, notamment par rapport au statut mais aussi sur le contenu des négociations. Doit-on négocier sur les missions mêmes de l'administration et l'organisation des services ou ne s'en tenir qu'aux conséquences pour le personnel ? Dans les entreprises de service public, la négociation devient un mode de création du droit à part entière<sup>1</sup>. Pour l'instant, dans la fonction publique, l'accord n'a pas de valeur juridique propre et ne lie les signataires que sur le plan moral et politique. Cet état de fait n'est pas totalement satisfaisant bien que l'administration ait jusque là toujours honoré ses engagements en traduisant sous forme législative ou réglementaire le contenu des accords. L'absence de procédures stables n'est pourtant pas sans poser problème.

## **II. La procéduralisation de la négociation collective**

La nécessité d'avoir dans le secteur public des règles différentes de celles du privé n'est remise en cause par aucun des acteurs. Ainsi, l'organisation syndicale à l'heure actuelle la plus favorable à l'introduction de règles négociées, la CFDT, trouve justifiée l'existence d'un régime spécifique de relations de travail par le fait que l'accomplissement de missions d'intérêt général pour le compte de collectivités publiques n'est pas une activité professionnelle comme les autres. Pour ce qui concerne la place à donner à la négociation dans le droit de la fonction publique, qui constitue le cœur de cette partie, l'absence de bases juridiques stables est une des conditions pointées par les acteurs pour assurer son développement. Cette procéduralisation<sup>2</sup> devrait s'attacher à la sécurisation des accords signés (1) tout autant qu'à la détermination des niveaux où se déroule la négociation (2). Pour cela, on peut s'appuyer sur l'existence, récente et encore fragile, de procédures de négociations. Enfin, un détour par des expériences étrangères ouvrira des pistes possibles d'évolution (3).

### **1. La sécurisation des accords**

La sécurisation des procédures apparaît indispensable à la réussite des négociations, d'autant que celles-ci peuvent porter sur des sujets aussi vastes que des projets de réforme de l'Etat comme cela a pu être le cas au ministère des Finances (Pernot, 2002). Il faut donc un accord préalable sur la méthode et le contenu des négociations. L'analyse des négociations menées en 1999-2000 sur l'application de la réduction du temps de travail aux agents de

---

1. Cf. Nicole Maggi-Germain dans ce numéro.

2. Pour le débat qui se développe chez les juristes sur la procéduralisation du droit, voir Philippe Coppens, Jacques Lenoble (2000) et Marie-Laure Morin (2004).

la fonction publique est édifiante quant aux conséquences de l'absence de règles acceptées par tous les protagonistes. La méthode semble au départ précisément négociée par les différents acteurs. Le relevé de conclusion du 10 octobre 1998 qui clôt la négociation salariale en prévoit les étapes :

- une phase préalable d'étude et d'analyse dans le but de procéder à « un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires ». Ce sera la mission confiée à Jacques Roché dont les conclusions sont rendues publiques en février 1999 ;

- le traitement de ce dossier doit être l'occasion de renforcer le dialogue et la concertation avec les organisations syndicales représentatives, en particulier dans le cadre des institutions paritaires.

Paradoxalement, le recours au législateur n'est pas envisagé comme dans le secteur privé mais plutôt, après la phase préalable d'étude, un processus de négociation centralisé puis la décentralisation des lieux de concertation.

Alors que dans le privé, ainsi que dans les entreprises publiques, la loi aura été le vecteur incitatif déclenchant un processus négocié de réduction du temps de travail, dans le public, l'échec des négociations centralisées d'un accord-cadre contraindra le gouvernement à légiférer pour définir ce cadre réglementaire (Besnard, 2000). Si la méthode est claire dans les textes, sa mise en œuvre va être longue. Ce n'est qu'en septembre 1999 que le ministre de la Fonction publique ouvre enfin les négociations par des rencontres bilatérales avec les organisations syndicales. La négociation s'achèvera les 7 et 8 février 2000 par une rencontre au sommet entre l'ensemble des protagonistes. La longueur du processus s'explique par les tensions qui traversent le gouvernement tiraillé entre son choix de poursuivre l'assainissement budgétaire et l'impossibilité de refuser les 35 heures aux fonctionnaires. La tentation est donc grande, à l'époque, de chercher à temporiser (Besnard, 2000). L'ouverture tardive des négociations a pour effet d'attiser la méfiance des organisations syndicales vis-à-vis de la volonté politique affichée par le gouvernement. Cet exemple permet de mesurer l'importance que des règles claires soient formulées quant à la périodicité des négociations. La décision d'ouvrir des négociations est un pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'elle utilise en fonction des circonstances : rapport de force, échéances électorales, conflits... Trop souvent, les négociations ne s'ouvrent qu'après un mouvement de grève plus ou moins dur. Elles semblent une pratique réservée à la gestion des crises.

