

**PROGRAMME DES ACTIVITÉS SECTORIELLES**

**Document de travail**

**Politique de la concurrence et relations sociales  
internationales (postes, télécommunications,  
eau, gaz, électricité)**

**Claude Duchemin**

Les documents de travail sont des documents préliminaires  
à distribution restreinte destinés principalement  
à stimuler la discussion et l'analyse critique



**Bureau international du Travail, Genève**

**Mai 2000**

---

## Préface

Cette publication fait partie du programme de recherche du Département des activités sectorielles du BIT. Elle est consacrée à deux secteurs qui s'ouvrent rapidement à la concurrence: postes et télécommunications d'une part, services de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité d'autre part. Ce document de travail part du constat qu'il existe de nombreux traits communs entre ces industries de réseaux, dans lesquelles le retrait de l'Etat et des autres personnes publiques s'accélère du fait des mouvements de libéralisation, de privatisation et de mondialisation.

Les liens entre la politique de la concurrence et les relations sociales internationales ont rarement été étudiés. Leur examen dans les secteurs précités repose sur le fait qu'un nombre croissant d'entreprises privées coexistent avec des opérateurs publics et que des salariés de droit privé côtoient, parfois dans les mêmes entreprises, des fonctionnaires ou des agents publics.

L'impact social de la politique de la concurrence est examiné ici sous deux aspects: l'ouverture à la concurrence des secteurs eux-mêmes et les rapprochements structurels entre entreprises. Ce document de travail aborde donc logiquement le thème des fusions et acquisitions dans les secteurs en cause. Il décrit en quoi le contrôle des concentrations peut fournir l'occasion d'un enrichissement du dialogue social et comment un renforcement de ce dialogue social permet de prendre en compte les intérêts des salariés lors de fusions-acquisitions, notamment en rendant de telles opérations plus transparentes pour toutes les parties concernées. Sous cet angle, il est destiné à fournir une réflexion préliminaire pour le rapport de base de la réunion tripartite sur *l'incidence sur l'emploi des fusions et des acquisitions dans le secteur des services bancaires et financiers*, qui se tiendra à Genève du 5 au 9 février 2001.

Cleopatra Doumbia-Henry;  
Directeur adjoint,  
Département des activités sectorielles.

## Table des matières

Préface.....	ii
Table des matières .....	iii
2. Politique de la concurrence et normes internationales du travail .....	2
3. Alliances stratégiques et fusions de syndicats.....	4
4. Politique de la concurrence et dialogue social .....	6
4.1. Le thème de l'ouverture à la concurrence.....	7
4.1.1. Emploi et statut des travailleurs .....	7
4.1.2. Effacement des frontières entre les secteurs public et privé.....	9
4.1.3. Libéralisation et participation .....	10
4.1.4. Concurrence et négociation collective .....	12
4.1.5. Intérêt général et service universel: des déterminants importants du dialogue social	14
4.2. L'application des règles de concurrence aux entreprises.....	15
5. L'information et la consultation des consommateurs.....	17

# 1. Introduction

L'ouverture à la concurrence des grands services publics dans le monde, les nouveaux modes de régulation sectorielle ou intersectorielle, ainsi que les divers rapprochements structurels entre opérateurs ont d'importantes répercussions sociales, qu'il s'agisse de l'emploi, de la gestion des ressources humaines, des conditions de travail ou des relations professionnelles. Il est dès lors naturel que les questions de concurrence soient devenues un domaine d'action prioritaire pour les acteurs sociaux internationaux. L'intérêt de ces derniers pour la politique de la concurrence tient également au fait qu'elle est, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale, l'un des moyens de contrebalancer la puissance des entreprises de taille mondiale.

La présente étude décrit l'impact de la politique de la concurrence – du moins de deux de ses aspects importants (l'ouverture des services publics à la concurrence et le contrôle des concentrations entre entreprises) – sur les relations sociales au niveau mondial. Ce sujet est abordé à travers l'étude de secteurs d'intérêt économique général qui sont entrés dans la phase active de leur libéralisation dans diverses régions du monde: services postaux et de télécommunication, services de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité.

L'internationalisation et la diversification des entreprises de service public tendent à priver les partenaires sociaux de leurs moyens traditionnels d'information, de consultation et de négociation. En effet, jusqu'à une période récente, les modalités du dialogue social étaient le plus souvent applicables soit à un secteur public dominé par une culture sociale de service public, si ce n'est de fonction publique, soit à un secteur privé tourné vers le client et guidé par le marché. A la faveur du mouvement général de libéralisation, les opérateurs publics et privés se restructurent rapidement en atténuant, voire en supprimant, dans certaines entreprises les frontières entre la gestion commerciale et les principes du service public. Renforcées par une vague mondiale de fusions et d'acquisitions, ces évolutions modifient considérablement l'organisation du travail et le statut du personnel dans les entreprises concernées<sup>1</sup>.

L'ouverture à la concurrence des services d'intérêt économique général se déroule à trois niveaux: national, régional et mondial. Le niveau national est historiquement le premier degré d'intervention car c'est dans ce cadre que les services publics considérés ont été organisés, dans la plupart des pays sous la forme de monopoles publics nationaux, régionaux ou municipaux, ce qui a naturellement déterminé la nature des relations sociales dans ces secteurs.

Dans le domaine des réseaux locaux de distribution (eau, gaz, électricité), la délégation des services publics à des entreprises est aujourd'hui utilisée dans toutes les parties du monde. Cette technique a en principe pour effet de faire jouer la concurrence en

<sup>1</sup> Pour une analyse des conséquences sociales des changements structurels et réglementaires sur l'emploi, les conditions de travail et les relations professionnelles dans les secteurs en cause, on peut se reporter aux documents suivants: 1) BIT: Rapport pour la Réunion tripartite sur les répercussions sur les ressources humaines des changements structurels et réglementaires et de la mondialisation dans les services des postes et télécommunications (Genève, 1998); 2) BIT: Rapport pour la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité) (Genève, 1999).

amont (choix entre plusieurs opérateurs) et en aval (renouvellement ou non des contrats à l'échéance). Elle conduit souvent à des transferts de personnel du secteur public vers des entreprises privées.

Le niveau régional a pris une place grandissante, notamment en Europe, depuis les années quatre-vingt, comme l'ont montré les longues négociations sur la libéralisation des services de communication, puis sur celle de l'électricité. Enfin, le niveau international joue un rôle croissant avec l'expansion d'entreprises multinationales, la formation d'alliances stratégiques entre les opérateurs actifs sur les marchés considérés, ou encore la conclusion, en février 1997, de l'accord sur la libéralisation des services de télécommunications dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Ces mouvements de libéralisation, de diversification et de concentration se complètent pour définir une nouvelle répartition des fonctions économiques et sociales entre les autorités publiques et les entreprises.

A des degrés divers selon les pays et les secteurs, les partenaires sociaux ont tenté d'orienter ou d'encadrer ces mutations structurelles et réglementaires, sources de conflits du travail mais également porteuses d'un enrichissement du dialogue social.

## **2. Politique de la concurrence et normes internationales du travail**

Bien qu'elles ne les visent pas expressément, certaines normes sociales de l'Organisation internationale du Travail sont applicables en matière de libéralisation et de rapprochements structurels entre entreprises. C'est le cas, par exemple, de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, de la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, et de la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982, ou encore de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.

La convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, et la recommandation qui l'accompagne concernent les partenariats public-privé mis en œuvre notamment dans le cadre de la création des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité lorsqu'ils portent sur des contrats prévoyant que les dépenses sont acquittées par une autorité publique et que l'emploi des travailleurs incombe à l'autre partie. Les contrats auxquels cet instrument s'applique doivent contenir des clauses garantissant aux travailleurs intéressés des rémunérations, une durée de travail et d'autres conditions de travail qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies pour un travail de même nature. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les entreprises qui soumissionnent en vue de l'obtention de contrats soient informées de ces clauses et que des sanctions soient appliquées, par voie d'un refus de contracter ou par toute autre voie, en cas d'infraction à l'application des dispositions des clauses de travail insérées dans les contrats publics. Selon la recommandation, lorsqu'il est accordé à des employeurs privés des subventions ou des autorisations d'exploiter un service d'utilité publique, des clauses de travail analogues en substance à celles qui sont prévues pour les contrats publics devraient être appliquées.

En matière de conséquences sociales de la libéralisation, il faut garder à l'esprit que dans le domaine des services publics les droits et obligations des travailleurs et de leurs

organisations ne sont pas toujours identiques à ceux qui s'appliquent dans les autres secteurs de l'économie. La liberté syndicale est un des piliers de l'OIT. La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, sont celles qui ont été ratifiées par le plus grand nombre de pays. Dans le cadre de l'application de ces instruments, les organes de contrôle de l'OIT ont déclaré expressément que les travailleurs des services des postes et télécommunications ne doivent pas être exclus des garanties de la convention n° 98. Du point de vue de ces organes de contrôle, la plupart des difficultés constatées dans les secteurs en cause concernent les principes énoncés dans la convention n° 87, en particulier le droit de grève. Les organes de contrôle de l'OIT ont reconnu le droit de grève comme un moyen légitime et essentiel dont les travailleurs et leurs organisations ont besoin pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Ce droit peut toutefois être limité ou même faire l'objet d'interdictions pour les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat et pour les travailleurs employés dans les services essentiels (c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne<sup>2</sup>). En ce qui concerne le secteur des postes et télécommunications, dans les cas où ces services font partie de la fonction publique, les travailleurs ne sont pas considérés comme relevant de l'administration de l'Etat; par conséquent, le droit de grève ne peut pas être limité ou leur être refusé pour ce motif. En examinant les services essentiels, les organes de contrôle ont toutefois fait une distinction entre les services postaux et les services de télécommunications, ces derniers étant considérés comme des services essentiels pour lesquels des limitations du droit de grève peuvent être autorisées. En revanche, les services postaux n'ont pas été considérés comme des services essentiels, et les travailleurs de ce secteur devraient pouvoir exercer leur droit de grève<sup>3</sup>.

La rapidité avec laquelle intervient la libéralisation dans les télécommunications peut néanmoins conduire à un réexamen du caractère de ces services afin de déterminer s'il convient encore de les considérer comme des services essentiels. Une fois que la concurrence prévaut et qu'il est possible d'avoir accès à d'autres services comparables à ceux qu'offre l'opérateur historique, on doit en effet se poser la question de savoir si l'interruption des services offerts par ce dernier est susceptible de mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la population<sup>4</sup>.

S'agissant des services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que les services d'électricité et d'approvisionnement en eau peuvent être considérés comme des services essentiels, à la différence de la distribution de gaz.

Quant à l'engagement de respecter les normes internationales du travail les plus fondamentales – engagement universel renforcé en 1998 par l'adoption de la Déclaration

<sup>2</sup> BIT: La liberté syndicale, *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale* du Conseil d'administration du BIT, quatrième édition, p. 120, paragr. 542.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 120 et 121, paragr. 544 et 545.

<sup>4</sup> BIT: *Note sur les travaux* de la Réunion tripartite sur les répercussions sur les ressources humaines des changements structurels et réglementaires et de la mondialisation dans les services des postes et télécommunications (Genève, 1998), p. 37.

de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi<sup>5</sup> –, on doit mentionner l'essor, depuis quelques années, des «codes de conduite»<sup>6</sup> émis par des entreprises multinationales présentes sur divers marchés de services d'intérêt public.

Ainsi, le groupe *Vivendi* a adopté une Charte des droits sociaux fondamentaux qui intègre les principes de base de l'OIT en matière de travail des enfants, d'interdiction du travail forcé et de liberté syndicale. Les obligations prévues par cette chartre dans ces divers domaines s'appliquent à la fois au personnel de l'entreprise et à ses fournisseurs et sous-traitants, un rapport annuel devant être soumis chaque année à ce sujet au comité d'entreprise européen du groupe.

### 3. Alliances stratégiques et fusions de syndicats

Les syndicats ont été dès le départ un mouvement internationaliste, et leur coopération par-delà les frontières n'est pas nouvelle<sup>7</sup>. La mondialisation des marchés des communications et des réseaux publics de distribution a cependant conduit le mouvement syndical à renforcer son action régionale ou mondiale. La dimension de plus en plus internationale du droit et de la politique de la concurrence a certainement contribué à cette évolution: les alliances stratégiques entre opérateurs ont suscité des alliances parallèles entre organisations syndicales.

Le projet de fusion entre *British Telecom* et *MCI* (supplanté en 1998 par la fusion *WorldCom-MCI*) avait poussé deux syndicats britanniques (*Society of Telecom Executives*, STE, et *Communication Workers Union*, CWU) à conclure une alliance (baptisée *Atlantic*) avec le syndicat américain CWA (*Communications Workers of America*) représentant environ 600 000 travailleurs aux Etats-Unis. L'un des objectifs poursuivis était de rechercher des positions de politique sociale et réglementaire complémentaires et de promouvoir une politique de relations professionnelles cohérente dans les entreprises de télécommunication de taille mondiale qui résultent de fusions-acquisitions. Dans la perspective de la création d'une entreprise commune entre *AT & T* et *British Telecom*, l'alliance *Atlantic* s'est employée, à la fin de 1998, à défendre le maintien d'un service universel de haute qualité et à peser sur le recrutement et l'affectation du personnel de l'entreprise conjointe. La constitution d'autres alliances syndicales dans le

<sup>5</sup> Hilary Kellerson: La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: Un défi pour l'avenir?, *Revue internationale du Travail*, vol. 137, n° 2 (Genève, 1998), pp. 244 à 248, et annexe IV, pp. 273 à 277.

<sup>6</sup> Sur cette question des codes de conduite et des autres initiatives en matière sociale, voir par exemple: BIT: Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, document GB.274/WP/SDL/1, 274<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (Genève, mars 1999). Voir également Janelle Diller: Responsabilité sociale et mondialisation: qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux et des pratiques d'investissement?, *Revue internationale du Travail*, vol. 138, n° 2, 1999, pp. 107 et suiv.

<sup>7</sup> BIT: *Le travail dans le monde 1997-98* (Genève), p. 40; voir également: Andreas Breitenfellner: «Le syndicalisme mondial: un partenaire potentiel», *Revue internationale du Travail* (Genève, 1997), vol. 136, n° 4, pp. 593 et suiv.

monde («Cable & Wireless», «Telefonica», etc.)<sup>8</sup> a été encouragée par le mouvement syndical.

