

Evolution et différenciation des systèmes de relations professionnelles dans les services d'intérêt général en France et en Allemagne

Journée d'études franco-allemande

Paris, le 6 avril 2009

Premier volet du programme de formation-recherche « *Relations professionnelles et régulation sociale dans les services d'intérêt général. Comparaison France-Allemagne* » mené avec le soutien du Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA), cette rencontre franco-allemande, organisée par le CIRAC en coopération avec le Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg, a réuni responsables économiques, membres de la communauté scientifique française, experts de la thématique traitée, doctorants et étudiants de niveau master. Jetant les bases d'une analyse binationale portant sur les enjeux sociaux de la libéralisation des anciens services publics, la manifestation sera complétée par une seconde journée d'étude à l'automne 2009, consacrée aux *nouveaux objectifs de la gestion des ressources humaines dans les entreprises des secteurs à concurrence régulée*, puis par un colloque final en 2010 qui abordera *l'évolution respective des systèmes allemand et français de relations sociales dans le contexte de la dérégulation européenne des services d'intérêt général*.

Les enjeux sociaux de la dérégulation en France et en Allemagne dans le contexte européen

René Lasserre (CIRAC, Cergy-Pontoise) a d'abord rappelé qu'antérieurement au processus de dérégulation introduit à l'aube des années 1990 au niveau communautaire, en vue de favoriser l'émergence d'un grand marché des services à l'échelle européenne, les services d'intérêt général, généralement organisés en monopoles publics, constituaient pour ainsi dire des enclaves nationales échappant aux règles de la concurrence et au droit commun du travail. Les directives successives adoptées au niveau communautaire, puis transposées en droit national, ont alors modifié en profondeur les systèmes de régulation économique et progressivement de régulation sociale de ce secteur, remettant en question la tradition de service public prévalant en France et en Allemagne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les effets de la libéralisation progressive des marchés, là où elle a été réellement mise en œuvre et donné lieu à une politique de privatisations et d'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs, se révèlent nuancés. Sur le plan économique, les résultats sont mitigés que ce soit en matière de coûts, d'efficacité, d'emploi ou de compétitivité, ou que ce soit en termes mêmes de concurrence avec parfois la création de nouveaux oligopoles ou cartels de fait comme dans le secteur de la téléphonie mobile en France. Sur le plan de la régulation sociale, les conséquences de la libéralisation varient d'un pays à l'autre et conduisent également, comme c'est le cas de la France et de l'Allemagne, à des paysages contrastés.

En France on assiste globalement, en dépit de la forte résistance opposée à ce que l'on considère généralement comme un démantèlement du service public, à une *contractualisation progressive* des rapports sociaux au sein des grands opérateurs publics doublée d'une faible régulation dans le champ des nouveaux opérateurs privés, conduisant l'une et l'autre à une convergence voire à une normalisation sur le modèle du secteur concurrentiel classique. Mais alors qu'en France, mises à part quelques poches de résistance, la dichotomie public/privé tendrait progressivement à s'estomper, il semblerait au contraire qu'en Allemagne le paysage des relations sociales se différencie. Alors qu'auparavant le secteur public globalement homogène s'alignait assez largement sur les pratiques de la régulation contractuelle autonome du secteur privé, sa dérégulation et son ouverture à la concurrence ont conduit à des rapports sociaux pour le moins contrastés qui tendent au contraire à le singulariser. Sous l'effet de la concurrence, les services d'intérêt général semblent en effet s'orienter à la fois vers une *sur-régulation et une fragmentation* du dialogue social, lesquelles s'incarnent sous des formes diverses, que ce soit par une régulation sectorielle d'ordre public avec l'introduction en 2008 d'un salaire minimum légal dans le secteur postal ou encore par l'émergence de régulations de type catégoriel, à l'instar de celles obtenues par les pilotes ou les conducteurs de locomotives. Autant de signes qui témoigneraient d'une évolution des services d'intérêt général vers un corporatisme accentué finalement assez éloigné d'une logique de concurrence...

