

# Réalités du Dialogue Social

## La réforme des entreprises publiques : du monopole au marché

*Petit déjeuner du 23 novembre 2000*

avec

**Pierre-Eric Tixier**

**sociologue, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris**

*Quelles sont aujourd'hui les stratégies sociales possibles pour les entreprises publiques engagées sur le chemin difficile du monopole au marché ? Pierre-Eric Tixier appuie ses réponses sur les travaux approfondis conduits par le GIP MIS depuis dix ans, et ses propres positions de chercheur et de conseil.*

### **Les logiques de changement**

Au cours des années 80, trois facteurs d'évolution apparaissent :

- *le débat sur la modernisation du service public*, avec la question du coût de l'Etat et de la qualité de ses prestations (décret de 83 sur les rapports avec les usagers, circulaires de 89 sur le renouveau du service public et de 95 sur l'hypothèse de service public supplétif renforçant la question de critères de productivité).
- *L'acte unique de 86 avec l'idée du marché unique en 93* qui suppose la levée des entraves à la concurrence, et met donc en cause les monopoles,
- *Le débat sur la mondialisation et le libéralisme*, qui s'impose comme discours dominant.

Face à ces changements, les dirigeants, ingénieurs et managers, ont éprouvé une certaine inquiétude devant les inconnues et les implications de ce passage au marché dont ils n'avaient ni expérience ni représentation partagée.

Un dialogue s'est alors instauré entre quatre partenaires : l'Etat, les instances communautaires, les entreprises publiques elles-mêmes - et un quatrième, qui s'est invité: les mouvements sociaux, particulièrement en 95.

Durant cette période, réformes et contre-réformes, à-coups multiples se succèdent. Pour les acteurs, le passage de l'entreprise publique traditionnelle à une entreprise qui serait à la fois publique et concurrentielle implique une série de ruptures:

- L'actionnariat ; quelle part reste à l'Etat, quel pourcentage peut être privatisé ?
- Le management dont le fondement est rationnel/légal/technique doit évoluer vers une animation orientée vers le client,
- Les relations professionnelles : le paritarisme, considéré comme dépassé par certains ou devant être défendu par d'autres, devrait laisser place à la négociation collective, mais quelle place ?

- La gestion des ressources humaines : comment passer d'emplois à statut fonctionnant sur une logique de concours et d'ancienneté, à des contrats où les salariés sont évalués sur leurs compétences et leurs performances ?

### **Cinq mouvements marquent la stratégie des entreprises publiques**

- *Une volonté d'aller vers le marché.* Celui-ci est bien différent selon qu'il est en expansion rapide comme pour France Telecom, en croissance faible (2 à 3% par an) pour EDF, ou en monopole de fait avec de faibles marges de développement comme pour la RATP. Suivant les cas, le marché est ou non un allié du changement.
- *Face à cela, on a observé un premier mouvement de décentralisation,* accompagné dans certains cas d'une recentralisation postérieure des fonctions stratégiques. Ces différents mouvements ont bousculé les territoires et les repères des acteurs.
- *Le changement de statut,* qui s'est accompagné de contentieux multiples. Les réformes impliquent l'accord des différents acteurs parties prenantes, loin d'être acquis dans la majorité des cas.
- *Le changement des règles de gestion des personnels,* pour les orienter vers la performance. De nombreux salariés ont refusé au départ ce qu'ils considéraient comme un changement majeur des règles du jeu en cours de partie. Ce débat n'est pas clos, même s'il s'est apaisé dans certaines entreprises.
- *La transformation des systèmes de relations professionnelles,* qui a généré des tensions considérables. Il n'existait pas dans le secteur public de tradition de négociation collective; en revanche le paritarisme fournissait des espaces de débat et d'information sans engagement des parties à conclure. Cela a longtemps permis, à EDF notamment, de donner sens au pacte social.

### **Quatre types de stratégies de changement ont coexisté**

Les entreprises publiques ont adopté, plus ou moins successivement, quatre types de stratégies :

- **La reproduction** : il s'agissait pour certains acteurs de tenter de conserver l'ordre ancien, qu'ils jugeaient bien adapté à l'entreprise. Ceux-là adoptaient une stratégie de résistance et attribuaient les difficultés des entreprises au non-respect de l'ordre ancien. Cela a été dans la plupart des cas la position des organisations syndicales majoritaires.
- **La substitution** traduisait le discours des directions des années mi-80 au début des années 90, dans un contexte de libéralisme mondialisé triomphant. Le marché légitimait l'adaptation des structures, et le social devait suivre : il s'agissait « simplement » de passer d'un modèle à un autre.