Dans le même esprit, une campagne internationale a été organisée par plusieurs syndicats des postes et télécommunications contre l'Américain *Sprint*, un opérateur longue distance des Etats-Unis après le licenciement de travailleurs d'origine latino-américaine à San Francisco, au motif qu'ils voulaient créer une section syndicale. L'Internationale des communications (devenue UNI, Union Network International) ainsi que des membres de syndicats allemands, français, mexicains et nicaraguayens ont pris part à cette action et ont fait pression sur leurs employeurs respectifs pour que des clauses sur les conditions de travail figurent dans les contrats de coopération avec *Sprint*<sup>9</sup>.

Du fait de la «convergence multimédia»<sup>10</sup> et des synergies structurelles qu'elle implique, plusieurs syndicats nationaux historiquement représentatifs dans les domaines des postes et télécommunications se transforment en syndicats des communications et de l'information. L'Association indépendante des employés de l'édition (IAPE) – un syndicat qui représente les travailleurs chargés des opérations boursières «Dow Jones» aux Etats-Unis et au Canada – s'est ainsi prononcée en faveur de sa représentation par le syndicat américain des communications (CWA). Au sein de ce dernier, le secteur de l'information n'a cessé de croître, pour regrouper entre autres aux Etats-Unis la «Gilde des journalistes» et les employés de la télé-radiodiffusion, de l'édition, des services informatiques et des autres moyens d'information. Le syndicat allemand des PTT (DPG) et celui des travailleurs des médias (IG Medien) ont également annoncé en 1997 un plan de coopération, l'exemple de la télévision numérique montrant bien le chevauchement des compétences traditionnelles des deux organisations. Autre conséquence directe de l'ouverture à la concurrence du secteur des communications, cinq syndicats suisses qui représentaient le personnel des postes et télécommunications ont annoncé leur fusion pour donner naissance à un grand syndicat de la communication. La nouvelle organisation devrait pouvoir représenter aussi bien des fonctionnaires fédéraux qui conserveront leur statut au moins jusqu'à la fin de l'an 2000, et des employés aux statuts précaires comme ceux qui sont affectés dans les messageries ou le courrier rapide<sup>11</sup>.

La présence grandissante des entreprises multinationales dans les services d'intérêt économique général a déséquilibré les rapports de force entre le travail et le capital. Les relations professionnelles comme les décisions d'investissement sont de plus en plus marquées par la comparaison des conditions de travail et des pratiques sociales entre les pays d'implantation, alors même que les services qui reposent sur des réseaux d'infrastructures à l'échelle d'agglomérations ou de pays entiers ne sont pas délocalisables. La création d'entreprises multiservices (*multiutilities*), actives à la fois (et entre autres) dans les communications et dans les services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, conduisent naturellement à des fusions de syndicats de nature intersectorielle.

<sup>8</sup> *Nouvelles de l'Internationale des communications* (Genève), n° 9, sept. 1998, p. 7.

<sup>9</sup> Andreas Breitenfellner, *op. cit.*, pp. 595 et 596.

<sup>10</sup> Cette expression désigne la convergence des technologies dans les domaines de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel, favorisée par les techniques de numérisation; sur ce point, voir BIT: *Colloque sur la convergence multimédia*, rapport final, document SMC/97/6 (Genève, 1997).

<sup>11</sup> *L'événement syndical* (Zurich), n° 19, 20 oct. 1998, p. 1.

Les syndicats tendent ainsi à s'allier ou à fusionner pour acquérir une taille critique qui leur permette de faire face à des employeurs de plus en plus puissants et de peser sur les choix arrêtés au niveau international. Comme dans le secteur des communications, la pénétration, par les multinationales de l'eau et de l'énergie, de domaines qui étaient jusqu'alors des monopoles publics a aidé les syndicats à évaluer la portée véritable de la mondialisation et de la libéralisation. Confrontés à de nouveaux et puissants interlocuteurs dans les négociations, ils ont compris qu'ils ne pourraient se passer ni d'informations sur la stratégie des entreprises ni d'alliances avec les syndicats des autres pays. Pour la Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie et des mines (ICEM), il convient de mettre en place des réseaux mondiaux reliant les syndicats de nombreux pays pour garantir une similitude d'approche dans tous les sites d'exploitation des entreprises concernées <sup>12</sup>.

De plus en plus fréquemment, les syndicats sont prêts à se concerter par-delà les frontières en cas de rachats d'entreprises. En 1996, lorsque *Electricité de France* et deux sociétés des Etats-Unis sont devenues les principaux actionnaires de la compagnie d'électricité *Light* à Rio de Janeiro, la FNU-CUT (Fédération brésilienne des travailleurs urbains), représentant les travailleurs de cette compagnie, a pris contact avec le bureau régional de l'Internationale des services publics (ISP) pour s'entendre avec les syndicats français.

De son côté, l'ex-Internationale des communications s'est étroitement liée avec les autres internationales concernées par la société de l'information et la convergence multimédia. Elle est devenue membre du Comité international des syndicats du spectacle et des médias (ICEMU) et a fusionné avec la Fédération internationale des employés, techniciens et cadres (FIET), l'Internationale des médias et du spectacle (MEI) et la Fédération graphique internationale (IGF). La nouvelle Internationale (Union Network International, UNI) regroupe aujourd'hui 800 syndicats réunissant 15 millions de salariés des entreprises de l'information-communication.

Si toutes ces alliances et fusions sont de nature à renforcer la position des syndicats et à favoriser les synergies découlant des liens intersectoriels, elles peuvent également être motivées par la baisse des revenus de chacune des organisations <sup>13</sup>.

#### **4. Politique de la concurrence et dialogue social**

L'information, la consultation et la participation des travailleurs sont envisagées ci-après de deux points de vue:

- l'association des salariés et de leurs représentants au processus d'ouverture à la concurrence;

<sup>12</sup> ICEM Info (Bruxelles), 2-1998, pp. 7 et 8.

<sup>13</sup> Andreas Breitenfellner, *op. cit.*, p. 599.

- la consultation des travailleurs et de leurs représentants à l’occasion de l’application des règles de concurrence aux entreprises.

On évoquera en outre la question de l’information et de la consultation des consommateurs.

## **4.1. Le thème de l’ouverture à la concurrence**

Afin que l’ouverture à la concurrence n’entraîne pas une fermeture du dialogue social, il est nécessaire d’associer, le plus en amont possible, les parties concernées au processus de libéralisation.

La politique de la concurrence affecte les relations professionnelles de manière différente selon les pays et les secteurs. Celles-ci dépendent en effet de divers facteurs comme les pratiques en matière de liberté syndicale ou de négociation collective, les restrictions apportées au droit de grève dans les services publics, l’impact de l’ouverture à la concurrence sur l’emploi, les rémunérations et les avantages sociaux, ou encore le degré d’attachement des travailleurs et de leurs représentants au statut public des opérateurs et de leur personnel.

