STRATÉGIES PATRONALES ET RELATIONS PROFESSIONNELLES DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'EXEMPLE DES CHEMINS DE FER BRITANNIQUES ET ESPAGNOLS (1)

*par Anthony Ferner**

Cet article s'appuie sur des recherches menées entre 1983 et 1986 sur les relations professionnelles actuelles dans les chemins de fer britanniques et espagnols. Elles ont été financées par l'ESRC, Economic and Social Research Council par l'intermédiaire de l'unité de recherche Industrial Relation Research Unit of the University of Warwick sur les relations professionnelles. Elles doivent beaucoup à la bonne centaine d'interviews en profondeur réalisée auprès de dirigeants des chemins de fer, de syndicalistes, de politiciens et de fonctionnaires des deux pays. Les interviews ont été complétées par des sources documentaires et, dans le cas de la Grande-Bretagne par des rapports officiels et gouvernementaux (2).

On traitera dans cet article des conséquences de l'appartenance des entreprises publiques à la sphère d'État. Elles fonctionnent en effet au cœur d'un réseau de relations et de tensions politiques. Nous avançons ici que les « contingences politiques » auxquelles sont soumises les entreprises publiques, si elles accroissent l'autonomie de leur direction par rapport aux « contraintes du marché », leur en imposent d'autres, imprimant ainsi leur marque sur le contenu et sur le style de la stratégie patronale. Notre hypothèse est qu'en dépit de la montée de l'exigence de « rentabilité » dans les entreprises publiques et de l'incitation pour leurs dirigeants, à reproduire les pratiques et les valeurs du privé, leurs stratégies de relations professionnelles continuent d'être façonnées de façon intime et complexe par leurs liens avec l'appareil politique.

Nous présentons les données comparées d'une étude sur les chemins de fer britanniques et espagnols. Il s'agit d'abord de mettre à jour quelques caractéristiques de la stratégie des relations professionnelles dans ce contexte ; de pointer ensuite les variations qui résultent des relations qu'entretiennent les entreprises avec l'État selon le régime politique en vigueur.

L'ENTREPRISE PUBLIQUE : CONTRÔLE POLITIQUE ET AUTONOMIE RELATIVE

L'influence de l'appareil politique sur les stratégies patronales d'entreprises du secteur privé a été démontrée dans des études comme celle de Jones (1985) sur l'industrie aérospatiale en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Le rôle de l'État peut s'étendre bien au-delà de la formulation et du contrôle des règles qui gouvernent la concurrence et le jeu du marché. L'État peut agir sur la politique de produit et les méthodes de production d'entreprises appartenant à des secteurs sensibles, par exemple la défense et les industries qui lui sont liées. Mais l'on peut s'attendre à ce que plus un secteur est éloigné de toute relation économique directe à l'État, plus cette influence diminue.

(*) Chercheur, Industrial Relations Research Unit de l'Université de Warwick.

Traduction : Isabelle CORONE.

(1) Cet article paraîtra dans une version légèrement différente dans l'ouvrage de S. Tolliday et J. Zeitlin (éditeurs) : *The power to manage ? Employers and industrial relations in historical and comparative perspective,* Cambridge University Press, 1988.

(2) Des comptes-rendus de ces recherches ont été publiés in Ferner, 1985, 1987 a, 1987 b.

Au contraire, dans l'entreprise publique, l'engagement de l'État est une caractéristique fondamentale. La relation État-entreprise *« ne peut être traitée comme un cas particulier des relations étroites que nombre de grandes compagnies privées ont avec le gouvernement »* (Grant, 1987). L'influence politique y est officielle, répandue, institutionnalisée. Les objectifs de l'entreprise sont déterminés, et fréquemment redéfinis, à travers le débat politique, et ses activités sont soumises à différents degrés de contrôle politique. L'État dispose à son égard de pouvoirs de coercition qui, même imparfaits, ne lui sont pas accessibles dans ses rapports avec les firmes privées. Il est caractéristique des entreprises publiques qu'elles soient confrontées à des objectifs multiples et changeants qui reflètent la variété des tâches et des missions incombant aux pouvoirs publics. Il ne s'agit pas seulement de fournir des produits ou des services essentiels ; il faut également satisfaire à la poursuite d'objectifs tels que le contrôle des dépenses publiques et de l'inflation, la réorganisation industrielle, la politique de l'emploi... sans parler de préoccupations plus qualitatives touchant au maintien de la paix sociale.

Les objectifs assignés aux entreprises publiques par l'État leur procure un cadre définissant limites et possibilités d'une politique de relations professionnelles. Au niveau de la société en général, la confrontation des intérêts des différents groupes sociaux se reflète dans la structure même des institutions politiques, y compris dans les entreprises publiques. En Grande-Bretagne par exemple, les aspirations des travaillistes ont fini par s'incarner sous forme institutionnelle dans les industries nationalisées. Ainsi, dans les dispositions réglementaires qui furent prises lors des nationalisations de l'après-guerre pour mettre en place des mécanismes de consultation et de négociation collective (Chester, 1975) reflètent-elles les préoccupations du mouvement travailliste.

Au-delà de ces caractéristiques durables et presque structurelles des entreprises publiques, les relations professionnelles ont joué un rôle essentiel au niveau des objectifs politiques à court terme des différents gouvernements. Les salaires font traditionnellement l'objet de fréquentes interventions ainsi que d'autres enjeux tels que l'emploi et les licenciements, l'organisation du travail et les conflits ou les grèves. Du fait de leur taille, de leur prééminence économique et politique et de leur prédisposition aux influences politiques, les entreprises publiques ont souvent été les premières à faire les frais de certaines décisions économiques de portée générale, sur le contrôle des salaires et des prix par exemple. De plus, elles ont à maintes reprises fait l'objet d'interventions politiques, souvent officieuses, et demeurées secrètes, en ce qui concerne les relations professionnelles. De telles interventions, qui témoignent de la diversité et de la versatilité des objectifs gouvernementaux, sapent souvent la cohérence des politiques sociales élaborées par la direction.

