Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 67 (1975)
Heft: 2

Artikel: Les relations professionnelles dans le secteur public
Autor: Schregle, Johannes
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385758

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les relations professionnelles dans le secteur public[1]

Johannes Schregle

I.

L'auteur, chef du Service du droit du travail et des relations professionnelles du BIT, a été le rapporteur général de la question des relations professionnelles dans le secteur public, qui figurait à l'ordre du jour du troisième Congrès mondial de l'Association internationale de relations professionnelles (Londres, septembre 1973). Le présent article est une version augmentée de la communication orale présentée au congrès pour résumer les débats sur ce point.

Le présent article n'a nullement la prétention d'offrir au lecteur une analyse comparative de la législation et de la pratique touchant les relations professionnelles dans le secteur public des divers pays. Notre propos est simplement de mettre en lumière l'orientation générale qui semble prévaloir dans ce domaine, et de tenter ainsi de prévoir quelle pourrait en être l'évolution.

Ces pages font donc écho aux préoccupations du troisième Congrès mondial de l'Association internationale de relations professionnelles (AIRP), qui a choisi comme thème central de ses réflexions les tendances futures des relations professionnelles. Certes, se hasarder à prédire l'avenir de ces relations, c'est s'aventurer sur un terrain semé de dangers et d'embûches. Et pourtant, en dépit de ses insuffisances, la prévision, lorsqu'elle se fonde sur des tendances observables actuellement, a l'avantage de poser les questions cruciales, essentielles, auxquelles il faudra bien un jour donner une réponse. La réponse, ce seront les parties directement en cause dans les relations professionnelles du secteur public qui la donneront: les autorités, les employeurs et les travailleurs, et leurs organisations.

Les différents types d'emplois du secteur public

Le «secteur public», objet du présent article, demande à être défini, car cette notion et sa portée varient d'un pays à l'autre, de même d'ailleurs que le centre de gravité des relations professionnelles qui s'y rapportent. Dans certains pays comme les Etats-Unis, c'est surtout pour le personnel de l'administration de l'Etat qu'il se pose des problèmes de relations professionnelles; dans d'autres, tels que le Japon, ce sont les entreprises publiques qui polarisent l'attention; dans d'autres encore, comme la France et le Royaume-Uni, c'est dans les industries nationalisées que des tensions apparaissent

[1] Copyright © Bureau international du Travail, 1974 (Genève), extrait de la *Revue internationale du Travail*, vol. 110, N° 5, novembre 1974, pp. 411–435.

entre le personnel et la direction. Compte tenu de toutes ces différences, l'expression «secteur public» sera prise ici dans son sens le plus large et elle englobera toutes les branches de l'emploi salarié où l'Etat joue le rôle de propriétaire ou d'employeur principal ou unique.
Ainsi défini, le secteur public emploie trois grandes catégories de personnes:

a) des salariés – essentiellement des fonctionnaires ou des agents de la fonction publique – qui pourvoient les postes de l'administration centrale, régionale ou locale, y compris les municipalités;
b) des salariés occupés par des établissements ou des organismes assurant des services essentiels tels que la fourniture de courant électrique, de gaz, d'eau, les services de santé, l'enseignement, les transports (chemins de fer, aviation civile, etc.), le fonctionnement des ports et les services postaux;
c) des salariés appartenant à des entreprises commerciales, agricoles ou industrielles dont l'Etat est le seul ou le principal propriétaire, quelles qu'en soient les modalités juridiques de fonctionnement et de gestion, y compris les entreprises nationalisées.

Il va sans dire que ces trois catégories ne coïncident pas dans tous les pays. Dans certains cas, les fonctionnaires, c'est-à-dire les personnes soumises au statut de la fonction publique, sont employés non seulement dans l'administration de l'Etat, mais aussi dans divers services essentiels comme les postes ou les chemins de fer. De plus, la gamme des services publics essentiels varie d'un pays à l'autre et peut comprendre – ou exclure – certaines industries appartenant à l'Etat, comme les charbonnages, l'exploitation pétrolière, les plantations de caoutchouc ou la banque. Malgré ces différences et ces variations, la division du personnel du secteur public en trois grandes catégories, ainsi que nous l'avons fait ci-dessus, a l'avantage de fournir un cadre de référence et permet de ce fait d'utiles comparaisons internationales.

Le point essentiel

En cherchant à saisir ce que pourraient être les tendances et les orientations futures des relations professionnelles dans le secteur public, nous ne saurions prétendre à en examiner toutes les facettes. Notre analyse sera centrée sur la comparaison entre les relations professionnelles dans le secteur public et celles qui ont cours dans le secteur privé. La question essentielle est de savoir si les deux types de relations professionnelles suivent des voies convergentes ou divergentes, ou, plus exactement, si les premières suivront leur

propre voie, se modèleront sur les secondes, ou encore auront une valeur d'exemple pour le secteur privé.

