

PROJET DE FORMATION-RECHERCHE

Relations professionnelles et régulation sociale dans les services
d'intérêt général. Comparaison France-Allemagne

COMPTE RENDU DE LA JOURNEE D'ETUDE
FRANCO-ALLEMANDE :

***Développement de la concurrence
dans les services publics :
les nouveaux enjeux de la gestion des ressources
humaines dans les secteurs à concurrence régulée***

Institut Historique Allemand, Paris, le 16 novembre 2009

Second 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'Études et de Recherches sur l'Allemagne (CIERA) et de l'Université de Cergy-Pontoise (laboratoire Civilisations et identités culturelles comparées des sociétés européennes et occidentales, CICC), cette rencontre franco-allemande, organisée par le CIRAC en coopération avec le Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg, a réuni chercheurs et enseignants-chercheurs, experts de la thématique traitée, représentants des partenaires sociaux, doctorants et étudiants de niveau master.

Abordant les enjeux managériaux et l'évolution des conditions d'emploi dans les anciens services publics de part et d'autre du Rhin, cette manifestation vient compléter les analyses d'une première rencontre binationale, consacrée en avril 2009 à la mutation du paysage syndical et des modes de régulation sociale dans les services d'intérêt général (compte rendu disponible sur le site du CIRAC : www.cirac.u-cergy.fr/debats.php). Le programme de formation-recherche s'achèvera par un colloque en 2010 sur le thème de *l'évolution respective des systèmes allemand et français de relations sociales dans le contexte de la dérégulation européenne des services d'intérêt général*.

René Lasserre, Directeur du CIRAC (Université de Cergy-Pontoise), a rappelé, dans son exposé introductif, le cadre thématique de la journée, déplorant l'état encore disparate et lacunaire de la réflexion menée aussi bien en France qu'en Allemagne sur les processus de dérégulation des services d'intérêt général, ici d'ordre industriel et commercial, et leurs impacts sociaux en matière de gestion des ressources humaines. Cette faiblesse relative de la recherche contraste avec l'importance économique et sociale névralgique de ces services issus des anciens secteurs d'infrastructure et de service publics qui continuent de représenter en

moyenne autour de 15% du PIB dans les différents pays de l'UE et dont le bon fonctionnement garantit la compétitivité des entreprises et de l'économie européennes.

Dans la transformation du paysage social consécutive à la mise en œuvre de la dérégulation des anciens services publics, et notamment leur ouverture à la concurrence, on relève d'assez nombreuses convergences, que ce soit dans l'évolution de l'emploi avec une tendance parallèle à la compression des effectifs, ou dans la transformation des statuts des personnels. Celle-ci se traduit de part et d'autre du Rhin par une différenciation où l'on observe, chez les opérateurs historiques, la coexistence entre le maintien et l'adaptation des anciens statuts publics avec des contrats de droit privé plus ou moins stables, alors que ces derniers sont la règle chez les nouveaux opérateurs privés et se traduisent par de fortes différenciations dans les conditions d'emploi, de rémunération et de travail, mais aussi dans la gestion des qualifications et des carrières. Ce sont ces évolutions que la présente journée d'étude s'est proposée d'examiner à partir d'un certain nombre de cas, à la fois au plan sectoriel, mais aussi à partir d'exemples fournis par de grands opérateurs français et allemands. Mais au-delà des convergences, l'analyse fera aussi apparaître que de nouvelles différences se dessinent entre la France et l'Allemagne dans les modèles de management. Ainsi, alors qu'auparavant le modèle de gestion public allemand apparaissait très uniforme, derrière un système contractuel fortement régulé entre une communauté organisée d'employeurs publics et un grand syndicat unitaire des services publics, il s'est progressivement fragmenté vers des systèmes de management relativement autonomes et hétérogènes à l'intérieur des différents secteurs d'activité. En France, où prévalaient au contraire des systèmes de management relativement spécifiques au sein des anciens monopoles historiques, se profile actuellement une normalisation de la régulation sociale vers un système contractualisé proche du secteur privé, où pour s'adapter à la nouvelle donne, les opérateurs ont développé des formes de management hybrides dans lesquels coexistent des garanties héritées du management public classique, avec de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines relevant du secteur privé, en particulier dans la gestion des compétences et du développement du personnel, afin de pouvoir faire face aux enjeux de mobilité, de flexibilité et de qualité que requièrent des services de plus en plus concurrentiels, tant au plan du marché domestique que du marché transfrontières. Globalement cependant, et en dépit des différences de rythme dans la mise en œuvre de part et d'autre du Rhin, de l'ouverture des marchés et des résistances qu'elle suscite, émergent de nouveaux systèmes de management social qui, tout en s'orientant vers la recherche de performance, s'appuient à des degrés divers sur la valorisation des compétences et des potentiels des individus.

