

Comment réfléchir sur les relations professionnelles dans le secteur public ?

Udo REHFELDT, Catherine VINCENT *

La vocation de ce numéro spécial de la Revue de l'IRES, qui traite des relations professionnelles dans les secteurs publics, est de présenter des travaux issus d'un séminaire de travail sur l'évolution des relations professionnelles et les transformations de l'emploi dans les services publics en Europe organisé par l'IRES dans le cadre du programme « Réformer l'Etat, nouveaux enjeux, nouveaux défis » de la DGAFP/DIRE¹. Ce séminaire a regroupé une cinquantaine de participants : chercheurs français et étrangers, syndicalistes et représentants de l'administration². Plus largement, il jette les bases d'un programme de recherche sur l'étude des processus de représentation des salariés et des formes de la négociation collective dans le secteur public, secteur qui, en France, regroupe les trois fonctions publiques (hospitalière, territoriale et d'Etat) et les entreprises de services publics.

Le choix de travailler sur les relations professionnelles dans le secteur public est fondé sur un triple constat : tout d'abord, le poids important de l'emploi public dans la population active totale, en France bien sûr, mais éga-

* Chercheurs à l'IRES.

1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE).

2. L'animation du séminaire a été assurée par Catherine Vincent et Udo Rehfeldt. Sa programmation et son suivi ont été réalisés par un comité de pilotage composé de quatre chercheurs de l'IRES (Odile Join-Lambert, Jean-Marie Pernot, Udo Rehfeldt et Catherine Vincent) et de trois participants extérieurs (Renaud Damesin (GIP MIS), Jeanne Siwek-Pouydesseau (Paris II-CNRS) et Isabelle Orgogozo (DGAFP)). Les conseillers techniques de l'IRES ont assuré le lien avec leurs organisations syndicales respectives. Huit séances se sont tenues sur les années 2001-2002. Les comptes-rendus des séances ont fait l'objet d'un rapport de synthèse pour la DGAFP/DIRE (Rehfeldt U., Vincent C., *Négociations sur les transformations de l'emploi dans les services publics*, IRES, Noisy, septembre 2002). Les auteurs des articles de ce numéro ont remanié et réactualisé leurs contributions initiales.

lement dans le reste de l'Europe. Plus de six millions de salariés français sont employés dans les trois fonctions publiques et les établissements publics ce qui représente un quart de l'emploi total. Mieux, la dynamique de développement de l'emploi apparaît significativement en faveur du secteur public : « Que l'on se réfère à la longue période (depuis un siècle) ou qu'on concentre l'examen sur une période plus courte, le constat est récurrent : la proportion de salariés des fonctions publiques dans l'emploi total en France augmente. » (Saglio, dans ce numéro) Le deuxième constat réside dans le maintien d'un fort taux de syndicalisation des personnels du public. Traditionnellement, les organisations syndicales du secteur public ont une plus grande densité et une plus grande influence que leurs homologues du privé. C'est aussi là que de nouvelles organisations ont vu le jour, comme SUD ou l'UNSA. Enfin, et ce trait semble plus spécifique du système français de relations professionnelles, les syndicalistes du public ont un poids croissant au sein de leurs confédérations, que ce soit en nombre de membres, de permanents ou d'apport financier.

Mais c'est un paradoxe qui a donné l'impulsion initiale du programme de recherche. Malgré ces constats et surtout malgré l'ampleur des enjeux que représentent pour les gouvernements, les employeurs publics et les syndicats la modernisation des services publics, les transformations des relations professionnelles dans le secteur public sont un champ peu étudié en France mais aussi ailleurs en Europe.

Le séminaire s'est donc proposé de confronter des expériences négociées de transformations de l'emploi dans un certain nombre de services publics français et d'autres pays européens. Son premier travail a été de définir les relations professionnelles du public par rapport au privé afin de répondre à deux grandes interrogations :

- Quels sont les critères de représentativité requis pour participer aux négociations (taux de syndicalisation, élections) ?
- Comment les syndicats arrivent-ils à concilier l'intérêt de leurs adhérents directement concernés par les transformations et l'intérêt général de l'ensemble des salariés usagers des services publics ?

Puis en s'appuyant sur l'analyse pratique des expériences de réforme et de modernisation de quelques services publics européens, les problèmes suivants ont été abordés :

- A quels niveaux se prennent les décisions sur les missions et normes du service public ?
- A quels niveaux se décident les transformations de l'emploi ?
- Comment et à quels niveaux les syndicats (ou les représentants du personnel) sont-ils associés à ces décisions ? Sous quelles formes (négociation

collective, consultation, participation aux instances de gestion ou de contrôle...)?