L’un des premiers effets de la libéralisation est de faire coexister, dans un même secteur, des opérateurs historiques disposant d’un personnel nombreux et d’une tradition sociale forte, avec un nombre croissant de nouveaux entrants dans lesquels les relations professionnelles sont individualisées. A la différence des opérateurs historiques, les nouveaux entrants se caractérisent en effet par une gestion «personnalisée» des ressources humaines, en phase avec leurs structures flexibles et leur entrée sur des marchés émergents ou sur des segments très rentables. Les organisations syndicales en sont souvent absentes. Quant aux grands opérateurs internationaux privés, publics ou semi-publics qui investissent hors de leurs frontières traditionnelles, ils font preuve d’une bonne capacité d’adaptation aux conditions concurrentielles et sociales locales, qu’il s’agisse de la législation ou des pratiques en vigueur.

### **4.1.1. *Emploi et statut des travailleurs***

Même si la libéralisation doit conduire à terme à la création de davantage d’emplois (chez les nouveaux entrants, dans les secteurs des nouveaux services, dans certaines filiales des opérateurs traditionnels et surtout dans l’ensemble de l’économie) qu’il n’en est supprimé chez les opérateurs historiques et dans les entreprises les moins dynamiques, les suppressions d’emplois sont la cause principale de la détérioration du climat social. Pour les mêmes raisons, l’annonce d’une fusion ou d’une privatisation est souvent à l’origine de tensions sociales.

De nombreux syndicats font valoir, souvent à juste titre, que l’emploi et les conditions de travail sont une variable d’ajustement au moins temporaire, voire l’amortisseur principal, des chocs structurels dès lors que les objectifs financiers sont en tête des préoccupations des employeurs et des gouvernements. Aux Etats-Unis par exemple, les monopoles locaux privés du gaz et de l’électricité ont fait l’objet de restructurations dans

les années soixante-dix et quatre-vingt (fusions, acquisitions, séparation de diverses fonctions), et ce processus a entraîné une réduction d'un quart des effectifs ouvriers et cadres confondus<sup>14</sup>. A l'inverse, dans ce même pays, la libéralisation des services de télécommunication et le processus de restructuration se sont certes traduits par des pertes d'emploi importantes chez les opérateurs les plus anciens (*AT & T, MCI, Sprint, Regional Bells*), mais l'apparition de nouveaux entrants (et de nouveaux métiers), la baisse de nombreux tarifs et le développement accéléré de nouveaux services (Internet, téléphones portables, centres d'appels, etc.) compensent largement les effets négatifs sur l'emploi des gains de productivité permis par la diffusion des communications ainsi que les effets négatifs de la libéralisation sur l'emploi chez les anciens opérateurs<sup>15</sup>.

La libéralisation des télécommunications a conduit à des créations d'emplois par essaimage dans de nouvelles entreprises («start-up» ou «jeunes pousses»), souvent dotées d'un fort potentiel de croissance en matière d'emploi. Les recrutements se sont aussi multipliés ces dernières années dans les centres d'appels et cette expansion a donné lieu à de premières tentatives de régulation au niveau d'entreprises (*British Telecom*) ou pour le secteur entier (Pays-Bas, Suède). Au niveau européen, la FEDMA (Federation of European Direct Marketing), qui regroupe 17 associations nationales et 500 entreprises, a obtenu le soutien de la Commission européenne pour une négociation entre partenaires sociaux du secteur des centres d'appels, notamment en vue de réduire le turnover.

Moins directement liés à la nouvelle économie, les services d'intérêt général appartiennent encore fréquemment à la sphère publique et le taux de syndicalisation y est dans de nombreux pays plus élevé que dans d'autres secteurs. En outre, dans diverses régions du monde et spécialement en Europe, les entreprises de service public constituent ou ont constitué des laboratoires pour des politiques sociales novatrices<sup>16</sup>. Cette circonstance explique en partie l'ampleur des résistances à la libéralisation de même qu'aux fusions-acquisitions, les syndicats présents dans les entreprises publiques étant enclins à faire pression sur les pouvoirs publics en même temps que sur la direction. Car, du point de vue des travailleurs, l'une des conséquences les plus importantes de la libéralisation réside, dans de nombreux pays, dans la perte du statut de fonctionnaire ou d'agent public<sup>17</sup>.

Cette «privatisation» des statuts et des techniques de gestion des ressources humaines a fortement marqué le dialogue social au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Plusieurs cas de figure sont envisageables: soit on assiste à la substitution soudaine de contrats de travail privés à un statut public, soit une extinction progressive du statut public est

<sup>14</sup> BIT: Rapport pour la Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, *op. cit.*, p. 52.

<sup>15</sup> BIT: *Changements structurels et réglementaires et mondialisation dans les services des postes et télécommunications: répercussions sur les ressources humaines*, *op. cit.*, pp. 31 à 62.

<sup>16</sup> Pour une étude des relations sociales dans des entreprises européennes de service public, voir Yannick Moreau et Bruno Maquart: *Entreprises de service public européennes et relations sociales* (Paris, Aspe Europe, 1996). Voir également, sur les aspects récents du dialogue social en Europe, Hedva Sarfati: *Flexibilité et création d'emplois: un défi pour le dialogue social en Europe* (Paris, L'Harmattan, 1999).

<sup>17</sup> Sur la question de l'érosion du statut des fonctionnaires, voir: *Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, sous la direction d'Alain Supiot, pp. 224 à 227, Paris, Flammarion, 1999.

programmée, soit encore des fonctionnaires ou des personnels ayant un statut particulier coexistent avec des salariés de droit commun et des travailleurs précaires.

A la différence de *France Telecom*, où les syndicats ont obtenu que des fonctionnaires puissent être recrutés jusqu'en 2002 parallèlement à l'emploi de contractuels, le recrutement de fonctionnaires a été stoppé chez *Deutsche Telekom* à partir de 1995. Mais à la différence de *British Telecom*, où les salariés sont tous de droit privé, les fonctionnaires de *Deutsche Telekom* (54 pour cent des effectifs totaux en 1997) ont pu choisir de demeurer fonctionnaires ou de devenir contractuels. En Suède, depuis juillet 1993, tout le personnel de *Telia*, l'opérateur historique, a un statut de droit privé; les salariés ont été placés devant l'alternative suivante: soit renoncer à leur statut de fonctionnaire, condition de leur maintien dans l'entreprise, soit conserver ce statut mais être redéployés dans d'autres services publics. On constate un mouvement d'ensemble analogue mais moins rapide dans divers services postaux.

A l'instar du processus de libéralisation, les acquisitions d'entreprises par des opérateurs de services publics récemment privatisés (ou en cours de privatisation) font souvent apparaître une gestion complexe des différents statuts et contrats des salariés. Les syndicats redoutent, outre les réductions d'effectifs, un alignement progressif «par le bas» des règles applicables à la nouvelle entité issue d'une opération de concentration, ou une «transplantation» des pratiques sociales des nouvelles filiales au sein des opérateurs historiques ou des entreprises mères. On peut mentionner ici dans le domaine postal l'acquisition par la Poste allemande (qui employait encore en 1998 une majorité de fonctionnaires), de près d'un quart du capital du transporteur de colis *DHL*, complété la même année par l'achat de *Danzas*, de *Ducros Services Rapides* et de *Securicor*. Entre février 1998 et février 2000, la poste allemande a déboursé 5 milliards d'euros pour des acquisitions de ce type. En 1997, huit postes nationales sur quinze dans l'Union européenne ne comptaient déjà plus aucun fonctionnaire ou avaient cessé d'en recruter.

