

---

---

## Les conséquences sociales de l'ouverture à la concurrence des services publics

---

*Jacky CHORIN \**

**B**ien que les services économiques d'intérêt général, – dénomination communautaire des services publics industriels et commerciaux –, soient considérés par le Traité de l'Union Européenne (article 16 issu du Traité d'Amsterdam), comme faisant partie des valeurs communes des pays de l'Union ; force est de constater que la Commission européenne, souvent appuyée il est vrai par le Conseil des ministres européens, n'a toujours pas infléchi sa politique visant à faire progressivement basculer dans le marché l'ensemble des services publics industriels et commerciaux.

La démarche est d'ailleurs quasi-achevée en ce qui concerne les transports aériens et les télécommunications. Elle reste en revanche partielle pour ce qui est de l'électricité et du gaz, des transports ferroviaires et des postes, mais la Commission, confortée par les récentes conclusions du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu à Lisbonne le 24 mars 2000 lui demandant de faire des propositions pour accélérer l'ouverture à la concurrence de ces services publics, a commencé à réfléchir à des propositions allant en ce sens.

Les conséquences de ces politiques sur le modèle français du service public républicain sont bien connues et elles sont particulièrement lourdes puisqu'elles se traduisent notamment par la fin de la péréquation tarifaire entre les usagers et donc la remise en cause du principe d'égalité de traitement.

---

\* Jacky Chorin est Docteur en droit, Professeur Associé à l'Université de Paris I et représente la CGT-FO au Haut-Conseil du Secteur public et au Conseil d'administration de l'IRES.

Mais les conséquences sociales n'en sont pas moins grandes. Il est d'ailleurs à noter que la préoccupation sociale a été totalement absente lors de l'élaboration des directives. Et ce n'est que grâce à l'obstination du Parlement européen qu'un premier débat eut lieu le 17 mars 1997 sur les « aspects sociaux et les effets sur l'emploi de la libéralisation des services publics », dans lequel une majorité de parlementaires s'est déclarée préoccupée par les conséquences sociales de cette ouverture à la concurrence ; cette inquiétude étant relayée par le Conseil économique et social européen dans un avis du 21 octobre 1999 rendu sur auto-saisine, signe que la question est encore d'actualité.

De fait, rien n'a aujourd'hui changé dans la politique de la Commission. Son but reste exclusivement de construire ce grand marché intérieur sans frontières sans s'embarrasser de considérations sociales. La concertation qu'elle accepte reste purement formelle et n'infléchit en tout cas pas cette ligne directrice d'ouverture à la concurrence.

En témoignent les nombreux avis émis par les comités paritaires européens créés lors des premières mesures de déréglementation (notamment chemins de fers, postes, télécommunications, aviation civile), qui ont invité la Commission à retarder voire à abandonner certains de ces projets, et qui sont toujours restés lettre morte. Bien plus, ces comités, qui sont aujourd'hui remplacés par des comités sectoriels aux moindres pouvoirs, ont eu les plus grandes difficultés à obtenir que la Commission accepte de lancer des études sur les conséquences en termes d'emplois de l'ouverture à la concurrence et lorsque ces études ont été menées, cela a toujours été *a posteriori*, c'est-à-dire une fois que la décision d'ouverture était prise...

A la vérité, la seule chose que la Commission accepte de discuter porte sur les mesures d'accompagnement social (formation, reconversion...) induites par sa politique de déréglementation via les différents fonds européens, mais en aucun cas, sur le bien-fondé de sa politique.

C'est donc bien, pour l'essentiel, aux seuls Etats membres qu'il revient de gérer les conséquences sociales de cette politique. La présente étude – qui traite de la seule situation française – distingue deux aspects : on analysera en premier lieu l'organisation sociale des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence (1.), avant d'aborder les conséquences de l'ouverture à la concurrence sur les statuts des personnels des opérateurs historiques (2.) .

### **1. L'organisation sociale des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence :**

Exposer l'organisation sociale des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence implique d'abord de présenter la situation initiale des relations sociales de ces secteurs (A). Elle suppose ensuite d'analyser les règles juridiques tant communautaires que françaises qui encadrent cette

ouverture à la concurrence et qui ont une incidence sociale (B). Elle nécessite enfin de décrire comment dans les faits, cette déréglementation s'est traduite sur le plan social dans les différents secteurs (C).

### **A. Une situation initiale très diverse :**

L'organisation française des services publics avant les directives européennes date pour l'essentiel de l'immédiat après-guerre : elle se traduit par l'existence d'entreprises nationalisées dotées de monopoles. Certaines sont des Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) : EDF et GDF depuis 1946 et la SNCF, créée en 1937 a été transformée en EPIC en 1982. Aéroport de Paris créé en 1945 est un établissement public non qualifié par les textes et Air France créée en 1948 est une société anonyme. Quant aux postes et télécommunications, elles ont longtemps été une administration d'Etat avant d'être transformées par la loi du 2 juillet 1990 en « exploitants de droit public », concept juridique inédit que la jurisprudence a très rapidement rangé dans la catégorie des EPIC.

La situation juridique des personnels de ces grandes entreprises nationales doit faire ici l'objet d'une première distinction.

En effet, avant l'ouverture à la concurrence qui a entraîné la transformation de France Télécom en société anonyme en 1996, modification sur laquelle on reviendra, il faut noter que la loi du 2 juillet 1990 a précisé clairement que les personnels de La Poste et de France Télécom sont des fonctionnaires de l'Etat, à la seule exception des personnels de droit privé sous convention collective employés « dans le cadre des orientations fixées par le contrat de plan » « lorsque les exigences particulières de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions le justifient ». Mais il ne devait en théorie s'agir que d'une exception limitée, la règle étant bien l'emploi de fonctionnaires.

A l'inverse, les agents des autres services publics industriels et commerciaux sont tous des agents de droit privé mais avec une spécificité certaine. A l'exception des salariés d'Air Inter, filiale d'Air France, qui étaient régis par un accord d'entreprise avant d'être absorbés en 1997, les personnels des autres entreprises (EDF, GDF, SNCF, Aéroport de Paris, Air France), communément appelées « entreprises publiques à statut » sont pour leur part placés dans une situation statutaire de droit privé.