Gestion des ressources humaines dans les services économiques d'intérêt général

Jean-François Amadiou, Directeur du Centre d'Étude et de Recherche sur les Organisations et la Gestion des Relations Sociales (Université Paris I), a confirmé l'impact en France, différencié selon les secteurs, de la libéralisation des anciens services publics sur la gestion des ressources humaines en termes d'effectifs, de salaire et de conditions d'emploi : un système à double échelle entre personnels sous statut et contractuels de droit privé s'est ainsi mis en place, dont l'ampleur est accentuée par la filialisation, notamment à l'étranger. Toutefois selon lui, cet impact est à relativiser pour deux raisons. Tout d'abord, certaines situations de monopole, de duopole ou d'oligopole perdurent (dans le secteur de l'eau notamment) avec des groupes multinationaux multisectoriels, plus ou moins exposés à la concurrence et dont la gestion des ressources humaines se révèle hétérogène. Par ailleurs, l'évolution du management du personnel dans les services d'intérêt général vient en corollaire de facteurs multiples tels que les causes structurelles de la réduction des effectifs

dans certains secteurs (concurrence fret/route, courrier postal/électronique), la volonté politique (affichée dès 1968) de classer les emplois, la décentralisation de la régulation sociale dès la fin des années 1980, l'influence du droit de la discrimination en termes de recrutement, l'égalité professionnelle hommes-femmes, les politiques à destination du handicap, des seniors et des quartiers difficiles, la prise en compte du stress au travail ou encore la question de la qualité de vie.

Dans sa contribution, Jean-François Amadiou a évoqué en outre les nouvelles convergences public/privé en matière de gestion du personnel, notamment au regard de l'introduction de la notion de compétence, de l'anonymisation des CV et du traitement des cas individuels, rappelant en dernier lieu le maintien en France d'un taux de couverture conventionnel record.

Afin de compléter ce panorama, **Dieter Wagner, Titulaire de la Chaire Organisation et Personnel (Université de Potsdam)**, a analysé les conséquences managériales, en Allemagne, de la privatisation partielle et de la libéralisation des services municipaux de transports, d'électricité, de gaz et d'eau (*Stadtwerke*). Bien que ces secteurs, de structuration oligopolistique, demeurent peu concurrentiels dix ans après leur ouverture au marché, une rupture s'est opérée au niveau de la gestion des ressources humaines, qui témoigne d'une intégration progressive des méthodes propres aux entreprises du secteur privé. Dès lors, les managers des services de réseau locaux portent une attention particulière à la poursuite d'objectifs économiques et sont davantage préoccupés par les questions relatives à la sécurité de l'emploi, notamment du fait de la négociation d'accords conclus au niveau local (comme dans les hôpitaux communaux). Les concepts de rémunération fondée sur la performance, de flexibilisation et d'individualisation de l'emploi gagnent en importance : on assiste dès lors à une professionnalisation du management du personnel dans la lignée du *New Public Management*.

Selon Dieter Wagner, si *Stadtwerke* et entreprises privées se rejoignent désormais en termes de gestion des ressources humaines dans une approche concurrentielle de marché, la notion de bien commun et l'orientation politique demeurent prégnantes dans les anciens services municipaux de réseau.

Pour traiter de la branche des industries électriques et gazières (IEG), qui compte aujourd'hui près de 136 000 salariés (dont 95% sont employés par EDF et GDF Suez), **Bernard Caron, Directeur des Relations Sociales du Groupe EDF**, a introduit son propos par un rappel historique. En 1946, la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz, débouchant sur la création d'EDF et GDF, consacre le statut spécifique du personnel des IEG, susceptible d'être modifié uniquement par décret gouvernemental. Un changement de paradigme s'opère avec l'adoption d'une loi en 1982 permettant aux entreprises à statut de conclure des accords collectifs d'entreprise, suivie en 2000 par la loi organisant l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence. Cette dernière scelle la naissance de la convention collective de branche dans ce secteur représenté du côté patronal par l'Union Française de l'Électricité (UFE) et l'Union Nationale des Employeurs des Industries Gazières (UNEMIG) et du côté syndical par les fédérations CGT Énergie-mines, CFDT Énergie Mines, CFTC, FO, CFE-CGC.