Les problèmes rencontrés par la direction peuvent encore s'amplifier par la capacité des syndicats du secteur public à mobiliser leur propres appuis politiques. Le gouvernement devenant partie prenante des relations professionnelles dans l'entreprise, les syndicats tentent de l'influencer tout comme ils le font pour la direction de l'entreprise. C'est ainsi que l'on peut aboutir à des négociations tripartites entre la direction, les syndicats et le gouvernement.

Les entreprises publiques ont cependant une marge de manœuvre que leur accordent les autorités politiques. De plus, les objectifs émanent des différentes sphères de l'appareil d'État et sont variables et contradictoires ; la direction a le loisir de manœuvrer parmi des demandes concurrentes et de jouer les unes contre les autres. Enfin les entreprises publiques ont leur propre pouvoir de négociation et peuvent mobiliser des appuis en faveur de leurs objectifs en faisant alliance avec les syndicats, les associations de consommateurs et autres groupes de pression (3).

La conséquence de ce contre-pouvoir des entreprises publiques fait que le contrôle exercé par les autorités est négocié plutôt qu'imposé. Cependant, de telles négociations, tout en accroissant la liberté de manœuvre de la direction de l'entreprise, peuvent faire perdre beaucoup de sa cohérence à sa politique de relations professionnelles. Ainsi le gouvernement exigera de la direction des concessions en matière de réforme de l'organisation du travail en échange de l'approbation de nouveaux investissements (nous présentons plus loin un exemple de ce cas). Ces concessions peuvent là aussi nuire à la cohérence de la politique de relations professionnelles menée par la direction de l'entreprise.

LES STRATÉGIES DE RELATIONS PROFESSIONNELLES : LE «SCHÉMA TRADITIONNEL»

BRITISH RAIL (Les chemins de fer britanniques)

Les relations professionnelles dans les chemins de fer britanniques (4) faisaient traditionnelle-

(3) cf pour l'exemple donné Dudley et Richardson, 1984.

(4) Quand les chemins de fer nationalisés commencèrent à fonctionner comme tels en 1948, ils étaient dirigés par un Comité exécutif des chemins de fer (Railways Executive) sous contrôle de la Commission des transports britanniques (British Transport Commission). En 1962 cette Commission fut remplacée par le Comité des transports britanniques (British Railways Board), qui couvrait également les transports maritimes, le transport routier des marchandises et des participations hôtelières, bien que celles-ci aient été peu à peu privatisées.

ment l'objet d'un vaste consensus. Comme dans les autres entreprises nationalisées, les syndicats à travers les procédures de consultation et de négociation avaient un statut reconnu. Des pans entiers de la vie de l'entreprise faisaient l'objet de règlements élaborés en commun plutôt que d'actes unilatéraux émanant de la direction. Les syndicats acquirent une influence très étendue sur pratiquement toutes les questions touchant à l'emploi et à l'organisation du travail. C'est ainsi par exemple que les conditions de travail des travailleurs manuels de Bristish Rail sont définies par de nombreux accords négociés séparément et remontant parfois jusqu'aux années 1920. Ils concernent les horaires, les tâches, les indemnités, les réductions sur les tarifs, la formation, la promotion, les mutations et les licenciements. L'attachement des deux parties, syndicats et direction, à un type de relations stable, contribua au maintien de relations professionnelles généralement pacifiques. Les grèves « officielles » sur une grande échelle étaient rares. Jusqu'aux années 80, il y eut une seule grève nationale importante conduite par le syndicat des conducteurs de trains, l'ASLEF (Associated Society of Locomotive Engineers and Fireman) en 1955. Les directions nationales des syndicats contrôlaient de très près les actions locales car elles étaient attentives à préserver la stabilité de leurs relations avec la direction, ce sur quoi reposait « l'alliance tacite » (Pendleton, 1986).

En dépit de l'étendue de l'influence syndicale, la négociation collective ne profitait guère, financièrement parlant, aux travailleurs de British Rail. Depuis le début des années 60 jusqu'à aujourd'hui les salaires des travailleurs manuels ont à peine atteint le niveau moyen de l'industrie en général. Ils ne dépassèrent nettement cette moyenne que pendant un court laps de temps, à la fin des années 60 et au milieu des années 70. Pour en arriver à ces médiocres niveaux de rémunération, les ouvriers de British Rail faisaient en moyenne deux fois plus d'heures supplémentaires que leurs homologues d'autres industries (5).

L'importance attachée au consensus par la direction de British Rail était liée à sa conception du chemin de fer comme service public avant tout et non comme entreprise commerciale. Le souci du fonctionnement quotidien du service prédominait, et l'on était très conscient du caractère éminemment « périssable » du produit fourni. Éviter les conflits devint donc l'une des règles de gestion.

L'une des tâches qui attendaient la direction opérationnelle était l'adaptation du réseau au progrès technique, et en particulier le remplacement des locomotives à vapeur par des machines diésel et électriques. Il fallait également s'adapter à la diminution de la demande de transports par rail. La direction joua le jeu et tenta d'associer les syndicats au changement. Entre 1950 et 1970 l'emploi dans les chemins de fer passa de 600 000 à 213 000 personnes. Cette réduction d'effectifs s'opéra sans trop de conflits ou de résistance de la part du personnel, grâce à une politique qui encourageait les départs volontaires, à une époque où l'expansion économique permettait encore de trouver facilement un nouvel emploi.

Pendant la majeure partie de la période qui a suivi la nationalisation, cette tactique d'évitement du conflit par la direction a reçu l'appui du courant politique dominant. Elle ne subit pratiquement pas de pressions pour l'amener à adopter une stratégie comportant davantage d'affrontements. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les deux grands partis mettaient l'accent sur la construction d'un consensus social. Les gouvernements conservateurs des années 50 étaient soucieux de ne pas apparaître comme représentants d'un parti dont la politique mènerait à la division et au conflit social. Aussi, sous l'égide de personnalités telles que Walter Monckton, leur politique sociale fut plutôt conciliante. Des considérations à court terme mais récurrentes, telles que l'imminence d'une élection générale ou l'approche des vacances, période sensible, rendaient politiquement opportun d'éviter la grève dans les services publics de première importance. C'est pourquoi on s'attacha à apaiser les conflits qui auraient pu entraîner une interruption nuisible au plan politique, des relations ferroviaires.

