



HAL
open science

Définir l'employeur public

Jean Saglio

► **To cite this version:**

| Jean Saglio. Définir l'employeur public. 2004. halshs-00193208

HAL Id: halshs-00193208

<https://shs.hal.science/halshs-00193208>

Preprint submitted on 2 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque AISLF Tours Juillet 2004

CR 25 : Relations professionnelles

Définir l'employeur public

Jean SAGLIO*

Introduction

Les approches générales des relations professionnelles en France oscillent constamment entre deux tentations. La première, probablement la plus fréquente, consiste à considérer que les relations professionnelles en France relèvent d'une dynamique unifiée dont le ressort principal est l'opposition entre les employeurs et les salariés du secteur privé. La seconde au contraire insiste sur la radicalité des différences entre ces deux secteurs : les sources et les règles de droit, les procédures de contentieux et de négociation, les rapports de force entre acteurs différencient et opposent ces deux domaines qui n'auraient de plus que fort peu d'influence l'un sur l'autre. Une analyse un peu plus fine conduit cependant à refuser l'une comme l'autre de ces deux options extrêmes. À l'évidence les deux mondes ne sont pas aussi opposés qu'on ne l'affirme parfois, à commencer par le fait que deux des trois acteurs classiques des relations professionnelles sont manifestement transverses à cette frontière que constituerait la coupure entre le public et le privé. On peut également identifier toute une série de situations hybrides permettant d'établir une continuité plus qu'une opposition radicale entre deux secteurs¹. À l'évidence encore, ils ne relèvent pas pour autant ni de mêmes logiques juridiques, ni d'une dynamique conflictuelle unique et simple. Au plan des logiques juridiques, on voit bien que les enjeux en matière de droit se jouent pour une part, dans le public, sur le contrôle des conditions d'emploi et notamment d'embauche alors que dans le privé ce sont plutôt les droits de négociation sur d'autres thèmes qui sont les enjeux prépondérants². Au plan des dynamiques d'évolution, on voit bien que la stratégie patronale traditionnelle d'extension des marchés³ pour lutter contre l'extension des pouvoirs de contrôle des salariés se traduit aujourd'hui dans les stratégies de "mondialisation"⁴, alors que la menace de mise en concurrence des services publics ne joue que dans des secteurs et des domaines relativement restreints.

Qui plus est les situations sont loin d'être identiques dans les différentes

* Cristo, CNRS, UPMF Grenoble, Jean.Saglio@upmf-grenoble.fr

1 Maggi-Germain N. 1996, *Négociation collective et transformations de l'entreprise publique à statut*, LGDJ, Paris, 496 p., Garbar, Supiot

2 pour le privé, Morin M.L. 1994, *Le droit des salariés à la négociation collective principe général du droit*, LGDJ, Paris

3 Commons J.R. 1909, "American Shoemakers", *Quarterly Journal of Economics*, Nov 1909, Repris dans Commons J.R. *Labor and Administration* (Reprint), A.M.Kelley, New York, 1964

4 Martin D. Metzger J-L., Pierre P. 2003, *Les métamorphoses du monde, sociologie de la mondialisation*, Seuil.

fonctions publiques, voire dans les différentes administrations relevant pourtant d'une même fonction publique. On sait ainsi l'attachement de certains syndicats de la fonction publique d'État au contrôle strict des procédures de recrutement par concours, voire à une conception absolument impersonnelle de ces mêmes concours. On peut remarquer que, dans les collectivités territoriales, les concours ne donnent pas directement accès aux postes, comme c'est le cas dans certains secteurs de la fonction publique d'État. Tout au plus sont-ils assimilables à des opérations d'attribution de la qualification à se présenter au recrutement sur les postes ouverts. Les droits de négociation et même de représentation syndicale sont très différents selon les lieux et les situations dans les fonctions publiques. Les militaires ou les magistrats n'ont pas de droit de grève, les militaires n'ont pas de syndicats au sens strict du terme.

Peut-on d'ailleurs parler de relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises et notamment dans la fonction publique d'État ? Certains hésitent sur ce point en remarquant que la négociation collective débouchant sur la signature conjointe par les employeurs et les syndicats de conventions collectives n'a pas cours dans les fonctions publiques. S'en limiter à ce constat simple est cependant caricatural au point d'en être inexact. A tout le moins du fait que les modifications des textes statutaires donnent toujours lieu à des procédures qui, pour n'être pas des négociations au sens anglo saxon du terme n'en sont pas moins des consultations dans lesquels les avis des représentants des personnels sont entendus voire écoutés. Et en second lieu que, sauf quelques exceptions sur lesquelles il conviendrait de regarder de plus près comme le cas des militaires, il paraît hors de questions que, sur un certain nombre de problèmes importants, le gouvernement puisse passer outre à l'avis des syndicats sans déclencher des mouvements de rapports de force importants. On ne peut donc se limiter à l'appréciation que l'un des domaines serait celui du droit octroyé et l'autre celui de la règle négociée.