C'est finalement les ambiguïtés du contenu des négociations qui conduiront à l'échec de la concertation sur les 35 heures. L'accord de février 1998 précise que la réflexion sur le temps de travail doit être liée avec l'organisa-

tion administrative et la qualité du service rendu aux usagers. Pour les organisations syndicales, le maintien de la qualité du service rendu suppose une croissance de l'emploi public. Pour le gouvernement, le gel de l'emploi public global peut être combiné avec un redéploiement des postes. Le contexte conflictuel non directement lié à la réduction du temps de travail dans le secteur hospitalier public, au ministère des Finances et à l'Education nationale accentue les méfiances syndicales sur le volet emploi « en soulignant avec force la sensibilité des personnels concernés aux questions relatives à la gestion de l'emploi public » (Besnard, 2000). La crédibilité gouvernementale sera définitivement ébranlée par l'annonce par le ministre du Travail de la création d'emplois à l'hôpital pour apaiser les conflits dans ce secteur faisant ainsi de la grève un outil plus payant que la négociation pour contourner le dogme du gel de l'emploi public. Les marges de manœuvre d'une négociation inter fonction publique sont ensuite durablement brouillées et l'implantation des 35 heures renvoyée aux niveaux décentralisés avec des résultats variables.

Pour que des relations de confiance s'établissent entre les acteurs de la négociation, il semble donc nécessaire qu'ils s'entendent sur la formalisation de quelques principes partagés : périodicité des négociations, objets obligatoires de négociation, informations à fournir avant son ouverture, étapes à respecter... Une obligation de négocier en période de préavis de grève, comme celle mise en place dans les dernières années par les accords négociés sur la prévention des conflits collectifs dans un certain nombre d'entreprises publiques (la RATP, La Poste ou la SNCF) serait aussi de nature à limiter le recours au conflit.

Le fait que les accords collectifs n'aient pas de force juridique fragilise les compromis qu'ils scellent car leur traduction législative ou réglementaire peut être longue. Ainsi, l'accord de mars 2000 dans la fonction publique hospitalière a donné lieu en 18 mois à 7 décrets et 6 arrêtés. Certaines dispositions, comme l'instauration dans les établissements hospitaliers d'un projet social, dont le contenu doit justement être négocié entre la direction et les organisations syndicales, ont dû attendre le vote de la loi de modernisation de 2002 pour devenir effectives. La longueur de ces délais interdit dans la pratique la conclusion de compromis de long terme autour des réformes. Ainsi, les syndicats qui les soutiennent, en signant les accords collectifs, ne peuvent tirer en retour de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs un bénéfice vis-à-vis de leurs mandants. Bien que les élections professionnelles soient un moyen de vérifier le soutien des personnels au résultat de la négociation, l'impact de la signature reste largement symbolique.

Enfin, la question des accords majoritaires est une des sources de blocage du développement du dialogue social dans la fonction publique. Le sta-

tut hiérarchise les intérêts en présence en faisant de l'Etat le porteur de l'intérêt général. Au contraire, la négociation se place dans une logique de confrontation des intérêts en présence. Pour que les accords acquièrent une légitimité, il doivent être soutenus par des acteurs qui représentent la majorité des agents. La question se pose d'ailleurs dans les mêmes termes dans le secteur privé. Il semble difficile de ne pas appliquer des exigences démocratiques parallèles pour le public. L'Etat le souhaite, la plupart des organisations syndicales également.

## **2. La déconcentration de la négociation**

La déconcentration du dialogue social est souhaitée par l'administration et présentée comme un mode privilégié de modernisation de l'Etat. Celle-ci pose deux problèmes, liés l'un à l'autre : la coïncidence des lieux du dialogue social avec les lieux de décisions ; le niveau de structuration des parties prenantes à la négociation.

Plus qu'une déconcentration des procédures, c'est une déconcentration réelle des compétences qui s'avère nécessaire. Si un dialogue social informel existe localement, les acteurs reconnaissent que son contenu reste limité du fait de l'absence d'un pouvoir de décision qui y soit rattaché. Par ailleurs, cette déconcentration peut contredire le niveau d'organisation des syndicats. L'influence des organisations syndicales, leur nombre, leur fonctionnement interne, leurs pratiques et leurs doctrines sont étroitement liés aux règles qui organisent les relations professionnelles et aux caractéristiques dans lesquelles ces syndicats se situent. Les spécificités des règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique ont entraîné des modes de relations professionnelles particuliers. Historiquement, le dialogue social s'est développé au niveau central. Les organisations syndicales ont calqué leurs structures sur l'organisation administrative, elle-même fortement centralisée. Ainsi, « lorsque les contributions directes et indirectes, le cadastre et l'enregistrement ont été fusionnés dans la direction générale des Impôts, les syndicats ont dû s'unifier, non sans mal »<sup>1</sup>. C'est aussi un mouvement interactif. La direction de la fonction publique a été créée en partie pour répondre à celle de l'UGFF-CGT devenue puissante dans l'entre-deux-guerres. On peut prendre un exemple plus récent : la tentative de création de conventions interrégionales au ministère des Finances a jusqu'alors échoué car les organisations syndicales sont structurées au niveau départemental.

