

**Programme interdépartemental sur la privatisation,
la restructuration et la démocratie économique**

**Aspects sociaux des privatisations et restructurations:
le cas des services d'intérêt général**

**(services de santé, de télécommunication et de distribution de l'eau,
du gaz et de l'électricité)**

Claude Duchemin

Note: ce document de travail est distribué en un nombre restreint de copies afin de stimuler
la discussion et la critique

Bureau international du Travail - Genève - juin 1998

Copyright © Organisation internationale du Travail 1998

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-211312-8

Première édition 1998

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Des catalogues et listes des nouvelles publications peuvent être obtenus gratuitement à la même adresse.

Préface

La présente étude fait partie d'une série de contributions publiées dans le cadre du Programme interdépartemental d'action sur la privatisation, la restructuration et la démocratie économique du Bureau international du Travail. Ce dernier s'intéresse naturellement aux aspects sociaux des privatisations et des restructurations économiques, mais son rôle est également d'aider toutes les parties concernées à mieux comprendre les conditions politiques, économiques et culturelles dans lesquelles ces changements interviennent, afin que leur mise en œuvre s'effectue dans de bonnes conditions. L'expérience montre en effet que dans les domaines des privatisations et des transformations économiques, les pays qui réussissent le mieux sont ceux qui adoptent une démarche participative et en font l'un des éléments permanents de leur stratégie.

Par leur nature même, les services d'intérêt général concernent l'organisation sociale dans son ensemble. Ils contribuent au bien-être des populations, à la croissance des autres secteurs économiques et plus largement à la cohésion nationale et sociale. Leurs caractéristiques bien particulières doivent donc être prises en compte par les partenaires sociaux dans leur approche participative, aux différents stades des changements structurels et réglementaires.

Le présent document de travail dégage les tendances communes à divers services d'intérêt général (santé, télécommunications, services de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité). Son objectif est également de montrer pourquoi les privatisations et les restructurations des exploitants de services d'intérêt général ne sont pas assimilables à celles qui sont mises en œuvre dans les autres secteurs de l'économie. Il s'appuie sur trois recueils d'études sectorielles menées en 1997 par des collaborateurs extérieurs pour le Bureau international du Travail, et récemment publiés :

1) Pour le secteur de la **santé**:

«Labour and social dimensions of privatization and restructuring: health care services».

Cet ouvrage comporte deux études régionales de *Sandra Polaski et Stephen Bach*.

2) Pour les **services publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité**:

«Labour and social dimensions of privatization and restructuring - Public utilities: water, gas, electricity».

Ce livre contient cinq études régionales de *Patrick Plane, Michael Paddon, David Hall, Enrique Saravia, Brendan Martin et Nicolas White*.

3) Pour le secteur des **télécommunications**:

«Labour and social dimensions of privatization and restructuring: telecommunication services»

Ce recueil comprend deux études régionales de *Heather Hudson et Anil Verma*.

Ces trois séries d'études de collaborateurs extérieurs ont été coordonnées et présentées respectivement par *Gabriele Ullrich, Loretta de Luca et Tomoaki Ishii*, du BIT.

Les noms de ces différents auteurs figurent ci-dessous en italiques.

Valentin Klotz,
Chef du Service des employés
et travailleurs intellectuels,
Département des activités sectorielles,
Bureau international du Travail, Genève

Max Iacono,
Coordonnateur,
Programme d'action sur
les privatisations, les restructurations
et la démocratie économique
Bureau international du Travail, Genève

Table des matières

Préface	iii
1. Introduction	1
Ni tout à fait publics ni tout à fait privés	1
De l'Etat employeur à l'Etat régulateur	2
Démocratie économique et processus de privatisation/restructuration	3
2. Des services en mutation	4
La libéralisation	4
La privatisation	5
La démonopolisation	6
La régulation	7
La réorganisation	8
Les coopérations, fusions et diversifications	8
3. Des salariés en mutation	11
L'emploi	11
Un choc culturel	12
Une réduction des spécificités	13
4. Une occasion d'approfondir le dialogue social	15
Intérêt général et vocation syndicale	16
La consultation des consommateurs de services d'intérêt général	17
5. Remarques finales	19
Le nouveau compromis public/privé	19
Services d'intérêt général et cohésion sociale	19
Intérêt général et démocratie économique	20

1. Introduction

Les années quatre-vingt-dix sont marquées par une vague de privatisations et de restructurations sans précédent dans le monde. Dans le domaine des services publics ou privés, ces privatisations et restructurations accompagnent et accélèrent le processus d'ouverture et de mondialisation des marchés. Les mutations technologiques, l'essor du commerce national et international des services et la modification des attentes des consommateurs entraînent des mutations rapides. Non seulement le nombre des prestataires de services s'accroît, mais une nouvelle demande pour de nouveaux services apparaît, que souvent — mais pas toujours — le recours aux mécanismes du marché peut satisfaire.

Une recherche générale d'efficacité et d'économies budgétaires caractérise aussi les années quatre-vingt-dix. Celle-ci pousse la plupart des pays à réorganiser leurs systèmes de santé et de protection sociale, et à restructurer ou à privatiser leurs industries de services, notamment les services publics qui reposent sur des réseaux d'infrastructures (distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, chemins de fer, poste et télécommunications). Ces réseaux structurent les groupes sociaux en reliant les personnes entre elles et en leur permettant de satisfaire des besoins fondamentaux. Ce sont des activités que l'on qualifie souvent de «services d'intérêt général», c'est-à-dire des services qui «sont considérés comme d'intérêt général par les autorités publiques et soumis pour cette raison à des obligations spécifiques de *service public*.» Cette définition générale, adoptée par la Commission Européenne¹, sera utilisée aux fins de la présente étude pour désigner par extension les mêmes activités de services dans le monde entier.

On retiendra ici l'expression «services d'intérêt général» plutôt que les notions de «services publics» (*public services*) ou «services d'utilité publique» (*public utilities*), pour éviter les confusions que ces expressions peuvent entraîner du fait de leurs significations et traductions variables dans différentes langues.

Il pèse souvent sur les *exploitants* (collectivités publiques, entreprises publiques ou privées, établissements publics...) chargés de fournir ces services, un ensemble d'obligations visant à assurer l'accès le plus large possible à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le *service universel*.

Enfin, lorsqu'on évoque ici les *entreprises*, il faut entendre ce terme au sens le plus large, qui désigne toute entité publique ou privée ayant une activité économique, et fournissant des services d'intérêt général.

Ni tout à fait publics ni tout à fait privés

Traditionnellement, les autorités publiques imposent des obligations ou octroient des avantages variables aux exploitants et aux salariés qui produisent et/ou commercialisent les services d'intérêt général. D'où leur intérêt particulier en matière d'emploi, de conditions de travail et de gestion des ressources humaines.

L'organisation historique des services d'intérêt général a fait intervenir différents acteurs: autorités centrales, collectivités locales, exploitants, personnels et organisations syndicales, utilisateurs. Plus ou moins anciennes ou importantes selon les pays ou les secteurs, les privatisations et les restructurations dans le domaine des services d'intérêt général modifient le rôle respectif de tous ces acteurs.

A titre d'exemple, les *utilisateurs* — consommateurs, usagers ou clients des services — ont acquis, ces dernières années, une position centrale, souvent au détriment des personnes publiques organisatrices de services d'intérêt général ou/et propriétaires d'infrastructures. De façon

¹ Communication de la Commission Européenne sur «les services d'intérêt général en Europe», du 11 septembre 1996; COM(96)443, Bruxelles.

générale, la sphère publique perd du terrain au profit des entreprises privées, qu'il y ait ou non privatisation au sens strict, c'est-à-dire transformation en société commerciale à capitaux majoritairement privés.

Il existe des combinaisons extrêmement variables des éléments publics et privés selon les pays et les secteurs. A bien des égards, notamment en ce qui concerne le mode de gestion des entreprises et de leur personnel, l'antagonisme secteur public/secteur privé s'estompe: les techniques privées de gestion doivent toujours être conciliées avec la garantie de l'intérêt général, dont la définition évolue. Cette conciliation est d'autant plus délicate que les services d'intérêt général doivent répondre à des besoins fondamentaux de la personne et des collectivités.

Les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité ont toujours été d'une importance stratégique pour les gouvernements, tant en ce qui concerne la propriété des moyens de production et de distribution qu'au regard de la gestion de ces services. Cela explique l'aspect plus tardif et moins prononcé des privatisations dans ce secteur que dans d'autres services comme les télécommunications. Toutes les études confirment que c'est le secteur de l'eau, reconnu comme le plus vital des services de distribution, qui connaît les privatisations les plus prudentes et les plus encadrées par les pouvoirs publics. La distribution de gaz soulève le moins de controverses lorsqu'il est question de privatisations/restructurations (*de Luca*).