Comment décrire donc la spécificité de chacun de ces secteurs ? Suffit-il de remarquer la confusion entre l'acteur employeur et l'État pour caractériser la spécificité des relations professionnelles dans le secteur public ? La réponse mérite attention : au delà d'une description sommaire des positions des acteurs, elle permet en effet de pointer une confusion entre lois et règles de fonctionnement qui apparaît courante dans les discours des acteurs de la fonction publique d'État⁵. Une telle remarque engage d'ailleurs immédiatement une seconde : dans une telle confusion, c'est le rôle des employeurs qui semble avoir disparu et certaines situations de la fonction publique d'État se caractériseraient ainsi par le fait de la disparition des acteurs assumant certains des rôles dévolus aux employeurs dans les situations de l'industrie privée. On en arriverait ainsi à différencier les situations non plus en fonction de la place dévolue à l'État énonciateur des règles de droit, mais plutôt selon la capacité de résistance que l'acteur employeur opposerait aux demandes et aux réclamations des salariés.

L'hypothèse que nous présentons ici consiste à suggérer qu'une attention plus fine portée à la définition de l'employeur public, en prenant en compte non seulement les situations juridiques mais aussi les ressources mobilisables et les pratiques effectives, est une voie pour avancer dans la compréhension de la spécificité et de la diversité des relations professionnelles dans ces secteurs. On proposera donc quelques pistes pour avancer dans cette définition des caractéristiques des employeurs, en essayant de ne pas limiter l'attention aux seules situations des fonctions publiques françaises.

⁵ sur cette distinction entre lois et règles administratives de fonctionnement des organisations de travail, on s'est ici librement inspiré des travaux d'Alain Supiot et notamment Supiot A. 1997, « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit Social*, 3, 229-242

1) Les enjeux de l'analyse des employeurs publics

1-1 Des secteurs secondaires et dépendants ?

Le désintérêt des analystes à l'égard de l'étude des relations professionnelles dans les secteurs des fonctions publiques est parfois, au moins implicitement, argumenté par le fait que ce seraient là des secteurs secondaires, notamment au regard des dynamiques historiques d'évolution des relations professionnelles. L'attention ne se porterait donc guère sur les relations professionnelles dans les fonctions publiques parce que ce n'est pas là que sont les problèmes. Les problèmes réels et importants seraient ceux qui opposent les capitalistes aux prolétaires et ce qui se passe dans les secteurs publics ne serait que le reflet de ce rapport de force sociétal général. Qui plus est, les problèmes seraient moins importants dans les fonctions publiques parce que les situations statutaires seraient de toute façon meilleures pour les salariés que les situations contractuelles du secteur privé.

De tels arguments passent sous silence un certain nombre de constats. Deux lignes d'arguments contraires peuvent être évoquées pour plaider pour un renforcement des études dans ces secteurs. En premier lieu, on peut constater que les relations professionnelles dans le public sont depuis au moins une décennie particulièrement tendues : c'est là que les conflits sont importants et fréquents. Au minimum il serait donc opportun de parvenir à donner des explications de cette plus grande conflictualité des secteurs publics. En second lieu, les relations entre les deux grands secteurs en matière de relations professionnelles ne sont pas aussi simples qu'il n'y paraît lorsqu'on estime que ce qui se passe dans les secteurs publics n'a guère d'influence sur les dynamiques globales de relations professionnelles. A tout le moins il est deux constats qui permettent de mettre en doute de telles affirmations : d'une part, l'influence des secteurs publics dans les syndicats est aujourd'hui encore plus qu'hier importante en termes d'adhérents, de militants et de permanents ; d'autre part, on peut estimer dans bon nombre de domaines, à commencer par les aspirations statutaires que les situations des secteurs publics servent parfois de référence au privé et non l'inverse.

1-2 Des relations professionnelles spécifiques

Un second type d'arguments est avancé pour expliquer le désintérêt des analystes : c'est celui de la spécificité des relations professionnelles dans ces secteurs. Les institutions de représentation, les domaines d'action, les coutumes distinguent les deux secteurs. C'est ainsi la gestion des carrières et le contrôle des représentants du personnel sur cette gestion qui est au cœur des relations professionnelles des secteurs publics, alors que, dans les entreprises privées, une telle préoccupation est fort rarement prioritaire dans l'agenda syndical. Cette particularité conduit aujourd'hui à renforcer la présence syndicale (ou corporative) dans les secteurs des fonctions publiques. Ce seraient donc la forte présence et la capacité de mobilisation importante des syndicats qui permettraient d'expliquer l'état des relations professionnelles dans ce secteur. Une telle réponse est insuffisante du fait que, en soi, la présence syndicale n'explique pas grand chose ; c'est le rapport des forces, entre les employeurs et les représentants des salariés qui est important et non l'un seul de ces deux termes.