Dans une perspective comparative européenne, **Jean Lapeyre (Comité économique et social européen, Bruxelles)** a évoqué ce qu'il considère comme une réhabilitation par l'absurde, induite par la crise, du rôle de l'Etat, de l'intérêt général et de la solidarité. Il a rappelé les bases du modèle social et économique européen, fondé sur les valeurs communes de cohésion économique et sociale (fonds structurels, rôle des services publics), de solidarité (droits sociaux, protection sociale) et de qualité des relations sociales. C'est sur la base de ce modèle que le traité de Lisbonne aborde l'importance des services publics : l'article 6.1, portant sur la Charte des Droits Fondamentaux, renvoie vers l'article 36 de ladite Charte garantissant un droit d'accès aux services d'intérêt général « afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Les partenariats public-privé et les privatisations encouragés par la Commission européenne n'ont pas tenu leurs promesses, ce que démontrent deux facteurs avancés par Jean Lapeyre : des coûts d'infrastructures trop élevés pour les entreprises privées désireuses de se positionner sur ces services et la reconstitution des monopoles privés, tantôt du fait d'une entreprise, tantôt en raison d'ententes illicites entre plusieurs grandes sociétés du secteur. Les résultats de la libéralisation des services publics, également mitigés en termes d'emploi et de consommation, laissent entendre que les réformes ont été davantage focalisées sur l'efficacité (la taille de l'administration et son coût) que sur l'efficacité (le contenu des procédures) ou l'utilité sociale (qualité du service rendu).

Pour conclure, Jean Lapeyre a plaidé pour une nouvelle organisation des relations sociales, dans laquelle l'Union européenne a un rôle à jouer, et qui prendrait en compte la spécificité des situations de travail dans le dialogue social, notamment pour ce qui est des salariés non statutaires et en situation précaire dont le nombre va croissant en Europe selon une étude de la Fondation de Dublin.

L'évolution du paysage syndical et patronal dans les services d'intérêt général

Pour traiter de cette problématique dans le cas français, **Jean-Pierre Basilien (Entreprise&Personnel, Boulogne-Billancourt)** a renvoyé vers deux difficultés, résidant dans l'hétérogénéité des situations selon les secteurs (histoire des entreprises, degré d'ouverture du marché à la concurrence), ainsi que dans la diversité des positions prises au sein d'une organisation syndicale. Il a évoqué par ailleurs deux niveaux de lecture du paysage syndical avec d'un côté la confédération, qui prend garde notamment à ne pas ternir son image auprès de l'opinion publique dans la conduite des réformes des régimes statutaires spéciaux et, de l'autre, les organisations syndicales propres à une entreprise, assujetties à une concurrence syndicale exacerbée depuis la réforme de la représentativité décrétée le 20 août 2008.

Outre le recul général du taux de syndicalisation en France aussi bien dans le secteur privé que public, lequel a chuté de moitié dans les services publics depuis le début des années 1990 pour s'établir finalement à 20%, Jean-Pierre Basilien a évoqué le processus de fractionnement du mouvement syndical depuis cette même période, avec l'apparition de SUD ou encore de l'UNSA. Quant à la CGT, engagée désormais dans un syndicalisme de négociation, elle bénéficie toujours d'une forte présence dans les entreprises de services publics, bien que la diminution de sa base militante soulève des inquiétudes au sein de l'organisation. Par ailleurs, la décentralisation du dialogue social à tous les niveaux de l'entreprise, patente notamment à la RATP, a été évoquée comme une conséquence de la réorganisation des entreprises de services publics : on assiste alors à une professionnalisation de la fonction RH faisant la part belle, comme à la SNCF, au management de proximité. Dans ce contexte, le système de relations professionnelles dans les services d'intérêt général tend à se banaliser, en dépit des résistances statutaires ou catégorielles, avec l'apparition de conventions collectives de branche témoignant d'un alignement progressif de ces secteurs sur le droit commun.

Pour évoquer la situation outre-Rhin, **Wolfgang Schroeder (Université de Kassel)** a présenté dans un premier temps le modèle syndical allemand. De tradition corporatiste dans laquelle la logique de métier a cédé le pas avec l'essor de l'industrie à une logique de branche professionnelle, celui-ci est caractérisé par la dominance des organisations unitaires de branche qui bénéficient d'une autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) garantie par la Constitution au sein d'un système de représentation paritaire (syndicats d'un côté, fédérations d'employeurs de l'autre). L'Etat, instaurant un cadre législatif, n'intervient que dans de rares cas (extension de la force obligatoire des conventions collectives, instauration d'un salaire minimum légal dans certains secteurs à faible syndicalisation, protection des travailleurs détachés...). Dans ce système, l'essentiel de la régulation sociale, c'est-à-dire de la fixation des normes de rémunération et de conditions de travail intervient par l'intermédiaire de la convention collective négociée entre les organisations professionnelles au niveau de la branche, ces normes étant ensuite mises en œuvre au niveau de l'entreprise dans le cadre de la concertation entre le chef d'entreprise et le conseil d'entreprise élu par le personnel.