Cependant il existait une tension permanente, et même croissante au sein du gouvernement entre la volonté d'éviter toute interruption du service et la poursuite d'objectifs macro-économiques. Dans les années 60, la préoccupation grandissante des dirigeants politiques concernant la limitation des hausses de salaires et de prix, ainsi que le contrôle des dépenses publiques, se trouva encore accentuée dans le cas des chemins de fer de leur déficit chronique et croissant à partir du milieu des années 50. Aussi les gouvernements successifs durent-ils intervenir à maintes reprises auprès de la direction pour décider de la politique salariale et des normes de productivité, comme Gourvish, dans sa récente histoire des chemins de fer nationalisés en apporte très méthodiquement la preuve. Dans certains cas c'est le désir de paix sociale dans l'industrie qui prévalait, dans d'autres la détermination à limiter les dépenses publiques et à réduire les coûts salariaux. Parfois le gouvernement *« oscillait entre la résistance opiniâtre et une soudaine abdication »* (Gourvish 1986).

Un exemple des motifs incompatibles avec l'action du gouvernement nous est donné par l'intervention du Cabinet, l'hiver 1954, lors de la négociation sur les salaires qui suivit la menace des syndicats de déclencher la grève. Le gouvernement acceptait une hausse des salaires et, par voie de conséquence, une aide accrue de l'État aux chemins de fer. L'épisode se termina de façon

(5) Revue de Ministère de l'Emploi, Department of Employment Gazette.

très typique par la nomination d'une commission d'enquête (Cameron, 1955) destinée à donner une apparence de respectabilité au consentement du gouvernement.

Les liens étroits entre le mouvement syndical et le Parti travailliste devaient constituer un élément de complication supplémentaire pour les gouvernements travaillistes des années 60 et 70. Les syndicats des chemins de fer sont fréquemment parvenus à obtenir des interventions politiques sur certains enjeux alors même que le gouvernement mettait tous ses efforts à appliquer une politique des revenus. Un exemple en est donné par l'intervention d'Harold Wilson en 1975 dans la fixation des salaires (voir Bagwell, 1982 : p. 220-223). L'institution d'arbitrage de l'industrie, le Tribunal National du Personnel des Chemins de fer (6) avait recommandé une hausse de 27,5 % des salaires. Cela ne satisfaisait pas les syndicats, qui en appelèrent au gouvernement.

En fin de compte la « dernière offre » de British Rail fut une augmentation de 30 %. Les alliances politiques entre syndicats et travaillistes pouvaient cependant jouer dans les deux sens. Les travaillistes pouvaient en appeler aux intérêts supérieurs du mouvement travailliste afin d'obtenir des concessions des syndicats et d'éviter les conflits. En février 1966 par exemple, après que les ministres concernés aient échoué dans leur tentative d'obtenir de la National Union of Railwaymen de décommander un ordre de grève sur les salaires, Harold Wilson convoqua les chefs de la NUR. Après des heures de discussion, la direction du syndicat revint sur sa décision et annula le mot d'ordre de grève. Selon Bagwell, voici l'une des causes de ce revirement : Sydney Greene (le secrétaire général de la NUR) et d'autres membres du Comité exécutif souhaitaient avant tout éviter de « faire chavirer la barque » d'un gouvernement travailliste qui, bénéficiant d'une majorité fort étroite au Parlement, semblait bien se préparer à des élections générales. De fait, une fois le conflit réglé, le Premier Ministre considéra que « l'horizon » était suffisamment « dégagé » pour lancer un tel appel au pays (1982). Les interventions gouvernementales restreignaient beaucoup la liberté de manœuvre de la direction. De plus, elles affaiblissaient la cohérence interne de toute stratégie dirigeante quelle qu'elle soit. En effet les hésitations du gouvernement entre des objectifs incompatibles entraînaient vis-à-vis des chemins de fer des exigences contradictoires.

Et pourtant, l'ambivalence des intentions et des objectifs du gouvernement a parfois permis à la direction d'échapper à des pressions politiques qui auraient mis en péril « l'alliance tacite » avec les syndicats et lui a donné des marges d'initiative. L'exemple en est donné par les accords « Salaires et Efficacité » de 1968 et 1969. Il s'agissait de négocier des augmentations de salaire contre des changements essentiels dans l'organisation du travail et la structure de classification (7). Cette initiative répondait à la décision prise en Conseil d'administration d'aborder le changement globalement et non de façon fragmentaire, en adoptant une véritable stratégie. Le succès dépendait d'un programme alternatif de hausse des salaires et d'amélioration de la productivité, conforté par une collaboration étroite avec les syndicats. Cette stratégie fut mise en œuvre par une nouvelle équipe de relations professionnelles conduite par un cadre du secteur privé, ce qui constituait une rupture avec la tradition des directeurs du personnel issus de la base qui avaient auparavant gravi tous les échelons de la hiérarchie depuis l'apprentissage du réseau en passant par les services d'exploitation.

RENFE (8) (les chemins de fer espagnols)

Le cas de l'Espagne est compliqué par la rupture radicale entre l'époque de Franco et la période de transition vers la démocratie qui débuta à sa mort en 1975. Malheureusement, la rareté des données et le manque d'investigations sur les chemins de fer pendant le franquisme rendent difficiles l'évaluation des stratégies de relations professionnelles avant 1976. Néanmoins, les contraintes politiques apparaissent clairement de même que la latitude permise aux relations professionnelles dans les chemins de fer.

Quand les nationalistes arrivèrent au pouvoir en Espagne après la guerre civile, les organisations de travailleurs furent systématiquement éliminées et les partisans de la cause républicaine firent l'objet d'une sévère répression. Il fut établi un système de syndicats « verticaux » inspiré des idées fascistes et très strictement contrôlé par le haut. A la RENFE des milliers de travailleurs perdirent leur emploi à la suite de purges. La position stratégique des chemins de fer, d'un point de vue militaire, que ce soit pour la défense nationale ou le contrôle de la population, ainsi que la puissance de l'organisation syndicale avant la guerre civile, conduisirent à une répression particulièrement féroce à la RENFE. Elle y dura plus longtemps que partout ailleurs.