Les partenaires sociaux internationaux ont récemment affirmé que «la coexistence, dans les secteurs des postes et télécommunications ou au sein d'une même entreprise, de fonctionnaires et de contractuels de droit public ou privé pose de délicats problèmes de gestion, notamment en matière de droits des salariés et de financement public des retraites. La transition du statut d'agents de la fonction publique – dont bénéficie encore une grande part du personnel des télécommunications, et plus encore des postes – vers des emplois sous contrat de droit privé nécessite de la part des partenaires sociaux et des gouvernements une réflexion approfondie porteuse de solutions novatrices et appropriées»<sup>18</sup>.

#### **4.1.2. Effacement des frontières entre les secteurs public et privé**

Cet effacement, auquel contribue puissamment la politique générale de la concurrence, influence fortement les positions des partenaires sociaux. L'irruption de grands opérateurs privés sur les marchés des postes, des télécommunications, de fourniture

<sup>18</sup> Note sur les travaux de la Réunion tripartite sur les répercussions sur les ressources humaines des changements structurels et réglementaires et de la mondialisation dans les services des postes et télécommunications, *op. cit.*, conclusion n° 20, p. 25.

d'eau, de gaz et d'électricité a conduit le Conseil d'administration du BIT à transformer en conférences tripartites (gouvernements, travailleurs, employeurs), les réunions sectorielles récemment consacrées à ces services. L'«exception bipartite», qui voulait que seuls les gouvernements et les travailleurs pussent pleinement participer, jusqu'au milieu des années quatre-vingt, à de telles réunions sectorielles consacrées aux services publics, s'est effacé avec l'aménagement ou la disparition des monopoles publics, les privatisations et la redéfinition du cadre réglementaire et du rôle de l'Etat. Ce mouvement est à l'œuvre également, mais plus lentement, dans les domaines de la santé<sup>19</sup> et de l'éducation.

Les partenariats entre entreprises publiques et privées peuvent entraîner des tensions sociales lorsque le paysage concurrentiel évolue rapidement. En Afrique du Sud, le gouvernement, les syndicats et les autorités locales ont signé, en décembre 1998, un accord sur les modalités de participation du secteur privé à des services municipaux de distribution d'eau et d'électricité. Le principe fondamental est que le secteur privé ne devrait pas prendre le contrôle de tels services lorsque l'on peut estimer que la municipalité est à même d'assurer un service de qualité. Des partenariats peuvent être conclus avec le secteur privé dans les cas où, pour des raisons financières, techniques ou autres, la municipalité est vraiment dans l'incapacité de fournir les prestations. L'entreprise privée est alors tenue de respecter différentes normes – environnement, sécurité et santé, protection des travailleurs – et serait responsable de la gestion des contrats. L'accord fixe aussi les tarifs de base, les plafonds de hausses et les taux de rendement.

Aux Etats-Unis, le service public postal (*United States Postal Service – USPS*) a signé, à partir de 1995, divers contrats de transport avec la société privée *Emery Worldwide*. Au printemps 1997, l'*USPS* a confié à cette entreprise la mise en place, pendant quatre ans, de dix centres de traitement et de distribution du courrier prioritaire, situés dans les grandes agglomérations de l'est du pays comme New York, Miami et Boston. Cet accord a soulevé des protestations de la part des syndicats de postiers qui estimaient que la création de centres de distribution du courrier par le transporteur privé avait été motivée par des raisons financières et non par le souci d'améliorer la qualité du service. *Emery*, qui en 1997 comptait 15 000 employés dans 98 pays (dont 20 pour cent appartenant à un syndicat), représente le cas typique d'une entreprise de transport à même de provoquer, en partenariat avec le service public de la poste, l'érosion progressive des services réservés à ce dernier.

### **4.1.3. Libéralisation et participation**

Souvent, la libéralisation et les restructurations qu'elle implique sont davantage subies que «cogérées» par les représentants des salariés, et la démarche de participation tout au long du processus de transformation est encore trop peu utilisée dans divers endroits du monde. Pourtant, cette démarche participative relève elle aussi de l'intérêt général puisque le coût social d'une grève, comme celui d'une libéralisation ou d'une délégation de service public mal préparées, peut être considérable.

Du fait de leur traditionnelle pratique du consensus dans les relations professionnelles, les pays scandinaves offrent des exemples de participation réussie tout au

<sup>19</sup> Voir BIT: Rapport pour la Réunion paritaire sur les conditions d'emploi et de travail dans les réformes du secteur de la santé (Genève, 1998).

long du processus de libéralisation, tant dans le secteur des communications que dans celui des réseaux de distribution d'électricité. En Suède, le syndicat des communications et des services (SEKO) a négocié avec la direction le changement de statut de l'opérateur de télécommunications *Televerket* (devenu *Telia*) de même que les nouvelles conventions collectives applicables aux salariés recrutés après le changement de statut de la compagnie. La direction a accepté de nombreuses demandes du syndicat en matière d'indemnités de départ, de préretraite et de formation. De même, sans vouloir revenir à la situation monopolistique qui prévalait avant la libéralisation des services postaux, SEKO a plaidé en faveur d'un système de redevances visant à maintenir le service postal de base à travers tout le pays. En Norvège, la libéralisation de la production d'électricité s'est déroulée avec la participation du personnel et, selon le syndicat des travailleurs de l'électricité et des centrales électriques (NEKF), la plupart des salariés ont bénéficié des réformes.

Aux Etats-Unis, les syndicats ont tenté de pallier le manque de concertation avec les employeurs au sujet du processus de déréglementation des secteurs de l'eau et de l'énergie en lançant des campagnes sur le lieu de travail, dans l'arène politique ou auprès de l'opinion. Le nouveau cadre réglementaire et la composition des organes de régulation donnent de plus en plus souvent aux syndicats et aux groupes de citoyens l'occasion de faire entendre leur voix. Le syndicat américain des travailleurs des services publics de distribution (Utility Workers Union of America) s'est vigoureusement opposé à la restructuration des secteurs de l'électricité et du gaz et, avec l'appui d'autres syndicats, d'organisations locales de défense des consommateurs et de particuliers, il est parvenu à empêcher l'adoption d'une loi fédérale et à ralentir l'application de la législation sur la déréglementation de plusieurs Etats <sup>20</sup>.

De même, les syndicats européens des secteurs de l'électricité et du gaz, regroupés dans la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), se sont opposés aux premières propositions de la Commission européenne qui leur semblaient favorables à une libéralisation complète. En novembre 1996, un Comité consultatif européen sur l'énergie a été créé auprès de la Commission. Les syndicats participent à ce comité et en détiennent la vice-présidence. Le dialogue social a été engagé dès 1995 avec *Eurelectric*, l'organisation faitière européenne des compagnies d'électricité. Les deux parties étudient les questions relatives à la santé et à la sécurité ainsi que les incidences de la restructuration sur l'emploi.