Il s'agit, en fait, d'une situation juridique originale et qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent au plan européen puisque les relations sociales de ces entreprises empruntent à la fois au droit privé et au droit public. Droit privé, parce qu'ils votent aux élections prud'homales et parce qu'en principe, le Code du Travail leur est applicable. Droit public parce que les statuts ont la

nature juridique d'actes administratifs réglementaires puisqu'ils sont un élément du service public confié à ces entreprises et parce qu'ils font intervenir pour leur élaboration ou leur modification la puissance publique (fixation directe par décret à EDF-GDF, approbation ministérielle dans les autres cas). A cela s'ajoute le fait que nombre de ces statuts, élaborés dans l'immédiat après-guerre, sont, en fait, très inspirés des dispositions de la Fonction publique.

### **B. Les règles communautaires et françaises qui encadrent l'ouverture à la concurrence :**

1) Indiscutablement, l'analyse des textes mais plus encore de la pratique communautaire montre que le droit de la concurrence est largement utilisé au détriment de considérations plus spécifiquement sociales lorsqu'il s'agit de traiter les conditions d'ouverture des services publics à la concurrence.

C'est bien, en effet, l'aspect uniquement concurrentiel qui est mis en avant et cela a deux conséquences principales.

– D'abord, on peut constater que la Commission européenne se situe dans une logique de basculement des statuts vers des relations de travail banalisées, comme en témoigne une récente décision du 8 juillet 1999 (JOCE 11 décembre 1999, L.319/6) concernant EDF. En l'espèce, la directive européenne sur l'électricité avait institué à l'initiative de la Commission un mécanisme de « coût échoué » qui permet aux opérateurs historiques de bénéficier de mesures transitoires « lorsque des engagements accordés avant l'entrée en vigueur de la directive risquent de ne pas pouvoir être honorés en raison des dispositions de la directive ».

C'est sur cette base que la France demanda à la Commission qu'EDF puisse bénéficier de ces dispositions pour « les engagements liés au financement du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières », puisque « les employeurs n'avaient pas constitué de provisions pour ces futurs engagements dans ces comptes » et que « le maintien du statut impliquera un surcoût qui s'aggravera fortement à partir de l'an 2000 », lequel ne pourra plus être couvert par des droits exclusifs. La réponse de la Commission fut négative notamment parce que la demande du gouvernement français ne donnait pas « d'indications sur les futures retraites et un changement éventuel de statut dans la nouvelle loi sur l'électricité ». En d'autres termes, la Commission aurait été manifestement bienveillante comme elle l'a été dans d'autres secteurs, si le régime spécial de retraites avait été fermé et si le choix avait été fait de banaliser les relations sociales... Le social peut accompagner le basculement vers la concurrence mais il n'est pas une valeur en lui-même.

– Ensuite, et c'est le second point, la Commission se situe dans une logique de dé-intégration des entreprises publiques, ce qui vise particulière-

ment la France qui a dans les services publics à la fois des entreprises publiques et des entreprises intégrées. Diverses obligations, notamment des règles de séparation comptable tatillonnes sont imposées aux entreprises publiques pour éviter les « subventions croisées », c'est-à-dire les subventions au sein d'une même entreprise d'un secteur ouvert à la concurrence par un secteur monopolistique : elles résultent des différentes directives sectorielles et ont été généralisées cette année par une modification de la directive 80/723/CEE sur la « transparence des comptes des entreprises publiques ». Dans certains cas, les directives européennes imposent même des obligations renforcées lorsque l'entreprise intégrée conserve la propriété du réseau comme c'est le cas pour EDF. La conséquence de ces différentes mesures, c'est que pour favoriser la concurrence, on désoptimise le fonctionnement des entreprises publiques et on crée des possibilités interminables de contentieux quant à l'imputation des charges entre les différentes activités de l'entreprise publique.

2) Si l'on se tourne maintenant du côté des règles et pratiques françaises, force est de constater qu'elles sont beaucoup plus contrastées selon qu'elles émanent du Conseil de la concurrence ou du Conseil d'Etat.

Le Conseil de la concurrence, en effet, s'est complètement aligné sur les positions libérales de la Commission de Bruxelles aussi bien sur les aspects sociaux que sur la remise en cause du caractère intégré des entreprises publiques.

Sur les aspects sociaux, particulièrement significatif est un avis 98-A-05 du 28 avril 1998 rendu à propos des conditions d'ouverture du marché de l'électricité. Le Conseil y conteste l'application du statut national du personnel des industries électriques et gazières aux nouveaux opérateurs entrants au motif que cela renchérirait les coûts sans contrepartie et « serait de nature à constituer un frein à l'accès au marché ainsi qu'une source de disparité de concurrence entre producteurs d'électricité des différents pays européens »...

S'agissant de la remise en cause du caractère intégré des entreprises publiques, le Conseil de la concurrence a rendu également plusieurs avis aux termes desquels il a prôné de façon constante la filialisation de services de différentes entreprises publiques, c'est ainsi que l'avis 95-A-18 du 17 octobre 1995 a demandé la filialisation du SERNAM, celui 96-A-10 du 25 juin 1996 celle des services financiers de La Poste ou encore celui 97-A-07, celle de France Télécom Mobiles. Allant plus loin dans le cas d'EDF, l'avis précité du 28 avril 1998 a demandé au gouvernement de sortir complètement la gestion du réseau de transport d'EDF et refusant ici la création d'une filiale, il a demandé la création d'un établissement public distinct.

De son côté, le Conseil d'Etat a adopté une approche différente, notamment sur les aspects sociaux.