La politique du personnel s'y focalisa sur le maintien d'une structure de répression et de contrôle de la main-d'œuvre : à la place de négociations collectives, il y eut manipulation des travailleurs par la hiérarchie du syndicat vertical ; le maintien de la discipline fut assuré par la police des chemin de fer (une branche de la « guardia civil ») et la menace implicite de militarisation des employés, déjà assujettis à un règlement et à une discipline quasi-militaires. Cet impitoyable système de contrôle était assorti, par moments, d'une politique de paternalisme bienveillant qui donnait

(6) The Railway Staff National Tribunal.

(7) Voir Bagwell, 1982 : chapitres 5-6 ; McLeod, 1970 ; Gourvish, 1986 : chapitre 12.

(8) Red Nacional de Ferrocarriles Españoles.

aux travailleurs de la RENFE des avantages sociaux tels que l'accès aux magasins d'entreprise, des bourses pour les enfants et des aides aux logements.

Compte-tenu de la permanence de l'intérêt porté par les militaires aux chemins de fer, la direction de la RENFE n'avait guère de stratégie de rechange. Pendant les années 60, sous la pression de la croissance économique, on avait assisté dans les branches espagnoles de grandes entreprises étrangères à l'extension d'une forme de négociation collective sous contrôle de l'État. Celle-ci favorisa la reconnaissance de fait d'organisations locales indépendantes non-officielles comme les commissions d'ouvriers. Mais dans l'ensemble cette évolution ne toucha pas la RENFE. Les salaires et les conditions de travail du personnel de la RENFE ainsi que le fonctionnement des chemins de fer continuèrent d'être soumis aux règlements du ministère du Travail.

Si les possibilités d'une politique du personnel autonome y étaient très limitées, il semble pourtant qu'une étroite marge de manœuvre ait été laissée à la direction. Quelques indications laissent supposer en effet que la direction aurait manipulé les éléments entrant dans le calcul des rémunérations afin d'apporter une compensation au gel des salaires des années 60, soulageant ainsi les tensions qui ne pouvaient s'exprimer par la négociation collective (9).

La mort de Franco et la transition vers la démocratie à partir de 1976, apportèrent un changement radical. La priorité des gouvernements, après les élections de 1977, fut de rétablir le fonctionnement d'institutions démocratiques de base. Les syndicats se virent restituer leurs droits et leurs libertés.

Ainsi la stratégie fut, au départ, une réponse à la RENFE, la vieille garde compromise avec les syndicats verticaux et le conseil d'entreprise était discréditée mais conservait une autorité formelle tandis que les véritables représentants indépendants du personnel, qui faisaient tout juste leur apparition, n'avaient pas de statut officiel.

Progressivement, des relations professionnelles démocratiques se rétablirent. Dans de vastes secteurs de la vie de l'entreprise, édit du Ministère et prérogative de la direction furent remplacés par une réglementation résultant de la négociation collective nouvellement créée. C'est ainsi que les syndicats négocièrent des accords très larges sur la promotion, les équipes, le roulement et, bien sûr les salaires et les conditions de travail. Ils acquirent ainsi sur le fonctionnement quotidien des chemins de fer une influence comparable à celle de leurs homologues britanniques. Il y eut une hausse rapide des salaires réels entre 1976 et 1983, et les effectifs augmentèrent de plusieurs milliers, en partie pour compenser la réduction du temps de travail. Cependant, comme en Grande-Bretagne, les revenus des ouvriers du rail restaient au début des années 80 inférieurs à la moyenne, surtout pour les travailleurs manuels non qualifiés et les employés.

La RENFE, en tant qu'entreprise employant le plus de personnel en Espagne, mais aussi en tant que symbole de la répression franquiste, devint le modèle à suivre pour rétablir la négociation collective et les droits des syndicats. Ses tentatives heureuses pour parvenir à un accord d'ensemble avec ses syndicats et éviter tout conflit industriel sérieux, jouaient un rôle exemplaire, encouragé par le gouvernement. La peur des affrontements dans une entreprise de cette taille entraînait une grande tolérance pour les exigences syndicales et comme, en Grande-Bretagne, l'intervention des pouvoirs publics pour prévenir tout conflit.
En 1979, par exemple, les directives que s'était fixé le gouvernement concernant les hausses de salaires dans les entreprises publiques, furent modifiées pour faciliter un accord.

Cependant, comme en Grande-Bretagne, les préoccupations du gouvernement concernant l'inflation et le déficit croissant des chemins de fer l'amenaient également à faire de constants efforts pour maîtriser les salaires. Généralement, l'entreprise ne pouvait faire d'offre sans avoir obtenu auparavant l'accord préalable du gouvernement.

Aussi la liberté de manœuvre de la direction était-elle limitée. Comme à British Rail la cohérence de la politique salariale fut à maintes reprises mise à mal par une intervention du gouvernement. Mais la mise en place d'une relation de coopération suivie avec les syndicats, — était, elle, compatible avec les préoccupations politiques des gouvernements de la période de transition. Le conflit entre les acteurs prit la forme quasi-institutionnelle d'une grève limitée et presque rituelle qui accompagnait les négociations les plus importantes sur les salaires et les conditions de travail.