Dans de nombreux cas, il ne semble pas exagéré d'affirmer que les prestataires de services d'intérêt général (exploitants ou salariés) ne sont plus ni tout à fait publics ni tout à fait privés. En effet, ces services peuvent être fournis aussi bien par des entreprises publiques ou des établissements publics que par des firmes privées, que celles-ci soient déjà présentes sur les marchés considérés ou nouvelles venues (les «nouveaux entrants»), et donc aussi bien par des fonctionnaires ou des personnels dotés d'un statut dérogatoire au droit commun du travail que par des salariés sous contrat de travail «typique» ou «atypique».

De fait, ces services sont de plus en plus fournis par un ensemble d'opérateurs faisant largement appel aux techniques privées de production, de management, et de gestion des ressources humaines. Mais les entreprises de services d'intérêt général répondent encore souvent, devant des organes de contrôle politiques, juridictionnels, et de plus en plus devant des *régulateurs* spécialisés, du bon accomplissement de leurs missions d'intérêt public.

Pour l'ensemble de ces raisons, les privatisations et restructurations dans les secteurs des services d'intérêt général ne peuvent être assimilées à des privatisations ou à des restructurations «normales», c'est-à-dire celles qui sont mises en œuvre dans les autres secteurs de l'économie.

De l'Etat employeur à l'Etat régulateur

Sous la double contrainte budgétaire et de compétitivité globale, aujourd'hui commune à un grand nombre de pays, l'Etat employeur cède la place à l'Etat régulateur. En réalité, ce n'est pas seulement l'Etat qui se désengage, mais l'ensemble des personnes publiques, notamment les collectivités locales.

Ce passage se révèle particulièrement délicat pour les services d'intérêt général. Une fois redéfini le périmètre du secteur public, il reste difficile de trouver de nouveaux équilibres, selon les secteurs, entre d'une part ce qui peut ou doit relever des seules forces du marché, et, d'autre part, le nécessaire contrôle de «régulation», visant à corriger ou à prévenir les excès et les insuffisances des lois du marché.

La recherche de ces nouveaux équilibres implique souvent de profondes réformes économiques et juridiques. Engagées depuis plus de quinze ans dans certains pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, de telles réformes ont progressivement gagné la plupart des régions du monde.

Souvent liées par ailleurs à des plans d'ajustement structurel, les privatisations et restructurations des exploitants de services d'intérêt général concernent tout particulièrement les pays en développement ou en transition vers l'économie de marché. L'assistance de la

Banque Mondiale ou d'autres organismes publics ou privés, et l'importation de capitaux et de techniques de l'étranger sont souvent nécessaires. En effet, de nombreux pays ne disposent pas des moyens suffisants pour financer la construction ou la modernisation de leurs infrastructures, ni de l'expérience ou du cadre institutionnel indispensables pour réussir la libéralisation des marchés de services en cause.

En ces domaines, l'Etat et les autres personnes publiques ne sont pas seulement employeurs ou régulateurs, ils sont aussi souvent acteurs du développement ou de la transition, et garants, en dernier ressort, de la cohésion sociale et nationale.

C'est donc l'intérêt commun des gouvernements, des employeurs, des salariés et de leurs représentants, de concilier au mieux, dans chaque secteur et selon leurs moyens et rôles respectifs, l'introduction des mécanismes du marché et l'exigence de correction de ces mécanismes dans un esprit d'efficacité économique globale et de plus grande justice sociale.

Démocratie économique et processus de privatisation/restructuration

Le mouvement d'ouverture à la concurrence des marchés de services d'intérêt général a des conséquences importantes pour les travailleurs des entités concernées par les privatisations et les restructurations. Une tendance à la «privatisation» du statut professionnel des salariés du secteur public se dessine à peu près partout. Les conséquences sociales de ce mouvement, tant du point de vue de la cohésion sociale dans son ensemble, que pour les employés en tant qu'individus, doivent être dûment prises en compte par les différents acteurs. En ce domaine, rien de durable ne semble pouvoir se bâtir sans une participation constructive des salariés et de leurs représentants. C'est là un aspect essentiel de la démocratie économique et sociale, complément naturel de la démocratie politique. A la différence de ce que l'on peut constater dans les autres secteurs économiques, la démocratie politique et la démocratie économique et sociale s'entremêlent souvent lorsqu'il s'agit de privatiser ou de restructurer des exploitants de services d'intérêt général.

La participation souhaitable repose notamment sur une certaine visibilité des actions à entreprendre, dans l'intérêt général. A cet égard, l'information la plus large et la plus précoce des travailleurs et de leurs représentants par les employeurs apparaît essentielle. Afin que les salariés des entreprises de services d'intérêt général ne viennent pas grossir les rangs de la «classe anxieuse», les partenaires sociaux se doivent de définir ensemble une vision aussi claire que possible des mutations en cours et des équilibres à rechercher pour l'avenir.

* * *

2. Des services en mutation

Pour les raisons exposées en introduction, les services d'intérêt général sont au centre des réflexions et des actions conduisant à un nouvel équilibre entre les collectivités publiques et les forces du marché, entre l'intervention publique et l'action des agents économiques sur les différents marchés de services. La tendance générale se résume bien dans la formule «moins d'Etat, plus de marché», si caractéristique des années quatre-vingt-dix. Mais si les personnes publiques correspondent en fait à des collectivités humaines, dûment représentées et, de ce fait, aisément identifiables par les autres acteurs sociaux, «le marché», lieu théorique de rencontre entre l'offre et la demande de produits ou de services, n'a par nature ni représentant, ni capacité de négociation.

Tout comme la redéfinition des missions de l'Etat et des autres personnes publiques, la mutation structurelle des exploitants de services d'intérêt général est lente et complexe. Elle doit en effet répondre à de multiples exigences: humaines, technologiques, politiques, économiques et sociales. La réorganisation des secteurs concernés et les restructurations des exploitants de services d'intérêt général revêtent donc des formes très variées: libéralisation, privatisation, démonopolisation, régulation, réorganisation, coopérations, fusions et diversifications.

La libéralisation

La libéralisation des services publics, c'est-à-dire l'ouverture à la concurrence par élimination partielle ou totale des monopoles, peut contribuer à dynamiser le processus de privatisation. On rencontre ici tout le courant d'analyse de la déréglementation qui implique l'allègement du droit positif en même temps qu'il nécessite l'élaboration de nouvelles formes de régulation (*Plane*).

La nouvelle définition du cadre réglementaire s'appuie bien souvent sur des privatisations (partielles ou totales) et sur des restructurations d'opérateurs historiques. Les services d'intérêt général présentent en effet la particularité d'avoir été ou d'être encore souvent fournis par des exploitants en situation de monopole, municipal, régional ou national selon les secteurs, les activités ou les traditions locales.

En ce domaine, chacun pense inévitablement à la «déréglementation» et aux privatisations britanniques, entreprises dès 1979 avec l'arrivée au pouvoir du parti conservateur. Ce puissant mouvement de libéralisation des secteurs des télécommunications, de l'énergie ou des transports, pour ne citer qu'eux, a souvent inspiré les autres pays.

Lors des «Rencontres Mondiales de la Concurrence» organisées à Paris en novembre 1994, Sir Bryan Carsberg, alors directeur Général de l'*Office of Fair Trading* du Royaume-Uni, s'exprimait en ces termes au sujet de la libéralisation:

«Je voudrais souligner le paradoxe que constitue l'expression «déréglementation». C'est un terme qui a été amplement utilisé dans les années 1980. Pour moi cette expression signifie avoir moins de règles; or dans notre expérience pratique, nous avons plus de règles que jamais, des règles particulières, spécifiques et surtout multiples.

Donc, plutôt que de parler de déréglementation, il vaudrait mieux parler de libéralisation. C'est ce qui s'est passé dans mon pays et ce mouvement a été étroitement lié à une politique de privatisation. Les domaines de l'économie plus particulièrement touchés ont été les services d'intérêt général qui ont aussi une caractéristique de réseaux».¹

La libéralisation a ainsi touché progressivement tous les services d'intérêt général; plus précocement les télécommunications et le transport aérien, à l'instar de ce qu'ont connu les Etats-Unis, puis le poste, l'énergie, la distribution de l'eau, voire la santé et les prestations sociales.

¹ Revue de la concurrence et de la consommation, Paris, n°84, mars-avril 1995, page 10.

Il faut souligner que ce mouvement n'est pas propre aux seuls pays industrialisés, dont l'économie de marché atteint une relative maturité, mais qu'il s'est étendu aux pays en développement et aux pays en transition vers l'économie de marché.

Si les motivations des gouvernements et le rythme des réformes varient selon les pays et les secteurs, la libéralisation des marchés de services d'intérêt général est devenue un fait mondial.