C'est ainsi que statuant au contentieux dans deux affaires, le Conseil d'Etat a d'abord admis dans un arrêt du 5 juin 1996 (n° 163.899) que le ministre du Travail pouvait étendre une convention collective existante aux entreprises nouvellement entrantes dans le secteur. Il s'agissait en l'espèce du secteur des pompes funèbres, service public ouvert à la concurrence par une loi du 8 janvier 1993. Pour éviter un dumping social, les partenaires sociaux avaient décidé de modifier le champ d'application de leur convention collective en y intégrant, outre les entreprises concessionnaires du service municipal des pompes funèbres qui y étaient déjà assujetties, l'ensemble des entreprises exerçant cette activité ce qui permettait ainsi d'y inclure les entreprises nouvellement habilitées. La démarche était préventive puisque la loi elle-même prévoyait que les communes pouvaient disposer d'une période transitoire de cinq ans avant l'ouverture effective à la concurrence. Et c'est fort justement que le Conseil d'Etat a validé cet accord et débouté la fédération patronale requérante.

Dans un second arrêt plus récent du 1<sup>er</sup> décembre 1999 (Revue française de droit administratif, janvier-février 2000 p.218), le Conseil d'Etat a également validé un décret du 5 janvier 1998 relatif à la transposition d'une directive communautaire sur l'assistance en escale et débouté une fédération patronale. Etaient ici contestées diverses dispositions et notamment celle conditionnant l'agrément par l'Administration de nouveaux entrants « au respect de la législation et de la réglementation applicables en matière de droit du travail et des conventions collectives correspondant aux activités d'assistance en escale exercées ».

Enfin, dans un important avis mentionné dans son rapport annuel (1999 p.122-123), le Conseil d'Etat a, à l'inverse du Conseil de la concurrence, admis que le statut du personnel des industries électriques et gazières pouvait être étendu aux nouveaux entrants. Et s'agissant des circulaires d'application de ce statut, il a subordonné leur remplacement par des accords collectifs à la condition que ces derniers soient plus favorables. Ces différents exemples illustrent pleinement la différence d'approche du Conseil d'Etat par rapport à celle très libérale du Conseil de la concurrence.

### ***C. Une prise en compte très variable de l'aspect social dans la pratique :***

Les textes de transposition en droit français des directives européennes sont très divers et ils correspondent d'ailleurs pour partie à la diversité des situations initiales que nous venons de décrire (1). Et dans la pratique, on constate certaines difficultés dans la mise en place des dispositions sociales dans les secteurs déréglementés (2).

### 1. Les textes de transposition :

a) C'est le secteur de l'électricité qui a donné lieu aux débats les plus vifs sur l'aspect social. La loi du 10 février 2000 qui ouvre à la concurrence 30 % de ce secteur et qui est intitulée pompeusement « loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité » comprend un titre consacré aux dispositions sociales.

La loi ne modifie pas le champ d'application du statut qui reste donc le statut national du personnel des industries électriques et gazières. De ce fait, les nouveaux entrants privés, dès lors qu'ils ne rentrent pas dans le champ des exceptions déjà existantes, seront soumis au statut. Cet aspect a été très vivement critiqué par l'opposition parlementaire au motif que cela introduirait une « barrière à l'entrée redoutable » pour les nouveaux entrants.

La loi institue en outre un mécanisme fort complexe d'articulation au niveau de la branche entre le statut et la négociation collective (nouveaux articles L.713-1 et L.713-2 du Code du Travail). Pour l'essentiel, la loi prévoit que des accords professionnels de branche pourront être négociés dans ces industries, en complément du statut et dans le respect de celui-ci. Pour être applicables à l'ensemble de la branche, ces accords devront être étendus par un arrêté conjoint du ministre de l'industrie et du travail et après avis de la Commission supérieure nationale des industries électriques et gazières qui joue ici le rôle normalement dévolu en droit commun par la Commission nationale de la négociation collective.

En outre, la loi prévoit que ces accords collectifs étendus pourront remplacer les circulaires d'application du statut édictées depuis 1946 après débat paritaire, et dispose même qu'en cas de blocage, le ministre pourra suppléer les partenaires sociaux ! C'est là que résident des risques conséquents de remise en cause des garanties sociales, car depuis 1946, c'est près de 1000 circulaires qui ont précisé les 37 articles de ce statut et elles correspondent donc à l'histoire sociale de ces industries. Le risque est grand que, sous prétexte de développer la négociation collective, on voit s'étioler progressivement le statut alors que la majorité des parlementaires a affirmé vouloir le préserver.

Le risque existe également en ce qui concerne le régime de retraites, l'article 46 de la loi précisant qu'EDF doit tenir dans sa comptabilité des comptes séparés dans des conditions fixées par un décret non paru à ce jour. La crainte est néanmoins vive que par ce biais les pouvoirs publics cherchent à créer dans ces industries une caisse de retraite prélude à une remise en cause du régime, alors qu'aujourd'hui les pensionnés de ces industries reçoivent directement d'EDF ce que le statut appelle un « traitement d'inactivité ».

b) Dans certains autres secteurs, c'est le pouvoir réglementaire qui est intervenu pour fixer des dispositions applicables aux secteurs ouverts à la concurrence.



Il en va ainsi de l'assistance aéroportuaire. Le décret du 5 janvier 1998 transposant la directive « assistance en escale » du 15 septembre 1996 prévoit, comme on l'a dit plus haut, l'obligation pour les nouveaux entrants y compris pour les sous-traitants d'obtenir un agrément de la puissance publique pour exercer leur activité. Cet agrément implique le respect de conventions collectives applicables aux activités d'assistance en escale ainsi que des obligations en matière de formation des personnels, ces dernières ayant été récemment précisées par une résolution du 15 décembre 1999 de la Commission paritaire nationale de l'emploi.

Il en va de même dans le cabotage maritime et particulièrement dans les liaisons Corse-continent qui seront ouvertes à la concurrence en 2001. Faisant application d'une possibilité offerte par le règlement communautaire de 1992 permettant aux Etats membres d'appliquer les dispositions sociales minimale du pays où le cabotage s'effectue, un décret du 16 mars 1999 a précisé les conditions sociales minimales applicables aux salariés de ces compagnies (durée de travail, rémunération) qui renvoient pour l'essentiel aux conventions collectives étendues du secteur qui datent du 30 septembre 1948 pour les capitaines et officiers de la marine marchande et du 22 août 1979 pour les personnels d'exécution.

c) Enfin, il est des secteurs pour lesquels aucune disposition sociale applicable à l'ensemble du secteur n'a été prévue par les pouvoirs publics.