La RENFE se montrait d'autant plus sensible au pouvoir politique que le degré de « politisation » de ses dirigeants, surtout aux échelons supérieurs, était élevé. En Grande-Bretagne le concept d'entreprise publique avait été forgé autour des idées de Morrison sur une relation où le conseil d'administration avait une marge de manœuvre avec le Ministre responsable. En principe, le conseil recevait ses « ordres de marche » du Ministre, puis on lui laissait faire son travail de direction. On estimait que diriger relève d'une compétence technique et professionnelle (cf. e.g. Burrage, 1973). En Espagne, les nominations dans

(9) Voir Ferner et Fina, 1988. Il existe des preuves que les tentatives des groupes « d'opposition » pour s'organiser et acquérir de l'influence à la RENFE eurent bien un effet indirect sur la direction et permirent l'obtention de certaines concessions par le biais des « conseils d'entreprise » officiels (jurado de empresa). Au sujet des activités d'opposition sur le lieu de travail, voir Bulnes, 1967 ; Martino, 1980.

les entreprises publiques se faisaient depuis longtemps suivant des lois politiques (Medhurst, 1973 ; Beltrán, 1977). Sous Franco, les postes dans les entreprises publiques étaient utilisés comme source de protection et moyen de contrôle, et cette pratique se poursuivit à la restauration de la démocratie. A la RENFE, plusieurs cadres supérieurs jouèrent un rôle actif dans le parti au pouvoir, l'Union Centro Democrático (UCD) et il y eut d'importants échanges de personnel entre l'entreprise et les cabinets ministériels (10). La RENFE devint célèbre comme « tremplin » politique, ce qui est peu favorable à la poursuite d'objectifs à long terme.

L'OBJECTIF DE RENTABILITÉ

A partir du milieu des années 1970, les « contingences politiques » auxquelles étaient confrontés les chemins de fer dans les deux pays se transformèrent profondément. L'émergence de la crise économique amena les gouvernements à se préoccuper de la croissance des dépenses publiques et du déficit du secteur public, (Heald, 1983). Ceci a donné naissance, en Grande-Bretagne et en Espagne comme ailleurs, à des programmes politiques basés sur la réduction de la croissance du secteur public et la redéfinition de son rôle.

Les chemins de fer qui font le plus appel à l'État pour leur financement se trouvèrent sur le devant de la scène, bénéficiant de subventions permanentes à ce que l'on a appelé les « obligations de service public » Public service obligations ou (PSO) afin que des réseaux ferroviaires complets puissent continuer de fonctionner. Par ailleurs, pour limiter le montant des subventions on leur demanda alors un meilleur rendement et on définit le plus strictement possible les limites de la part subventionnée du trafic ferroviaire.

• **En Grande-Bretagne,** la British Rail dut faire face à un contrôle accru de son financement externe et rechercher la rentabilité commerciale pour le réseau InterCity et le transport des marchandises alors même que la réglementation du transport routier des voyageurs était assouplie. Le gouvernement fixa des objectifs extrêmement rigoureux pour réduire la subvention aux « obligations de service public ». De 990 millions de livres en 1982 (en valeur 1987) cette subvention n'atteignait plus que 786 millions de livres (en baisse de 20 %) en 1986-87, et l'objectif est de la faire descendre à 550 millions de livres en 1990, soit une baisse supplémentaire de 30 %.

• **En Espagne,** ce n'est qu'en 1982, avec l'élection d'un gouvernement socialiste PSOE (Partido Socialista Obrero Español) — une fois les institutions établies de façon suffisamment solides — que l'on s'attaqua au déficit des entreprises publiques. Le déficit de la RENFE avait été multiplié par plus de douze entre 1973 et 1982, passant de 0,16 % à environ 1 % du P.I.B. Elle fut l'une des premières entreprises publiques à signer un « contrat de programme » à la française. Celui-ci fixait comme objectifs de trouver de nouveaux marchés, d'accroître la productivité, et de réduire les effectifs (11).

Ainsi dans les deux pays, quoiqu'un peu plus tard en Espagne, le contexte politique conduisit les dirigeants des chemins de fer à adopter des politiques commercialement plus rentables et une gestion censée ressembler à celle du secteur privé. La politique de relations professionnelles telle qu'elle était pratiquée, avec l'importance donnée au consensus allait se ressentir de l'accent mis sur les coûts, le rendement financier, la productivité et une compétitivité accrue.

RENTABILITÉ ET RELATIONS PROFESSIONNELLES A BRITISH RAIL

Dans ce nouveau contexte politique, quelle liberté de manœuvre British Rail allait-elle pouvoir conserver ? British Rail tenta de s'adapter tout en maintenant ses traditions de coopération dans les relations professionnelles. La direction mit l'accent sur le progrès par consentement mutuel plutôt que par affrontement et se mit à évoquer « l'alliance sociale de la communauté du rail » (BRB, 1977). Elle acceptait qu'il y ait un prix à payer pour réussir à coopérer, et estimait que les aspirations des syndicats à de meilleurs salaires et à de meilleures conditions de travail devraient être prises en considération.

L'apogée de la stratégie du changement par la coopération fut l'initiative de la « Charte du changement » en 1981-1982. Les premières manifestations de la récession en 1980 portaient sérieusement atteinte aux résultats financiers de British Rail et réduisaient ses chances de faire accepter le changement par les syndicats. L'idée de la « Charte » était que syndicats et direction, s'étant mis d'accord sur un programme de rationalisations et de changements dans les méthodes de travail, iraient ensuite quérir l'aide du gouvernement. Les partenaires devaient obtenir du

(10) En Espagne, un grand nombre de postes de haut niveau dans les ministères, tel celui de directeur général, font l'objet de nominations politiques et changent de titulaire à chaque nouveau changement de gouvernement.

(11) Bien que par la suite le déficit total de la RENFE ait été quelque peu réduit, l'impact précis des mesures gouvernementales est difficile à estimer en raison des fréquents changements de définitions comptables (par exemple le transfert de certaines dépenses du compte de capital au compte de fonctionnement).

Ministre des Transports son soutien à un investissement plus élevé et des concessions sur la subvention pour « obligations de service public ».

La tentative n'eut pas de succès et marqua l'échec de la stratégie de coopération. Le climat politique n'était décidément plus à cette sorte d'« échange politique tripartite ». Le Ministre des Transports et son successeur montrèrent un intérêt pour l'idée d'une « Charte », mais ils rencontrèrent deux obstacles au gouvernement : méfiance envers le rail et opposition aux coûts de la « Charte ». De façon plus fondamentale, la poussée de la politique conservatrice allait vers l'affaiblissement du pouvoir des syndicats, en particulier dans le secteur public, et obligeait ainsi les directions d'entreprises publiques à affirmer leurs prérogatives. C'est de la notion même de participation syndicale à une négociation politique que se défiait le gouvernement.