La privatisation

Dans les entreprises fournissant des services d'intérêt général, la privatisation au sens strict peut souvent n'être que partielle, les personnes publiques souhaitant souvent conserver :

- une minorité, voire la majorité du capital (postes et télécommunications),
- la possibilité de reprendre en régie directe un service concédé (surtout les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité),
- un contrôle de régulation, notamment en matière de tarifs et d'accès des nouveaux opérateurs aux marchés libéralisés (tous les services d'intérêt général).

Le terme de *privatisation* doit donc être ici entendu comme un concept général, qui recoupe diverses techniques de restructuration et de désengagement de l'Etat et des autres personnes publiques, soit sous forme directe: vente d'actifs, sous-traitance, contrats d'affermage ou de concession, soit sous forme indirecte comme l'introduction de pratiques privées de gestion. Ainsi la *concession*, très répandue dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, entraîne l'apparition d'un esprit d'entreprise: recherche de profits, proximité de la clientèle, décentralisation des responsabilités et de la négociation collective...

En Europe centrale et orientale, le terme «privatisation» est utilisé de façon extensive pour désigner la restructuration des économies anciennement planifiées, y compris la décentralisation de diverses fonctions en direction des autorités publiques locales (*Hall*). En Afrique, la privatisation n'a de réalité que si l'on consent à la définir de manière moins restrictive, mais parfois non dépourvue d'ambiguïté, comme un processus qui tend à un renforcement effectif ou même potentiel du secteur privé. La «privatisation rampante» consiste à gommer un grand nombre des différences qui faisaient jusqu'ici la singularité de l'entreprise publique par rapport à son homologue privée. Le plus souvent cette évolution se caractérise par un changement de statut juridique au terme duquel le droit des sociétés privées est étendu à l'organisation publique avec comme conséquence attendue: un gain d'autonomie économique et financière (*Plane*).

Dans le domaine des services de télécommunications, il n'est pas rare qu'après leur séparation des services postaux et leur transformation en entreprise publique, les opérateurs soient privatisés partiellement ou totalement; mouvement encouragé par:

- divers accords internationaux de libre échange,
- le rôle clé des télécommunications dans le processus de mondialisation et
- l'émergence de la société de l'information (*Ishii, Hudson, Verma*).¹

Dans le secteur des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité en Asie, notamment en Inde, Au Bangladesh et au Pakistan, les programmes d'ajustement structurel sous l'égide de la Banque Mondiale ont donné un élan certain aux privatisations. On a surtout eu recours à des contrats de délégation de service ou de sous-traitance (*Paddon*).

Le domaine de la santé illustre bien, lui aussi, la relation dialectique entre l'Etat et le marché, et la complexité du phénomène de privatisation. En matière de services de santé en effet,

¹ Pour une étude complète sur cette question, on se reportera au rapport soumis aux fins de discussion à 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, ainsi qu'à la Note sur les travaux, Bureau international du Travail, Genève, 1998.

on ne peut dire qu'une tendance à la privatisation directe soit commune à tous les pays; cependant, des techniques employées dans le secteur privé sont largement introduites, alors même que de nombreux salariés conservent un statut d'agents publics.

Dans les services nationaux de santé financés par l'impôt, contrôlés et gérés par l'Etat, les réformes en cours visent souvent à introduire plus d'éléments privés, de concurrence et d'efficacité dans un système manquant de stimulation mais offrant une couverture généralisée. Dans d'autres systèmes, où la médecine privée côtoie la médecine publique, et souvent financés en grande partie par des assurances, les réformes cherchent au contraire à introduire un plus grand contrôle des autorités publiques dans un ensemble manquant de régulation mais favorable à l'initiative individuelle.

Ainsi, en Europe de l'Ouest, la privatisation/restructuration des services de santé a pris essentiellement trois formes:

- le soutien du gouvernement à la croissance du secteur privé;
- la délivrance directe de soins par le secteur privé par le biais de délégations de services ou de la sous-traitance;
- l'appel au financement privé de services publics de santé, et le financement individuel d'une partie des coûts (*Bach*). La diminution du financement public implique du reste mécaniquement un transfert des charges vers les acteurs privés ou les individus, ce qui peut constituer une forme de privatisation «passive» (*Polaski*).

La démonopolisation

C'est à un autre type d'équilibre entre l'Etat et le marché que conduit la «démonopolisation», néologisme peu élégant mais qui a le mérite de dévoiler immédiatement son sens.

En cas de démonopolisation, il n'y a pas, à proprement parler, renonciation, ni à la propriété publique, ni à la gestion publique, mais seulement création d'un environnement favorable à la suppression partielle ou totale du monopole public (voire privé). Cette démonopolisation peut intervenir en droit, par un texte de loi qui «défait», aménage ou restructure le monopole. Elle peut également se faire par une décision juridictionnelle comme celle du *Department of Justice* américain, provoquant au début des années 1980 la dé-intégration verticale d'AT&T, l'entreprise privée dominante sur le marché des télécommunications. La démonopolisation peut enfin intervenir *de facto*, par une absence de protection du monopole public ou de l'opérateur dominant, favorisant l'éclosion de nouveaux exploitants qui viennent contester le marché des services situés dans le périmètre ou à la périphérie des activités réservées au monopole. Ce phénomène s'est développé dans le secteur postal notamment.

Les services d'intérêt général organisés en réseaux (télécommunications, distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité) sont souvent considérés comme des *monopoles naturels*, c'est-à-dire des secteurs dans lesquels en raison du poids des infrastructures, une entreprise est d'autant plus efficace qu'elle a davantage de clients (*Saravia, Plane*). Dans ce cas, la concurrence aboutit à l'élimination des petites entreprises et il ne peut subsister qu'un seul exploitant dans un périmètre ou dans un secteur donnés.

Or, du fait des évolutions techniques, on assiste depuis plusieurs années à un mouvement inverse: les petites entreprises sont souvent considérées comme plus efficaces du fait de leur capacité de réaction au marché et de leur potentiel de création d'emplois. La mondialisation de l'économie accroît ce phénomène car elle implique une certaine rapidité d'action et une plus grande mobilité des facteurs de production.

L'argument des monopoles naturels, nationaux ou locaux, caractérisés par des rendements croissants et une plus grande efficacité du réseau unique, devient donc de plus en plus fragile.

Lorsque les télécommunications s'appuyaient sur le câble, il pouvait y avoir un seul prestataire de services. Mais de nos jours, avec les satellites, les exploitants s'affranchissent des

frontières. Les coûts d'installation des réseaux ont diminué sensiblement, ne serait-ce qu'en raison de l'existence d'infrastructures alternatives, celles des autres entreprises de réseau (chemins de fer, entreprises de distribution de fluides, autoroutes...), et de la possibilité d'utiliser les faisceaux hertziens. De même la poste est concurrencée par la télécopie et le courrier électronique. Dans le secteur de l'électricité et du gaz, les nouvelles technologies permettent de construire de petites installations aussi rentables que les grandes, voire davantage à court terme. L'un des moyens privilégiés de la privatisation et des restructurations dans le domaine de la distribution d'électricité réside dans le démantèlement des opérateurs intégrés verticalement, avec la séparation de la production de la distribution (*Paddon*). Mais dans de nombreux pays le réseau de transport de l'électricité reste sous monopole. En cas de privatisation (au sens large du terme) dans le secteur de l'eau, les entreprises publiques ou privées opèrent presque toujours en vertu d'un monopole concédé pour un territoire déterminé. Il en va de même pour les distributeurs de gaz et d'électricité, qu'ils soient publics ou privés (*Hall*).

L'entrée de nouveaux exploitants sur les marchés des opérateurs historiques implique une redéfinition du cadre réglementaire, une déréglementation, assortie d'une *re-réglementation*, permettant d'ouvrir les monopoles à la concurrence. Il est jugé essentiel, dans toutes les régions du monde, de compléter la déréglementation qui vise au démantèlement des monopoles par un nouveau système réglementaire pour éviter la constitution de nouveaux monopoles privés. La re-réglementation des services publics de distribution implique donc un accord de principe entre les autorités publiques et les entreprises concernées sur le contrôle des prix, la fixation de normes de qualité, la desserte de la population et la protection de l'environnement (*de Luca*). Ces évolutions conduisent les entreprises qui restent publiques à agir comme des entreprises privées. Elles doivent privilégier la rentabilité, les désirs de la clientèle, l'individualisation salariale ou la décentralisation des structures et de la négociation collective, en provoquant parfois, comme on le verra, un choc culturel chez les travailleurs.

La régulation

La régulation des secteurs libéralisés est un moyen privilégié, pour l'ensemble des parties prenantes, de définir le nouvel équilibre optimal entre l'Etat et le marché, entre l'intérêt général et l'efficacité économique.