C'est le cas pour les postes et télécommunications : ni la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (dite LRT), ni celle du 25 juin 1999 portant transposition de la loi postale ne prévoient de dispositions sociales spécifiques applicables à l'ensemble de la branche. Il est vrai qu'à la différence de l'électricité dont les personnels sont sous statut de droit privé applicable depuis 1946 à l'ensemble de la branche, ceux des postes et télécommunications sont majoritairement des fonctionnaires de l'Etat et que par définition ces agents ne peuvent exercer que pour l'Etat voire dans des structures majoritairement publiques chargées de missions de service public comme l'a souligné l'avis du 18 novembre 1993 rendu par le Conseil d'Etat à propos de France Télécom et relatif à la possibilité d'affecter des fonctionnaires dans une société anonyme.

En ce qui concerne les chemins de fer, il n'y pas non plus véritablement de dispositions sociales dans les textes de transposition. On notera qu'un décret du 26 décembre 1998 relatif à l'utilisation pour certains transports internationaux de l'infrastructure du réseau ferré national et portant transposition des directives européennes a prévu que les compagnies qui voudront bénéficier d'un droit d'accès sur le réseau devront détenir une licence délivrée par l'Administration ainsi qu'un certificat de sécurité. Pour obtenir la licence, différentes conditions sont exigées telles que la capacité financière et des conditions de capacité professionnelle (qualification du personnel responsable de la sécurité et notamment des conducteurs, nécessité



d'établir que les personnels, le matériel roulant et l'organisation sont de nature à permettre aux services demandés un niveau de sécurité équivalent à celui des services analogues assurés sur le réseau ferré national...). Mais au total, les aspects sociaux restent très embryonnaires.

## **2. Les difficultés dans la mise en œuvre de dispositions sociales dans les secteurs ouverts à la concurrence :**

Si l'Etat, pour des raisons évidentes de préservation de la paix sociale, et les syndicats de salariés, pour éviter au maximum tout dumping social, ont intérêt à mettre en place des accords au niveau des secteurs nouvellement ouverts à la concurrence, il y a une contradiction qui est source de difficultés, au sein du patronat puisque celui-ci représente à la fois les entreprises déjà en place et celles qui cherchent à entrer sur le marché. Au total, on constate que dans certains cas, ces débats se sont conclus par la création d'une branche nouvelle alors que dans d'autres cas, les partenaires sociaux ont choisi de se raccorder à une convention collective existante.

a) La création de branches nouvelles concerne deux exemples de nature très dissemblables, celui des industries électriques et gazières et celui des télécommunications.

– La situation des industries électriques et gazières (IEG) est profondément originale et pour tout dire unique à notre connaissance. D'une part, et comme nous l'avons déjà indiqué, la branche professionnelle des IEG n'a pas résulté d'une volonté des partenaires sociaux mais elle résulte d'une loi, celle du 10 février 2000. D'autre part, et compte tenu du fait qu'il subsiste au niveau de la branche un statut réglementaire du personnel, la loi n'a pas prévu la négociation d'une convention de branche mais de simples accords professionnels : il s'agit donc là de la seule branche qui n'a pas vocation à négocier une convention de branche. Il reste que l'on peut s'interroger sur la pérennité de ce montage juridique inédit qui a permis d'obtenir la neutralité du vote communiste à l'Assemblée nationale nécessaire au gouvernement pour que la loi puisse être adoptée et qui était avant tout destiné à éviter des troubles sociaux au moment de l'ouverture des marchés... Il apparaît clairement que la volonté sera de glisser progressivement de plus en plus du statut vers la négociation collective.

– La situation des télécommunications est pour sa part beaucoup plus classique. 1996 a vu, en effet, deux textes importants concernant ce secteur, l'un, la loi du 25 juillet 1996 ouvrant totalement ce secteur à la concurrence, l'autre, celle du 26 juillet 1996 transformant l'opérateur historique en société anonyme, ne permettant l'embauche de fonctionnaires que jusqu'en 2002 et supprimant immédiatement toute restriction à l'embauche de personnel sous convention collective.

Dans un tel contexte, certains des opérateurs les plus importants du secteur (France Télécom et Cegetel notamment) ont décidé de constituer un syndicat patronal, l'Unetel, en vue de négocier une convention de branche propre aux télécommunications qui était réclamée par les syndicats de salariés pour couvrir les salariés de droit privé. Après quelques mois de négociations, le champ d'application de cette convention a été fixé par accord signé le 2 décembre 1998 avec quatre syndicats sur cinq. Mais, quelques semaines plus tard, se créait une nouvelle organisation patronale, Réseau et Services Télécoms, à l'initiative de Bouygues Télécom, qui parvenait à faire signer un accord en février 1999 incluant les télécommunications dans le champ d'application de l'accord de branche Syntec (bureaux d'études techniques, cabinets d'ingénieurs-conseils, sociétés de conseils) .

Il y avait donc conflit entre deux conventions collectives. Et saisi par l'Unetel, le Tribunal de grande instance de Paris prononça le 1<sup>er</sup> avril 1999, la nullité de l'accord ayant étendu le champ d'application de la convention de Syntec aux télécommunications ; le motif principal étant que l'Unetel, organisation patronale représentative de ce secteur n'avait pas été invitée à cette négociation. Dans la foulée de cette décision de justice, le ministère du Travail a étendu par arrêté du 6 mai 1999 l'accord fixant le champ d'application de la convention de branche propre aux télécommunications.

