

La dérégulation dans les services d'intérêt général en France et en Allemagne et ses conséquences pour le management social dans les entreprises

Cergy, le 15 avril 2005

Organisée par le CIRAC dans le cadre d'un projet de formation-recherche portant sur les « Nouveaux modes de régulation sociale dans le secteur public et les services d'intérêt général en Allemagne » et mené avec le soutien du CIERA (Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne, Paris), cette première journée d'étude visait à étudier les conséquences sociales de l'introduction des mécanismes de marché dans le secteur et les entreprises d'intérêt général en France et en Allemagne. Il s'agissait en particulier d'évaluer les conséquences des mesures de dérégulation et de libéralisation en termes de gestion des ressources humaines, mais également sur les mécanismes de concertation et de négociation sociale (consultation, négociation, gestion des conflits) dans les entreprises concernées. Les travaux de cette journée de comparaison franco-allemande s'articulaient autour de trois axes thématiques :

- un état des lieux des enjeux économiques et sociaux de la dérégulation dans les services publics en France et en Allemagne
- une analyse de l'évolution des pratiques de gestion des ressources humaines
- une analyse de l'évolution des relations sociales dans les services d'intérêt général

Dérégulations et privatisations dans les services publics en France et en Allemagne : enjeux économiques et sociaux, facteurs de blocage

L'intervention de Pierre Bauby, Président de la Commission des Services d'intérêt général au CEEP (Bruxelles), a permis de préciser le cadre et les enjeux de la dérégulation et de la libéralisation des services d'intérêt général, dont il a proposé sa propre définition. Les services d'intérêt général doivent ainsi répondre à trois objectifs particuliers : garantir l'accès à chacun à des biens et des services essentiels ; garantir des rapports de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale ; prendre en compte la dimension du long terme. Dans l'acception française qui a prévalu après 1945, la satisfaction de ces objectifs semble devoir impliquer une organisation à caractère monopolistique sous contrôle public. Ce faisant, la notion de « services publics à la française » s'avère à la fois erronée et trompeuse puisque, historiquement, deux modèles se sont développés en France et continuent de coexister.

On observe d'une part des **services publics nationaux**, gérés depuis l'après-guerre par des entreprises publiques nationales. Partant de l'exemple d'EDF, Pierre Bauby a rappelé les spécificités et la logique de fonctionnement d'une entreprise aujourd'hui soumise à des contraintes d'évolution très profondes et structurantes. Ainsi la libéralisation induite par des facteurs multiples et convergents, (et ne relevant qu'en partie de l'intégration européenne), mais également certaines perversions inhérentes au développement du modèle d'entreprise (« capture du régulateur par l'opérateur », jeu à trois acteurs : Etat, direction, syndicalisme incarné par la CGT majoritaire), finissent par mettre en évidence des lignes de rupture et génèrent des changements profonds de la culture interne, des modes d'organisation et de management. Plusieurs scénarii d'évolution sont possibles mais encore incertains. On peut pour autant s'entendre sur un triple constat : une autonomisation croissante du management, la perte d'influence progressive mais réelle des syndicats et un retrait certain de l'Etat dans les choix stratégiques.

On observe d'autre part un deuxième mode d'organisation des services d'intérêt général en France, qui est celui, beaucoup plus ancien, d'une **gestion déléguée**. Celui-ci est aujourd'hui à bien des égards faussé par rapport au modèle théorique sous-jacent (autorité publique organisatrice définissant objectifs et missions, assurant elle-même un service ou le déléguant). Dans l'exemple le plus ancien et le plus significatif, à savoir la production, la distribution de l'eau et le traitement des eaux usées, la constitution d'oligopoles de services renforce le déséquilibre structurel entre l'émission des autorités locales (22 000 unités de décision en France) et le poids des opérateurs (3 grands groupes : Veolia, Lyonnaise des Eaux-Suez et Saur), créant là encore des rentes de situation marginalisant au passage largement les usagers. Les perspectives stratégiques restent assez ouvertes : internationalisation des groupes pouvant générer des problèmes de rentabilité, diversification vs. recentrage des activités, priorité donnée à la gestion des contrats plutôt qu'à l'investissement, généralisation des procédures d'appel d'offres risquant de renforcer la concurrence oligopolistique.