Bien que la volonté de déconcentrer la gestion du personnel soit affirmée de longue date, les pratiques auxquelles elle a donné lieu sont dispara-

---

1. Intervention de Jeanne Siwek-Pouydesseau dans le séminaire sur « Les transformations négociées de l'emploi dans les services publics » (Rehfeldt, Vincent, 2002).

tes et l'ampleur des modifications varie considérablement selon les ministères concernés (Vincent *et al.*, 1999). Le statut général de 1946 a organisé un système de concertation entre les représentants du personnel et les pouvoirs publics au niveau national et sur une base catégorielle. Ce n'est qu'avec les lois de décentralisation et la modification des conditions d'exercice du droit syndical en 1983 que le caractère centralisé de la concertation a été ébranlé. Depuis la « Charte de la déconcentration », la déconcentration du pouvoir de décision devrait s'accompagner d'une plus grande autonomie de la gestion financière, de la gestion du personnel et de la gestion immobilière. En matière de gestion du personnel, l'effort de déconcentration a principalement porté sur le renforcement du dialogue social dans les services territoriaux<sup>1</sup> et sur le recrutement de certaines catégories d'agents.

La partie la plus visible de la déconcentration porte sur les éléments individuels de la négociation au travers de CAP locales (négociations de 1990 au ministère de l'Équipement, projet de CAP locales à la direction générale des Impôts). Aussi bien à l'Équipement (CAP des agents d'exploitation) qu'aux Finances (CAP locales à la Comptabilité publique), des expériences de gestion locale des personnels existaient antérieurement aux textes sur la déconcentration. À l'opposé, malgré ces textes, la déconcentration n'est pas envisagée dans certains secteurs ou pour certaines catégories (catégorie A à l'Équipement). L'analyse dans chaque cas des raisons qui poussent l'administration à mettre en place la déconcentration doit être faite.

On assiste également à une déconcentration des éléments collectifs de la négociation. La condition de fonctionnement du dialogue social semble être que les processus de décision et de gestion soient agencés de telle manière qu'ils permettent d'agir pour obtenir des résultats tout en reliant ces résultats à l'existence d'un rapport de forces et d'une intervention syndicale. L'évolution des règles de gestion du personnel a une incidence sur le système de relations professionnelles. Il est important de repérer les freins et les blocages à ces évolutions mais aussi les dynamiques qui peuvent voir le jour : les syndicats contribuent à la fois au maintien du modèle existant mais peuvent aussi participer à l'émergence d'un nouveau système.

### **3. Les enseignements de deux exemples étrangers : Allemagne et Italie**

Le fait qu'un statut particulier règle les relations de travail des fonctionnaires n'est pas spécifique à la France, bien que le nombre des personnels

---

1. Avec l'obligation, faite par le décret du 31 mai 1997, de créer des instances paritaires locales dans les services territoriaux de plus de 50 agents.

concernés y soit beaucoup plus élevé. Parmi les exemples étrangers, deux sont particulièrement éclairants en raison de la voie choisie pour contractualiser les relations du travail dans les services publics et les fonctions publiques. L'exemple allemand est celui d'une longue tradition d'encadrement juridique des relations professionnelles. Cet encadrement n'est pourtant pas entièrement satisfaisant pour ce qui concerne le secteur public. En effet, les fonctionnaires ne bénéficient pas directement du droit à la négociation collective et sont aussi privés du droit de grève. Ils en bénéficient cependant indirectement, par le biais d'une « décision éclairée » (Saglio, 2003, dans ce numéro) à l'allemande. En effet, la coutume veut que le gouvernement répercute les augmentations salariales fixées dans les conventions collectives pour les catégories employés et ouvriers de la fonction publique<sup>1</sup>. Dans les entreprises sorties de la fonction publique fédérale (Poste, télécommunications, chemin de fer), cette contractualisation inclut maintenant aussi les fonctionnaires, même si cette question reste juridiquement controversée.