Les secteurs des services d'intérêt général présentent en effet des singularités: la fourniture de ces services exige souvent la disposition de ressources rares ou limitées (eau, gaz, électricité...) qui peuvent être importées (les mêmes) ou déjà attribuées (fréquences, créneaux horaires...), voire rationnées (eau, soins médicaux...). Les pouvoirs publics incarnant l'intérêt général ne sauraient donc se retirer totalement.

En outre, le maintien de certaines infrastructures en régime de gestion unique locale ou régionale pose de complexes problèmes d'accès aux réseaux des exploitants historiques pour les nouveaux opérateurs. L'accès à ces ressources essentielles doit donc être encadré de diverses manières, notamment par la délivrance d'autorisations ou l'octroi de licences d'exploitation (eau, gaz, électricité, télécommunications), et un contrôle des prix (tous les services d'intérêt général).

Au surplus, des obligations de *service universel* doivent être imposées aux exploitants publics et privés pour que des services d'utilité sociale soient rendus conformément à la volonté des collectivités et des consommateurs. *Verma* estime même que si, au cours du siècle prochain, les nouveaux services d'intérêt général ne sont pas universellement accessibles, le potentiel de l'Internet, notamment celui du courrier électronique, ne sera pas exploité. Aussi, une concurrence entièrement libre est-elle impossible et il convient de rechercher le meilleur équilibre entre les lois du marché et l'intervention publique. C'est la question des *régulateurs*.

Non seulement, du fait de leur retrait général de l'économie, l'Etat et les autres collectivités publiques se font davantage régulateurs qu'employeurs, mais encore, dans un souci d'impartialité

et d'efficacité, ils tendent à déléguer à des *autorités spécialisées* cette autre mission d'intérêt général qu'est la *régulation*.

De quoi s'agit-il? La régulation est un terme ambigu par lequel il faut entendre d'une part l'organisation des marchés (eau, gaz, électricité, télécommunications) ou d'un secteur de services d'intérêt général (santé) — ce qui peut relever du législateur ou du pouvoir réglementaire — et d'autre part le contrôle de leur fonctionnement dans l'intérêt général. Pour cette seconde fonction, les gouvernements ont tendance à se doter d'autorités indépendantes, notamment par rapport à l'ancien opérateur monopoliste, afin d'éviter un risque de *capture* du régulateur par l'opérateur dominant. Ainsi, le Royaume-Uni dispose d'un régulateur pour chaque marché de services en réseau libéralisé: eau, gaz, électricité, téléphone... Aux Etats-Unis, pour prendre un autre exemple, il existe de nombreuses commissions régulatrices, au niveau des Etats fédérés, pour surveiller la prestation des services d'utilité publique et contrôler les prix. L'instauration de régulateurs dans le domaine des télécommunications, comme en matière de distribution d'eau, de gaz et d'électricité est à l'ordre du jour dans diverses régions du monde.

Ces régulateurs sont souvent dotés de pouvoirs étendus et savent imposer leurs décisions aux entreprises (*de Luca, Verma, Hall, Martin/white*).

La réorganisation

Le mouvement de reconfiguration générale des secteurs de services d'intérêt général, sur la base d'une économie mixte réinventée au moyen d'un nouveau dosage public/privé, prend un relief particulier dans le secteur de la santé. Dans de nombreux pays les services de santé sont pour une large part situés dans le secteur public. Toutefois, aux Etats-Unis, 47% seulement des dépenses totales de santé étaient des dépenses publiques en 1996 (*Ullrich*).

Les réformes dans ce secteur résident la plupart du temps dans de complexes compromis public/privé, qui ne peuvent être réduits aux concepts définis précédemment. Tous les gouvernements reconnaissent en effet la nécessité d'un contrôle public et d'une régulation du secteur de la santé, en même temps que la nécessité de réduire les dépenses publiques. Une majorité de pays sont donc à la recherche d'une combinaison optimale entre le secteur public et le secteur privé, notamment sous l'angle du financement (*Ullrich*).

Ces formes hybrides de gestion des services de santé sont souvent instables ou contestées car les préoccupations publiques et privées sont de nature différente et peuvent conduire à des contradictions, par exemple entre la solidarité et la mise en concurrence, ou entre le profit et la couverture universelle de la population. La pluralité des opérateurs en la matière comporte toujours un risque de fragmentation quant au financement des dépenses aussi bien qu'en matière de qualité des soins. Nous y reviendrons.

Des contradictions analogues existent à des degrés divers dans les autres services d'intérêt général, mais le secteur de la santé apparaît moins à même de subir des transformations rapides comme la privatisation ou la libéralisation de certaines activités ou prestations. En cela les services de la santé sont plus proches du domaine de l'éducation que d'un service d'intérêt *économique* général comme le téléphone ou la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité. Ceci s'explique par le fait que ce secteur obéit à une logique souvent différente de celle de d'une «économie de marché», mais aussi par la pesanteur et la complexité des mécanismes de financement, ou encore par la durée de la formation des personnels de cette branche.

Les coopérations, fusions et diversifications

Qu'elles soient publiques ou privées, les entreprises de services d'intérêt général sont parfois présentes sur des marchés domestiques saturés ou en faible croissance. C'est pourquoi elles concluent, souvent avec les encouragements des pouvoirs publics, des alliances avec d'autres opérateurs pour s'ouvrir d'autres marchés ou développer de nouveaux services.

Leur internationalisation présuppose l'acquisition d'une taille critique sur des marchés mondiaux, ce qui pousse à des concentrations (*Verma, Paddon, Martin/White*).

En Europe de l'Ouest, le secteur privé de la santé a été modifié du fait des fusions et acquisitions qui ont renforcé la position des sociétés multinationales (*Bach*).

L'interdépendance des services de proximité, dont les conditions d'offre sont souvent négociées avec des collectivités locales, conduisent à des *diversifications*, qui permettent de faire jouer les complémentarités entre les différents métiers et savoir-faire. Le consommateur est généralement bénéficiaire de cette tendance, car c'est un moyen de maintenir en activité des services de proximité. De même les collectivités locales peuvent avoir intérêt à traiter avec un interlocuteur unique susceptible d'assurer plusieurs services de distribution, sous réserve que les autorités de concurrence et les organismes de protection des consommateurs préviennent les risques d'abus et les subventions croisées entre des secteurs réservés au monopole et des services soumis à la concurrence.

C'est ainsi que des entreprises d'eau, de gaz et/ou d'électricité proposent des travaux de câblage, de chauffage, des services de téléphonie fixe ou mobile, voire se lancent sur certains «marchés» de fourniture de soins.

Les exploitants publics ou privés de services d'intérêt général ont tendance à se diversifier les uns en complément des autres et entrent sur leurs marchés respectifs, par le biais d'une diversification croisée conduisant à la création d'entreprises *multiservices*. Selon de nombreux observateurs, les groupes multiservices peuvent réaliser d'importantes économies d'échelle en partageant les portefeuilles de clientèle et les frais de commercialisation ou de siège.

Les alliances stratégiques entre entreprises prennent des formes variées (prises de participations croisées, fusions-acquisitions, filiales communes, accords de coopération technique, de commercialisation, de propriété intellectuelle...) et se rencontrent de plus en plus dans tous les secteurs de services d'intérêt général. Les opérateurs sectoriels «classiques», présents sur les mêmes marchés, s'allient non seulement entre eux, mais aussi avec d'autres entreprises de services (communication, transports ferroviaires, «intégrateurs globaux» transporteurs de colis, câblo-opérateurs...) tant les synergies se renforcent entre différents métiers que l'on pouvait croire éloignés.

Les promesses de croissance du secteur des télécommunications sont de nature à autoriser des opérations colossales de croissance, comme le montrent les fusions entre grandes entreprises de services et plus encore les acquisitions. Les grands clients internationaux ont en effet besoin de services globaux de qualité égale de bout en bout, faisant appel à un interlocuteur unique doté d'un système cohérent de facturation.

Egalement en cours de libéralisation à l'échelle mondiale, le secteur de l'énergie est un de ceux qui connaissent le plus fort taux de fusions-acquisitions. De nombreuses entreprises sont intégrées verticalement et assurent à la fois la production, le transport et la distribution. La libéralisation du secteur provoque un double mouvement de concentration et de dé-intégration verticale, les personnes publiques se désengageant plus aisément de la production que du transport ou de la distribution où prévalent des impératifs de coordination, de régulation, de sécurité d'approvisionnement et de service universel.

L'ouverture du marché de la distribution de l'eau se produit lui aussi du fait du mouvement général de désengagement des collectivités locales. De nombreux réseaux locaux de distribution et d'assainissement sont «proposés» à des entreprises privées au travers de contrats de concession ou d'affermage. Pour emporter de tels marchés, qui portent parfois sur la desserte d'immenses agglomérations ou régions, les entreprises de services de plusieurs pays tendent à présenter des offres communes, phénomène également constaté dans les services de télécommunications. En ce domaine, la concurrence joue en principe entre opérateurs lors des négociations, renégociations ou renouvellements des contrats.