Il arrive fréquemment que, dans un même pays, l'ouverture à la concurrence donne lieu successivement à des négociations couronnées de succès et à des conflits plus ou moins durs. L'annonce de la libéralisation d'un secteur, d'une opération de concentration ou de la privatisation d'un opérateur provoque souvent des réactions négatives de la part des travailleurs et de leurs organisations. Le rapport du Bureau international du Travail sur *Le travail dans le monde 1997-98* soulignait que «les privatisations, l'ouverture à la concurrence (par exemple dans les télécommunications) et les politiques de restrictions budgétaires ne contribuent manifestement pas à créer un sentiment de sécurité en matière d'emploi chez les salariés du secteur public. (...) Si la mobilisation est plus grande dans le secteur public, cela tient plutôt à certaines particularités de ce secteur [, notamment] la

---

<sup>20</sup> BIT: Rapport pour la réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, *op. cit.*, pp. 93 et 98.

centralité de la notion de service public dans les relations employeurs-employés, qui renforce la solidarité»<sup>21</sup>.

Au niveau européen, UNI dialogue avec les employeurs au sein de comités paritaires dans les domaines des postes et des télécommunications en vue d'adopter des positions communes, notamment en matière d'ouverture à la concurrence ou d'étendue du service universel. Ce dialogue institutionnel est complémentaire de la directive du Conseil de l'Union européenne adoptée en 1994<sup>22</sup>, qui institue dans les grandes sociétés des comités européens d'entreprises. Cette directive dissocie les droits d'information et de consultation de la négociation collective. Une telle dissociation reflète la distinction fondamentale dans divers pays européens entre structures de consultation sur la base d'une représentation élective, d'une part, et structures de négociation sur la base d'une représentation syndicale, d'autre part. De nombreuses entreprises du secteur de l'eau et de l'énergie, tout comme les grandes entreprises européennes de télécommunications, ont institué de tels comités. En novembre 1998, la Commission européenne a proposé une nouvelle directive obligeant, sous peine de sanctions, les entreprises de plus de 50 employés à informer et à consulter les salariés beaucoup plus en amont du processus de décision relatif aux fusions et autres restructurations. En France, un projet de loi de mars 2000 prévoit que toute entreprise qui veut en acquérir une autre sera tenue d'informer, au cours d'une réunion spéciale, le comité d'entreprise de la société cible. En cas de refus, les actions que l'entreprise assaillante obtiendrait au terme de son opération boursière seraient dépourvues de droit de vote<sup>23</sup>.

Enfin, la participation des travailleurs et de leurs représentants au processus d'ouverture à la concurrence, et plus généralement à la régulation de l'économie, s'effectue de plus en plus par le biais d'Internet. Le réseau mondial permet en effet de créer de nouvelles solidarités en brisant les frontières. Pour les syndicats, coordonner une action internationale par courrier électronique est plus rapide et moins coûteux qu'en utilisant les supports traditionnels de communication. Au-delà des employeurs, des salariés et des travailleurs indépendants, les membres de la société civile entrent dans une ronde participative d'un nouveau genre. Des syndicats virtuels, ad hoc, peuvent se constituer et se transformer rapidement. En favorisant la diffusion des nouvelles technologies et en faisant baisser les coûts pour y accéder, l'ouverture à la concurrence du secteur des communications contribue du reste à cette évolution fondamentale des rapports sociaux.

#### **4.1.4. Concurrence et négociation collective**

Même si ce n'est pas son objectif, la libéralisation des services de réseaux dans le monde tend à renforcer les tendances générales constatées en matière de négociation collective:

- émergence de nouveaux sujets de négociation comme les salaires, lorsque ceux-ci cessent d'être fixés par les pouvoirs publics;

<sup>21</sup> BIT: *Le travail dans le monde 1997-98, op. cit.*, pp. 145 et 146.

<sup>22</sup> Directive 94/45CE du Conseil du 22 septembre 1994, publiée au *Journal officiel* (Luxembourg), n° L 254/64, 30 sept. 1994.

<sup>23</sup> *Le Monde*, 16 mars 2000, p. 20.

- décentralisation de la négociation du niveau de l'entreprise vers celui de l'unité ou centre de profit;
- affaiblissement syndical avec la multiplication des nouveaux entrants et le processus de filialisation;
- regain d'initiative des employeurs sur des thèmes comme la souplesse de la gestion, l'annualisation du temps de travail, l'individualisation des salaires, la distribution d'actions ou d'options sur titres au personnel;
- remplacement d'une négociation centralisée (anciens monopoles) par un émiettement de la négociation mais aussi pressions syndicales en faveur de négociations de branche, comme dans le secteur postal en Allemagne ou dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité en France. De même, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs a demandé à ses adhérents de concourir à l'amélioration des services publics par la négociation collective, et notamment de créer des conventions collectives par secteur ouvert à la concurrence.

En Allemagne, bien qu'ils se soient opposés au mouvement de privatisation de la poste, les syndicats ont milité en faveur d'une ouverture à la concurrence qui respecte les principes de l'économie sociale de marché et du service public. Envisageant les conséquences de la privatisation, le syndicat DPG a exigé des garanties en matière de rémunération et quant au maintien de l'influence des représentants des travailleurs dans l'entreprise, ainsi que dans le domaine des avantages sociaux propres au secteur postal. Mais c'est seulement après la plus grande grève de l'histoire des services postaux allemands, en 1994, que des accords collectifs ont pu être signés dans ces domaines. En 1997, les syndicats ont obtenu que la nouvelle loi postale impose des conditions sociales minimales aux demandeurs de licences pour la distribution du courrier.

La disparition ou l'aménagement des monopoles locaux ou nationaux de fourniture de l'eau, du gaz et de l'électricité peuvent impliquer la coexistence de mécanismes publics (fixation des conditions de travail des agents publics par voie législative ou réglementaire) avec des cas d'action unilatérale d'employeurs et des techniques de consultation ou de négociation généralement rencontrées dans le secteur privé<sup>24</sup>. Cette complexité et cette diversification des formules de dialogue social rendent difficile l'harmonisation des conditions de travail en l'absence d'accords ou de dispositions légales s'imposant à l'ensemble des salariés d'un secteur. En outre, les services en cause sont souvent assurés, notamment dans les secteurs du gaz et de l'électricité, par des entreprises verticalement intégrées, et les conditions de travail jugées adéquates dans une unité de production peuvent se révéler inadaptées dans une unité de distribution. Enfin, les fusions et prises de participations qui accompagnent le processus de libéralisation rendent plus complexes encore, et pour un temps qui peut être long en cas d'absorption totale, les modalités de la négociation collective dans les entreprises concernées.

<sup>24</sup> Voir BIT: *Emploi et conditions de travail dans les services de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité* (Genève, 1987), pp. 57 à 63.

#### **4.1.5. Intérêt général et service universel: des déterminants importants du dialogue social**

Défenseurs des intérêts de leurs membres, les syndicats sont aussi, dans divers pays, considérés comme en droit de faire valoir leur conception de l'intérêt général ou de «l'utilité publique économique». Un nombre croissant de syndicats cherchent à promouvoir ou à renforcer la protection des plus démunis contre les interruptions de services essentiels, considérées comme des coupures du lien social, ou encore la modération des tarifs pour la clientèle captive, de même que la qualité des services ou l'efficacité de la production ou de l'organisation.