C'était la fin de la politique du consensus. Les syndicats, déçus par l'absence de réponse du gouvernement, devinrent moins disposés à s'adapter au changement. Lorsque le gouvernement fit savoir qu'il appuierait le programme d'électrification à condition de transformer les méthodes de travail, la direction entendit bien que, pour continuer à être soutenue politiquement, elle devrait faire adopter les changements coûte que coûte, même si cela devait se faire en opposition avec les syndicats.

Ce changement de stratégie trouva sa démonstration dans la grève de 1982 sur le système de roulement flexible (12). C'était le premier conflit national important dans les chemins de fer depuis presque trente ans. La question du système de roulement flexible était pour le gouvernement un test de la volonté de la direction, de faire valoir ses prérogatives et de s'attaquer aux méthodes de travail « inefficaces ». L'affrontement avec l'ASLEF devint pour la direction, un moyen de faire apprécier aux autorités politiques sa fermeté dans la recherche d'une plus grande efficacité. Bien que le conflit sur le système de roulement flexible ait coûté très cher pour de minces économies, et ait sans doute peu contribué à développer la flexibilité (Ferner, 1985 ; Pendleton, 1986), la direction de British Rail avait de toute évidence calculé que le prix à payer en valait la peine car il assurait un soutien politique dans un contexte de plus en plus hostile. Cette tactique porta ses fruits en 1984 quand le Ministre des Transports accepta les plans de British Rail pour l'électrification de la ligne principale de la côte Est. Par la suite, de nombreux plans d'amélioration de la productivité entraînant des changements de l'organisation du travail jusqu'alors jugés impraticables en raison de l'opposition syndicale, purent enfin être inscrits à l'ordre du jour.

Fait plus significatif, la direction n'était plus aussi ferme par la traditionnelle réticence du gouvernement vis-à-vis de l'interruption d'un grand service public. Le gouvernement conservateur avait transformé avec succès les « règles du jeu » en exploitant le sentiment anti-syndical dans l'opinion. « Tenir tête aux syndicats » plutôt que favoriser la résolution pacifique des conflits devint une vertu politique capitale. Par ailleurs, l'impact des grèves avait été réduit par la mise sur pied de plans d'urgences et la disponibilité plus grande de transports concurrents. Pendant le conflit de 1982, et pendant celui de 1985 avec la NUR sur la conduite des trains par un seul conducteur, la direction avait l'assurance de ne pas être contrainte par le gouvernement d'éviter le conflit.

Cette nouvelle approche des relations professionnelles reflétait également la revalorisation de la stratégie commerciale de British Rail. L'innovation la plus importante fut l'instauration en 1982 de la direction par « secteur commercial ». Ce système remplaçait l'ancienne direction fonctionnelle par des services commerciaux responsables de leurs propres résultats financiers : InterCity, la province, Londres et le Sud-Est, le transport des marchandises et les expéditions.

Cette stratégie commerciale obligeait à plus de souplesse et libéra les forces internes favorables au changement dans les relations professionnelles. Des obstacles de taille subsistaient pourtant. Il n'était pas possible de provoquer des conflits à maintes reprises avec les syndicats, c'est ce qui explique la lenteur du rythme du changement, même après la défaite de l'ASLEF en 1982. Il était indispensable pour faire fonctionner les chemins de fer de s'assurer d'un minimum de coopération de la part du personnel.

Les changements constants d'objectifs gouvernementaux, qui se perpétuaient, constituaient un autre frein. Bien qu'acceptant l'affrontement, le gouvernement voulait tout de même garder la maîtrise de l'interruption du service public et quand il estimait une grève inopportune, la direction de British Rail n'était pas libre d'utiliser la menace du conflit pour faire accepter des évolutions. Ainsi, pendant la grève des mineurs, les conservateurs évitèrent un deuxième conflit et British Rail ne fut pas en mesure d'associer des changements dans les méthodes de travail à une hausse des salaires (13). Enfin, dernière difficulté, British Rail devait continuer à tenir compte des circonstances politiques.

Le conflit sur le système de roulement flexible par exemple, servit au gouvernement à démontrer qu'un changement de taille était intervenu dans

(12) Il s'agit de l'introduction des variations de la durée de la journée de travail et de la répartition des heures pour les conducteurs de train. La journée peut aller de 7 h à 9 h et démarrer à différents moments du jour et de la nuit suivant les nécessités du service.

(13) Voir la *Transport Review*,22 juin 1984, p. 1.

les règles du jeu des relations professionnelles dans le secteur public. Le même conflit symbolisa l'engagement du gouvernement dans la lutte contre les méthodes de travail « inefficaces ».

RENTABILITÉ ET RELATIONS PROFESSIONNELLES A LA RENFE

Les pressions politiques sur les chemins de fer espagnols étaient différentes, par certains côtés plus fortes et plus directes. Le contrat de programme de 1984 définissait des objectifs financiers mais concernait aussi des aspects des relations professionnelles. De 75 000 personnes en 1983, les effectifs devaient diminuer de 5 000 personnes en trois ans ; les hausses de salaires et l'augmentation des coûts liés au personnel seraient très limités ; enfin l'on attendait de la direction qu'elle négocie avec les syndicats des modifications dans les méthodes de travail et la réduction de certains avantages sociaux. Même si la plupart de ces mesures figuraient déjà dans les plans de la direction, le contrat leur conférait valeur d'engagement public, ce qui réduirait la liberté de manœuvre de la direction. La négociation de la convention collective de 1984 montra le nouveau style de relations professionnelles. Pour la première fois, la direction avança des contre-propositions visant à instaurer plus de souplesse de recrutement, de formation, de promotion et d'organisation du travail.