Et l'histoire de la toute jeune branche s'est ensuite accélérée : signature d'un accord sur les 35 heures dès le 4 juin 1999 et surtout de la convention de branche elle-même le 6 juin 2000 par quatre syndicats sur cinq, la CGT étant non signataire. Entre-temps, le syndicat patronal RST avait signé l'accord sur le champ d'application de la convention de branche. Au total, cette convention, qui améliore notablement les dispositions du Code du Travail, concerne 100 000 salariés (25 000 agents de droit privé de France Télécom ou de ses filiales, 9 000 à Cegetel, 7 000 chez Bouygues...).

b) Dans d'autres cas, les partenaires sociaux ont choisi de se raccorder à une convention collective préexistante plutôt que de créer une nouvelle branche professionnelle.

– Cela avait été le cas, comme nous l'avons souligné, pour les pompes funèbres puisque l'accord de branche de 1974 qui ne concernait que les entreprises concessionnaires du service public municipal a vu son champ d'application modifié en 1993 pour y inclure toutes les entreprises du secteur, qu'elles soient concessionnaires ou simplement habilitées à intervenir dans ce secteur.

– Mais cela a été aussi le cas dans l'assistance aéroportuaire. Ce secteur était socialement hétérogène, la directive elle-même recensant onze métiers dorénavant ouverts à la concurrence. Après de nombreuses discussions, les pouvoirs publics avaient inséré dans le décret de transposition du 5 janvier 1998 l'obligation de respecter les conventions collectives du secteur.. sauf

qu'il n'y avait pas de couverture conventionnelle alors que l'ouverture à la concurrence entrait en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 1998.

C'est dans ces conditions que des négociations démarrèrent et que les partenaires sociaux, « considérant qu'il n'existe pas ce jour de convention collective propre aux services d'assistance en escale », décidèrent par un avenant unanime du 31 mars 1998, « d'ouvrir le champ de la convention collective nationale du personnel au sol du transport aérien aux entreprises d'assistance en escale qui ne relèvent pas d'une convention collective étendue », cette décision ne « mettant pas en cause l'application de dispositions plus favorables d'accords d'entreprise ou de conventions en vigueur ».

Cet avenant, prenant comme base la convention la plus favorable du secteur mais garantissant les accords d'entreprises qui seraient supérieurs n'a cependant pas éliminé toutes les difficultés.

C'est ainsi qu'à Aéroport de Paris, la direction a pris prétexte d'un surcoût de son service escale pour établir des plans de suppressions d'emplois en 1997 puis en 2000 qui ont donné lieu à des conflits sociaux.

De même, le patronat de l'avitaillement, l'un des onze métiers ouverts à la concurrence par la directive assistance en escale qui consiste à assurer sur les aéroports le ravitaillement en carburant des avions, a tenté d'en profiter pour externaliser ses activités et les faire ainsi échapper à la convention collective du pétrole, convention collective étendue qui n'entrait donc pas dans le champ de l'accord du 31 mars 1998. Après une grève suivie en décembre 1999 par la quasi-totalité des avitailleurs, des discussions furent engagées avec le patronat pétrolier de l'UFIP et le Gouvernement.

Avec le patronat, les discussions aboutirent à un accord unanime signé le 5 juillet 2000 en cours d'extension complétant le champ d'application de la convention collective du pétrole en y ajoutant expressément l'activité d'avitaillement. Avec le gouvernement, il s'agissait d'établir un cadre réglementaire applicable à la profession. Un projet d'arrêté ministériel « réglementant l'avitaillement des aéronefs » est en cours de publication. Il prévoit diverses obligations notamment liées à la formation des personnels mais l'une de ses dispositions importantes qui prévoit que « nulle entreprise ne peut exercer le service d'assistance en escale si elle ne justifie pas d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans l'activité d'avitaillement en carburant » est contestée par le patronat au nom du principe communautaire de la libre circulation des services.

Ainsi, on peut constater une grande diversité dans l'organisation sociale des secteurs qui s'ouvrent à la concurrence, ce qui est pour une large partie le reflet du degré très différent de l'ouverture des marchés selon les secteurs. On constate, en revanche, une grande homogénéité dans la remise en cause des statuts des personnels des opérateurs historiques.

## **2. Les conséquences de l'ouverture à la concurrence sur les statuts des personnels des opérateurs historiques**

Avant d'aborder directement les conséquences de l'ouverture sur les statuts, il nous faut au préalable décrire l'évolution profonde du fonctionnement des entreprises publiques elles-mêmes lesquelles sont affectées par deux types de débat.

On constate tout d'abord que, même si cela l'est à des degrés divers, l'ensemble des entreprises publiques gérant des services publics s'est engagé, à la demande de l'Etat, dans un mouvement visant à les faire sortir du cadre géographique national et de leur strict objet social. Il s'agit là à l'évidence d'une manière de se réorganiser pour faire face à la concurrence.

Ce mouvement a débuté en 1990 avec EDF qui s'est considérablement développé à l'international sur la distribution d'électricité, la production ou les services énergétiques et qui a vu cette stratégie récemment validée par le législateur (article 44 de la loi du 10 février 2000) : celui-ci lui laisse toute latitude de développement à l'étranger et lui permet d'exercer par l'intermédiaire de filiales toutes les activités qui concourent directement ou indirectement à son objet. Gaz de France s'est lancé également depuis 1995 dans des investissements et prises de participation dans les services énergétiques, les gisements gaziers ou la distribution de gaz. La SNCF a réorganisé, pour sa part, ses participations dans les transports dans un nouveau holding et elle se lance à l'international. Il en va de même pour Aéroport de Paris et même la RATP (voir le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains).

A côté de ce mouvement de diversification et d'internationalisation des entreprises publiques, on constate une pression certes variable selon les établissements publics en vue de les transformer en société anonyme avec l'ouverture de leur capital. Les prétextes avancés sont toujours les mêmes.

Il s'agit parfois de mettre en avant des aspects de réciprocité avec les pays dans lesquels ces entreprises investissent ; mais il n'y a ici aucune obligation juridique et ceci d'autant plus que le droit communautaire (article 295) dispose que « le présent Traité ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les Etats membres ».