L'une des formes de la cohésion sociale réside dans le concept de «service universel», utilisé désormais dans le monde entier – du moins dans le secteur des postes et télécommunications, étendu de plus en plus à Internet – pour décrire certaines obligations (révisables) imposées aux prestataires de services de communication. Réunis en 1998 sur le thème des changements structurels et réglementaires dans les services des postes et télécommunications, les partenaires sociaux internationaux ont affirmé qu'«il incombe aux gouvernements et aux autorités chargées de la réglementation de fournir un cadre permettant d'offrir et de financer un service universel, que ce soit par l'intermédiaire des pouvoirs publics ou d'un financement privé», et que «l'offre de ce service universel devrait faire l'objet d'un examen périodique afin de tenir compte des services nouveaux»<sup>25</sup>.

L'originalité de la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité<sup>26</sup> réside dans la place qu'elle consacre à la notion de service public. Du fait qu'elle mentionne la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement et des consommateurs, ainsi que la planification à long terme, cette directive ne limite pas l'intérêt économique général à la seule notion de «service universel», comme cela a été le cas pour les télécommunications<sup>27</sup>.

La politique de la concurrence peut ainsi servir plusieurs objectifs sociaux. Dans le domaine des industries de réseaux dont il est ici question, la dimension sociale des nouvelles formes de régulation sectorielle est également prise en compte à travers la politique tarifaire. Dans un nombre croissant de pays, on assiste à la création de régulateurs spécialisés par secteur ou pour plusieurs secteurs, dont les missions sont évidemment variables mais qui ont entre autres pour objectif de limiter les hausses tarifaires brutales et d'encourager la baisse du prix des services de base pour les rendre accessibles au plus grand nombre de foyers possible<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> BIT: *Note sur les travaux* de la Réunion tripartite sur les répercussions sur les ressources humaines des changements structurels et réglementaires et de la mondialisation dans les services des postes et télécommunications, *op. cit.*, conclusion n° 9, p. 24.

<sup>26</sup> Directive 96/92CEE du Parlement et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant les règles communes pour le marché de l'électricité (*Journal officiel* n° L 27/20 du 30 janvier 1997).

<sup>27</sup> BIT: *Changements structurels et réglementaires et mondialisation dans les services des postes et télécommunications: répercussions sur les ressources humaines*, *op. cit.*, pp. 24 à 30.

<sup>28</sup> Sur la question de l'aspect social de la régulation des marchés, voir *Changements structurels et réglementaires et mondialisation dans les services des postes et télécommunications*, *op. cit.*, pp. 22

Enfin, le principe de cohésion économique et sociale est prévu par les traités institutifs européens et la Commission européenne doit concilier cet objectif avec les règles de concurrence, tant dans le cadre de la libéralisation que lors de l'examen des ententes, des aides d'Etat ou des opérations de concentration. Dans ces divers domaines, l'emploi est devenu un paramètre important pour la politique européenne de la concurrence<sup>29</sup>.

## 4.2. L'application des règles de concurrence aux entreprises

En matière de contrôle des concentrations comme dans d'autres domaines de la politique de la concurrence, les organisations syndicales peuvent être conduites, lorsque le droit le permet, à développer leurs arguments, notamment au cours des auditions qui se déroulent devant les autorités de la concurrence<sup>30</sup>. Une opération de concentration se traduit en effet par une rationalisation des structures des entreprises concernées, des redéploiements et/ou des réductions d'effectifs, et des changements dans les conditions de travail et les relations professionnelles.

Le secteur des télécommunications offre des exemples récents d'action internationale des syndicats à l'occasion d'opérations de concentration.

En Europe, l'ex-Internationale des communications est intervenue à l'audition organisée en mai 1998 par la Commission européenne au sujet du projet de fusion *WorldCom/MCI*. D'après cette fédération internationale, *MCI* pratiquait selon ses propres termes un «environnement sans syndicat», tous les cadres ayant un guide de poche et un manuel sur la manière d'éviter les activités des syndicats sur le lieu de travail<sup>31</sup>. Par ailleurs, les syndicats ont demandé à la Commission de prendre en considération le principe du service universel. La nouvelle entreprise issue de la fusion *WorldCom/MCI* aurait en effet risqué de se concentrer uniquement sur le marché des gros usagers d'affaires, ce qui se serait traduit par des coûts plus élevés pour les compagnies plus petites et pour les usagers privés. L'ex-Internationale des communications s'est donc opposée à ce projet de fusion qui aurait en outre placé la nouvelle entité dans une position dominante sur le marché de l'Internet, au détriment des travailleurs et des usagers, non seulement en Europe mais dans le monde entier. Mais cet argumentaire, également développé par les autorités de concurrence, comportait en toile de fond une autre réalité: divers employeurs

à 30, et *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, *op. cit.*, pp. 37 à 41 et 105 à 111.

<sup>29</sup> Eric Cuziat: *La politique de concurrence, une politique en faveur de l'emploi*, Competition Policy Newsletter (Bruxelles), n° 2, juin 1998, pp. 29 et suiv., et: Madeleine Tilmans: *La commission autorise un régime d'aides à l'emploi en Sicile favorisant la transformation d'emplois précaires en emplois stables*, Competition Policy Newsletter (Bruxelles), n° 2, juin 1998, p. 83.

<sup>30</sup> L'article 18 (4) du Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, prévoit ainsi que «*Si des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt suffisant, et notamment des membres des organes d'administration ou de direction des entreprises concernées ou des représentants reconnus des travailleurs de ces entreprises, demandent à être entendues, il est fait droit à leur demande.*» (*Journal officiel* n° L 395, 30 déc. 1989).

<sup>31</sup> Nouvelles de l'Internationale des communications (Genève), n° 5, mai 1998, p.1; et *Un manuel d'antisindicalisme aux Etats-Unis*, FO-PTT syndicaliste (Paris), n° 507, nov. 1998, p. 12.

dans d'autres secteurs économiques ont tenté d'empêcher l'utilisation d'Internet à des fins syndicales sur le lieu de travail.

Aux Etats-Unis, la Fédération des organisations syndicales américaines (AFL-CIO) et le syndicat des travailleurs des communications (CWA) sont intervenus de diverses manières pour stopper ce même projet d'acquisition de l'opérateur *MCI* par *WorldCom*. Ces syndicats ont invoqué non seulement des principes de la législation antitrust<sup>32</sup>, mais également l'impact de cette opération sur l'emploi et la mise en oeuvre du service universel des télécommunications.

De façon plus concrète, le projet de fusion faisait obstacle aux Etats-Unis à la réalisation d'un service universel avancé, la nouvelle entité se concentrant sur le marché de l'Internet et sur la clientèle solvable au détriment des consommateurs individuels, ce qui aurait été contraire à un objectif essentiel de la loi sur les télécommunications de 1996, qui consiste à favoriser l'accès de tous les Américains aux autoroutes de l'information. Parmi les critères d'examen d'une fusion sous l'angle de l'intérêt public aux Etats-Unis, figure celui de l'impact de la fusion sur l'objectif de préserver et d'étendre le service universel, en particulier l'accès de tous à des prix abordables à des services avancés de télécommunication et d'information.