A une telle question, la réponse ne saurait être simple. En fait, elle ne pourra être donnée qu'après qu'il aura été répondu à un certain nombre de questions plus précises: Le secteur public est-il en extension, et y a-t-il donc augmentation de l'emploi dans ce secteur? Pour les questions de main-d'œuvre, les organisations et les entreprises du secteur public s'orientent-elles vers l'autonomie, ou va-t-on au contraire vers l'unification des politiques du personnel dans le secteur public? Les employeurs et les salariés du secteur public sont-ils plutôt enclins à s'affilier à des organisations ou à des syndicats existant dans le secteur privé, ou à constituer leurs propres associations professionnelles? S'agissant de la négociation collective et des différends du travail, dans quel sens se dirigent la pratique et la législation correspondant aux diverses branches d'activité et catégories d'emplois du secteur public? S'achemine-t-on vers une participation accrue des travailleurs aux décisions les concernant qui sont prises à divers niveaux dans les administrations, les services et les entreprises de l'Etat? Jusqu'à quel point les pouvoirs publics seront-ils portés à se servir de leur autorité sur le secteur public pour obtenir l'observation générale d'une politique des revenus ou des salaires? Que deviendra à l'avenir la notion de «fonctionnaire» ou d'«agent de la fonction publique» par rapport à celle de salarié de l'industrie privée?

On s'efforcera de répondre à ces questions et à d'autres encore à la lumière d'éléments d'information tirés essentiellement des études soumises au troisième Congrès mondial de l'AIRP[2], des discussions qui ont eu lieu alors sur ces sujets et de diverses autres sources. On manque cependant d'informations précises concernant l'évolution des relations professionnelles dans diverses branches du secteur public de certains pays, ce qui complique évidemment l'établissement de prévisions: il va sans dire que l'auteur assume l'entière responsabilité des conclusions et des hypothèses formulées dans le présent article.

Comme il s'agira ici, principalement, de comparer les relations professionnelles actuelles et futures dans le secteur public avec celles du secteur privé, nous ne prendrons en considération que les cas où chacun des secteurs a son importance. Autrement dit, les pays dont toute l'économie est propriété de l'Etat ou propriété collective ne seront pas étudiés ici.

[2] Des communications écrites ont été soumises par T. Ramm (Rép. fédérale d'Allemagne), J. R. Macri (Argentine), T. Tomandl (Autriche), A. Kruger (Canada), C. M. Rehmus (Etats-Unis), J. M. Verdier (France), A. N. Banerji (Inde), K. Koshiro (Japon) et D. Winchester (Royaume-Uni). Celles de MM. Verdier, Rehmus et Kruger sont reproduites dans la *Revue internationale du Travail*, numéros de février, mars et avril 1974.

Le développement du secteur public

Pour déterminer s'il existe une tendance générale au développement du secteur public et à l'accroissement de son personnel, il faudra d'abord étudier séparément, à cet égard, chacune des trois grandes catégories de salariés distinguées plus haut.

L'administration de l'Etat

En ce qui concerne le personnel de l'administration de l'Etat proprement dite, il est évident que les effectifs ont plutôt tendance à augmenter. Pour ne donner qu'un exemple, aux Etats-Unis, l'emploi dans la fonction publique a triplé en trente ans. Cette expansion, que l'on observe aussi dans maints autres pays, concerne l'organisation administrative à tous ses échelons: central, régional et local. On n'en veut pour preuve que l'augmentation rapide de ce poste du budget. Indépendamment des tâches classiques et traditionnelles de l'administration publique, dont le volume croît avec celui de la population, mais qui se spécialisent et se perfectionnent aussi, on note une intervention de plus en plus marquée de l'Etat dans toute une série de domaines économiques et sociaux, particulièrement dans les pays qui se sont plus ou moins ralliés au système de «l'Etat-providence». Au nombre de ces domaines figurent l'enseignement, la santé publique, les statistiques, le logement, la défense nationale et la sécurité intérieure et extérieure, la surveillance des trusts et des cartels, le commerce, les relations avec l'étranger, la sécurité sociale, la politique sociale, la politique économique, le contrôle des investissements publics, la fiscalité et la justice.
Il faut d'ailleurs s'attendre à ce que l'Etat prenne en charge de nouveaux domaines, la protection du milieu par exemple. Toute conjecture quant à l'expansion que connaîtront ces nouvelles responsabilités de l'Etat est bien hasardeuse, mais, d'après le peu que nous pouvons observer, il est d'ores et déjà évident qu'une lourde tâche incombe aux gouvernements s'ils veulent éviter que la planète ne soit détruite par la main de l'homme. Les pouvoirs publics seront aussi appelés – du moins dans certains pays – à entreprendre de vastes programmes d'action dans des domaines tels que le ravitaillement, l'approvisionnement en énergie et le ralentissement de la croissance démographique.
En tout état de cause, quelle que soit la politique actuelle de tel ou tel gouvernement, on s'oriente en général vers l'abandon du laisser-faire et vers l'élargissement des services et des activités de l'Etat. Cette tendance est d'ailleurs renforcée par l'importance croissante que prend la coopération internationale, laquelle se traduit par le développement des organisations internationales; or celles-ci ne sauraient fonctionner efficacement si des mécanismes adminis-

tratifs adéquats n'y faisaient pendant dans chaque Etat membre. Pour ces diverses raisons, on peut raisonnablement prévoir encore une expansion des services administratifs de tous types et, par conséquent, un accroissement de leur personnel.