Dans d'autres cas, on utilise l'alibi des alliances : France Télécom a été ainsi privatisé partiellement pour favoriser une alliance avec Deutsche Telekom car les alliances capitalistiques seraient soi disant plus stables. On sait pourtant ce qu'il est récemment advenu de cette alliance... Et pourtant, c'est ce même alibi qui a été utilisé en ce qui concerne Gaz de France par le rapport du parlementaire Nicole Bricq en octobre 1999.

Enfin, des arguments tenant à la portée du principe de spécialité qui entraverait le développement des entreprises publiques ont également été utilisés. On sait que ce principe ne concerne que les seuls établissements pu-

blics, mais il n'a pas empêché le développement de ces entreprises ces dernières années, aidé en cela par une interprétation de plus en plus souple du Conseil d'Etat qui admet aujourd'hui que les établissements publics puissent développer des activités complémentaires à celles de leur activité principale.

Cette brève présentation de l'évolution récente des entreprises publiques liée précisément à ce contexte nouveau de concurrence étant faite, il nous faut maintenant décrire les conséquences de cette situation nouvelle sur les personnels des opérateurs historiques : les conséquences directes tout d'abord (A) avant d'aborder les réorganisations des entreprises publiques et leurs conséquences sur les personnels (B).

### **A. Les conséquences directes de l'ouverture à la concurrence sur les statuts des personnels des opérateurs historiques :**

Il y a certaines conséquences qui sont communes à toutes les entreprises publiques (1), mais il y a des aspects nouveaux et plus différenciés qui marquent l'apparition dans certaines d'entre-elles de doubles statuts (2).

#### **1. Les conséquences communes à l'ensemble des secteurs :**

Le premier constat, c'est que les entreprises publiques n'ont pas attendu l'ouverture effective de la concurrence pour faire pression sur le social. En effet, dès le début des années quatre-vingt-dix, c'est-à-dire dès que les premiers projets de déréglementation des services publics ont commencé à être discutés à Bruxelles, les pertes d'emplois se sont multipliées dans les entreprises publiques et certains statuts ont été modifiés : cela a été le cas pour celui du personnel au sol d'Air-France en 1992 ainsi qu'à EDF-GDF avec la modification d'une importante clause du statut qui a permis d'introduire contre l'avis des syndicats la flexibilité en 1996. De même, des politiques de sous-traitance très fortes se sont développées dans les entreprises publiques comme dans le secteur privé au nom du « recentrage sur le cœur de métier », ce qui a parfois abouti à des situations sociales très tendues : c'est le cas par exemple dans la maintenance des installations nucléaires d'EDF qui est aujourd'hui assurée à 80 % par le secteur privé avec souvent des conditions de travail très dégradées.

Ces remises en cause et cette pression sur le social n'ont fait que redoubler de vigueur depuis l'arrivée effective de la concurrence. Dans toutes les entreprises, on constate la recherche d'une compétitivité sans cesse plus forte et d'une flexibilité qui a d'ailleurs souvent été obtenue dans le cadre des accords de réduction du temps de travail à 35 heures en même temps que la modération salariale.

Des dispositions essentielles des statuts font également l'objet de tentatives de remises en cause : c'est ainsi que, dès l'adoption de la loi du 10 fé-

vrier 2000, les directions d'EDF-GDF ont manifesté leur volonté de modifier le système statutaire de rémunération jugé pas assez motivant pour y substituer un système avec suppression de l'ancienneté et une individualisation renforcée.

Et puis, il y a bien sûr pour les établissements publics dont le personnel bénéficie de régimes spéciaux de retraite la volonté plus ou moins explicitement assumée par les directions de ces entreprises de supprimer ces « surcoûts » qui résulteraient de ces régimes et qui ne seraient plus supportables selon elles en situation de concurrence. L'exemple le plus achevé de cette évolution est celui de France Télécom puisque pour égaliser les charges de cette société par rapport à celles supportées par ses concurrents, la loi du 26 juillet 1996 a prévu que France Télécom verserait à l'Etat une somme fixée ensuite à 37 milliards de francs, mais la contrepartie sociale est sévère puisque plus aucun fonctionnaire ne sera embauché à partir de 2002 et que d'ores et déjà la plupart des embauches sont sous convention collective et avec une pension de retraite du régime général.

Enfin, on constate également dans toutes les entreprises publiques une volonté de permettre des départs anticipés qui sont remplacés parfois totalement (à EDF-GDF), le plus souvent très partiellement. Mais ce qui est commun à toutes les entreprises, c'est la modification de la sociologie de leurs métiers qui est accélérée par ces départs anticipés : les métiers techniques laissent place aux métiers en relation avec les « clients ». Il y a derrière tout cela un véritable changement de culture même si les tempêtes de décembre 1999 ont montré à EDF et à France Télécom combien ces entreprises restaient dépendantes des facteurs techniques...

## **2. La tendance à l'apparition d'une pluralité de statuts au sein d'une même entreprise :**

Cette tendance se manifeste avec une intensité différente selon les entreprises.

Il y a d'abord le cas de France Télécom qui se caractérise par l'existence d'un double statut avec l'extinction progressive de l'un de ses statuts. En effet, l'article 5 de la loi du 26 juillet 1996 transformant France Télécom en société anonyme a prévu deux dispositions fondamentales : il indique d'une part que « l'entreprise nationale France Télécom peut procéder jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 à des recrutements externes de fonctionnaires pour servir auprès d'elle en position d'activité », et d'autre part que « l'entreprise nationale France Télécom emploie librement des agents contractuels sous le régime des conventions collectives ». Ainsi, les fonctionnaires sont appelés progressivement à décroître à partir de 2002.

Il y a ensuite la situation de La Poste. En droit, celle-ci continue à être régie par la loi du 2 juillet 1990 et notamment son article 31. En principe, la

règle devrait être l'emploi de fonctionnaires et l'exception celui d'agents de droit privé qui ne peuvent être employés que « dans le cadre des orientations fixées dans le contrat de plan » et dès lors que « les exigences particulières de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions le justifient ». Pourtant, en dépit de ces dispositions, on assiste à une montée en puissance du nombre d'agents de droit privé (65 000 à côté des 240 000 fonctionnaires). Il y a là un véritable double statut permanent .