Par ailleurs, l'exemple allemand est intéressant pour la procéduralisation de la négociation collective. Celle-ci est en partie prescrite par la loi qui établit un partage entre les prérogatives des conseils d'entreprise (dans la fonction publique : des conseils du personnel) et celles des syndicats. Ces derniers disposent du monopole de la négociation collective proprement dite, qui s'exerce principalement au niveau de la branche. Les autres règles procédurales de la négociation collective sont principalement définies en commun entre les partenaires sociaux. Ces règles concernent surtout la durée des conventions et les conditions de renégociation, notamment les procédures à observer avant le déclenchement d'une grève. Tout comme les droits de codétermination des conseils d'entreprise ou du personnel, ces règles de procédure ont comme but de contraindre les interlocuteurs à trouver un accord. La grève fait partie des règles du jeu, mais n'est utilisée qu'en dernier recours, en cas d'échec déclaré d'une négociation. Ce sont les tribunaux qui veillent à la conformité du comportement avec les règles consenties, mais ils sont eux-mêmes contraints d'appliquer certains principes juridiques généraux déduits de l'ordre constitutionnel. Ainsi, dans le cadre de l'autonomie contractuelle, les principes de proportionnalité et d'égalité des forces permettent aux tribunaux non seulement de statuer sur les formes licites de l'ac-

---

1. La fonction publique allemande est composée de trois catégories : fonctionnaires, employés et ouvriers. Les employés représentent plus de la moitié du personnel.

tion collective <sup>1</sup>, mais aussi sur les conditions d'accès à la négociation collective (l'équivalent des règles de représentativité dans d'autres pays).

L'intérêt du cas italien réside dans le fait que son système de relations professionnelles relève largement du principe du volontarisme issu de la tradition anglo-saxonne. Plus encore que dans le cas allemand, ce sont les partenaires sociaux qui définissent eux-mêmes les règles de procédure, l'Etat n'intervenant que pour veiller à un certain équilibre des forces, le plus généralement pour soutenir institutionnellement le syndicat comme représentant exclusif de la partie faible de la relation de travail. Depuis l'accord tripartite fondamental de 1993, les rapports entre Etat et partenaires sociaux s'inscrivent dans l'application d'un principe de concertation. Ce principe veut que l'action législative ou réglementaire n'intervienne qu'après l'élaboration d'un accord, soit entre partenaires sociaux, soit entre les organisations syndicales et l'Etat. C'est dans le cadre de cette philosophie générale que l'Etat a procédé à une contractualisation de la fonction publique <sup>2</sup>. Suite à cette réforme, un certain nombre de règles procédurales développées dans le secteur privé s'appliquent maintenant au secteur public. Paradoxalement, alors que le secteur public ne connaissait pas auparavant la négociation collective, ses règles de procédure sont aujourd'hui plus contraignantes que dans le privé, notamment en ce qui concerne la validité des accords, qui est fondée sur les conditions de représentativité numérique (le nombre d'adhérents et l'audience électorale). Le législateur est intervenu progressivement, avec le même souci de respect de l'autonomie des acteurs, pour limiter le droit de grève dans les services publics essentiels, en invitant les partenaires sociaux à négocier des codes d'autoréglementation pour définir les procédures d'appel à la grève ainsi que l'organisation d'un service minimum. Une loi de 2000, qui amende celle de 1990, rend obligatoire le respect d'une période de « refroidissement » du conflit, pendant laquelle une conciliation peut être tentée. Le recours à l'instrument du refroidissement s'inspire d'expérimentations antérieures négociées dans certaines entreprises publiques.

Souvent, l'indivisibilité de l'Etat est avancée comme argument qui rendrait impossible une contractualisation, l'Etat étant à la fois juge et partie. Les exemples étrangers montrent cependant qu'il n'y pas d'obstacle juridique de principe au développement d'une négociation. Certes, il y des traditions différentes. Ainsi en Allemagne, l'exclusion des fonctionnaires du

---

1. Rappelons qu'en Allemagne, il n'existe pas de droit individuel à la grève. La grève est un droit collectif, dérivé du droit d'association, il est donc attribué exclusivement aux organisations syndicales.

2. Cf. l'article de Mimmo Carrieri dans ce numéro.

champ de la négociation collective renvoie à une tradition de la fonction publique impériale qui avait instauré un rapport quasi féodal du fonctionnaire au souverain, avec une obligation de fidélité. Cette tradition n'a pas empêché le développement de la négociation collective pour les autres catégories de la fonction publique, employés et ouvriers. Il faut aussi souligner qu'en Allemagne, l'interlocuteur du côté Etat n'est pas un acteur unique. En raison de la structure fédérale et de l'autonomie municipale, la délégation côté employeurs a longtemps été composée des représentants de l'Etat fédéral, des Etats régionaux et des municipalités <sup>1</sup>. L'Italie, qui est un Etat unitaire comme la France, a trouvé un mécanisme original pour dissocier le rôle régulateur du rôle négociateur de l'Etat, en instituant une Agence de négociation autonome (ARAN) qui représente les intérêts des différents ministères dans la négociation collective (y compris au niveau sectoriel) <sup>2</sup>. Elle est composée d'experts d'origines diverses qui ont une certaine expérience en matière de négociation, expérience qui fait souvent défaut aux hauts fonctionnaires français.