Les entreprises d'Etat assurant des services publics

Si l'on considère maintenant la seconde catégorie de salariés, c'est-à-dire le personnel des organismes appartenant à l'Etat et assurant des services essentiels, on remarque que la tendance est également à l'expansion. En effet, les besoins du public augmentent rapidement, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, du gaz ou d'autres formes d'énergie, des hôpitaux, des établissements scolaires, de la voirie, des télécommunications ou des divers moyens de transport, allant des autobus urbains et du métro au réseau de chemins de fer et aux lignes aériennes. Certes, il est des pays où les entreprises ou sociétés qui assurent ces services n'appartiennent pas toutes à l'Etat (par appartenance à l'Etat, nous entendons qu'elles sont gérées soit directement par les autorités publiques comme faisant partie intégrante de l'administration, soit indirectement en tant qu'entreprises publiques, ou encore qu'elles fonctionnent comme des sociétés par actions appartenant en totalité ou en majorité à l'Etat). Dans certains de ces pays, quelques services essentiels sont assurés par le secteur privé; dans d'autres, on trouve côte à côte, pour les fournir, des entreprises privées et des entreprises d'Etat ou des organismes officiels.
En pareil cas, on peut se demander laquelle, de la société privée ou de l'entreprise publique, fonctionne le plus efficacement, encore qu'il soit difficile d'examiner cette question sans se référer à ses incidences politiques, voire idéologiques. Quoi qu'il en soit, dans de nombreux pays, de n'importe quel degré d'industrialisation, mais surtout dans le tiers monde, les pouvoirs publics considèrent qu'il est de leur devoir et de leur responsabilité de fournir à la collectivité certains services essentiels, et ils n'entendent nullement laisser cette charge à la seule initiative privée. D'ailleurs, la demande de ces services s'accroît à un rythme tel que les détenteurs de capitaux privés, même s'ils étaient disposés à investir dans ces branches, seraient bien incapables, notamment dans de nombreux pays en voie de développement, de réunir les énormes sommes nécessaires. Dans ces conditions, on peut, ici encore, prévoir l'essor du sectuer public et l'augmentation concomitante de son personnel.

Les entreprises industrielles ou autres appartenant à l'Etat

C'est toutefois à propos de la troisième catégorie de salariés du secteur public – c'est-à-dire ceux qui sont employés dans les entre-

prises industrielles, agricoles ou commerciales appartenant en totalité ou en majeure partie à l'Etat – que se pose avec le plus d'acuité la question de la propriété publique ou privée. La tendance est-elle au renforcement ou au contraire à l'affaiblissement de la propriété publique dans ce secteur? Certains pays s'opposent par principe à ce que l'Etat possède des entreprises industrielles ou commerciales. Ainsi, aux Philippines, des entreprises qui étaient administrées par la Compagnie nationale de développement sont passées ces dernières années dans le secteur privé. On peut également citer le cas de la République fédérale d'Allemagne, où plusieurs entreprises industrielles, qui appartenaient primitivement à l'Etat, ont été transférées vers 1950–1960 au secteur privé par vente de leurs actions au public, l'exemple le plus connu étant celui de la Société Volkswagen.

Il arrive cependant que l'on puisse observer une tendance contraire. En Europe, l'Autriche, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni sont des pays où d'importantes branches d'activité appartiennent à l'Etat. Nombre de pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie (y compris le Proche et le Moyen-Orient) vont dans la même direction, notamment l'Algérie, le Bangladesh, l'Inde, la République arabe libyenne, le Nigéria, le Pakistan, le Pérou, Sri Lanka et la Tanzanie.

S'agissant des nationalisations dans l'industrie, il faut observer d'emblée que la controverse entre tenants et adversaires de ce système ne porte pas uniquement – ni même principalement – sur la question de savoir si c'est la gestion publique ou privée qui donnera les meilleurs résultats économiques. Le problème est surtout d'ordre politique: c'est celui des rapports de force dans la société. Il est évident que la question a perdu de son intérêt immédiat pour plusieurs des pays hautement industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord, mais elle reste d'actualité dans maints pays en voie de développement, principalement en raison du rôle que le capital étranger y joue. En effet, certains de ces pays, qui souffrent du manque de capitaux privés, ont pour politique déclarée d'attirer les investissements étrangers, tandis que d'autres ne sont pas parvenus à trancher entre les tenants de la propriété publique de l'industrie et les partisans des investissements privés venant de l'extérieur. La controverse tourne fréquemment autour des rapports entre l'Etat et les sociétés multinationales.