La privatisation totale, au sens strict, de services locaux de distribution d'eau reste rare même si les normes techniques, commerciales ou de qualité, de plus en plus sévères, nécessitent de lourds investissements que seuls l'emprunt ou les capitaux privés peuvent financer (*de Luca*).

*

Bien entendu, tous ces éléments d'*économie mixte*, de *tiers secteur*¹ ou de combinaison des sphères publique et privée (régulation, privatisation, démonopolisation, etc.) sont entremêlés. Révélateur de compromis sociaux fragiles et provisoires, leur mélange est un processus vivant qui connaît des phases d'accélération comme au cours des années quatre-vingt-dix, mais qui n'est pas près de s'achever.

* * *

¹ Cf. Jeremy Rifkin: «La fin du travail», Paris, La découverte, 1996

3. Des salariés en transition

Les privatisations et restructurations des exploitants de services d'intérêt général ont des répercussions importantes sur les salariés et sur leurs conditions d'emploi et de travail. La libéralisation des marchés de services d'intérêt général produit en effet une «privatisation» du statut professionnel des salariés, une forme de «normalisation» par alignement progressif sur le secteur privé de leurs métiers et conditions de travail.

La compétitivité économique dépend de plus en plus de la façon dont les entreprises utilisent et valorisent leurs ressources humaines. Les nouvelles formes d'organisation du travail se caractérisent par des qualifications plus diversifiées et de plus haut niveau, et un plus large partage des responsabilités entre les différents établissements des entreprises et en leur sein.

L'emploi

Dans un monde d'échanges internationaux accrus de biens et de services, la qualité et l'étendue des services d'intérêt général sont des facteurs de création d'emplois et de compétitivité globale des économies nationales. En restructurant les entreprises concernées, il n'est pas impossible de créer à terme plus d'emplois dans le reste de l'économie que l'on en supprime chez les exploitants historiques du fait des privatisations et restructurations. Toutefois, comme le mettent en évidence toutes les études sectorielles menées dans le cadre du présent programme, l'impact de ces processus longs sur l'emploi est difficile à mesurer à court ou moyen terme.

La plupart des études conduites par le BIT dans les secteurs en cause montrent qu'à court terme, du fait des privatisations et des autres transformations économiques, les pertes d'emplois l'emportent largement sur les créations. Les diminutions apparaissent surtout au sein des opérateurs historiques et dans les services traditionnellement grands utilisateurs de main d'œuvre (administration, comptabilité, opératrices de téléphone, hôpitaux publics...) tandis que les créations d'emplois sont surtout le fait des nouvelles entreprises (ou de filiales d'entreprises existantes) présentes sur des marchés émergents ou en croissance, ou dans les services orientés vers le contact avec la clientèle.

Dans les services de télécommunication, le volume général de l'emploi s'est accru rapidement dans les années quatre-vingt, puis a diminué progressivement dans les années quatre-vingt-dix, du fait de la libéralisation, des privatisations et des progrès technologiques (*Ishii*). Cette tendance a été davantage marquée dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

La privatisation a accéléré le rythme des sous-traitances d'activités et l'émergence de nouvelles entreprises positionnées sur des créneaux porteurs, sources de création d'emplois (*Hudson*). Mais les nouveaux emplois créés dans ces nouvelles entreprises et dans les filiales des opérateurs historiques semblent difficilement compenser le recul global du niveau de l'emploi dans ce secteur.

De même, dans les services de distribution d'eau et d'électricité, les privatisations/restructurations entraînent dans de nombreux pays des pertes d'emplois (*Saravia, de Luca*). Ces diminutions d'effectifs peuvent apparaître avant la privatisation, au moment où le gouvernement s'efforce de rendre attractives pour les investisseurs les entreprises privatisables; elles peuvent également se produire au cours du processus de privatisation ou même après. Dans certains cas les pertes d'effectifs ont lieu à tous les stades. Il n'est pas rare de constater une diminution du nombre des emplois de l'ordre de 30 à 50%. Les baisses les plus importantes ont été relevées à l'occasion de privatisations totales, de privatisations menées en même temps que des restructurations ou d'opérations de sous-traitance (*de Luca*).

Dans la distribution d'énergie, le Royaume-Uni a connu des baisses d'effectifs plus importantes que les autres pays de l'Union européenne. Cela est dû en partie à la privatisation générale de ce secteur ainsi qu'au moindre degré de protection des travailleurs (*Hall*). En Asie,

toutes les formes de privatisation dans les secteurs de l'eau et de l'électricité (transformation de régies publiques en sociétés commerciales, délégations de services publics, sous-traitance...) ont conduit à de substantielles réductions d'emplois (*Paddon*).

Les perspectives de l'emploi dans le secteur du gaz sont plus prometteuses que dans celui de l'électricité, notamment du fait de la croissance globale de la consommation de gaz par les consommateurs finals et de son utilisation pour produire de l'électricité (*Martin/White*).

Dans le secteur de la santé, les baisses d'effectifs ne peuvent être comparées à celles qui ont été constatées dans les services de distribution de l'eau et de l'électricité, et moins encore dans les télécommunications. Toutefois on observe, comme dans ces derniers secteurs, une tendance à la diminution des effectifs, une segmentation du marché du travail avec d'un côté un personnel médical très qualifié et de l'autre des employé(e)s sous-qualifié(e)s (*Bach*), ainsi qu'un accroissement général de l'insécurité de l'emploi (*Ullrich*).

Au Chili, au début du mouvement de privatisation et d'ouverture à la concurrence lancé par le régime militaire, on a constaté une forte diminution des effectifs. Dans la province canadienne de l'Alberta, on a assisté à des licenciements dans les hôpitaux lorsque le gouvernement provincial a décidé de se retirer du domaine des soins hospitaliers; mais sous la pression des syndicats, une partie des emplois perdus ont été reconstitués. Enfin, dans le *County* américain de Los Angeles, la privatisation-restructuration du secteur de la santé a débouché sur une diminution de 10% du nombre des emplois (*Polaski*).

Les privatisations et restructurations en général forcent les agents économiques à innover dans tous les domaines. Une façon essentielle d'y parvenir est d'utiliser au mieux les capacités des salariés en anticipant les besoins de recrutement et de formation pour instituer une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des carrières. Ceci postule au minimum une certaine permanence du personnel dans l'entreprise et une mobilité de celui-ci d'un poste à l'autre. En outre, les qualités de communication dans les entreprises de services deviennent capitales car les fonctions et les formations sont désormais pluridisciplinaires.

Ce schéma est cependant mis à mal par l'internationalisation de nombreuses entreprises de services d'intérêt général et la pression à la baisse exercée sur les coûts salariaux.

Très peu d'experts semblent s'interroger sur l'irréversibilité ou au contraire le caractère transitoire de cette phase d'instabilité de l'emploi dans les services d'intérêt général, instabilité néfaste pour la motivation des salariés et la qualité des prestations, alors même que dans tous les pays la demande pour de tels services est permanente et souvent s'accroît.

Un choc culturel

Même si l'on parvient ici ou là à sauvegarder certains acquis sociaux des salariés du secteur public, les modèles privés de gestion de la main d'œuvre se répandent.

En matière de libéralisation des services d'intérêt général, on assiste à de véritables «thérapies de choc» dans certains pays en développement ou en transition vers l'économie de marché. Dans les pays industrialisés, on constate davantage une réforme progressive qu'un bouleversement radical. Mais, si l'on considère rétrospectivement les changements intervenus dans les pays qui ont entrepris relativement tôt la libéralisation des marchés de services d'intérêt général, on voit que les mutations sont considérables.

Une mondialisation et une banalisation progressives des techniques de gestion du personnel n'épargnent pas les services d'intérêt général des différents pays. Ainsi, le nombre des contrats à durée déterminée s'accroît partout, comme celui des retraites anticipées. De même, le recours à l'individualisation des rémunérations en fonction des performances individuelles ou des résultats des firmes se répand dans les services d'intérêt général (*de Luca, Verma, Plane, Paddon*). L'instabilité des conditions d'emploi progresse aussi, au détriment de l'avancement à l'ancienneté. La distribution d'actions des sociétés privatisées à leurs employés est de plus en plus répandue (*Verma, Hudson, de Luca*). En Amérique latine, presque tous les projets de

privatisation dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité prévoient l'association du personnel au capital des entreprises (à hauteur de 3 à 10% de ce capital en général). Cette participation financière est de nature à renforcer le sentiment d'appartenance des salariés à leur entreprise et à atténuer les risques de conflits sociaux (*Saravia, de Luca*).

Ces évolutions ont introduit des changements de structure chez les opérateurs et des modifications de comportement, tant du côté des employeurs que de celui des salariés et de leurs représentants. En principe, plus le caractère public des services d'intérêt général est affirmé, plus les ruptures sont brutales pour les employés.