En se plaçant dans une perspective de comparaison internationale, le séminaire a pris un certain recul avec les spécificités françaises de découpage du secteur public et des services publics. Traditionnellement en France, les différentes institutions publiques sont distinguées soit par leurs formes de propriété (administrations publiques, établissements publics, régies, sociétés nationales...), soit par le statut des personnels qui y travaillent (fonction publique d'Etat, hospitalière ou territoriale employant des fonctionnaires, entreprises publiques à statut...). Ces deux critères ne sont d'ailleurs déjà pas faciles à croiser et de nombreuses questions sur ce qui relève du secteur public et ce qui n'en relève pas se posent, parfois sans réponse comme l'illustre l'article de Solveig Grimault sur ADP (Aéroports de Paris). Ce découpage s'avère encore moins opérant au niveau européen. Les articles ici présentés ne proposent pas de délimitation *a priori* des services publics. En ne s'arrêtant pas aux formes diverses de propriété et aux statuts particuliers adoptés dans tel ou tel pays, le parti pris est celui d'une similitude des structures et des évolutions des secteurs publics européens au-delà des particularismes nationaux.

La France et les autres pays européens doivent faire face à des problèmes de reconfiguration des missions de services publics et des moyens mis en œuvre. Les formes des transformations des services publics sont multiples (déréglementation, privatisation ou réforme de structure) et peuvent se combiner de différentes manières. Elles ont toutes des répercussions importantes sur la gestion du personnel et les relations du travail, impliquant généralement une décentralisation de la gestion et, le cas échéant, de la négociation collective.

Ce numéro spécial, qui regroupe certains des textes discutés dans le séminaire, présente un positionnement par rapport aux transformations des relations professionnelles dans les secteurs publics. Le regard est porté sur le fonctionnement interne de l'Etat et non pas sur son rôle protecteur vis-à-vis de la société. L'analyse se centre sur les rapports entre la négociation et l'exercice de la fonction étatique. L'introduction de la négociation collective n'est pas plus naturelle dans la sphère privée que publique mais a été le résultat d'un processus historique. Elle s'est finalement imposée dans les pays industrialisés démocratiques comme le mode normal de relations sociales dans le secteur privé. Pourquoi est-il si difficile de l'imposer dans le secteur public français ? Les textes qui composent ce numéro s'interrogent sur les conditions de l'émergence de la figure du négociateur aussi bien du côté syndical que de celui de l'administration et des directions des entreprises publiques où, pour l'heure, est surtout valorisée la figure du manager. Plus que

dans le séminaire, les textes de ce numéro se concentrent sur le cas français. Ils croisent des approches juridiques et sociologiques qui cherchent les bases théoriques d'une analyse des spécificités des relations d'emploi dans le public et le privé. Ces approches théoriques sont toujours rapportées à un certain nombre d'expériences pratiques de transformations des secteurs publics.

L'existence de relations de travail singulières dans le public se trouve justifiée par le fait que les personnels remplissent un service public ce qui nécessite « une adaptation du temps de travail permettant de garantir la continuité du service » (Maggi-Germain, dans ce numéro). D'un point de vue juridique, le statut du personnel se présente donc à la fois comme la condition indispensable à l'accomplissement de ce service public en ce qu'il assujettit les travailleurs à l'Etat qui deviennent « de véritables serviteurs de la chose publique » et, dans le même temps, comme une protection des droits du fonctionnaire permettant « en réglementant les nominations, l'avancement, les conditions générales d'organisation [...] d'instaurer une certaine stabilité, sans place pour l'arbitraire » (Maggi-Germain). Ces deux faces du statut se conjuguent pour rendre inutiles les droits d'association et de grève de ceux qui en bénéficient. C'est pourtant ce même argument renversé – la continuité du service public et l'égalité de traitement des citoyens – qui a récemment conduit en Italie à la contractualisation des relations de travail publiques « dans le but de remédier aux imperfections du pouvoir politique discrétionnaire précédent » (Carrieri, dans ce numéro). En France aussi, on assiste au développement de la négociation collective au sein des entreprises publiques à statut, « traduction d'une certaine contractualisation des rapports collectifs » dont l'objectif est de rapprocher « les agents des entreprises publiques des salariés du secteur privé en leur offrant un régime juridique comparable » (Maggi-Germain).

Dans une approche sociologique, l'hybridation des modèles publics par ceux du privé n'apparaît plus seulement comme le résultat d'une évolution historique récente. L'opposition tranchée entre les deux modèles est relativisée « tant la frontière entre public et privé s'avère mouvante, même si le droit de la représentation dans la fonction publique reste spécifique » (Rehfeldt, Vincent, dans ce numéro). Jean Saglio rappelle justement que le champ d'analyse des relations professionnelles ne se limite pas aux seules relations d'emploi salarié dans les entreprises privées mais que les mêmes modes d'analyse peuvent être appliqués aux situations d'emploi régies par des règles statutaires. Là encore, la situation italienne confirme ces analyses en ce qu'elle illustre la réversibilité des modalités de relations professionnelles. Dans le secteur public sanitaire italien, par exemple, « au cours des années 90, l'évolution des relations de travail a été négociée de manière peu conflic-

tuelle : les procédures de détermination des partenaires, d'élaboration de concertation et de médiation ont joué efficacement » si bien que l'on peut parler du « succès de la contractualisation » dans ce secteur (Mallet, Gayral-Taminh, dans ce numéro).