Bien entendu, il ne saurait être question ici de supputer quelle sera l'issue d'un débat qui dépasse la simple opposition entre l'entreprise privée et la société d'Etat, et qui, en fait, se retrouve dans quelques pays hautement industrialisés. Néanmoins, il semble bien que d'une façon générale – surtout dans les pays en voie de développement – on aille vers une expansion de l'industrie nationalisée plutôt que vers un déclin; et cela est dû en grande partie au manque de capitaux privés et aux progrès de la conscience nationale et de la volonté

d'indépendance. Ce qui apparaîtra à certains comme une option idéologique délibérée n'est souvent qu'une décision imposée par la conjoncture économique[3].
En résumé, il apparaît que, dans l'ensemble, on s'achemine vers le développement du secteur et de l'emploi publics, et que cette tendance, bien que d'importance variable selon les pays, soit observable dans chacune des trois branches que nous avons définies, c'est-à-dire l'administration de l'Etat, les services d'utilité publique et les entreprises commerciales, agricoles ou industrielles appartenant à l'Etat.

Les parties en présence: les pouvoirs publics, la direction, les représentants du personnel

Avant d'aborder l'étude des différentes formes de relations professionnelles dans le secteur public, il faut accorder quelque attention aux parties en présence, à savoir les pouvoirs publics, la direction des divers organismes et entreprises et les associations représentant le personnel.
Si l'on considère les relations professionnelles dans le secteur public sous l'angle des institutions et de la procédure, la question fondamentale est de savoir dans quelle mesure la direction, dans ses rapports avec les représentants du personnel (il s'agira surtout de négociations et de consultations), est habilitée par les autorités supérieures, c'est-à-dire en dernière analyse l'Etat, à prendre des décisions qui engagent l'employeur. Les mécanismes de décision existant du côté de l'employeur influent sur les modalités de représentation du personnel et les déterminent dans une large mesure. C'est là un problème bien connu des relations professionnelles en général, et il se pose notamment à propos de la négociation collective avec de grosses sociétés, des organisations d'employeurs et, depuis une époque récente, des entreprises multinationales; toutefois, c'est dans le secteur public qu'il prend toute son importance. Ses répercussions varient cependant selon la catégorie d'emplois considérée.

L'administration de l'Etat

En ce qui concerne l'emploi dans l'administration, on note une nette tendance à la centralisation et à l'uniformisation dans l'exercice, par les pouvoirs publics, de leurs fonctions d'employeur et de gestion-

[3] Pour plus de détails sur le rôle des entreprises industrielles, agricoles et commerciales du secteur public, voir Nations Unies: *Organization and administration of public entreprises*, Selected papers (New York, 1968; numéro de vente E.68.II.H.1), ouvrage qui contient les principaux documents de travail destinés au Cycle d'études interrégional sur l'organisation et l'administration des entreprises publiques, tenu à Genève en 1968 sous les auspices des Nations Unies.

naire. Il en résulte que la latitude de décision des responsables aux échelons inférieurs est généralement assez étroite. Il serait inconcevable – du moins dans les conditions que connaissent la plupart des pays – que chaque service officiel, central, régional ou local, eût sa propre grille des salaires, ses propres méthodes de recrutement, de notation et d'avancement, son propre régime de pensions, etc. La fonction publique constitue généralement un système national, applicable à tous les secteurs de l'administration, de sorte que le barème des salaires et les conditions d'emploi sont normalement fixés pour l'ensemble du pays par le gouvernement ou par un service officiel ad hoc, une commission de la fonction publique par exemple. Il en découle que, si elles entendent peser sur les décisions, les organisations du personnel de la fonction publique doivent agir à l'échelle nationale. Bien entendu, les conditions d'emploi dans l'administration centrale peuvent être différentes de celles qui prévalent sur le plan régional ou municipal, selon le degré de centralisation ou de fédéralisme du pays. Néanmoins, les autorités publiques s'efforcent, à tous les niveaux et par des mesures diverses, d'adopter une position commune pour les questions de travail, le résultat étant que, dans maints pays, il apparaît un net courant centralisateur.
Cependant, on observe aussi certains mouvements dans le sens d'une décentralisation et d'une différenciation, de sorte qu'en dehors des conditions générales de travail et du barème des salaires, qui sont souvent fixés par des textes législatifs, des dispositions statutaires ou des conventions collectives nationales, les différents ministères, services centraux, organismes officiels de divers niveaux disposent d'une marge de décision plus ou moins large et peuvent par exemple, réglementer de leur propre autorité les horaires, l'organisation du travail, etc. Des recherches plus approfondies seraient nécessaires pour déterminer si, dans l'ensemble, cette marge s'agrandit ou s'emenuise en ce qui concerne les autorités locales. En tout état de cause, puisque certaines décisions sont prises sur le plan local au sujet des conditions de travail dans l'administration, les agents de la fonction publique qui veulent se faire entendre à ce propos devront aussi s'organiser à ce niveau.