Dans le domaine des télécommunications, le passage d'une logique technologique à une logique commerciale et d'une culture de service public à une culture de marché modifie les valeurs des entreprises, de leurs dirigeants et de leur personnel. L'organisation des exploitants de services d'intérêt général par type de marché ou de clientèle est devenue courante.

Les nouveaux entrants se développent le plus souvent au moyen de personnels et de structures flexibles, et ils y trouvent un avantage comparatif au moins à court terme. La culture des nouvelles entreprises tend à se réduire, du moins au départ, à l'adaptabilité par rapport aux marchés et aux clients. Dans les services de télécommunication, le travail en équipe s'est développé de même que les systèmes de gestion des ressources humaines adaptés à chaque entreprise, surtout lorsque les salariés ne sont pas membres de syndicats et qu'il n'y a pas de convention collective préexistante (*Ishii*). Mais de nombreux opérateurs historiques de services de télécommunication, ou dans le domaine de l'énergie, ont plusieurs décennies d'existence, et leurs liens avec l'Etat ou les autres collectivités publiques ne s'estompent que progressivement. Souvent, ces opérateurs historiques ont contribué à développer un modèle social, aujourd'hui remis en question.

Une réduction des spécificités

Du fait de leurs diverses missions d'utilité publique, les entreprises de services d'intérêt général et leurs salariés bénéficient encore souvent de droits ou se voient imposer des obligations spécifiques. Pendant longtemps en effet, on a estimé dans de nombreux pays que les métiers des services d'intérêt général justifiaient le maintien de telles spécificités. Le mouvement de privatisation/restructuration tend à réduire ces exceptions au droit commun du travail, de façon plus ou moins rapide selon les pays ou les secteurs. Cette tendance est particulièrement marquée dans le domaine des télécommunications (*Ishii*).

Ces spécificités des salariés des services publics (emploi à vie ou stable, statut public du personnel, avancement à l'ancienneté, restrictions partielles du droit de grève, modes particuliers de fixation des salaires, organisation des relations sociales...) s'atténuent partout, voire disparaissent. En revanche, les directions commerciales ont pris de l'importance de même que de nouvelles formes d'organisation du travail comme le travail en équipe, dont l'extension coïncide avec la réduction du nombre des niveaux hiérarchiques.

Dans les services publics africains de distribution d'eau et d'électricité, les contractualisations (contrats de concession, d'affermage...) impliquent une rupture avec un statut de salarié proche de celui de la fonction publique. Dans le nouveau contexte de production et de distribution il a fallu négocier le maintien des effectifs et des rémunérations réelles. Ainsi, les contrats de concession en Côte d'Ivoire ont mis en relief le difficile passage d'une culture d'entreprise dominée par des considérations de service public, des trajectoires de carrière prédéterminées par la formation initiale et l'ancienneté, à une culture d'entreprise privée davantage gouvernée par la rentabilité et le productivisme (*Plane*).

L'une des caractéristiques de la privatisation/restructuration des services d'intérêt général est donc la remise en cause des statuts des agents de droit public. La «rigidité» des statuts est souvent considérée comme un obstacle dès lors que la souplesse dans la gestion des ressources humaines fait figure de leitmotiv. Les statuts ont été souvent perçus comme un archaïsme faisant

obstacle à l'adaptation des entreprises ou des établissements au nouveau contexte de libéralisation et de mondialisation des industries de services. Dans la mesure où une concession, voire une entreprise totalement privatisée sont jugées aussi efficaces, si ce n'est davantage, pour assurer une mission d'intérêt général (au prix d'une nouvelle réglementation du secteur), il devient difficile de justifier le non-alignement du statut des personnels sur le droit social général.

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* (avril 1998) a relevé dans ses conclusions que «la coexistence, dans les secteurs des postes et télécommunications ou au sein d'une même entreprise, de fonctionnaires, d'agents publics et de contractuels de droit privé pose de délicats problèmes de gestion, notamment en matière de droits des salariés et de financement public des retraites. La transition d'un statut public (...) 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.» Ceci semble valoir également pour les autres services d'intérêt général qui ont fait l'objet des diverses études conduites par le BIT.

4. Une occasion d'approfondir le dialogue social

La participation des salariés des services d'intérêt général au processus de privatisation/restructuration est plus ou moins conflictuelle selon les pays et les secteurs, l'ampleur des réformes envisagées, la stratégie des employeurs, la force et la culture des syndicats. L'attitude de ces derniers peut aller d'une concertation sans heurts à une virulente opposition à toute forme de privatisation directe ou rampante.

Le secteur des télécommunications illustre bien cette diversité de réactions. Ainsi, dans le cadre de la transformation d'entités publiques en entreprises privées, le Royaume-Uni et le Mexique, par exemple, ont eu recours à la distribution d'actions aux employés; la participation non financière a pris la forme d'un dialogue continu entre organisations syndicales et employeurs, situation qui tranche avec les confrontations qui sont apparues en République de Corée, au Brésil, en Inde ou encore en Afrique du Sud (*Hudson*).

Les services d'intérêt général appartiennent souvent encore à la sphère publique dans la plupart des pays, si bien que le taux de syndicalisation y est plus élevé que dans beaucoup d'autres secteurs, dès lors que la liberté syndicale y est reconnue et effective (*Plane, Paddon*). Mais il arrive que l'opposition des travailleurs et de leurs organisations soit freinée pour des raisons juridiques, car dans diverses entreprises de services d'intérêt général, l'exercice du droit de grève peut être soumis à certaines restrictions bien définies. Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT a considéré que l'exercice du droit de grève peut être limité, voire interdit, 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.»¹ Selon ce Comité, le secteur hospitalier, les services d'électricité, les services d'approvisionnement en eau et les services téléphoniques peuvent être considérés comme des services essentiels². Les limitations éventuelles du droit de grève dans ces derniers services constituent pour les travailleurs la perte ou l'affaiblissement d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts socio-économiques et professionnels, notamment dans la perspective d'une privatisation de leur entreprise; ils devraient donc bénéficier de garanties compensatoires³.

Pour les syndicats, la privatisation/restructuration des services d'intérêt général représente presque toujours un risque de chute du nombre des adhérents et une perte de moyens d'action.

A la différence des opérateurs historiques, les nouveaux entrants se caractérisent par un mode de gestion «personnalisée» des ressources humaines, en phase avec leurs structures légères et leur entrée sur des marchés émergents ou sur des marchés mûrs devenus concurrentiels. Il n'est guère étonnant, partant, et compte tenu de l'absence de droits considérés comme acquis ou d'avantages sociaux historiques, que les organisations syndicales soient souvent absentes de ces entreprises.

Quant aux grands opérateurs internationaux qui investissent hors de leurs frontières traditionnelles, ils font preuve d'une bonne capacité d'adaptation aux conditions sociales locales.

Enfin, on doit rappeler que la privatisation des exploitants, ou du moins la libéralisation des secteurs de services d'intérêt général entraîne souvent de nouvelles techniques de négociation collective, ou de nouveaux sujets de négociation, par exemple les salaires lorsque ceux-ci étaient auparavant fixés par les pouvoirs publics (*Plane, Hudson, de Luca*).

¹ cf: *La liberté syndicale*, recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, quatrième édition, page 120, § 542.

² idem, § 544.

³ idem, § 546 à 553.

Intérêt général et vocation syndicale

Souvent, la libéralisation, les privatisations et les restructurations sont considérées comme subies par les syndicats et la démarche participative tout au long du processus de transformation est encore trop peu utilisée. Pourtant, cette démarche participative relève elle aussi de l'intérêt général puisque le coût social d'une grève, en matière de fourniture d'un service essentiel pour la population et pour l'économie dans son ensemble, peut être considérable. En situation de monopole, les consommateurs n'ont pas la possibilité de se tourner vers d'autres prestataires.

Comme le soulignent toutes les études du BIT sur cette question, une consultation des salariés et de leurs représentants à tous les stades appropriés du processus de privatisation ou de restructuration représente une condition essentielle de la réussite des réformes (*Ishii, Hudson, de Luca, Ullrich*).

Les travailleurs sont en même temps des clients ou consommateurs de services, des citoyens et des contribuables. C'est à ces divers titres qu'ils sont concernés par les privatisations/restructurations des services d'intérêt général. Les intérêts du salarié, du contribuable, du client et du citoyen peuvent être identiques, mais pas toujours. Ainsi, un salarié peut, en tant que client, avoir intérêt à ce que les prix baissent, à ce que certains services nouveaux soient offerts, toutes choses que doit permettre une libéralisation maîtrisée. En tant que contribuable, il peut souhaiter qu'une entreprise publique ne bénéficie plus de subventions alimentées par l'impôt. En qualité de salarié, il tient à la stabilité de son emploi, à ses avantages sociaux et au progrès de sa rémunération. Et ainsi de suite.