Depuis lors, le statut du personnel a subi des évolutions telles que la modification des instances de représentation du personnel, des grilles de rémunération et du régime spécial des retraites (aujourd'hui adossé aux régimes généraux) tandis que les nouvelles règles de représentativité syndicale s'appliqueront à partir des élections professionnelles de 2010,

modifiant ainsi le jeu des partenaires sociaux. Malgré ces changements récents, Bernard Caron constate la difficulté du dialogue social de branche, résultant notamment de la mise en concurrence d'EDF et GDF, de l'intervention de l'État français et des temps très longs de négociation. Pour conclure, le Directeur des Relations Sociales d'EDF a précisé que selon lui, l'Europe et l'ouverture des marchés ne suffisent pas à expliquer les changements entrepris en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi dès les années 1980 et 1990, le passage de l'administration des usagers vers le service aux clients (et son corollaire, la spécialisation des métiers) a constitué un véritable « choc culturel ».

Impact de la libéralisation sur l'évolution des statuts des salariés

En 2001, la création du syndicat unitaire pour les services ver.di a découlé directement du processus de libéralisation du secteur postal. Ver.di constitue ainsi l'instance de représentation du personnel dans les services publics, hormis dans le secteur des transports ferroviaires au sein duquel trois syndicats coexistent. À partir de ce rappel, la contribution d'**Achim Meerkamp, Membre du Comité directeur de ver.di**, a porté dans un premier temps sur le degré de libéralisation des services d'intérêt général : tandis que le secteur postal et des télécommunications est composé de grandes entreprises multinationales, le marché de l'énergie se répartit entre quatre *global players*, deux opérateurs régionaux et 900 *Stadtwerke*, qui prédominent par ailleurs dans le secteur de l'eau et du traitement des déchets.

Les évolutions du marché ont eu un impact à la fois sur la régulation sociale et la gestion des ressources humaines au sein des entreprises concernées. En matière de dialogue social, on assiste désormais dans ces secteurs à un démantèlement des conventions collectives de branche, stimulé par la filialisation et les accords d'entreprise, les clauses d'ouverture et les mesures d'urgence. Avec pour conséquence trois phénomènes : la dispersion et l'individualisation salariales, l'abaissement des standards tarifaires relatifs au salaire maladie, aux primes de fin d'année et aux demandes de dispense de travail, et enfin la flexibilisation et l'allongement du temps de travail. À l'échelle des entreprises, le processus de libéralisation s'est soldé par les suppressions massives d'emplois (non moins de 250 000 dans le secteur postal) ainsi que par la réduction du noyau des effectifs *via* une spécialisation sur le cœur de métier et le recours accru aux CDD et au travail intérimaire. La segmentation des activités, vectrice de déqualification mais aussi de professionnalisation, a accru la pression sur la productivité, amplifiant le rôle de la formation professionnelle initiale et continue.

Pour introduire la comparaison franco-allemande portant sur l'évolution du statut des cheminots dans le contexte de la libéralisation du secteur ferroviaire, **Marnix Dressen, Membre du Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques (Université de Lille I)**, a abordé la diversité des stratégies mises en œuvre par les États membres de l'UE en réponse aux directives européennes adoptées depuis 1991 afin de relancer le fret ferroviaire et développer le transport multimodal. Force est de constater qu'en octobre 2009, la Commission jugeait insuffisants les efforts de 21 pays en la matière. En ce qui concerne la France, les premières entreprises de fret ferroviaire privé sont apparues sur le marché en 2006 (soit 13 ans après l'Allemagne). Sept entreprises détiennent aujourd'hui 12% de parts de marché du fret transporté. À titre comparatif, l'Allemagne dénombre aujourd'hui 318 nouveaux entrants dont près de 50 contrôlent 20% de PDM. Malgré l'ouverture du marché, Marnix Dressen a souligné que le mode de transport routier continue de progresser en France en raison de règles européennes et nationales de moins en moins exigeantes.