Les entreprises d'Etat assurant des services publics

La situation se présente sous un tout autre jour dans les services et les organismes appartenant à l'Etat et assurant des fonctions d'intérêt public, sauf dans ceux qui revêtent la forme de services centraux, auquel cas les remarques faites dans les deux paragraphes qui précèdent seraient applicables. Dans les pays – il semble que ce soit la majorité – où les compagnies aériennes, les aéroports, les installations portuaires, les établissements hospitaliers, les chemins de fer, les réseaux locaux de métro ou d'autobus, les services

assurant la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, etc., sont soit des entreprises publiques ou d'autres organismes statutaires, soit des sociétés commerciales appartenant en totalité ou en majeure partie à l'Etat, à une autorité locale ou à un groupe de ces autorités, les organes de direction disposent généralement d'une large autonomie. Dans le cas des entreprises publiques, cette autonomie, pour ce qui est des relations professionnelles, ne peut bien entendu s'appliquer qu'aux rapports avec les employés qui ne sont pas des fonctionnaires et qui, par conséquent, ne sont pas soumis au statut général de la fonction publique. Il en résulte que, dans la plupart des pays, la direction d'un service public peut traiter et négocier directement avec les syndicats représentant le personnel pour tout ce qui a trait à la rémunération et aux conditions d'emploi. Toutefois, la marge d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis du contrôle étatique est rarement illimitée, pour ce qui est des questions de travail, et cela ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes.

Comme les entreprises de services d'intérêt public appartiennent à l'Etat, les syndicats attendent souvent d'elles qu'elles soient des employeurs modèles et qu'elles montrent ce qu'ils estiment être le bon exemple ou la norme à suivre aux patrons du secteur privé. C'est pourquoi, dans la négociation collective, les syndicats cherchent souvent un appui politique auprès du parlement, du gouvernement ou de l'autorité dont dépend le service public en cause et lui demandent de faire pression sur la direction pour l'amener à leur accorder satisfaction. L'Etat peut-il se soustraire à ses responsabilités de propriétaire – et, par conséquent, d'employeur direct ou indirect – en transférant son pouvoir de décision à la direction des services publics et en lui conférant une totale indépendance dans le domaine des relations professionnelles? C'est là une question à laquelle il n'est pas facile de répondre. En effet, devant qui la direction est-elle responsable, si ce n'est le «propriétaire», c'est-à-dire la collectivité représentée par un organe gouvernemental ou une autorité locale, et comment la collectivité contrôle-t-elle cette responsabilité?

La plupart de ces entreprises ont pour rôle de fournir à la collectivité certains services essentiels à la vie du pays, et cela à un prix qui soit à la fois accessible aux citoyens qui en ont le plus besoin, et politiquement acceptable. Aussi est-il fréquent qu'elles soient en déficit et ne puissent équilibrer leur budget que grâce aux subventions de l'Etat. De plus, il arrive souvent que les postes de direction y soient occupés par des personnalités politiques ou par des fonctionnaires plutôt que par des hommes d'affaires expérimentés, d'où une certaine tendance à la bureaucratie, qui peut aller à l'encontre d'une saine gestion.

C'est ainsi qu'en pratique, dans maints pays, il existe des liens multiples et plus ou moins tangibles entre, d'une part, les autorités

investies d'une responsabilité politique, et, d'autre part, les directions des services d'utilité publique. Bien entendu, la simple consultation des règlements ou statuts pertinents ne saurait, à elle seule, donner une idée exacte du degré d'autonomie de ces établissements. Il faudrait procéder à une étude minutieuse et approfondie pour déterminer dans quelle mesure les décisions prises, par exemple, par la direction d'une entreprise publique s'occupant de transport par chemin de fer, de télécommunications, d'installations portuaires ou d'électricité sont soumises à l'influence de l'appareil gouvernemental. Cependant, si l'on souhaite des relations professionnelles harmonieuses, il faut évidemment que les responsabilités de la direction soient établies sans ambiguïté, et cela de la façon la plus officielle. Il est donc essentiel de définir clairement les voies hiérarchiques et les modes de communication entre la direction d'un service public et l'organisme central compétent, qui est, lui, investi d'une responsabilité politique.

On peut se demander s'il ne serait pas possible d'élaborer, au niveau approprié, une politique des relations professionnelles dans les entreprises d'intérêt public, qui définirait clairement les principes à appliquer et les compétences respectives de la direction à ses divers échelons et de l'organisme gouvernemental de contrôle, en ce qui concerne des questions précises de main-d'œuvre et de politique sociale. Il est évident que le ministère du Travail aurait en pareil cas un rôle prééminent à jouer, car il faudrait veiller à ce que cette politique fût en conformité avec les grands objectifs du gouvernement dans les mêmes domaines[4].