Selon l'AFL-CIO et le syndicat CWA, le projet de fusion *WorldCom/MCI* aurait entraîné des pertes d'emplois immédiates, liées aux synergies induites par l'opération. D'après l'AFL-CIO, la réduction des investissements en matière de réseaux, de force de vente et de marketing aurait représenté une non-crédation d'au moins 75 000 emplois jusqu'en 2002<sup>33</sup>. Les syndicats ont également fait valoir que le projet aurait conduit à terme à une réduction importante du volume de l'emploi dans l'ensemble de l'économie.

En définitive, même s'il est difficile d'évaluer l'impact des interventions syndicales dans cette affaire, le fait est que les conditions imposées par les autorités de la concurrence européenne et américaine rejoignent, dans une mesure non négligeable, les revendications des organisations syndicales. Celles-ci ont indéniablement contribué à la prise en compte de critères non exclusivement concurrentiels et joué un rôle de sensibilisation en direction de la société civile internationale.

Les consommateurs assument aussi de plus en plus ce rôle, en particulier lorsqu'il s'agit de définir un nouveau cadre réglementaire ou un contrôle des tarifs.

<sup>32</sup> En particulier, le projet initial aurait conduit à la détention par *WorldCom* de plus de 63 pour cent de l'infrastructure d'Internet aux Etats-Unis, *Sprint* n'arrivant que loin derrière en seconde position.

<sup>33</sup> *Proposed WorldCom-MCI merger*, AFL-CIO Executive Council Statement, 30 janv. 1998. De fait, dès décembre 1998, le nouveau groupe *MCI WorldCom* annonçait environ 2 000 licenciements (2,7 pour cent des 75 000 salariés du groupe dans le monde). Ces suppressions concernaient essentiellement des doublons sur certains postes de travail consécutifs à la fusion.

## 5. L'information et la consultation des consommateurs

Parallèlement à l'association des travailleurs et de leurs organisations à diverses phases de la libéralisation et à certaines étapes des procédures de concurrence, la consultation des consommateurs de services d'intérêt économique général est, de manière croissante, une condition de succès pour les réformes entreprises. Cette consultation peut se révéler très large: au cours du médiatique procès antitrust contre *Microsoft* aux Etats-Unis, le Département de la justice a invité chaque citoyen à témoigner en mettant à la disposition de tous un numéro de téléphone<sup>34</sup>. D'ailleurs, le fait qu'Internet permette de diffuser, en direction de tous les tiers intéressés, des décisions, des intentions, ou des projets des autorités de concurrence est de nature à élargir l'information en direction de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux intéressés au cours de certaines procédures concurrentielles. Dans le même esprit, le contrôle par les consommateurs de la gestion déléguée des services publics peut être facilité par la diffusion sur Internet de documents émanant de régulateurs ou d'instances de contrôle<sup>35</sup>.

L'opinion des consommateurs, en tant que clients et citoyens, conditionne de plus en plus l'action des gouvernements et des partenaires sociaux. On ne saurait par exemple comprendre la politique de libéralisation au Royaume-Uni sans évoquer les longues grèves et les coupures d'électricité qui avaient, dans les années soixante déjà, rendu les usagers hostiles aux monopoles.

Comme les gouvernements et les partenaires sociaux, les consommateurs veulent généralement faire en sorte que la libéralisation, tout en améliorant la qualité des prestations, n'entraîne pas une hausse brutale du prix des services, ce qui irait à l'encontre d'un des bienfaits généralement reconnus de la politique de la concurrence<sup>36</sup>. Cela implique non seulement une concurrence effective sur les marchés considérés, mais également, comme on l'a souligné plus haut, un mécanisme plus ou moins complexe et direct de contrôle des tarifs. Cet objectif n'est pas facile à réaliser, notamment dans certains pays en transition ou dans les pays d'Asie récemment frappés par la crise économique et financière – la baisse des revenus se manifestant en même temps que le besoin accru d'investissements étrangers – ni en Afrique où l'eau est encore souvent considérée comme un bien libre, sans statut de bien économique<sup>37</sup>.

Le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale ont récemment tenté de promouvoir, en liaison avec le «Prince of Wales Business Leaders Forum», qui regroupe de grandes entreprises, le concept de «valeur ajoutée sociétale» en vue de montrer en quoi les investissements privés, notamment dans les infrastructures de

<sup>34</sup> *L'Express* (Paris), 17 sept. 1998, p. 42.

<sup>35</sup> En France, la Cour des comptes a ouvert un site Internet destiné au grand public, dans une perspective d'auxiliaire de la démocratie, de transparence et de prévention des irrégularités, notamment dans le domaine de la gestion déléguée des services publics.

<sup>36</sup> Sur cette question, voir Alexander Schaub: *Les effets de la concurrence dans la vie quotidienne des citoyens*, Competition Policy Newsletter (Bruxelles), n° 3, oct. 1998, pp. 1 à 6.

<sup>37</sup> Jean-Yves Lesueur et Patrick Plane: *Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement: une évaluation économique et sociale*, éditions L'Harmattan (Paris, 1994).

réseaux, peuvent contribuer au développement durable des sociétés. Il est vrai que l'un des principaux reproches formulés à l'encontre des entreprises multinationales actives dans les secteurs des services d'utilité publique réside dans la priorité qu'elles attribuent à la clientèle solvable des pays en développement, l'accès universel n'étant dans de nombreux pays qu'un objectif de long terme.

Dans certains pays d'Afrique, les organisations syndicales jouent un rôle traditionnel de défense des consommateurs<sup>38</sup>. Dans d'autres régions du monde, les associations de consommateurs sont puissantes et structurées et rien ne fait obstacle à ce qu'elles soient consultées en amont des décisions ayant trait à la libéralisation d'un secteur ou d'un changement de statut des opérateurs. La Commission européenne associe ainsi les représentants des consommateurs à l'élaboration des actes communautaires relatifs à la libéralisation des services d'intérêt général, notamment le Bureau européen des unions de consommateurs. Les consommateurs européens veillent notamment à ce que la libéralisation n'entraîne pas un rééquilibrage tarifaire au profit des milieux d'affaires. Ces craintes se sont manifestées en particulier lors de l'ouverture des marchés des télécommunications et de l'énergie. L'Internationale des consommateurs est également attentive à ce que l'application des règles de concurrence se fasse partout dans l'intérêt des consommateurs. Elle a du reste rédigé une «charte des consommateurs» relative à l'action des entreprises de taille mondiale. Cette charte identifie des comportements anticoncurrentiels contraires à l'intérêt des consommateurs des différents pays et souligne l'intérêt que présenterait, pour les consommateurs, l'existence d'un socle de règles minimales de concurrence internationalement reconnues et appliquées<sup>39</sup>.

---

Comme dans bien d'autres secteurs économiques, le caractère oligopolistique des marchés mondiaux des communications et des autres services en réseau s'est considérablement renforcé. Cette consolidation de la mondialisation, conduite par un nombre restreint d'opérateurs, mais qui touche un ensemble toujours plus grand de travailleurs et de consommateurs, conduit à s'interroger sur les liens entre la politique de la concurrence et la démocratie économique et sociale nationale et internationale. Et cette question se pose, on l'a vu, aussi bien au sein des entreprises que lorsqu'il s'agit de définir l'environnement réglementaire dans lequel elles agissent.

<sup>38</sup> Lesueur et Plane, *op. cit.*, p. 244.

<sup>39</sup> *Consumer Charter for Global Business*, Consumers International, 1997, Londres.