### III. Les dimensions sociologiques et politiques des stratégies de négociation

A côté de la sécurisation juridique, nous avons identifié un certain nombre de facteurs d'ordre sociologique et politique qui nous semblent déterminants pour la réussite d'une stratégie de négociation collective. Nous appelons ici facteurs politiques ceux qui relèvent du comportement stratégique des acteurs et facteurs sociologiques ceux qui relèvent de l'épaisseur des structures sociales et organisationnelles. La question des traditions culturelles se situe en quelque sorte à mi-chemin entre facteurs politiques et sociologiques.

#### 1. Des négociations en amont pour augmenter les marges

La faiblesse des contreparties offertes par l'employeur explique souvent l'échec d'une négociation (Pernot, 2002). Le contexte économique joue évi-

---

1. L'unité de négociation des employeurs a éclaté en 2003, lorsque les Länder sont sortis de l'association commune avec les municipalités. Le motif invoqué est une convention collective séparée conclue entre l'Association des employeurs municipaux et les syndicats. Dorénavant, la négociation collective se déroulera de façon séparée, avec les municipalités d'un côté et les représentants des Länder et de l'Etat fédéral, sur une base *ad hoc*, de l'autre. Traditionnellement, le ministre fédéral de l'Intérieur présidait la délégation employeurs lors des négociations communes. Les Länder ont maintenant mis en cause ce leadership. Avant l'autonomisation de la poste, des télécommunications et des chemins de fer, la fonction publique fédérale représentait environ 20 % de l'emploi total de la fonction publique allemande. Actuellement, elle ne représente plus que 8 %, les municipalités et les Länder respectivement 58 % et 34 %.

2. Elle assiste également les services administratifs locaux pour la négociation décentralisée.

demment comme un facteur restrictif qui diminue les marges de manœuvre pour toute négociation. Plusieurs variables pèsent fortement en direction d'une restriction des marges : les normes budgétaires européennes, les revendications des entreprises pour diminuer la pression fiscale, les politiques de baisse d'impôt, les attentes du public en vue d'une meilleure efficacité de l'administration. En dernière analyse, ces contraintes économiques sont le résultat de marchandages politiques. S'il est difficile pour les organisations syndicales d'agir, à brève échéance, sur une modification des premières variables, elles peuvent cependant à leur tour influencer l'opinion publique en leur faveur. Elles le tentent d'ailleurs couramment, en mobilisant les usagers à leur côté <sup>1</sup> et en affirmant que les revendications du personnel ne sont pas incompatibles avec un bon fonctionnement des services public, et peuvent même être une condition de l'amélioration de leur efficacité.

En posant la négociation comme un élément d'une modernisation des services publics, on voit immédiatement que les interlocuteurs ont avantage à lier plusieurs sujets dans la négociation. Certes, cela peut la compliquer, mais cela permet aussi de créer des marges de manœuvre nouvelles, en complétant des avancées plus modestes dans un domaine par des concessions dans un autre.

La tendance au resserrement des contraintes économiques entre fréquemment en contradiction avec la tendance à la décentralisation, souvent considérée comme un élément de la modernisation des services. On comprend que les organisations syndicales cherchent alors à élargir les marges de la négociation en la déportant plus en amont, notamment au travers de la conclusion d'accords cadres qui définissent des règles communes qui peuvent ensuite être appliquées au niveau décentralisé.

Les résistances à la déconcentration ne viennent pas seulement de l'interlocuteur syndical. Il y a un certain parallélisme des problèmes entre les directions administratives et les organisations syndicales. D'une part, les services centraux, menacés d'une perte de pouvoir, ne sont pas toujours convaincus des avantages d'une déconcentration de la gestion du personnel. D'autre part, les chefs de services, qui ont pris l'habitude de gérer le plus souvent de manière unilatérale leurs agents, doivent accepter et apprendre une gestion concertée. D'une certaine manière, tous les acteurs de la gestion du personnel peuvent craindre de perdre une partie de leur pouvoir dans un cadre déconcentré. Ils peuvent aussi obtenir des contreparties, notamment la mise en

---

1. Cf. les exemples des comités de défense de l'hôpital pour lutter contre la fermeture d'un établissement (Vincent, Volovitch, 2003) ou les alliances avec les élus locaux pour défendre la présence territoriale de la Poste (Damesin, 2002).

place de procédures claires et l'apprentissage de relations de confiance mutuelle qui peuvent être profitables pour tous les acteurs et augmenter le degré de réalisation et l'efficacité des actions.