Le tableau dressé par Karsten Schneider (Fondation Hans Böckler, Düsseldorf), permet d'inscrire la comparaison entre le processus de libéralisation en France et en Allemagne dans un contexte élargi à deux autres modèles : l'expérience britannique, pionnière en matière de dérégulation et de privatisation des services d'intérêt général et celle de la Suède, qui a su imposer un modèle social-démocrate de libéralisation sans privatisation (corporatisme et maintien de l'importance du secteur public dans l'économie). En comparaison, l'expérience allemande de libéralisation des services d'intérêt général semble osciller entre ces deux orientations, de manière plus ou moins marquée selon les secteurs. Difficile pour autant de dresser un bilan économique et social de ces évolutions, puisque d'autres facteurs (rationalisations, développement technologique, etc.) influent tout autant sur les conditions de travail et d'emploi.

Gestion des ressources humaines : de la gestion statutaire au développement social

Comme l'a souligné Leo Kißler (Université de Marburg), les mutations peuvent constituer une chance pour les personnels, à condition toutefois que les ressources humaines soient bien considérées comme une ressource stratégique essentielle pour le développement des entreprises, et non comme seule variable d'ajustement. L'exemple de l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein du groupe Deutsche Telekom AG, présenté par Dietmar Frings (Département Human Ressources Strategy), est à cet égard éloquent. En dix ans, les effectifs du groupe sont ainsi passés de 223 000 salariés (1994) à 245 000 aujourd'hui au niveau international. Mais dans le même temps, ils ont été réduits à 110 000 emplois en Allemagne (soit une perte de 110 000 emplois dont 27 000 transférés à des filiales après reconversion des personnels), sur la base de différents programmes, accompagnés par les partenaires sociaux, pour un coût chiffré à 4 Mds d'euros, mais sans licenciements. En tant qu'ancienne administration, la Deutsche Telekom ne peut en effet toujours pas agir comme une entreprise ordinaire puisque 60 % de ses effectifs dans les anciens *Länder* conservent un statut de fonctionnaire. En 2004, le groupe a ainsi pu adopter une initiative originale de développement du personnel basé sur la réduction de 38 à 34 heures de la durée hebdomadaire de travail, avec à la clé 10 000 emplois créés. Il cultive par ailleurs une responsabilité sociale forte, en formant par exemple près de 4 000 apprentis chaque année (dont 10 % embauchés), qui l'incite à rechercher des solutions de GRH originales, parfois en décalage par rapport au discours politico-économique dominant, et ce en dépit d'une pression concurrentielle très forte sur le marché national comme à l'étranger. L'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des stratégies managériales apparaît là comme un facteur essentiel de gestion des conséquences des mutations et d'élaboration d'innovations sociales.

A un stade différent de celui atteint par la Deutsche Telekom, La Poste connaît à son tour en France une transformation profonde de ses missions et de sa stratégie. Dominique Bailly (Direction des Ressources humaines de La Poste et vice-président de la Commission des Affaires sociales du CEEP) a également souligné la responsabilité sociale très forte de l'entreprise (missions de service public et d'aménagement du territoire, lutte contre la « fracture numérique », contre l'exclusion bancaire) aujourd'hui déstabilisée par la pression concurrentielle (65 % du chiffre d'affaires réalisés en concurrence). La modernisation passe, selon la stratégie adoptée, par une diversification des activités et des réformes conduisant à une forte rationalisation dans certains secteurs (comme les centres de tri), chantiers dont l'impact social s'avère important (redéploiements, gestion locale des changements, passage à une culture de qualité, polyvalence des agents, etc.). L'enjeu étant de passer d'un modèle traditionnellement très centralisé à un modèle « au plus près du client », en s'appuyant sur une démarche en quatre étapes (changement de l'organisation, du fonctionnement, des comportements et des valeurs) dont la spécificité est d'atteindre le degré souhaité de flexibilité non pas en se servant de l'emploi comme variable d'ajustement, mais en s'appuyant sur l'évolution de l'organisation (choix stratégique de la performance durable et du compromis social).

L'évolution des relations sociales dans les services d'intérêt général : normalisation ou émergence d'un modèle de concertation rénové ?