Les entreprises industrielles ou autres appartenant à l'Etat

Les remarques qui précèdent s'appliquent aussi en grande partie à l'emploi dans les entreprises publiques industrielles et commerciales. On prétend fréquemment que la direction des entreprises du secteur public, en fait, agit comme la direction des entreprises du secteur privé, ou devrait être capable de le faire, et que, pour cette raison, il n'existe pas de différence fondamentale entre établissements publics et entreprises privées quant à la manière dont l'employeur conçoit les relations professionnelles. De même que la direction d'une affaire privée est responsable devant les actionnaires, de même la direction d'une entreprise publique doit rendre des comptes à la collectivité, représentée par les autorités. La respon-

[4] Pour un examen plus approfondi de cette question, mais concernant particulièrement l'Asie, voir J. Schregle: *Industrial relations in the public sector: An international viewpoint,* document présenté à la Conférence régionale asienne sur les relations professionnelles, Institut japonais du travail (Tokyo), 1969. Les travaux de la conférence ont fait l'objet d'un compte rendu sous le titre *The changing patterns of industrial relations in Asian countries* (Tokyo, Japan Institute of Labour, 1969).

sabilité politique du gouvernement est engagée dans la manière dont les entreprises du secteur public sont gérées: c'est une responsabilité à laquelle il n'est pas possible de se soustraire en déléguant des pouvoirs de décision aux directeurs. Il importe que les pouvoirs publics conservent certaines prérogatives de contrôle et de surveillance si l'on veut que la notion de propriété publique ait vraiment un sens. Et si, comme nous le pensons, on doit assister à l'avenir, en particulier dans de nombreux pays en voie de développement, à l'expansion du secteur public dans l'industrie, l'agriculture et le commerce, la question de la participation de l'Etat à la gestion des entreprises publiques et de la responsabilité qu'il encourt à ce titre prendra une importance fondamentale. La collectivité en alerte et les représentants des travailleurs et des employeurs presseront le gouvernement d'adopter une politique non équivoque à l'égard du secteur public de l'économie, et notamment en matière de relations professionnelles.

Dans le cadre de la responsabilité et de l'autorité générales de l'Etat, les directeurs des entreprises du secteur public voudront conserver, ou obtenir du gouvernement, l'autonomie la plus large possible pour les questions de personnel. Conscients d'avoir les mêmes intérêts que les directeurs des entreprises privées, particulièrement dans le domaine des relations professionnelles, et désireux d'obtenir une certaine solidarité entre employeurs avant d'affronter les syndicats à la table de négociation, les chefs d'entreprise du secteur public seront ainsi fortement incités à adhérer aux organisations patronales, ou du moins à collaborer avec elles. A l'heure actuelle, ces organisations adoptent, à l'égard des entreprises d'Etat, des attitudes diverses. Dans certains pays comme l'Ethiopie, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Kenya, le Royaume-Uni et la Tanzanie, les entreprises du secteur public font partie des associations générales d'employeurs; dans d'autres (l'Italie notamment), elles sont affiliées à des organisations distinctes. Ailleurs, au Nigéria par exemple, les sociétés d'Etat ne sont admises au sein des groupements patronaux que comme membres associés et dans quelques pays, comme la République fédérale d'Allemagne et la Malaisie, elles n'y appartiennent pas. Dans certains cas, elles y sont admises à condition d'être administrées conformément aux règles d'une gestion commerciale normale, critère qui a été retenu en particulier par la Fédération des employeurs de Singapour.

Il est hors de doute que l'adhésion des entreprises du secteur public aux organisations d'employeurs facilite l'élaboration, par ceux-ci, d'une politique et d'une conception communes en ce qui concerne les relations professionnelles, et permet d'éviter la concurrence entre les deux secteurs en matière de main-d'œuvre. On y parvient le mieux dans les cas où les entreprises, tant publiques que privées, appartiennent à une organisation d'employeurs qui mène, au nom

de ses membres, les négociations sur les salaires et les conditions de travail pour toute une branche d'activité. D'un autre côté, l'adhésion des entreprises publiques aux organisations patronales ne saurait manquer d'exercer une influence différente sur la politique de ces organisations, qui ne seront plus les porte-parole d'une seule forme d'activité économique, à savoir l'entreprise privée. Cette question sera sans doute l'une des plus importantes qui se poseront aux organisations d'employeurs dans les années à venir, mais il est évidemment impossible de dire comment elle sera résolue.

L'essor du syndicalisme dans le secteur public

Il est indubitable que le mouvement syndical va se développer parmi les salariés du secteur public. D'ailleurs, une tendance en ce sens est déjà perceptible dans l'administration. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis les effectifs syndicaux du secteur public augmentent rapidement depuis quelque temps, alors que le syndicalisme demeure à peu près stationnaire dans le secteur privé. Dans de nombreux pays, les syndicats sont souvent plus agressifs et plus engagés dans le secteur public que dans le secteur privé. On en a des exemples récents avec les grèves d'enseignants en Suède, de cheminots en Inde, de contrôleurs de la navigation aérienne et d'autres salariés du secteur public en République fédérale d'Allemagne, de postiers et d'éboueurs aux Etats-Unis, de mineurs au Royaume-Uni et en France, et des employés de diverses compagnies d'Etat au Japon. Ces arrêts du travail ont été souvent marqués par un climat passionnel et le durcissement des positions de part et d'autre.
Pour le mouvement syndical, les problèmes viendront surtout de l'accroissement des effectifs syndicaux parmi les travailleurs non manuels du secteur, spécialement les fonctionnaires. Dans quelques pays, les agents de la fonction publique et les travailleurs du secteur privé ont des organisations distinctes. Dans d'autres, ils peuvent adhérer au même syndicat que leurs collègues du secteur privé. En 1973, la Confédération nationale des syndicats danois (LO) et la Fédération danoise des organisations de fonctionnaires et d'employés (FTF) ont conclu un accord visant à encourager les agents de la fonction publique à se syndiquer et séparant nettement les procédures d'admission à chacune des deux associations professionnelles. Dans quelques cas, certains grands services publics, comme les postes ou les chemins de fer, ont leur propre syndicat. Le renforcement du syndicalisme dans le secteur public, notamment parmi le personnel non manuel, et son influence grandissante sur la politique syndicale générale vont à coup sûr provoquer des tensions au sein du mouvement. Les syndicats devront donc créer un appareil et des structures, et mettre au point un système interne de délibération pour concilier leur objectif primordial, qui est d'obtenir la