## 2. Des compromis sur l'emploi

La réussite de négociations complexes nécessite une certaine souplesse stratégique des deux côtés de la table de négociation, pour lesquelles une certaine expérience de la négociation et des relations de confiance entre négociateurs sont indispensables. Ainsi, lors des négociations sur l'avenir de la poste et des télécommunications en Allemagne, les syndicats ont obtenu un certain nombre de garanties sociales, après avoir accepté de ne plus poser comme préalable le maintien du statut des entreprises (Rehfeldt, 1994 ; Büchner, 1995). Dans des contextes similaires, les négociations dans les services publics d'autres pays ont souvent vu naître un certain pragmatisme dans les négociations et ont abouti à des compromis satisfaisants pour sécuriser l'emploi <sup>1</sup>. Le mouvement syndical italien se singularise ici dans la mesure où il n'a pas seulement accepté mais revendiqué la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques dans le but de renforcer leur capacité compétitive et d'améliorer la qualité des services. Nous parlons ici surtout des trois confédérations syndicales. Leurs fédérations directement concernées par les privatisations ont eu 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 contre ces projets a été encore plus forte parmi les syndicats autonomes et les comités de base.

Les conséquences des privatisations et de la déréglementation sur les relations professionnelles sont loin d'être univoques d'un pays à l'autre, comme à l'intérieur d'un même pays (Negrelli, 1997). Les cas de relations plus pragmatiques de négociation de compromis sont cependant de plus en plus nombreux par rapport aux situations d'affrontement systématique. On peut expliquer cette évolution en généralisant le cas britannique comme résultat d'un double mouvement contradictoire <sup>2</sup>. D'un côté, les entreprises essaient d'améliorer leurs performances en supprimant des emplois. Cela entraîne fréquemment un climat social d'insécurité, source de démotivation.

---

1. En France, il n'y a pas eu à proprement parler de négociations. La décision du gouvernement de ne pas toucher au statut du personnel de la poste et des télécommunications peut être mise sur le compte des grèves et manifestations. Cependant, on ne sort pas du modèle français de la « décision éclairée » (Saglio, 2003), comme l'indique l'insuccès des syndicats qui se sont ensuite engagés dans une négociation véritable sur les classifications (Reynaud, 1998).

2. Cette analyse s'inspire de Ferner, Colling (1991) et Colling, Ferner (1995).

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 au regard de cette contradiction ne sont pas aussi clairs que l'on aurait tendance à le croire : la privatisation achevée peut, dans certain cas, accélérer la recherche d'une plus grande collaboration avec les salariés et les syndicats, alors que, dans sa phase initiale, 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.

### **3. La construction des intérêts collectifs et le problème du corporatisme catégoriel**

Le facteur le plus souvent évoqué pour expliquer la difficulté de négocier des compromis complexes est le corporatisme catégoriel. S'il existe dans l'ensemble de la société, il est plus répandu dans le secteur public. Généralement, on accuse le syndicalisme d'être le reflet de ce corporatisme et de s'opposer à des solutions relevant de l'intérêt général. Les historiens ont analysé le rôle de certaines catégories sociales dans l'avènement du syndicalisme<sup>1</sup>. Mais il serait illusoire d'opposer le corporatisme à un intérêt général préexistant. L'intérêt général est le résultat d'une construction par des acteurs collectifs<sup>2</sup>, comme l'est aussi l'intérêt corporatif. Le glissement de sens du corporatisme vers sa connotation péjorative actuelle traduit donc plutôt la difficulté du syndicalisme à incorporer les intérêts spécifiques de ses adhérents dans des compromis englobant un plus grand nombre de salariés, voire leur totalité. Cette difficulté renvoie, en dernière analyse, à une capacité stratégique, donc politique, de représenter les intérêts de collectifs plus englobants en dépit de l'hétérogénéité des salariés concernés.

En Italie, mais aussi dans d'autres pays, les confédérations syndicales ambitionnent de représenter l'intérêt général de l'ensemble des salariés, alors que les fédérations n'expriment que « l'intérêt collectif de la profession »<sup>3</sup>. Cela pose la question de la capacité des confédérations syndicales à exercer une fonction d'arbitrage et d'impulsion vis-à-vis des fédérations trop exclusivement orientées vers la défense d'intérêts catégoriels. C'est dans des pays

---

1. L'adjectif *corporatif* renvoie d'ailleurs au concept de profession et a longtemps été utilisé comme synonyme de syndical.

2. Cf. les articles de Solveig Grimault et Jean Saglio dans ce numéro, ainsi que Duclos (1998).

3. Selon l'expression de la loi de 1915 rapportée par Jean Saglio (2003).

à syndicalisme politique comme l'Italie que les confédérations semblent à même de jouer ce rôle de modération, plus que dans des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne où le pouvoir confédéral est faible par rapport aux fédérations.