Comme l'a souligné Robert Villeneuve (EUREXCTER) à l'occasion de la table ronde finale, on ne peut plus, dans un contexte économique, politique et social qui s'est complexifié, considérer les relations sociales comme l'expression des rapports exclusifs entre les salariés, leurs représentants et les dirigeants. Le dialogue civil, c'est-à-dire l'intégration de l'utilisateur/client dans cette relation triangulaire, est aujourd'hui un complément inévitable du dialogue social. L'exemple de la transformation des règles de dialogue social à la RATP depuis le début des années 90, présenté par Philippe Moncourrier (Direction des Ressources humaines, RATP), montre la capacité de transformation d'une structure sclérosée, marquée par la culture d'opposition, qui peut aujourd'hui prétendre anticiper les évolutions et renouer avec une forme apaisée de dialogue social s'efforçant de placer le client au centre. Cette évolution du système de relations sociales a été déclenchée dans ce cas précis par la prise de conscience en interne d'un malaise profond au sein de l'entreprise et une impulsion managériale forte, doublée d'un accompagnement des organisations syndicales. Selon Catherine Vincent (IRES, Noisy-le-Grand), le contexte de concurrence syndicale reste une spécificité française très forte dans le secteur

public, notamment par rapport à l'Allemagne. Les entreprises de service public en France ont toujours été caractérisées par une forte imbrication entre dimension économique (et technique), construction sociale complexe et équilibres institutionnels. Cet équilibre, que l'on retrouve également au niveau des organisations syndicales, est bousculé par les réformes, même si les modalités, tout comme les nouvelles formes de gouvernance, diffèrent sensiblement selon les secteurs et les entreprises. Une des clés de réussite des réformes semble néanmoins être la capacité d'impliquer les partenaires syndicaux très en amont dans des négociations globales portant non seulement sur l'emploi mais aussi sur la définition des stratégies industrielles, l'organisation du travail et les nouvelles formes de flexibilité requises. Selon Catherine Vincent, et bien que la négociation soit traditionnellement un maillon faible dans le service public français, on finit par voir émerger un mode hybride de négociation dans le secteur public qui se cherche encore, mais pourrait déboucher sur un modèle social quelque peu rénové. Avec toutefois une difficulté majeure en France par rapport à l'Allemagne : le secteur public ne peut pas s'appuyer sur un exemple de relations contractuelles efficaces et basées sur la confiance dans le secteur privé, ce qui peut constituer une sorte de blocage dans l'évolution des cultures du service public.

La problématique de l'évolution de la culture de négociation sociale dans les entreprises publiques renvoie inévitablement à l'évolution des relations industrielles dans le secteur privé, dans la mesure où la réorganisation des entreprises du secteur public s'inspire largement des expériences managériales et des instruments mis en œuvre dans les entreprises privées. Comme la rappelle Karsten Schneider, le système allemand reposant sur deux piliers (la *Mitbestimmung* et l'autonomie contractuelle) est à son tour fortement ébranlé, à la fois par la globalisation et l'eupéanisation (pour ce qui est du premier pilier), mais aussi plus généralement par l'affaiblissement des partenaires sociaux et la tendance à la multiplication des accords d'entreprise, au détriment des conventions collectives de branche.

Pour conclure cette rencontre, Leo Kifler a évoqué trois « zones d'incertitude » qui restent sans réponse à ses yeux :

- le problème de la comparaison, toujours délicate à mener mais qu'il convient de poursuivre pour mieux évaluer l'impact des restructurations dans les domaines d'intérêt général
- le problème de la causalité, qu'il faut étudier plus avant pour déterminer notamment les conséquences indirectes des transformations managériales en cours
- le problème de l'approche par « modèles », qui tient insuffisamment compte des profondes évolutions dans le domaine des services d'intérêt général. Il semble aujourd'hui essentiel de recentrer la discussion sur les nouvelles interactions entre acteurs aux intérêts et aux ressources différentes.

En conséquence, cette journée d'étude ouvre le champ à de nouveaux développements à approfondir dans une perspective comparative :

- la question des nouvelles formes de relation entre société civile et Etat. Quel est le nouveau rôle du citoyen, qui ne peut se limiter à la notion de client ?
- la question de l'impact sur les salariés des transformations (les « gagnants » et les « perdants » de la dérégulation) doit être encore creusée (participation, nouvelles formes de reconnaissance, etc.)
- la question des relations sociales doit non seulement être étendue à un nouvel acteur (le client), mais aussi être étudiée sous l'angle d'une nouvelle qualité de relations entre l'Etat et la société : il convient ici de s'interroger sur de nouveaux modèles de régulation dans une démocratie (démocratie coopérative à côté des éléments classiques d'une démocratie représentative et/ou plébiscitaire) qui surmonte la séparation classique selon laquelle l'Etat doit garantir le bien public et le marché doit réguler l'économie.

La réflexion autour de ces prolongements thématiques sera poursuivie à l'occasion de la seconde journée d'étude que le CIRAC organisera le vendredi 4 novembre 2005, dans le cadre du programme de formation-recherche soutenu par le CIERA, sur le thème **Emploi public et réforme de l'administration en France et en Allemagne**.

Marie-Hélène PAUTRAT