En pratique cependant, la direction de la RENFE n'était pas libre de mettre en œuvre le « grand affrontement réformateur » (Ferner et Terry, 1985) car même après l'élection du gouvernement PSOE en 1982, le souci d'éviter des conflits à grande échelle prévalait toujours. Au contraire de British Rail en 1982 et en 1985, la RENFE ne pouvait imposer un affrontement aux conditions qu'elle souhaitait. Ainsi, lors des négociations paritaires de 1985, des membres du gouvernement et des dirigeants de l'union general de Trabajadores (UGT) s'étaient entendus sur les grandes lignes d'un accord salarial avant le début de la négociation. C'est ainsi que la nouvelle équipe arriva les mains liées et ne put obtenir de concessions syndicales en échange des hausses de salaires. En plus du désir d'éviter l'instabilité politique, le manque d'enthousiasme du gouvernement pour toute stratégie d'affrontement était dû aux liens historiques du PSOE avec l'UGT qui représentait l'un de ses principaux alliés politiques. Après le retour à la démocratie, l'UGT se tourna vers le gouvernement, afin qu'il l'aide à consolider sa position et le conforte par rapport à sa rivale d'obédience communiste, la confédération des commissions ouvrières, les comisiones Obreras (CCOO). En échange, la direction nationale du syndicat offrait son ferme soutien à la politique de modernisation du PSOE, acceptant une réorganisation des secteurs les plus touchés par la crise, même au prix de douloureux problèmes. Ceci permit en 1983, l'ouverture de « négociations tripartites » (voir Ferner, 1987 b) entre syndicat, gouvernement, et direction de la RENFE. Le syndicat soutint les mesures d'économie d'urgence de la direction en 1983, qui bien que diminuant les dépenses de personnel ne permettait pas de respecter les engagements de la convention collective de 1983. Lors des négociations salariales de 1984, l'UGT accepta de discuter des méthodes de travail et de remettre en cause des avantages sociaux.

Les limites à l'autonomie de la direction dans un tel contexte politique sont évidentes et à la direction de la RENFE, le sentiment général était que l'on payait trop cher la collaboration syndicale dans l'évolution vers le changement. L'engagement du syndicat était perçu comme source, au sein de l'entreprise, d'un pouvoir parallèle, rival de la hiérarchie officielle. Les cadres se plaignaient de ce que les rapports d'autorité et de compétence se brouillent, et de la nécessité croissante d'examiner toute décision de concert avec les détenteurs du pouvoir à l'UGT. On disait que les cadres « non-politiques » étaient démoralisés par les conflits provoqués par le rôle de l'UGT. La perspective de la participation syndicale accrue au conseil d'administration et au comité exécutif en inquiétait plus d'un aux échelons supérieurs de l'entreprise.

Ceci dit, la direction conservait malgré tout une certaine liberté de manœuvre, car la stratégie de rationalisation par négociation tripartite était éminemment instable. Le gouvernement ne souhaitait pas laisser l'UGT trop intervenir dans les plans de rationalisation. Facteur plus important encore, la stratégie de collaboration comportait de grands risques pour l'UGT car elle l'exposait à une rivalité accrue avec la CCOO. Aux élections de délégués syndicaux, à partir de 1978, l'UGT empiéta graduellement sur la situation de prédominance de la CCOO jusqu'à ce qu'en 1982 elle recueille 42 % des votes contre 48 % à la CCOO. Mais ce succès était menacé par la stratégie de concessions à la direction. Le danger apparut clairement lors des négociations salariales de 1984, quand les commissions ouvrières en tirèrent bénéfice et que dans un scrutin ouvert à tout le personnel, la position de l'UGT fut rejetée. Ces faits provoquèrent une révision de la stratégie de l'UGT et le retour à une position syndicale plus traditionnelle. Mais il était trop tard pour enrayer la dégradation de la position de l'UGT. Aux élections syndicales de 1986, son score descendit à 31 % alors que celui de la CCOO s'élevait à 59 %.

La direction prit avantage de ces tensions pour se désengager de sa collaboration avec l'UGT. La réforme par le biais des négociations tripartites n'aboutissait donc pas. Malgré cet échec, la direction restait consciente que pour instaurer une gestion poursuivant un objectif de rentabilité, les compétences requises étaient aussi bien politiques que techniques et professionnelles. Ce n'est

donc un paradoxe qu'en apparence si le président du conseil d'administration, issu du privé, se voyait remplacé en 1985 par un technochrate du secteur public, très lié avec le PSOE.

La rentabilité faisait partie des objectifs du gouvernement, pour laquelle la direction se devait de donner des preuves d'une évolution vers un fonctionnement plus commercial. Comme à British Rail, cela interférait parfois avec les exigences d'une planification cohérente et même avec le fonctionnement au jour le jour. Par exemple, l'objectif de réduction des effectifs de 5 000 personnes fut atteint en 1984-1985 avec deux années d'avance, en grande partie grâce à des pré-retraites qui causèrent des problèmes de fonctionnement selon les directeurs de « zones ». De tels gestes envers les autorités politiques comptaient beaucoup au moment où la RENFE négociait le nouveau plan d'entreprise dont devait dépendre la participation du gouvernement aux investissements à long terme.

*

* *

Ce que nous avons évoqué des limites à l'action de la direction et de ses possibilités, trouve son origine dans la logique globale du fonctionnement de l'entreprise publique et de ses rapports avec l'État. Ce qui semble décisif, ce n'est pas la taille de l'entreprise ou son importance économique, c'est que les chemins de fer soient propriété d'État. Comme nous en avons émis l'hypothèse, la propriété donne au gouvernement des pouvoirs et des sanctions spécifiques sur les activités des entreprises publiques. De tels pouvoirs n'existeraient plus si les chemins de fer devaient être privatisés.

Ceci dit, on peut avancer que la distinction entre entreprise publique et privée n'est pas absolue et qu'il s'agit plutôt de degré de dépendance par rapport à l'État. L'État peut influencer la politique des relations professionnelles ainsi que Grant (1987) le décrit à propos des grandes entreprises privées. De tels liens se sont développés au fur et à mesure que l'intervention gouvernementale dans l'économie prenait de l'ampleur, que les décisions à prendre devenaient plus complexes et que progressait l'influence des groupes de pression comme les mouvements de consommateurs ou les écologistes. Grant suggère que des entreprises comme ICI, Imperial Chemical Industries, occupent une position à mi-chemin entre l'entreprise privée et l'entreprise publique. Ceci milite pour une conception de l'influence étatique sur les stratégies de direction en termes de continuum, depuis les entreprises publiques en passant par les sociétés privatisées sous réglementation publique, les fournisseurs de l'État, puis les grandes firmes privées, jusqu'aux petites entreprises privées sans relations directes avec l'État. L'intérêt qu'a l'État à exercer son influence sur les stratégies d'entreprise, et sa capacité à le faire, seraient fonction d'un certain nombre de facteurs tels que : l'existence d'une réglementation spécifique (comme les télécommunications, l'énergie, ou la radiodiffusion) ; le degré de dépendance vis-à-vis de l'État-client (très important dans l'industrie pharmaceutique ou la défense) ; la taille de l'entreprise et son poids dans l'économie ; l'importance conjoncturelle d'une entreprise ou d'un secteur pour la politique en cours etc.