En revanche, dans les pays à syndicalisme politique apparaît vite un autre obstacle à la conclusion de compromis sociaux complexes : la concurrence intersyndicale. En Italie, cette concurrence a pu être, par moments, neutralisée, soit parce que la masse des adhérents réclamait un syndicalisme unitaire, soit parce que des leaders pratiquaient volontairement une politique de retenue pour ne pas mettre en cause l'unité syndicale. Du côté des employeurs, on a pu aussi noter la volonté de conclure des accords acceptables par l'ensemble ou du moins une grande majorité des organisations syndicales. L'existence de gouvernements de coalition, avec des liens forts entre partis et syndicats, favorisait un tel comportement, souvent caractérisé de « consociatif »<sup>1</sup>. Ce sont cependant des mécanismes qui restent très fragiles car dépendants de la conjoncture politique, comme on peut le voir avec l'arrivée du gouvernement Berlusconi, qui n'a pas les mêmes liens organiques avec le mouvement syndical que les précédents gouvernements de centre-gauche, et qui tourne le dos à la tradition de concertation sociale<sup>2</sup>.

L'exemple italien montre que le comportement unitaire des syndicats peut être stimulé par des règles de représentativité qui conditionnent la validité des accords. Ces dernières favorisent la création de coalitions, notamment à travers l'élaboration de plates-formes communes de revendication (éventuellement ratifiées par un vote des salariés). Une plate-forme revendicative est déjà l'indice que les syndicats ont essayé de dégager une certaine expression des intérêts communs des salariés. Elle exprime une sorte de compromis préalable entre salariés qui n'a plus besoin d'être trouvé au moment de la négociation proprement dite avec l'employeur. On évite ainsi la surenchère revendicative qui caractérise le comportement de syndicats autonomes qui ne représentent que certaines catégories de salariés.

La capacité de représenter des collectifs diversifiés et de négocier des compromis complexes tient aussi à la qualité des dirigeants syndicaux qui sont chargés de la négociation. L'émergence d'une nouvelle figure de négociateur est une question de sélection, d'expérience, mais aussi de formation. Ce constat est valable aussi pour les employeurs. Etant donné la faible expé-

---

1. Cf. l'article de Mimmo Carrieri dans ce numéro.

2. En signant des accords séparés avec seulement deux confédérations, le gouvernement Berlusconi a tenté de marginaliser la composante majoritaire, la CGIL, et a réussi à affaiblir le syndicalisme dans son ensemble en sapant la base de l'unité syndicale.

rience de négociation, l'administration manque souvent de représentants compétents pour mener une négociation, surtout si l'enjeu dépasse le contour strict de leurs compétences techniques. Là réside souvent un obstacle à la décentralisation de la négociation. La négociation ne peut pas uniquement se construire sur la qualité des dossiers. Il faut aussi établir un minimum de confiance réciproque qui ne peut s'édifier que dans la pratique.

## **Conclusion**

L'inventaire des multiples conditions de réussite d'une négociation peut inciter au pessimisme. Si tous ces facteurs sont liés, comment faire pour déclencher un processus de négociation vertueux ? Est-ce que le système actuel a une capacité à se réformer lui-même ou faut-il attendre qu'il entre dans une crise profonde ? Peut-on provoquer une crise salutaire de l'extérieur ?

Notre analyse n'est certainement pas en mesure de fournir des solutions pratiques à ces questions. Tout au plus peut-elle inciter à poursuivre plusieurs chemins en parallèle. Plusieurs enseignements généraux sont cependant possibles. Ils renvoient à la nécessité d'un certain pragmatisme, fondé sur une démarche par étape et le déclenchement de processus d'apprentissage. On peut ici tirer profit de l'interdépendance européenne croissante en matière de relations professionnelles qui permet d'apprendre par les réussites, mais aussi par les échecs des expériences des autres pays. Dans une perspective historique et européenne, on peut être prudemment optimiste sur la possibilité d'étendre des pratiques contractuelles aux rares secteurs où elles font encore défaut. L'exigence d'avoir les mêmes règles pour tous est aussi une exigence de démocratie, dont on dit qu'elle n'a pas épuisé sa force propulsive en Europe.