L'arrivée de nouveaux opérateurs privés en France a rendu nécessaire la conclusion d'une convention collective pour l'ensemble des entreprises du secteur, stimulée en outre par l'obligation de transposer une directive européenne sur le temps de travail dans les transports ferroviaires, de sorte qu'en octobre 2008 a été signé un accord sur le temps de travail dans le fret privé. Moins protecteur que le statut, cet accord a été étendu en juillet 2009 à toutes les entreprises du secteur et aux hors statuts employés par la SNCF. Au regard de ces évolutions récentes, Marnix Dressen dénonce le passage du « statut du cheminot pour tous » au « cadre social harmonisé pour chacun » venant « dé-sanctuariser » le statut du cheminot, ébranlé ces dernières années par une crise identitaire interne que vient nourrir un recours accru aux emplois contractuels et à la sous-traitance, une tendance à la filialisation ainsi qu'une volonté affichée d'individualisation de l'emploi et de réduction de l'importance des recrutements héréditaires.

En complément, **Claudia Panke, Maire de la ville de Wülfrath et ancienne Directrice du personnel de DB European Railservice GmbH, DB AutoZug GmbH et CityNightLine AG CNL**, a présenté sous un angle juridique l'évolution du statut des cheminots outre-Rhin après la création de l'entreprise privatisée Deutsche Bahn AG. Il s'agissait alors de gérer le transfert, vers la sphère de l'économie de marché, de non moins de 108 000 fonctionnaires. Afin de mettre en œuvre la réforme du secteur ferroviaire, la loi fondamentale s'est vue dotée d'un nouvel article 143a GG, dont l'équivalent pour le secteur postal est l'article 143b. Les mesures de transfert du personnel devaient être à la fois pérennes, adaptées et licites. Car la mutation du personnel se révèle considérable : tandis qu'en 1994, Deutsche Bahn AG dénombrait 108 077 fonctionnaires et 244 306 employés contractuels, l'entreprise compte aujourd'hui 44 193 fonctionnaires et 181 000 employés contractuels.

Si la réforme ferroviaire de 1994 incluait une clause de préservation des statuts des fonctionnaires, elle sous-tendait une restructuration profonde de l'entreprise, sur le modèle des entreprises de droit privé. Ainsi, l'objectif final de l'entrée en bourse de l'entreprise privatisée (non encore réalisée à ce jour) devait être précédé d'un aplanissement des niveaux hiérarchiques, d'une réduction des effectifs et d'une augmentation de la productivité. Ces mutations internes requéraient dès lors la conclusion de conventions collectives plus concurrentielles, l'enjeu étant, aujourd'hui encore, d'instaurer une gestion des ressources humaines efficiente, donnant à la fois de nouvelles perspectives d'évolution des compétences et des carrières
, tout en garantissant les intérêts du personnel et des organisations syndicales.

De part et d'autre du Rhin, malgré la diversité nationale et sectorielle des démarches adoptées par les entreprises du service public pour s'adapter aux conditions du marché, celles-ci aboutissent en règle générale à une détérioration des garanties sociales, à un phénomène de précarisation, à une exigence accrue de mobilité, à une compression des effectifs ou encore à l'augmentation de la charge de travail. Partant de ce constat, **René Lasserre** est revenu dans sa conclusion sur l'exposé relatif au cas d'EDF, dont l'intérêt est d'avoir su transformer la régulation d'entreprise en une régulation de branche, permettant ainsi d'éviter le *dumping* social. Le groupe français a choisi par ailleurs de se positionner à l'international, à l'instar des opérateurs allemands Deutsche Post et Deutsche Bahn, qui ont su ainsi s'élever au rang de leaders européens sur les marchés respectifs de la logistique légère et du fret. Soulignant le large potentiel du cadre comparatif franco-allemand, René Lasserre a toutefois regretté que la journée d'étude n'ait pas permis d'aborder suffisamment les nouvelles formes de management, plus modernes et orientées vers le salarié, telles que les stratégies valorisantes

en matière de développement du personnel, de formation, de polyvalence, de mobilité et de reconnaissance de la performance.

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

Solène Hazouard, René Lasserre