Grant (1987) propose une typologie des entreprises publiques selon leur poids dans l'économie et leur rentabilité. Il avance l'hypothèse que les entreprises économiquement importantes mais peu rentables, comme British Rail, s'attirent des interventions constantes et ont avec l'État des relations difficiles alors que les entreprises tout aussi importantes mais rentables (il cite l'exemple de British Gas avant la privatisation) font l'objet d'interventions moins nombreuses et entretiennent des relations plus harmonieuses. On peut contester la validité de cette typologie car British Gas, par exemple, a eu avec le gouvernement des relations plutôt orageuses. De plus, les relations avec l'État sont rarement statiques mais changent en fonction des préoccupations politiques, de l'évolution des dépenses publiques etc. Les mécanismes révélés dans les chemins de fer ne sont peut-être caractéristiques que de certains types d'entreprises publiques.

Elles permettent cependant, pour un type donné d'entreprise publique, d'examiner les différences selon les systèmes politiques. Ainsi, l'on peut comparer la stratégie de la direction de la RENFE sous le franquisme et celle de British Rail — comme d'ailleurs de la RENFE, en régime démocratique. Mais, même en isolant des variables aussi marquantes qu'une démocratie parlementaire et une dictature totalitaire, il subsiste des différences importantes et plus subtiles.

L'une des principales causes en est la nécessité où s'est trouvé l'Espagne en période de transition d'éviter à tous prix de risquer de déstabiliser le système. Cette priorité mettait un frein aux efforts du gouvernement pour actualiser « les règles du jeu ».

D'importantes différences jouent également au niveau des alliances politiques. Le programme de Mme Thatcher visait à exclure les syndicats du pouvoir politique. En Espagne, l'alliance étroite des socialistes avec l'une des tendances du mouvement ouvrier limita la liberté de manœuvre du gouvernement. La redéfinition radicale de la politique à l'égard des conflits dans le secteur public en Grande-Bretagne n'aurait pu être envisagée par le gouvernement Gonzalez. Les répercussions de la vague de grèves qui a touché l'Espagne au début de l'année 1987, comme les mauvais résultats des socialistes aux élections locales et municipales, illustrent le danger politique que représentent les conflits industriels.

Les différences de priorités politiques en Grande-Bretagne et en Espagne sont en partie responsables des tactiques divergentes adoptées vis-à-vis des chemins de fer. Les conservateurs britanniques, convaincus de la supériorité du secteur privé, ont réduit le soutien financier aux chemins de fer et encouragé la compétition des transports routiers. La préoccupation qui animait le gouvernement, de réduire le pouvoir des syndicats du secteur public, a conduit à faire de l'affrontement un moyen de transformation des relations professionnelles.

Par contraste, le PSOE a abordé le secteur ferroviaire de manière plus technocratique et plus pragmatique. Leur déficit chronique prenait une ampleur incontrôlée et le gouvernement visait en premier lieu à assainir les finances de la RENFE. Ceci impliquait un redéploiement vers les services les plus profitables et la fermeture de lignes rurales. Mais il n'y avait pas là, comme en Grande-Bretagne, d'hostilité idéologique aux chemins de fer comme mode de transport public, et après une période d'« assainissement », le gouvernement approuva un important programme d'investissement.

La façon dont les chemins de fer s'adaptèrent au changement fut influencée par les rôles, que jouèrent les syndicats dans la négociation politique. Le schéma particulier des alliances en Espagne, favorisa les négociations tripartites à la RENFE. L'initiative vint des syndicats et du gouvernement, alors qu'à British Rail la « Charte du changement » constituait une dernière tentative de la direction pour sauver la stratégie de coopération. On peut se demander ce qui se serait passé si la Charte du changement avait été lancée avec un gouvernement travailliste. L'expérience espagnole témoigne néanmoins que de réels obstacles s'opposent à cette stratégie.

Il semble que l'échec de l'initiative prise à la RENFE soit dû en partie aux caractéristiques particulières des acteurs. La participation aux négociations politiques, représentait un danger pour la position de l'UGT en tant que syndicat, à cause de sa rivalité avec la CCOO. A British Rail, en dépit de frictions persistantes entre les deux principaux syndicats ouvriers, la NUR et l'ASLEF, chaque syndicat avait sa sphère d'influence, reconnue et relativement stable alors qu'à la RENFE, les deux syndicats étaient en compétition à tous les niveaux. Les relations entre les syndicats peuvent ainsi représenter une variable importante.

Un dernier élément de comparaison concerne l'autonomie laissée à la direction dans les limites – relativement larges – qui lui sont assignées par l'appareil politique. La capacité de la direction à se saisir des opportunités stratégiques paraît dépendre du type des relations institutionnelles entre l'État et l'entreprise publique. Nous avons opposé la tradition d'une direction plus politisée en Espagne à l'éthique d'un professionnalisme où une marge de manœuvre existe en Grande-Bretagne.

Pour conclure, cet article a tenté de montrer que la stratégie des directions d'entreprises publiques s'exprime dans un contexte extérieur spécifique. La direction doit « négocier » son chemin, – dans tous les sens du terme –, entre des pressions politiques contradictoires. Au niveau d'analyse le plus global, ces pressions font partie intégrante de la relation d'« autonomie relative » entre l'État et l'entreprise, relation non dépourvue d'ambiguité. Plus en détail, la variété des réponses à des situations politico-économiques, globalement similaires, dépend de facteurs inhérents aux différents régimes politiques. ■