### Références bibliographiques :

- Besnard Jean-Louis (2000), « L'Etat, les 35 heures dans la Fonction publique et les organisations syndicales. Réflexions autour d'un « non accord, non conflictuel » », *La Revue de l'IREs*, n° 32.
- Bodiguel Jean-Luc (2000), « Fonction publique et intérêt général », in Bodiguel J.-L., Garbar C.-A., Supiot A. (eds.), *Servir l'intérêt général*, Paris, PUF.
- Boissonat Jean (ed.) (1995), *Le travail dans vingt ans*, Rapport pour le CGP, Paris, La Documentation française.
- Büchner Lutz-Michael (1995), « La réforme allemande des postes et télécommunications de 1994 », *Juris PTT*, n° 40, 2<sup>ème</sup> trimestre.
- Colling Trevor, Ferner Anthony (1995), « Privatization and Marketization », in Edwards P. (ed.), *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*, Oxford, Blackwell.
- Conseil d'Etat (1999), *Rapport public 1999. L'intérêt général*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, n°50, Paris, La Documentation française.
- Coppens Philippe, Lenoble Jacques (2000), « Les enjeux d'une question : théorie du droit et de l'Etat. Théorie de la norme et procéduralisation contextuelle », in *Démocratie et procéduralisation du droit*, Bruxelles, Bruylant.
- Damesin Renaud (2002), « La Poste : Territoires, marché et compromis sociaux », in Tixier, P.-E. (ed.), *Du monopole au marché. Les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La Découverte.
- Duclos Laurent (1998), « L'accord emploi comme instrument de gestion des relations professionnelles », in « La négociation de l'emploi dans l'entreprise », *Cahier des relations professionnelles* (GDR Relations professionnelles/GIP MI), n° 12, mai.
- Dunlop John T. (1958), *Industrial Relations Systems*, New York, Henry Holt and Compagny, (rééd.. Boston, Mass., Harward Business Press, 1993).
- Ferner Anthony, Colling Trevor (1991), « Privatization, Regulation and Industrial Relations », *British Journal of Industrial Relations*, septembre.
- Fournier Jacques (2002), *Livre blanc. Le dialogue social dans la fonction publique*, Paris, Ministère de la Fonction publique.
- Friedberg Erhard (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- Legendre Pierre (1992), *Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique*, Paris Fayard.
- Morin Marie-Laure (2004), « Régulation et « procéduralisation » ? A propos de la question des compétences », in de Terssac G. (éd.) *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte.

- Negrelli Serafino (1997), « Italy », in Katz H.C. (ed.), *Telecommunications. Restructuring, Work and Employment Relations Worldwide*, Ithaca et Londres, Cornell U.P.
- Pernot Jean-Marie (2002), « Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée », *La Revue de l'IRES*, n° 39, 2002/2, pp.115-155.
- Rehfeldt Udo (1994), « Les syndicats et la réforme de la poste allemande », *La Chronique internationale de l'IRES*, n° 31, novembre.
- Rehfeldt Udo (1996), « Les relations professionnelles dans les services publics », in *Les services publics en Europe* (numéro spécial), *Chronique internationale de l'IRES*, n° 42, septembre.
- Rehfeldt Udo, Vincent Catherine (2002), *Négociations sur les transformations de l'emploi dans les services publics. Séminaire 2001-2002*, Rapport pour la DGAFP/DIRE, Noisy-le-Grand, IRES.
- Reynaud Emmanuèle et Reynaud Jean-Daniel (1998), « Marché du travail interne et organisation. La modernisation de France Telecom dans une perspective comparative », in Grémion C., Fraisse R. (ed.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?* Paris, La Documentation française.
- Rosanvallon Pierre (1990), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.
- Saglio Jean (1999), « Les fondements sociaux des hiérarchies salariales en France », *Travail et emploi*, n°78, pp.21-39.
- Saglio Jean (2002), « Le modèle et la représentation des salariés dans le système français de relations professionnelles », in Bernier C., Jobert A., Rainbird H., Saglio J. (eds.) *Formation, relations professionnelles et syndicalisme à l'heure de la société-monde*, Paris, L'Harmattan, pp. 169-184.
- Saglio Jean (2003), « Les spécificités de la négociation collective dans le système français de relations professionnelles », in Barreau J. (ed.), *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 39-51.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne (1989), *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, PUL.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne (1995), « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », in *Les fondements d'une nouvelle fonction publique* (numéro spécial), *La Revue administrative*, pp.35-40.
- Supiot Alain (1999), *Autour de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion.
- Supiot Alain (2000), « Introduction », in Bodiguel J.-L., Garbar C.-A., Supiot A. (eds.), *Servir l'intérêt général*, Paris, PUF.
- Vincent Catherine, Rehfeldt Udo, Bilous Alexandre (1999), *Les effets de la déconcentration sur la représentation du personnel et le dialogue social*, Rapport pour la DGAFP, Noisy-le-Grand, IRES.

Vincent Catherine, Volovitch Pierre (2002), *Les syndicats face aux restructurations hospitalières : entre défense des personnels et gestion des systèmes de santé*, Rapport pour la DREES/Mire, Noisy-le-Grand, IRES.

Vincent Catherine, Volovitch Pierre (2003), « Les syndicats face aux restructurations hospitalières », *Revue française des Affaires sociales*, n°3, juillet-septembre.