Ce modèle est aujourd'hui en crise : dans le secteur privé, le dialogue social, transféré au niveau de l'entreprise sous l'effet de la différenciation des situations économiques intra-sectorielles vient éroder les conventions collectives de branche. Dans les grandes entreprises, cette régulation de terrain induit une mise en concurrence de syndicats ou d'intérêts catégoriels qui conduit soit à un dumping social soit à une surenchère dans le processus de négociation et à une accentuation des disparités. Par conséquent, la politique tarifaire subit actuellement des mutations structurelles, comme le révèle la forte hausse du nombre de conventions collectives conclues, et notamment de celles signées au niveau de l'entreprise. Cette tendance est encore plus forte au sein des grands opérateurs historiques du service public où la régulation corporatiste organisée a cédé la place à un pluralisme d'acteurs préexistants, passés du statut d'organisations professionnelles catégorielles à celui d'acteurs contractuels parties prenantes à la négociation.

Afin d'étayer son propos, Wolfgang Schroeder a évoqué l'émergence du syndicat des pilotes (Cockpit) dans le secteur aérien et de celui des médecins hospitaliers (Fédération de Marbourg), organisations catégorielles dont la fonction tarifaire se rattache à la convergence de deux types de facteurs :

- des facteurs organisationnels : ces organisations catégorielles, dotées d'une histoire et d'un fort taux de représentativité, réunissent dans les deux cas des membres hautement qualifiés travaillant dans un domaine précis,
- des facteurs institutionnels et contextuels : le déficit de représentativité né de la création en 2001 du syndicat unitaire pour le secteur des services ver.di, le sentiment d'une perte de statut induit par les mutations de branche (privatisations) ou encore la pratique d'une politique tarifaire modérée visant à sauvegarder les acquis ont encouragé ces organisations de métier à défendre leurs intérêts spécifiques et à conclure des conventions collectives particulières.

Analysant le cas particulier de la Deutsche Bahn, **Samuel Grief (Université de Kassel)** a d'abord rappelé brièvement l'histoire de l'entreprise et notamment la césure constituée par la réunification allemande. La Deutsche Bahn, née en 1994 de la fusion entre la *Bundesbahn* et la *Reichsbahn*, a intégré au sein de ses effectifs des employés de l'est qui, contrairement à leurs homologues à l'ouest, ne disposaient pas du statut de fonctionnaires. En vue de sa privatisation, l'entreprise a procédé à des suppressions massives d'emplois, puis est devenue une société par actions en 2004 avec pour objectif une entrée en bourse en 2008, non encore réalisée à ce jour. La restructuration de l'entreprise, aujourd'hui divisée en six entités, s'avère une réussite en termes de chiffre d'affaires et de dépenses de personnel.

Ces événements ont eu un impact certain sur le jeu des acteurs sociaux, qu'il s'agisse de la fédération patronale des transports MoVe (*Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister*) ou des syndicats Transnet (Transports, Services, Réseaux ; 228 000 membres), GDBA (syndicat des fonctionnaires allemands du rail et affiliés ; 45 000 membres) et GDL (syndicat des conducteurs de locomotives ; 36 000 membres). Au cours des années 1990, Transnet et GDBA ont œuvré en coopération avec l'équipe dirigeante de la Deutsche Bahn dans le cadre du processus de privatisation : privilégiant le maintien de l'emploi, ils ont accepté en retour le suivi d'une politique salariale modérée, doublée d'une flexibilisation du temps de travail. Cette stratégie a jeté les bases du conflit de 2007-2008 dans lequel GDL est entré en rivalité avec l'intersyndicale Transnet/GDBA pour la signature d'une convention particulière et qui est maintenant surmonté.