Or, si les forces syndicales sont, relativement souvent, pris comme objets d'analyses, il en va fort différemment des acteurs patronaux. L'hypothèse fort sommaire de leur homogénéité et de leur unité ne résiste guère à une sommaire investigation : les comportements et les stratégies des acteurs patronaux dans les conflits du travail sont à l'évidence fort différents selon que l'on se situe dans une municipalité, un hôpital public, un service des impôts, un lycée, un

tribunal, une direction départementale de l'équipement ou un régiment. Comment donc analyser les différentes situations patronales dans les différents sous secteurs des fonctions publiques ? On va donc centrer ici l'attention sur l'employeur public et se poser la question de savoir dans quelle mesure la caractérisation de l'employeur est une bonne clef pour saisir les différences à l'intérieur des différentes situations de fonction publique.

1-3 Les insuffisances d'une explication unifiée.

Renvoyer l'analyse des employeurs dans les fonctions publiques à l'étude des décisions d'un acteur unique et cohérent s'avère très rapidement insatisfaisant. En matière de salaires, l'existence d'une référence commune à la " grille indiciaire " ne suffit pas pour décrire la diversité des politiques salariales effectives dans les différents segments. Au point que l'on sait bien que la valeur effective moyenne du point d'indice en matière de rémunération varie largement selon les situations. En matière de politique d'embauche, la référence commune à la procédure des concours recouvre une diversité de pratiques effectives que la seule évocation de la diversité des fonctionnements des commissions de spécialistes dans l'enseignement supérieur devrait suffire à rappeler.

Pour une large part, la diversité des situations observées renvoie à la diversité interne de l'État. Cela fait maintenant plusieurs décennies que les analyses des politiques publiques ont substitué une hypothèse de diversité à l'hypothèse classique de l'homogénéité des politiques publiques. Ne suffit-il pas d'appliquer ici un raisonnement semblable ? La pluralité des politiques patronales dans les fonctions publiques serait donc liée à la diversité des configurations d'actions dans lesquelles sont engagés les acteurs publics en matière de relations professionnelles.

Cette diversité relève pour une part de la situation des marchés du travail sur lesquels se fait l'intervention. La concurrence par rapport au privé peut être plus ou moins forte et les entreprises publiques à statut sont sur ce point dans des situations tout à fait différentes de celles des administrations régaliennes. D'autres facteurs jouent, qui se traduisent en traditions différentes : l'enracinement historique de la fonction publique hospitalière dans la tradition des fonctions dévolues aux ordres religieux contribue à des modes de gestion des conflits spécifiques.

1-4 Quelle place de la hiérarchie administrative ?

Comment situer la position des responsables hiérarchiques dans les relations professionnelles des fonctions publiques ? On pourrait d'un côté se référer à la tradition d'analyse et aux pratiques anglaises et considérer que la distinction entre subordonnés et managers trace de fait l'une des lignes de clivage entre les employeurs et les salariés⁶. De l'autre côté, on peut évoquer la boutade qui a cours dans les armées françaises où le chef d'état-major dans la mesure où il a pour rôle d'aller défendre les budgets des armées au ministère des finances est parfois surnommé " notre chef syndical ".

Définir l'employeur ne consiste donc pas à tracer une ligne claire en deçà de laquelle les membres de l'organisation seraient des salariés et au delà de laquelle ils seraient employeurs. Il est de multiples situations dans lesquelles les responsables hiérarchiques, voire des " experts ", exercent de fait des prérogatives d'employeur en disposant d'une certaine marge d'autonomie. L'analyse de l'employeur public ne consiste donc pas à rechercher où passe la frontière entre les employeurs et les salariés mais à comprendre comment se

⁶ Plus précisément, il conviendrait de retenir le clivage entre ceux qui peuvent se syndiquer et les autres.

composent les politiques et les stratégies dans ces domaines qui correspondent aux fonctions des employeurs. On peut alors constater que les modes de fonctionnement interne des administrations sont fort diversifiés : ainsi les pratiques d'évaluation et de notation ont, selon les administrations, une importance très différente. Il est des cas où l'autonomie de jugement du responsable hiérarchique est totalement limitée, voire contrainte, et où la note - voire les appréciations - exprimables sont fixées par avance. A l'inverse, il est des situations où cette appréciation du supérieur est seulement outillée par les outils de codification. Dans le premier type de cas, l'évaluation des personnels par leur responsable hiérarchique ne fera pas partie des outils de la politique patronale alors qu'elle en relèvera bien dans les cas du second type.