Il y a enfin diverses situations caractéristiques de statuts à plusieurs vitesses dans les autres établissements publics dont le personnel est régi par le droit privé.

Il y a par exemple des débats dans les entreprises qui utilisent des emplois jeunes et la pression syndicale est forte pour les intégrer au statut, ce qui a été le cas en 2000 pour la moitié de ces emplois à la SNCF.

Mais il y a surtout tout le débat sur le temps partiel. Non pas le temps partiel « choisi » qui n'est contesté par personne. Mais le temps partiel « imposé » particulièrement à l'embauche a fait l'objet, lui, de vives discussions au sein de ces entreprises ainsi que la philosophie de partage du travail qui le sous-tend.

C'est à EDF-GDF que ce débat a été lancé par un accord du 31 janvier 1997 : celui-ci prévoyait qu'au moins 75 % des embauches sur la durée de l'accord c'est-à-dire trois ans, l'étaient à 32 heures, une prime étant versée pour atténuer la perte de salaires. Difficile de parler de liberté de choix au niveau de l'embauche... Quant à la discrimination avec les agents en place, elle était patente puisque ceux-ci pouvaient passer à temps partiel choisi et revenir à temps plein sans changer de poste de travail alors que les nouveaux embauchés devaient, passé le délai de trois ans, changer de poste.. et surtout être pris par la direction dans un nouveau poste. Aussi, n'est-il pas étonnant que cet accord ait été annulé en justice en 1998 à l'initiative des deux syndicats non signataires, FO et la CGT, au motif que cet accord était contraire au statut, arrêt confirmé par la Cour de cassation le 12 juillet 1999. Finalement, c'est un accord unanime signé le 25 janvier 1999 sur les 35 heures qui a mis un terme à ce statut bis en conférant à tous les agents les mêmes droits et en n'imposant plus d'embauches à temps partiel.

Il reste que le débat s'est déplacé dans d'autres entreprises publiques : l'accord sur les 35 heures signé par quelques syndicats à Aéroport de Paris a prévu la création d'un « temps partiel incité » qui concerne également les jeunes embauchés lesquels doivent s'engager pour une durée de quatre ans. Mais là encore, devant les difficultés rencontrées, la direction a admis que les jeunes pouvaient postuler dans leur service sans attendre ce délai. On peut citer également l'accord sur les 35 heures signé à la SNCF le 4 juin 1999 qui a créé un régime de temps partiel statutaire à 60 % du temps complet avec un engagement de rester à ce temps de travail pendant trois ans.



## **B. Les réorganisations des entreprises publiques et leurs conséquences sur les personnels :**

Ces réorganisations qui présentent comme caractéristique commune de tenir compte des nouvelles règles imposées par l'ouverture des marchés et l'introduction de la concurrence, se traduisent par un double mouvement : d'abord, on observe une tendance à un éclatement des entreprises publiques (1) ; ensuite, on constate de plus en plus un dépassement de l'entreprise publique par le groupe (2).

### **1. L'éclatement des entreprises publiques :**

Celle-ci se manifeste d'une double façon : il y a d'abord la question des infrastructures, qui sont des monopoles « naturels » par rapport aux autres activités de l'entreprise ; il y a ensuite un mouvement plus général qui tend à filialiser un nombre sans cesse plus grand de services des entreprises publiques.

a) La question des infrastructures est une question centrale dans la plupart des entreprises publiques, en tout cas dans celles qui gèrent des services publics dits en « réseau ». Pour permettre, en effet, l'exercice de la concurrence, certains ont imaginé de séparer le réseau qui doit être accessible à tous sans discrimination du reste de l'entreprise. Cette question a été tranchée différemment selon les secteurs.

– Dans le cas des chemins de fer, c'est une loi du 13 février 1997 qui a créé un nouvel EPIC chargé de gérer les infrastructures ferroviaires : Réseau Ferré de France (RFF). Officiellement, cet établissement public a été créé pour permettre d'alléger une partie de la dette de la SNCF (134,2 milliards sur 208). Et on peut noter que la loi a donné quelques garanties à la SNCF puisque « pour des raisons de sécurité, la gestion des trafics et des circulations ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques de sécurité du réseau sont assurés par la SNCF pour le compte de RFF » (article 1<sup>er</sup>). De même, la loi précise qu'elle ne porte pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles régissant les personnels de l'EPIC SNCF et de ses filiales » (article 4).

Il n'en demeure pas moins qu'en créant un établissement public séparé, le législateur est allé au-delà de ce qu'exigent les textes européens actuels qui ne parlent que de séparation comptable. Il y a là une amputation considérable de la SNCF et ce n'est pas la création en 1999 d'un Conseil supérieur de la fonction publique ferroviaire notamment chargé de veiller à « l'unicité du service public ferroviaire » qui est de nature véritablement à y remédier.

– En ce qui concerne l'électricité, la loi du 10 février 2000 n'a pas, devant l'hostilité des organisations syndicales, opté en faveur de la création d'un établissement distinct d'EDF mais elle a adopté des dispositions tout

aussi dangereuses. Alors que les pouvoirs publics affirmaient lors des débats parlementaires leur attachement au caractère intégré d'EDF, la loi affirme « l'indépendance du gestionnaire du réseau sur le plan de la gestion des autres activités d'EDF » et charge ce GRTE de missions très importantes : l'entretien, l'exploitation et le développement du réseau. Aussi, à sa mise en place en juin 2000, le GRTE emploie 7 840 salariés, à rapprocher des 200 de RFF.