La référence dominante alors au modèle anglo-saxon cachait souvent l'angoisse de certains dirigeants devant l'ampleur des changements à conduire et les incertitudes sur le devenir de la société française. Certains imaginaient ces changements dans une temporalité très courte : en 91, le président Delaporte entendait faire d'EDF "une entreprise comme les autres". Neuf ans après, la situation apparaît plus nuancée, même si le marché s'est aujourd'hui ouvert.

- **La transition** signifiait un changement de temporalité. On considérait que le changement n'imposait pas de rompre avec les dispositifs anciens. On pouvait donc, pour aider à supporter le changement, maintenir les dispositifs antérieurs, par exemple le paritarisme. Dans plusieurs cas, les juridictions administratives ont freiné les entreprises dans leurs tentatives de transformation des systèmes de relations professionnelles. Certains dirigeants ont compris que ces structures avaient un sens pour les acteurs, et que leur maintien était un élément facilitateur.
- **L'hybridation** enfin, où le changement n'est plus énoncé comme un clivage entre modernité/tradition ou service public/ marché, mais l'apport d'une complémentarité. C'est une stratégie de mélange, de métissage : ainsi à EDF, le discours de François Roussey

s'est orienté vers le marché, tout en respectant les instances statutaires et en développant un accord social signé avec l'ensemble des syndicats.

Ces stratégies ont constitué en fait des étapes successives. A l'injonction de changer à laquelle a répondu la résistance jusqu'au conflit de novembre/décembre 95, a succédé plus clairement la recherche de nouveaux compromis sociaux : ainsi EDF, après avoir adopté une stratégie de substitution de 85 à 92, a développé une stratégie de transition jusque 98, et aujourd'hui d'hybridation entre marché et service public.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces tâtonnements, pour mieux définir une stratégie de changement :

- **Prendre en compte les caractéristiques du système**, et reconnaître le passé. Plus un système est régulé et englobant comme EDF, la SNCF ou la RATP, plus la boucle de rétroaction identitaire et institutionnelle est forte, et limite les possibilités de rupture. C'est un point fondamental à approfondir pour toute stratégie de changement.

- **Construire le changement, en comprenant les étapes.**

Le changement ne doit pas être conçu comme un processus séquentiel, mais comme une succession d'itérations

La signature d'un accord ne suffit pas, il ne représente que le premier pas...

- Il faut, par le débat entre identités différentes, comprendre quelles visions s'affrontent et quelles représentations du monde elles impliquent,
- Il faut ensuite définir les intérêts respectifs, élaborer les options possibles, passer l'accord puis évaluer ces options.

Une fois l'accord en place, sa mise en œuvre doit être conduite évaluée à partir de la même grille, puis l'accord peut être éventuellement renégocié car le système socio-productif de l'entreprise se déplace, et cela en permanence.

***Dans ce cadre, le débat sur les visions, les représentations des acteurs est central.*** C'est un investissement qui conditionne la réussite du changement. Même en l'absence de diagnostic partagé, le débat a une valeur en soi, car il peut amener à l'évolution des représentations, même sans accord explicite.

Il repose sur la reconnaissance de la parole de l'autre. L'ignorer peut conduire à des tensions sociales majeures et risque de déclencher le durcissement du rapport de forces.

- **Bien articuler les niveaux** dans les stratégies managériales et syndicales de changement. Une stratégie formulée peut n'être pas adaptée au niveau local. Il faut donc articuler les échanges depuis le niveau d'exécution du travail, jusqu'au niveau stratégique. La négociation doit être pensée comme un chaînage à trois niveaux, entre exécution, opérationnel et stratégique.

\*\*\*

**Le débat** avec des participants très impliqués apporte enrichissements et témoignages :

#### Les stratégies et les processus de changement

- *L'évolution de moins de paritarisme à plus de négociation collective est bien une rupture fondamentale.* Appuyé sur une représentativité prouvée par le vote, le paritarisme pénètre en profondeur la structure de l'organisation, force les acteurs au débat et permet un débat localisé. En revanche, la négociation collective appuyée sur une représentativité de droit reste souvent cantonnée au sommet : elle est liée à la volonté des parties, qui peuvent ignorer certains sujets. En cas de représentation trop fragmentée, elle n'induit pas le changement car les syndicats n'ont pas la capacité de faire appliquer sur le terrain l'accord signé.