solidarité générale des travailleurs, avec les intérêts plus particuliers des agents de la fonction publique et de certains groupes d'employés de l'Etat qui sont traditionnellement très attachés à un statut et à des privilèges qui leur appartiennent en propre. La ligne de démarcation qui subsiste dans certains pays entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public devrait cependant s'atténuer à la longue et peut-être même, pour la plupart des catégories de fonctionnaires, disparaître complètement. Nous reviendrons plus loin sur cette éventualité.

Parmi les problèmes qui se posent déjà aux syndicats, mais qui prendront très certainement une plus grande acuité, il faut mentionner la nécessité de créer des mécanismes efficaces pour résoudre les difficultés des travailleurs sur le plan de l'entreprise, de l'établissement, du service, du bureau ou de l'atelier. Ce besoin, qui se fait sentir dans les trois catégories d'emplois du secteur public, procède d'une réaction naturelle devant une certaine décentralisation des décisions en matière de gestion et la délégation de cette responsabilité, pour ce qui est de diverses questions touchant la main-d'œuvre, à des échelons inférieurs. Dans quelques pays, où c'est une caractéristique générale du système de relations professionnelles, les intérêts des travailleurs, au niveau de l'établissement ou de l'unité administrative, sont pris en charge par des conseils ouvriers, des comités d'entreprise, des délégués et des conseils du personnel, ou par d'autres organes similaires dont les membres sont élus par les travailleurs, sans considération d'affiliation syndicale. Dans ces pays, les syndicats s'efforcent d'asseoir et de renforcer leur influence sur ces organes électifs ou d'agir directement sur les responsables de la direction à ces niveaux. Sans aucun doute, les syndicats tenteront d'empêcher que les conseils d'entreprise et autres représentants du personnel ne fassent concurrence au mouvement syndical.

A l'évidence, il est possible de résoudre ce problème de diverses façons. Chaque pays choisira nécessairement sa propre solution, qui sera déterminée dans une large mesure par la situation prévalant dans l'activité économique en général. Le problème sera particulièrement délicat dans les pays où les travailleurs exercent une forte pression en vue de participer aux décisions dans l'entreprise.

La participation des travailleurs

Nous ne nous étendrons pas sur la question de la participation des travailleurs dans l'entreprise, qui constitue aujourd'hui un sujet d'une brûlante actualité, l'un des grands thèmes des relations professionnelles. L'idée de la participation, qui fait partout son chemin – si différentes qu'en soient les modalités selon les pays, les branches d'activité et les entreprises – englobe la consultation, la discussion,

la négociation collective et la représentation des travailleurs aux divers organes d'administration ou de surveillance.
Dans le secteur public, le courant qui se dessine en faveur de la participation des salariés est, pour l'essentiel, le même que dans le secteur privé, mais sur un point – la délégation de représentants du personnel aux conseils de surveillance ou d'administration – le premier va plus loin que le second. Bien que, dans l'industrie privée, de notables progrès aient été accomplis récemment en ce qui concerne le renforcement du système de représentation des travailleurs au sein de tels organes (comme en République fédérale d'Allemagne) ou l'instauration de cette pratique (dans plusieurs Etats dont le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède), ce n'est encore que dans un nombre relativement restreint de pays que la législation traite de cette représentation. En revanche, la présence de membres travailleurs dans les conseils des services d'intérêt public ou des entreprises nationalisées est déjà chose assez courante et assez bien établie. A titre d'exemple, il nous suffira de mentionner la représentation du personnel dans les commissions des chemins de fer de l'Etat en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, en France, au Mexique, au Nigéria, en Suisse, etc.
Le mode d'élection ou de nomination de ces représentants suscite de larges controverses. Ainsi, en Inde, le gouvernement et la Commission parlementaire des entreprises publiques sont très divisés sur la question de savoir si les représentants du personnel dans les organes d'administration de ces entreprises doivent être élus par les travailleurs ou désignés par le ministère compétent. Au Royaume-Uni, les représentants du personnel appelés à siéger aux conseils des entreprises nationalisées, dont les charbonnages et les aciéries, devaient, dans le passé, démissionner de leur syndicat et même rompre leurs relations avec lui. Or le Congrès des syndicats demande aujourd'hui que ces organes comprennent des représentants syndicaux ès qualités. En France, où, dans les conseils des entreprises publiques, un tiers des sièges sont réservés aux représentants du personnel, ceux-ci sont nommés directement par les syndicats pour faire partie des conseils d'administration des Houillères de Bassin et des services de distribution de l'Electricité et gaz de France, alors que, pour les organes de gestion de caractère national, ils sont nommés par le ministre, qui les choisit sur une liste présentée par les syndicats.
On peut s'attendre que, dans les diverses branches du secteur public, les salariés demanderont de plus en plus à être représentés dans les conseils d'administration ou de surveillance, puisque – du moins à ce que nous pensons – le secteur lui-même est appelé à se développer et que, par conséquent, la participation des travailleurs aux décisions ira s'intensifiant.