Au cours du processus de privatisation/restructuration, il n'est pas rare que les syndicats reçoivent le soutien du public en général et des consommateurs en particulier. Ainsi, lors de la restructuration des services de santé entreprise par le gouvernement de l'Alberta (Canada), les syndicats ont été soutenus par le public parce que la restructuration devait entraîner une augmentation de la participation des patients au financement du nouveau système de soins. Leur action commune a permis de modifier les options gouvernementales (*Ullrich, Polaski*). Pour le secteur des services publics de distribution, *Paddon* souligne lui aussi cet aspect éminemment politique et multidimensionnel des privatisations/restructurations, tandis que *Martin et White* insistent sur la contribution positive que les syndicats peuvent apporter au cours du processus, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services.

L'intérêt général a de multiples facettes que seule une entité vraiment dégagée des intérêts particuliers peut définir et garantir. Toutefois, les syndicats, en tant que défenseurs des intérêts des travailleurs mais en même temps porteurs, bien souvent, de valeurs de solidarité ou de droits de l'homme au travail, historiquement démontrées et reconnues, sont en droit de défendre leur conception de l'intérêt général. Ce faisant, ils peuvent entrer en conflit avec les gouvernements ou/et les employeurs car l'organisation des services d'intérêt général relève de choix politiques, économiques et sociaux. En somme, la question est pour eux de savoir de quelle manière objective et efficace un syndicat, défenseur d'intérêts particuliers clairement identifiés, peut en même temps défendre ou contribuer à redéfinir l'intérêt général, notion variable par essence.

Pour les syndicats, la défense de droits existants peut en effet se confondre avec la défense du service d'intérêt général. Le syndicat défenseur des intérêts particuliers de ses adhérents peut bien, dans le même temps, défendre aussi des principes d'intérêt public comme la protection des plus démunis, la modération des tarifs pour la clientèle captive, l'efficacité productive, la qualité, etc.

Les attitudes syndicales vis-à-vis de la privatisation et des restructurations des services d'intérêt général sont naturellement variables selon les pays et les secteurs. La démarche la plus répandue semble celle qui privilégie l'amélioration progressive des services plutôt qu'une restructuration soudaine, dont les conséquences pour les travailleurs sont moins maîtrisables. Dans ces domaines, il n'est pas rare que des conflits sociaux éclatent sans que les syndicats en soient à l'origine. Les salariés ou leurs représentants ne parviennent pas toujours à définir une

stratégie en la matière, souvent faute de temps, de visibilité de la stratégie des employeurs ou des gouvernements, et parfois faute d'informations suffisantes.

En Australie, l'ACTU (*Australian Council of Trade Unions*) recommande aux syndicats de jouer un rôle actif pour stopper le déclin du secteur public, en tentant d'améliorer la compétitivité des services publics et en s'opposant à la privatisation. Aux Etats-Unis, l'AFL-CIO et le syndicat des travailleurs et des télécommunications sont tout récemment intervenus de diverses manières pour stopper le projet d'acquisition de l'opérateur MCI par Worldcom. Dans leurs observations présentées devant les autorités de la concurrence, les syndicats ont fait valoir non seulement le respect de la législation antitrust mais également l'impact de cette concentration sur l'emploi et la mise en œuvre du service universel. Au Royaume-Uni, on ne saurait imputer à la libéralisation des services d'intérêt général en elle-même le déclin des syndicats depuis 1979. Toutefois, la politique de privatisation et de démonopolisation menée depuis cette date a coïncidé avec la suppression de nombreuses protections dont bénéficiaient les salariés et leurs représentants, notamment dans les conflits du travail. L'actuel gouvernement travailliste tente de rétablir un certain nombre de droits collectifs qui avaient été supprimés par le gouvernement conservateur. L'Europe continentale et le Japon ont été généralement plus prudents dans leur approche des démonopolisations. En Allemagne, où la confiance dans l'économie sociale de marché reste grande, et où la participation des salariés à la gestion des entreprises est une tradition, les grèves sont un moyen complémentaire d'action qui a été utilisé ces dernières années notamment dans le secteur postal, pour défendre et étendre des droits acquis des salariés; la vocation des syndicats semble s'inscrire davantage dans une démarche de codétermination des conditions d'emploi et de travail, que dans une perspective plus politique liée à la défense d'un intérêt général plus éloigné. De son côté, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs demande aux syndicats 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 décembre 1995, la France a connu un important mouvement social, conduit par les salariés des entreprises publiques de services d'intérêt général. Si certains observateurs y ont vu une simple résistance des syndicats aux mutations des opérateurs, d'autres y ont décelé une révolte contre la suprématie des «forces du marché», les services d'intérêt général incarnant des valeurs différentes (solidarité, cohésion sociale...) de celles liées au profit; *Bach* souligne à ce sujet l'opposition à la réforme de la protection sociale, et à la mise en question des principes de médecine libérale et de solidarité qui sont ancrées dans le système français de soins.

La consultation des consommateurs de services d'intérêt général

La consultation des utilisateurs, destinataires ou consommateurs de services d'intérêt général est, de manière croissante, une condition de succès pour les réformes entreprises.

L'expérience de la période récente dans divers pays montre que la libéralisation des secteurs de services d'intérêt général est susceptible de profiter aux consommateurs: le volume de l'offre augmente, les prix tendent à baisser — du moins en présence d'opérateurs concurrents et/ou lorsqu'un mécanisme de contrôle efficace des tarifs est mis en place dans le secteur concerné — sans que la qualité du service se dégrade, au contraire. Un peu partout dans le monde, on accorde du reste une importance croissante aux réactions des consommateurs face aux privatisations/restructurations. Dans le domaine de la santé par exemple, l'analyse de l'impact de ces phénomènes sur les consommateurs et l'étude des réactions de ces derniers est suivie avec plus d'intérêt que l'analyse de la situation sous l'angle de l'emploi ou des ressources humaines (*Ullrich*).

La perspective de libéralisation ou de privatisation pousse les opérateurs existants à s'assurer la fidélité future du client, lorsque celui-ci aura le choix de son prestataire. De nombreux consommateurs transfèrent d'ailleurs sur les entreprises de services d'intérêt général les demandes qu'ils ont l'habitude de voir satisfaites quand ils consomment des services commerciaux: services de bonne qualité, prestations nombreuses et individualisées, négociation tarifaire... Les

consommateurs (entreprises, collectivités ou particuliers) souhaitent donc souvent plus de concurrence pour renverser un rapport de force avec le fournisseur qui était à leur désavantage.

Les exploitants, privatisés ou non, changent dans leur relation avec le public. Une meilleure information sur la gamme des services offerts est proposée, avec souvent une simplification des formalités d'abonnement (télécommunications, eau, gaz, électricité) ou d'admission (hôpitaux), et des modalités de paiement. Cette approche de la clientèle peut s'accompagner aussi d'une amélioration des procédures de règlement des litiges de consommation.

Le souci des gouvernements sera d'abord de faire en sorte que la privatisation n'implique pas un renchérissement notable des prestations. Cet objectif n'est pas facile à réaliser, en particulier dans le domaine de l'eau en Afrique, où celle-ci est encore souvent considérée comme un bien libre, c'est-à-dire sans statut de bien économique (*Plane*), ou encore dans le domaine de la santé, notamment dans les pays en transition vers l'économie de marché.

David Hall explique que les ménages européens sont désavantagés pour deux raisons dans le domaine des services publics de distribution. En premier lieu, parce qu'à la différence des gros consommateurs industriels ils ne peuvent mettre en concurrence plusieurs fournisseurs. En second lieu, parce que tandis que les entreprises publiques ont une structure tarifaire fondée sur l'égalité, les prix des opérateurs privés reflètent leurs coûts effectifs de distribution, certaines entreprises privées profitant même de cette situation pour augmenter les tarifs de leur clientèle captive afin d'offrir de meilleures conditions aux clients industriels. *Paddon* estime qu'en Asie la privatisation dans ce secteur est pratiquement associée dans l'esprit des consommateurs à des hausses tarifaires. Cette situation ne se retrouve pas aux Etats-Unis ou au Canada où les consommateurs semblent avoir bénéficié dans leur ensemble de baisses des tarifs avec les privatisations/restructurations, quoique les gros clients aient tiré un meilleur parti de cette situation que les clients individuels (*Martin/White*). Dans le domaine des télécommunications, il faut opérer une distinction entre d'une part, les services longue distance et internationaux — dont les prix ont tendance à diminuer — et d'autre part les appels locaux ainsi que les abonnements, qui ont tendance à devenir plus chers avec les privatisations et la libéralisation.