- *La stratégie d'hybridation* amène plusieurs commentaires :

Un participant voit comme limite sa *lisibilité*. EDF ainsi s'inscrit plutôt dans une logique d'empilement, un nouveau système s'ajoutant au précédent sans vraiment le modifier. D'où

un problème de sens pour les acteurs, qui peuvent croire à un recul sur l'objectif d'une "entreprise comme les autres" tout en vivant par ailleurs des évolutions très rapides.

Cette stratégie, qui hybride aussi les acteurs, tend à calmer le jeu et "anesthésier le social", et sans doute en effet à affaiblir le sens, qu'il faudra reconstruire demain.

Elle risque d'entraîner une bipolarisation entre les secteurs plus dynamiques, tirés par les marchés, et les autres. Là où le secteur privé gère par l'externalisation ou le licenciement, il faut bien (exemple de France Telecom) gérer en interne les changements des métiers.

Plutôt qu'une évolution positive après une substitution brutale, elle peut aussi entraîner le désarroi d'acteurs sachant mal choisir entre des systèmes différents.

- *Le processus de changement négocié paraît s'appliquer à toute organisation* privée ou publique, y compris les organisations syndicales elles-mêmes : le rapport complexe entre experts et militants implique comme ailleurs un vrai débat sur les visions du monde. Il est essentiel pour la réforme de notre système de relations professionnelles, dont la faiblesse fragilise la société entière.
- *Dans le débat, il ne faut pas omettre les salariés*, et l'articulation entre négociation collective et participatif. Le rapport au changement diffère selon les métiers et les activités : il faut un débat aussi bien entre management et salariés qu'entre organisations syndicales et salariés. C'est un lieu nécessaire de *coproduction* du changement.
- *Une démarche spécifique avec les dirigeants* est importante, avec un accompagnement et un travail sur leurs représentations, qui requiert de leur part du courage - pour comprendre les autres acteurs de l'entreprise et mieux engager le changement.

#### Les expériences vécues dans les entreprises :

- *Pour lire l'exemple de la SNCF*, il faut tenir compte de la taille et de la dispersion de l'entreprise, tant géographique qu'en termes de métiers. Il y règne une culture de négociation à chaud, de sortie de conflit. La négociation sur les 35 heures a obligé les trois cents managers locaux à la concertation ; le bilan à venir de l'accord montrera si une démarche plus contractuelle s'est engagée. Un suivi des accords, non plus statique, mais intégrant l'itération, la poursuite de la discussion... est difficile à mettre en place..

Importance des représentations identitaires : pour le président "notre entreprise remplit des missions de service public", pour certains syndicalistes "nous sommes une entreprise de service public".

- *A EDF*, les accords de 99 avaient le double objectif de la lutte contre le chômage et l'évolution des organisations. Sur ce dernier point beaucoup reste à faire.

Pour ce type d'entreprise, l'évolution sera dynamisée au niveau du groupe industriel et européen. Les comités d'entreprise européens vont entraîner des hybridations de culture qui bouleverseront les pratiques franco-françaises. Les parcours professionnels sont aujourd'hui un axe fort du discours, notamment les passages entre maison mère et filiales.

Les représentations identitaires seront aussi modifiées par l'Europe. Ainsi l'achat d'une filiale à Londres a fait évoluer les esprits, car pourquoi la réciproque ne pourrait-elle avoir lieu ? en outre les plus jeunes sont déjà imprégnés d'une culture européenne.

Un participant interprète le processus engagé par les accords de 97 et 99 comme plaqué sur la structure de l'entreprise dont une partie l'ignore totalement. C'est ce que montre l'accélération de la verticalisation/mutualisation et l'absence de processus de concertation, même de compréhension de ces évolutions. Le passage parfois brutal d'une entreprise "technicienne" à une entreprise "commerciale" a entraîné des résistances pouvant entraîner des blocages des stratégies de changement dans le futur.

Les difficultés de la réforme *dans la Fonction publique*, avec l'exemple de l'échec de la négociation au Ministère des finances, s'expliquent par trois facteurs : l'insuffisante prise en compte des identités professionnelles (disparition de la distinction entre l'ordonnateur et le comptable, suppression de la proximité géographique avec l'annonce de la disparition de certains centres, suivie d'ailleurs de réactions des élus locaux) induisant de l'anxiété et refus

chez les personnels et leur environnement - l'absence de diagnostic partagé, l'absence de vision claire à moyen/long terme capable de mettre en perspective l'évolution engagée.

\*\*\*