La régulation sociale en France et en Allemagne

Dans le cadre du projet européen PIQUE, mené dans six pays sur une période de trois ans, la Fondation Hans Böckler contribue à la comparaison internationale de l'impact de la privatisation et de la libéralisation de quatre secteurs des services d'intérêt général sur des critères de qualité, de productivité et d'emploi. Pour ce qui est de l'Allemagne, **Torsten Brandt (Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf)** a commencé par énoncer les différentes phases de privatisation outre-Rhin. Concernant uniquement les entreprises industrielles avant 1990, les privatisations se sont étendues ensuite aux entreprises de l'ex-RDA et aux grandes infrastructures de réseau (énergie, services postaux, télécommunications, transports ferroviaires) pour inclure depuis 2000 les infrastructures sociales locales (logement, santé, formation) et l'assurance sociale (assurance retraites).

Aux effets majeurs de la libéralisation des services publics en matière d'emploi (600 000 postes ont été supprimés depuis le début des années 1990) s'ajoutent un éclatement du paysage syndical et l'apparition d'une structure tarifaire à deux vitesses, entre les employés des anciens monopoles d'Etat d'un côté et les salariés des nouveaux opérateurs de l'autre, bénéficiant pour leur part de conditions de travail moins avantageuses. Ainsi, dans le secteur postal, si on peut relever l'instauration en 2008 d'un salaire minimum légal situé entre 8 € et 9,80 € de l'heure, 60% des salariés de la Deutsche Post AG sont rémunérés selon un plancher minimal de 16,78 € de l'heure. Afin de surmonter ces disparités salariales, Torsten Brandt s'interroge enfin sur les modalités par lesquelles on pourrait favoriser dans les services

dérégulés le retour aux conventions collectives de branche. Celui-ci n'est possible que par une coordination des politiques syndicales, laquelle se heurte à l'obstacle du pluralisme catégoriel. Une réglementation assouplie des conditions d'extension des conventions collectives, ou l'adoption de déclinaisons régionales ou sectorielles d'une convention de base dans une activité de service donnée pourraient contribuer à promouvoir une couverture conventionnelle plus homogène. La mise en place d'un salaire minimum sectoriel par voie légale peut être envisagée mais ne constitue qu'une réponse partielle aux disparités salariales et se heurte à des obstacles politiques et juridiques.

L'intervention de **Pierre-Eric Tixier et Corinne Dequecker (Centre de Sociologie des Organisations / Sciences Po Paris)** a permis d'aborder le glissement en France d'un modèle historique du service public vers un nouveau modèle à quatre acteurs entre l'Etat, les entreprises publiques, l'Union européenne et les mouvements sociaux. Durant les Trente Glorieuses, les services publics se sont construits sur des structures monopolistiques fondées sur le principe de l'intégration territoriale, régies par des structures de dialogue social statutaire et dont les modes de gouvernance très centralisés encourageaient les ajustements à l'échelle locale. En revanche, depuis les années 1990, la négociation collective se met en place au sein d'entreprises de services publics en voie de libéralisation, voire de privatisation à l'échelle européenne, entrées dans une nouvelle phase de *désoptimisation* ou *dé-intégration*. La différenciation par activité qui s'y opère s'accompagne d'une redéfinition de l'organisation et d'une accentuation du rôle de l'échelon local, sur lequel les syndicats, moins présents qu'au niveau central, perdent une certaine capacité d'influence. Que la direction de ces entreprises opte pour un passage en force sur le statut du personnel ou pour une adaptation des politiques de ressources humaines allant de pair avec une re-légitimation du dialogue social local, on assiste dans les deux cas à une désarticulation entre les niveaux local et national, assortie d'une absence de compromis politique dans la mise en œuvre de ces changements.

A l'heure actuelle, le processus de libéralisation des services publics laisse apparaître trois enjeux majeurs en termes de régulation : l'incarnation par le leadership managérial des grandes orientations de l'entreprise, la transposition de ces orientations dans l'activité quotidienne par le management de terrain et enfin la modernisation du dialogue social et la refondation d'un modèle entreprise/société. En effet, pour nombre d'acteurs se pose aujourd'hui la question de l'intérêt général, du contrat social liant le salarié à l'entreprise et l'entreprise à la société.