On peut imaginer diverses possibilités pour une meilleure consultation des consommateurs dans le cadre d'un dialogue social renouvelé. Après tout, tous les salariés, y compris ceux des exploitants de services d'intérêt général, sont en même temps des consommateurs.

Dans certains pays, les organisations syndicales jouent un rôle traditionnel de défense des intérêts des consommateurs, notamment en Afrique. Dans d'autres cas, 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. *De Luca* souligne du reste que cette formule est efficace pour résoudre des conflits réels ou potentiels, ou pour rechercher des solutions originales. Enfin, les gouvernements peuvent en tout état de cause représenter les intérêts des clients ou des usagers puisque l'intérêt général inclut la protection des consommateurs. Dans les Etats membres de l'Union Européenne, il est intéressant de constater que les représentants des consommateurs sont associés à l'élaboration des actes communautaires relatifs à la libéralisation des services d'intérêt général, et notamment le Bureau Européen des Unions de Consommateurs. Les consommateurs veillent en particulier à ce que la libéralisation n'entraîne pas un rééquilibrage tarifaire au profit des milieux d'affaires, les opérateurs pouvant compenser la baisse de certains tarifs pour les gros clients par des hausses des autres tarifs. Ces craintes se sont manifestées notamment lors de l'ouverture des marchés des télécommunications et de l'électricité.

5. Remarques finales

Le nouveau compromis public/privé

Il y a bien un rapprochement, une complémentarité, et une interpénétration accrue des secteurs public et privé. Il n'y a pas de disparition de la sphère publique: on assiste à une nouvelle répartition des tâches entre les sphères publique et privée, en vue d'un équilibre optimal au service de l'intérêt général. Chaque secteur de services subit des évolutions différentes selon les pays. Mais diverses tendances lourdes et caractéristiques communes viennent d'être mises en évidence.

Dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, l'Etat et les autres personnes publiques restent les ultimes responsables du bon fonctionnement des services publics. Il leur appartient d'étudier les options possibles et de choisir, en liaison avec les partenaires sociaux, les solutions appropriées. Ensuite, il faut mettre en place le nouveau cadre réglementaire et superviser la bonne marche du nouveau schéma concurrentiel (*de Luca*).

Dans le domaine de la santé, les gouvernements semblent les mieux placés pour organiser le financement global du fait des avantages que présente une mutualisation des risques aussi étendue que possible. S'agissant des prestations elles-mêmes, les secteurs public et privé ont chacun des points forts et des points faibles, et il est impossible de conclure à la supériorité de l'un par rapport à l'autre (*Polaski*). Les systèmes de santé dans lesquels on a introduit une certaine dose de concurrence ont conduit à l'effacement des cloisons entre le secteur public et le secteur privé, et les gouvernements ont souvent encouragé les formes de partenariat et de complémentarité entre les deux secteurs. En Europe de l'Ouest, on peut estimer que globalement les pays qui ont des services nationaux de santé de type «Beveridge» (Royaume-Uni, Suède, Portugal) ont traditionnellement eu peu recours au secteur privé pour la délivrance des soins ou la protection sociale. Des réformes conduisant à une organisation complexe de la concurrence public/privé, comme au Royaume-Uni, ont accru les coûts administratifs de la fourniture des soins. Dans les pays qui font appel à l'assurance sociale sur le modèle «bismarkien» (Allemagne, France, Pays-Bas), le système de financement et de soins est davantage pluraliste au départ. Mais la diversité de l'offre et le manque de coordination des prestataires publics et privés peut entraîner, comme en France, une dérive des coûts (*Bach*).

On s'achemine ainsi vers de nouveaux compromis, en constante évolution, pour les collectivités publiques, les entreprises et leur personnel. Si la sphère privée l'emporte pour les techniques de gestion des entreprises et des ressources humaines, ainsi que pour le développement de nouveaux services, la sphère publique conserve son rôle en matière de cohésion sociale et nationale, de protection du consommateur, et plus largement de définition et de respect de l'intérêt général.

Services d'intérêt général et cohésion sociale

Sans la recherche d'une certaine cohésion sociale, les privatisations et restructurations seraient réduites à une simple recherche d'efficacité, de profits ou de désendettement de l'Etat.

L'une des formes du principe de cohésion sociale réside dans le concept de «service universel», utilisé pour décrire certaines obligations non figées et imposées aux entreprises de services d'intérêt général.

La *cohésion sociale dans l'entreprise* est un thème mobilisateur pour les salariés et pour les employeurs. Elle peut se refléter par exemple à travers des dispositifs de distribution ou de vente à prix préférentiel d'actions, d'intéressement collectif aux progrès réalisés ou de participation non financière comme la consultation et l'information régulière des travailleurs.

La *cohésion sociale dans la région desservie* est également essentielle puisqu'elle fait appel aux idées d'égalité d'accès et de desserte universelle. Des «charges d'intérêt général» sont souvent

imposées dans les contrats par les collectivités publiques aux entreprises chargées de la gestion déléguée d'un service public local de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité.

Enfin, les services d'intérêt général contribuent dans de nombreux pays à assurer *la cohésion sociale nationale*. Le plein accès de tous à la santé à des prix abordables participe de ce principe.

Par-delà les nécessités d'efficacité économique, l'organisation des services d'intérêt général est une question politique au sens noble du terme, liée dans de nombreux cas aux préoccupations de justice sociale.

Secteur public et secteur privé sont donc de nature à contribuer, ensemble ou séparément, au renforcement de la cohésion sociale ou nationale, comme l'attestent les diverses études menées sur cette question par le BIT.

Intérêt général et démocratie économique

Pour que le changement lié aux privatisations/restructurations soit compris et accepté par les travailleurs, les entreprises devraient soigner leur communication interne sur ce sujet, et informer les salariés très en amont des décisions, afin d'expliquer les enjeux des mutations économiques, par exemple en instituant des projets d'entreprise mobilisateurs.

L'action, dans une optique de long terme, des exploitants de services d'intérêt général, devrait favoriser, à côté du développement des activités dans le domaine concurrentiel, l'accomplissement des missions de service public. Elle devrait donc préserver, et même encourager, l'engagement du personnel au service de l'intérêt général. A cet égard, et sans préjudice du droit des travailleurs à participer aux fruits de l'expansion de leur entreprise, notamment en devenant actionnaires, les salariés ne devraient pas être conduits à négliger leur engagement au service du public par des dispositifs d'intéressement purement financiers aux résultats, qui les conduiraient à se mobiliser uniquement pour les intérêts commerciaux des opérateurs. En conséquence, les employeurs devraient accorder une assez grande place aux mécanismes de rémunération ou d'avantages sociaux encourageant les gains de productivité, la qualité ou la sécurité.

Après une analyse des besoins propres à chaque pays et à chaque secteur, il importe d'attacher beaucoup d'attention, dans le cadre d'un débat public associant les partenaires sociaux, et sous une forme ou sous une autre les consommateurs, au principe de la création, à la composition et à la définition des missions des régulateurs. L'objectif devrait être de concilier une gestion simple des réseaux collectifs, l'efficacité économique, l'intérêt de tous les consommateurs, en accordant une attention particulière aux clients captifs, la programmation à long terme des investissements, l'allocation optimale des ressources rares par des entreprises de proximité et la réponse à une demande individuelle ou collective de nouveaux services. C'est dans un tel esprit qu'une récente réunion de l'OIT consacrée aux services publics a conclu que «pour que les réformes des services publics aient toutes les chances d'atteindre leurs objectifs, à savoir la prestation de services efficaces, efficaces et de haute qualité, elles doivent être planifiées et mises en œuvre avec l'entière participation des travailleurs de ce secteur, de leurs syndicats et des consommateurs des services publics, dans toutes les phases du processus de décision. Un dialogue permanent devrait exister entre le gouvernement et l'ensemble des citoyens, y compris les travailleurs du secteur public.»¹

Un dialogue social renouvelé devrait être orienté vers le bien-être collectif (qui est la mission fondamentale des services d'intérêt général) en plus de la défense d'intérêts catégoriels, aussi bien au niveau de l'entreprise, qu'à l'échelon local, national régional ou mondial. Certains

¹ Réunion paritaire sur l'incidence de l'ajustement structurel dans les services publics (efficacité, amélioration de la qualité des services et conditions de travail); Genève, 24-30 mai 1995; rapport final page 24.

syndicats, lorsque le droit national le permet, évoluent de fait dans leurs comportements et structures vers une forme de «dédoubléement fonctionnel», c'est-à-dire qu'ils assument d'une part leur fonction traditionnelle de promoteurs de l'emploi, d'amélioration des conditions de travail et des rémunérations et, d'autre part, un rôle social général de prestations de services, de conseil et de contribution permanente à la définition de l'intérêt général. Bien entendu, cette dernière mission relève également de la responsabilité des associations d'employeurs, et de celle des gouvernements, garants en dernier ressort de l'intérêt général.

* * *