La négociation collective

L'exécutif n'a jamais accepté de bon gré l'idée, et surtout le fait, de partager son pouvoir de fixer les traitements, les salaires et les conditions d'emploi dans le secteur public, si ce n'est avec le parlement. Investi en effet d'un pouvoir souverain, le gouvernement ne répond de ses actes que devant l'électorat et il assume en dernier ressort une responsabilité inaliénable, si bien qu'il lui est impossible, ou du moins fort difficile, de déléguer une partie de son pouvoir de décision à un organisme ou à un service de l'administration quel qu'il soit. Ce qui est en jeu ici, c'est la compatibilité ou l'incompatibilité de la notion de négociation collective avec celle des pouvoirs de décision de l'exécutif. Le dilemme est évident: comment le gouvernement qui, dans le pays, est revêtu de l'autorité suprême, souvent par des élections démocratiques, peut-il faire fonction d'employeur et renoncer du même coup à une partie de sa souveraineté aux fins de négociations où il lui faut traiter *sur un pied d'égalité* avec les représentants de ses employés? Toutefois, bien des pays ont trouvé une solution heureuse à ce dilemme, comme en témoigne la façon dont les syndicats du secteur public y ont été associés à des décisions touchant les rémunérations et les conditions d'emploi, sans que l'Etat ait pour autant abdiqué sa responsabilité finale.
Les divers problèmes qui se posent à cet égard ont été étudiés si souvent, et si minutieusement, qu'il est superflu d'y revenir. Il nous faut examiner, en revanche, si la négociation collective, d'ores et déjà très courante dans le secteur privé, est aussi appelée à se développer dans le secteur public. Là encore, il sera utile de considérer séparément chacune des trois grandes catégories d'emplois, mais cette fois-ci dans un ordre différent.

Les entreprises industrielles ou autres appartenant à l'Etat

C'est dans le cas des entreprises commerciales ou industrielles d'Etat, qui se trouvent généralement soumises à un contrôle officiel assez lâche et sont, en fait, souvent gérées à peu près comme des affaires privées, que la négociation collective soulève le moins de difficultés. Dans bien des entreprises de ce genre, situées dans un grand nombre de pays, la négociation collective est devenue une pratique généralement acceptée, et il n'y a guère de différences à cet égard entre les deux secteurs. Par exemple, la procédure de négociation collective à la Régie nationale des usines Renault est pareille à celle qui est en usage dans les établissements privés Citroën ou Peugeot. La négociation collective dans les entreprises publiques suppose évidemment que l'Etat, en tant que propriétaire direct ou actionnaire unique ou majoritaire, doit laisser à la direction les coudées franches pour traiter avec les syndicats représentant les salariés.

La situation n'est parfois pas tout à fait semblable quand une entreprise d'Etat non seulement est elle-même de très grandes dimensions, mais englobe l'ensemble ou la majeure partie d'une branche d'activité. Ainsi, les négociations collectives ne peuvent être en tout point identiques à celles du secteur privé quand elles se déroulent dans les houillères et les aciéries du Royaume-Uni qui sont propriété de l'Etat, les entreprises italiennes appartenant aux groupes IRI ou ENI, les Charbonnages de France ou les entreprises publiques de l'Inde. Quel que puisse être le degré d'indépendance d'un conseil d'administration à l'égard du contrôle ou de la surveillance de l'Etat, celui-ci ne saurait renoncer à la responsabilité qui lui incombe en dernier ressort en tant que représentant du propriétaire, c'est-à-dire la collectivité tout entière. Aussi, dans cette branche du secteur public de l'emploi, la négociation collective peut-elle devenir avant tout une affaire entre les syndicats et l'Etat, la direction de l'entreprise nationalisée jouant alors un rôle beaucoup plus modeste. En outre, si les positions se durcissent de part et d'autre, les négociations tournent forcément à l'épreuve de force politique, comme cela s'est produit au Royaume-Uni, où la grève déclenchée dans les charbonnages au début de 1974 a été directement à l'origine de nouvelles élections parlementaires. De façon générale, il semble que la négociation collective dans le secteur nationalisé prenne une extension toujours plus grande et que, dans de nombreux pays, on y voie de plus en plus le moyen le plus pratique de fixer les rémunérations et les conditions de travail.

(A suivre)