En outre, le législateur a adopté plusieurs dispositions pour garantir cet indépendance de gestion : son directeur est nommé par le ministre de l'industrie pour 6 ans et il est inamovible sauf décision contraire du ministre prise après avis de la Commission de régulation de l'électricité ; le GRTE dispose d'un budget propre. Certaines de ces dispositions sont même contraires au statut national du personnel des industries électriques et gazières : le directeur du GRTE est « consulté préalablement à toute décision touchant la carrière d'un agent affecté (article 12) ; certains agents du GRTE ne pourront retourner dans les autres services d'EDF avant un délai qui sera fixé par décret (article 13) ; des atteintes lourdement sanctionnées à la confidentialité (amende de 100 000 francs) de certaines informations sont instituées à l'encontre des salariés.

On le voit bien : la loi a créé toutes les conditions d'une indépendance totale du GRTE en dépit des propos apaisants mis en avant par le Gouvernement lors des débats parlementaires.

– Ce débat se retrouve également dans d'autres entreprises. C'est ainsi qu'à Aéroport de Paris, la direction a un projet visant à séparer les infrastructures des activités industrielles et commerciales et à filialiser ces dernières (escale, télécoms notamment), ce qui rencontre l'hostilité des personnels. Quant au projet de loi portant transposition de la directive gazière adopté le 17 mai 2000 en Conseil des ministres et qui doit être débattu au Parlement dans les prochains mois, il prévoit aussi certaines dispositions visant à isoler le transport du reste de l'entreprise (obligations de confidentialité notamment).

b) Mais indépendamment de cette question des infrastructures, on observe qu'un mouvement plus général de filialisation pour faire face à l'ouverture des marchés affecte les entreprises publiques. C'est le cas par exemple pour France Télécom avec la filialisation en 2000 de l'activité Internet (Wanadoo) et des mobiles (France Télécom Mobiles va devenir prochainement New Orange) et des projets existent en ce qui concerne le service national des annuaires téléphoniques. C'est le cas également pour la SNCF avec la filialisation en avril 2000 du Sernam qui est adossé à Géodis.

Ces filialisations qui concernent aussi bien les EPIC que des sociétés anonymes comme France Télécom ont des conséquences sociales évidentes. En particulier, il faut souligner que les agents qui seront nouvellement

embauchés dans ces filiales ne le seront plus sous le statut de l'entreprise mère : c'est le cas par exemple du Sernam.

## 2. Le dépassement de l'entreprise publique par le groupe

Nous l'avons souligné plus haut : les entreprises publiques ont commencé à sortir depuis le début des années 90 du cadre géographique national et ont développé de plus en plus d'activités complémentaires autour du service public d'origine. Pour ce faire, elles ont soit créé *ex nihilo* des filiales, soit le plus souvent procédé à des croissances externes en rachetant des entreprises existantes. Tout cela a progressivement concouru à faire émerger la notion de groupe et a posé inévitablement la question des règles sociales applicables au personnel du groupe, les directions du personnel de certaines de ces entreprises (France Télécom, EDF-GDF) se transformant dans le même temps en DRH de groupe.

Deux options sont théoriquement possibles pour aboutir à des règles unifiées du personnel dans les groupes.

La première, qui est socialement la plus favorable, serait d'étendre les statuts du personnel de droit privé des entreprises publiques à leurs filiales majoritaires au moins françaises. En effet, le droit spécifique aux entreprises publiques (loi du 26 juillet 1983 sur la démocratisation des entreprises publiques) impose déjà que les filiales majoritaires des entreprises publiques participent à la désignation des représentants des salariés siégeant au Conseil d'administration de l'entreprise mère, indépendamment du fait qu'elles doivent également élire des représentants à leur propre conseil d'administration. Il y a là donc déjà une reconnaissance de l'existence d'une réalité sociale du groupe.

Force est pourtant de constater que l'extension du statut du personnel des entreprises publiques à leurs filiales majoritaires ne s'est imposée dans les faits dans aucune d'entre-elles : la question a pourtant été frontalement posée pour EDF lors des débats parlementaires de la loi du 10 février 2000 mais l'amendement parlementaire fut retiré à la demande du Gouvernement pour qui « il fallait faire confiance au dialogue social ».

A l'inverse, on observe que la logique de groupe est de plus en plus utilisée pour affaiblir les garanties sociales des personnels de l'entreprise mère. C'est ainsi que dans plusieurs entreprises, la mobilité d'agents de l'entreprise mère vers la filiale se traduit par la suspension du statut du personnel qui y est affecté (fin des mises à disposition au profit des détachements) : c'est le cas à EDF (nouvelles règles prises en septembre 1999 au prétexte d'éviter les risques issus du droit de la concurrence) ou à Aéroport de Paris (exemple de la filialisation d'ADP Ingénierie en juillet 2000). Mais lorsque la situation inverse se produit, c'est-à-dire lorsque ce sont des agents des filiales qui viennent occuper des emplois dans l'entreprise mère,

ceux-ci ne bénéficient pas pour autant du statut et ils continuent à relever de leur convention collective d'origine.

D'une façon générale, d'ailleurs, le mode d'organisation par activités qui se met en place dans différentes entreprises publiques (pour cette année, GDF et la SNCF) et qui inclut dans une gestion commune maison mère et filiale risque d'accélérer la banalisation des statuts sous le prétexte de la mobilité intra-groupe. D'ores et déjà, on constate une présence de personnels hors-statuts de plus en plus forte dans nombre d'entreprises publiques.

Au terme de ce bref survol, on a pu constater combien d'une part, les entreprises publiques et d'autre part, le statut de leurs personnels étaient frontalement remis en cause par l'ouverture à la concurrence des services publics. Le bilan est d'ores et déjà lourd mais cette évolution risque encore de s'aggraver, car l'objectif de la Commission européenne aidée par la décision des chefs d'Etat et de gouvernement de Lisbonne, le Conseil des ministres européens et la plupart des Etats membres, reste d'ouvrir totalement à la concurrence tous les services publics industriels et commerciaux sans prendre en compte la dimension sociale. Sur ce point, n'est-il pas particulièrement symptomatique de constater que dans sa toute récente communication sur les services d'intérêt général en Europe en date du 20 septembre 2000, la Commission n'a pas traité un seul instant des conséquences sur l'emploi et les statuts de cette « libéralisation » ?