Selon **Dominique Bailly (La Poste, Paris)**, la spécificité du marché postal et de sa régulation réside à la fois dans sa double dimension économique (en tant que support à l'activité générale) et sociétale (service universel, péréquation tarifaire...), dans son modèle de distribution triangulaire, où 95% de la clientèle est composée d'entreprises, et dans la situation quasi-monopolistique d'un marché en décroissance (concurrence de l'Internet et d'autres médias publicitaires) employant 1,7 million de collaborateurs en Europe. Dès lors, l'ouverture du marché à la concurrence requiert la mise en place d'une régulation susceptible de gérer la problématique du dumping social et de la qualité de service auprès des consommateurs, dont l'ébauche est fournie par la troisième directive postale européenne.

Dans ce contexte, la stratégie des opérateurs européens consiste en une optimisation opérationnelle et sociale, qui se traduit par la réduction du nombre de bureaux de poste et la mécanisation du tri du courrier, le gain de productivité ainsi atteint permettant l'embauche de facteurs à temps partiel ou à statut précaire. Mais ce nouveau modèle comporte des limites en termes de régulation (service universel, présence territoriale ou encore respect des normes sociales) et d'acceptabilité sociale. De part et d'autre du Rhin, les orientations stratégiques diffèrent : tandis que la Deutsche Post a choisi de devenir le leader de la logistique en se concentrant sur son cœur de métier, La Poste a misé sur la diversification de ses activités. Sa conversion en société anonyme étant prévue pour 2010, l'entreprise française a adopté en 2008 une stratégie quadriennale nommée « Performance et confiance » qui revêt une double dimension économique et sociétale, le second volet reposant sur l'engagement clients grand public, la mission de service public, le développement durable et le modèle social, construit pour sa part autour de trois engagements : la diversité, la qualité de l'emploi et le développement continu.

Afin de présenter la situation dans les transports ferroviaires en France, **Dominique Aubry (CFDT Cheminots, Paris)** a mentionné l'ouverture du marché du fret à la concurrence le 31 mars 2003, assortie d'un plan drastique de réduction des coûts. Malgré un climat social fragilisé, un accord a été conclu en 2006 en vue de l'amélioration du dialogue social et de la prévention des conflits, dont la portée a été cependant modifiée suite à l'adoption de la loi sur le « service minimum dans les transports » du 21 août 2007. La même année, le « cadre social harmonisé » dans le secteur ferroviaire libéralisé, initié par Dominique de Villepin, a mené à la négociation d'une convention collective nationale applicable aux nouveaux entrants. Malgré les désaccords que ce texte a suscités entre syndicats au sujet du temps de travail, un accord a été conclu fin 2008 en raison de l'absence de dénonciation par une ou plusieurs organisations représentant 50% des salariés du secteur, selon les conditions énoncées par la loi de « modernisation sociale » du 20 août 2008,

relative notamment à la représentativité des syndicats. Cet accord s'est révélé moins favorable pour les cheminots que celui du 27 janvier 2004, conclu pour le transport transfrontalier de fret ferroviaire entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des transports (ETF).

A l'échelle microéconomique, la SNCF a opté en 2008 pour la stratégie « Destination 2012 », résumée par la formule « Simplifier et Rassembler » qui s'applique dans un premier temps à la restructuration de l'entreprise dans le contexte de la libéralisation des marchés ferroviaires, puis dans un second temps aux inquiétudes des salariés, l'encadrement de la SNCF n'étant plus associé à la définition de la stratégie de l'entreprise, de sorte qu'il n'existe plus de relais entre la direction et les salariés. Le contexte social semble encore plus tendu du côté des nouveaux entrants, la CFDT déplorant l'absence de politique contractuelle au sein de l'une des entreprises privées opérant sur le marché ferroviaire français.

En dernier lieu, Dominique Aubry a dénoncé la mise en place de nouveaux outils de régulation sociale destinés à contourner les organisations syndicales, comme la consultation directe des salariés par le biais de sondages, prônant pour sa part un retour à de bonnes pratiques et la réconciliation entre les dimensions économique et sociale.

En guise de conclusion, **Henrik Uterwedde (Institut Franco-Allemand, Ludwigsburg)** a rappelé le caractère déstabilisant des transformations appelées à être menées dans les services d'intérêt général, soulignant l'intérêt de la double approche franco-allemande : l'analyse des divergences et convergences entre les systèmes de relations professionnelles respectifs offrent en effet l'opportunité de dégager des orientations communes pour une politique de régulation à l'échelle européenne.

Les actes de cette journée d'étude seront intégrés à un ouvrage collectif à paraître en 2010.

Solène Hazouard, René Lasserre