Au regard de l'histoire des syndicats de fonctionnaires, l'opposition entre un statut fixant les droits et les devoirs des agents publics et un contrat faisant place à la détermination collective des règles et donc à une représentation collective des travailleurs s'est également assouplie. En premier lieu, « si les syndicats de fonctionnaires furent interdits jusqu'à la Libération, cela n'a pas empêché les gouvernements, entre les deux guerres, de négocier avec leurs organisations représentatives « à forme syndicale » » (Siwek-Pouydesseau, dans ce numéro). Les écarts entre droits et pratiques ne sont donc pas un phénomène récent. L'octroi d'un statut par la puissance publique n'a d'ailleurs jamais fait l'unanimité au sein des organisations syndicales, certaines réclamant « plutôt des droits, obtenus par corps ou par service grâce à un rapport de forces, qui seraient intégrés dans un contrat collectif de type convention collective de branche » (Rehfeldt, Vincent). Le droit syndical et le droit de grève sont maintenant des réalités bien ancrées dans les relations professionnelles publiques.

C'est certainement au sein des multiples entreprises de services publics que l'hybridation des modèles de relations professionnelles prend sa forme la plus évolutive. Ainsi, l'économie des relations professionnelles à Aéroports de Paris (ADP) se présente comme « une construction proliférante, fortement sédimentée, peu stabilisée » dont les dispositifs empruntent autant au public qu'au privé et manifestent « l'entre-deux institutionnel dans lequel se situe ADP » (Grimault, dans ce numéro).

Cet ensemble de situations hybrides, qu'elles soient constitutives des secteurs publics concernés ou le résultat de leur histoire, connaît désormais de fortes évolutions. Les relations d'emploi y sont mises en question par certains hauts fonctionnaires qui proposent, tout en conservant les garanties de stabilité du statut, de permettre « que des accords négociés sur des segments très limités des conditions d'emploi et de travail puissent avoir force juridique » (Siwek-Pouydesseau). Pour l'instant, les articles recensent deux évolutions majeures.

D'une part, on assiste à l'introduction d'une logique de négociation collective, logique maintenant institutionnalisée par la loi dans la fonction publique italienne. Dans les entreprises françaises de services publics, la négociation devient un mode de création de droit à part entière (Maggi-Germain). Dans la fonction publique française, la nécessité de donner une base juridique à la négociation est reconnue par tous mais des diver-

gences se font jour sur sa place par rapport au statut et sur son contenu (Rehfeldt, Vincent).

D'autre part, un mouvement de décentralisation se fait sentir. Dans la fonction publique italienne, « les négociations de deuxième niveau ont pris un caractère quasi universel » et semblent bien acceptées : elles reposent sur la « décentralisation contrôlée » « où le centre fixe les règles et ouvre un espace décentralisé de gestion fonctionnelle des agents » (Carrieri). Cependant, dans le secteur public sanitaire, cette décentralisation, couplée avec la régionalisation des politiques de santé, risque, du fait de l'hétérogénéité des capacités financières des régions, de renforcer les inégalités régionales au point de faire craindre aux organisations syndicales italiennes un éclatement du cadre national de négociation de la fonction publique hospitalière (Mallet, Gayral-Taminh). En France, « bien que le volonté de déconcentrer la gestion du personnel soit affirmée de longue date, les pratiques auxquelles elle a donné lieu sont disparates et l'ampleur des modifications varie considérablement selon les ministères concernés » (Rehfeldt, Vincent).

Les relations sociales dans les secteurs publics sont en débat et les textes ici rassemblés laissent ouverte la question de leur avenir. Dans une large mesure, la réussite des réformes dépend de la qualité des relations des directions avec les organisations syndicales, « notamment de [leur] capacité à les associer dès la phase conceptuelle à l'élaboration des réformes et non pas seulement à la gestion des conséquences sur le travail et l'emploi de décisions prises sans consultation préalable » (Rehfeldt, Vincent). La « banalisation des relations de travail applicables au secteur public », pour reprendre l'expression de Nicole Maggi-Germain, pose en tout cas la question du lien qu'elles doivent entretenir avec le contenu des missions de services publics. A l'instar de Jean Saglio, on peut appeler à « mieux connaître et mieux prendre en compte les relations professionnelles dans les fonctions publiques » et les services publics afin de mieux comprendre l'évolution des relations de travail dans les sociétés contemporaines.