A évoquer ces quelques exemples, on perçoit que l'enjeu de l'analyse des employeurs publics est tout d'abord une manière d'analyser les problèmes internes de ces organisations. Comprendre comment se construisent les stratégies et les politiques patronales dans les administrations permet pour une part de saisir comment ces organisations fonctionnent et dysfonctionnent. Mais se poser la question de l'analyse de la composition des stratégies des employeurs publics conduit également à se poser le problème plus global de la compréhension de la construction de la catégorie d'employeur en relations professionnelles.

2 - Les institutions de représentation et de négociation

L'examen des institutions de représentation des personnels et des lieux de négociation existants dans les fonctions publiques permet de comprendre comment les prérogatives des employeurs se distinguent de celles qui sont habituellement reconnues aux employeurs des secteurs privés. On ne peut en effet décrire l'existence de ces institutions comme étant simplement des limitations au pouvoir de l'employeur que la tradition de luttes du secteur public aurait réussi à faire reconnaître. C'est bien une conception des relations employeur / salariés spécifique et donc une définition des employeurs spécifique que l'on peut ainsi observer.

2-1) L'embauche et la gestion des carrières.

Nous entendons par là ce qui relève aussi bien de la sélection à l'entrée dans les marchés internes que de la sélection interne entre les candidats aux différents postes occupés par voie de promotion. Dans ce domaine, les limitations contractuelles ou réglementaires au pouvoir des employeurs privés sont particulièrement rares en France, à l'exception, il est vrai, de l'obligation de présentation et de discussion des plans sociaux devant les comités d'entreprise en cas de licenciements économiques. On rencontre parfois des limitations en matière d'embauche dans des activités assimilés à des activités de service public comme dans l'hospitalisation privée ou les activités de travail social. Bien évidemment, pour ce qui concerne la gestion interne des marchés du travail et les promotions, on peut considérer qu'il existe bien des règles, mais elles sont plutôt de nature coutumière que conventionnelle.

La situation est totalement différente dans les secteurs publics. Les règles d'embauche et de promotion sont soigneusement codifiées par les mécanismes de concours. Les diplômes d'une part et l'ancienneté de l'autre y jouent des rôles déterminants. Les organisations syndicales et les instances de gestion des corps participent directement aux instances de contrôle de ces procédures que sont les Commissions Administratives Paritaires⁷. Il existe néanmoins des

⁷ Cf : Article 9 al 1 de la loi du 13/7/1986 revu par la Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 : « Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des

différences notables entre les différentes administrations. Il est des cas, notamment dans la fonction publique d'État, où l'affectation des postes aux individus est totalement régie par un système impersonnel contrôlé par les représentants du personnel, alors qu'à l'opposé il existe, comme dans les collectivités territoriales, des situations où sous quelques contraintes de procédures, les responsables locaux de l'administration dispose d'un choix effectif dans la composition des collectifs de travail. Il est des situations intermédiaires, et l'on pense ici par exemple à la gestion des personnels officiers dans la Marine Nationale, où les décisions d'affectation, faiblement contrôlées par des représentants élus du personnel sont cependant préparées par les représentants des corps.

2-2) Les rémunérations.

L'analyse du processus de détermination des rémunérations conduit à distinguer plusieurs moments et plusieurs phases dans les négociations. Il y a tout d'abord la fixation des échelles de revenus, tant ordinale que cardinale. Celles-ci sont, dans le privé, l'objet principal des avenants classification des conventions collectives tant au niveau des branches qu'au niveau, éventuellement, des entreprises. Les organisations syndicales participent donc à la négociation et ces grilles sont, au niveau des branches, de nature conventionnelle. Dans les secteurs publics, les échelles de rémunération font partie des statuts. Les organisations syndicales sont appelées à participer aux négociations préalables à leur détermination, mais elles sont de nature réglementaire et non conventionnelle. En principe même, elle relève d'une " grille unique " ancienne et stable.

La seconde étape porte sur la fixation de la valeur des rémunérations. C'est, dans le privé la fixation des minima par le biais le plus souvent de la valeur du point de base des échelles de classification : elle est conventionnelle au niveau des branches professionnelles du privé, elle donne lieu à négociation annuelle, mais pas forcément à accord conventionnel au niveau des entreprises. La troisième étape du processus, dans le privé est la fixation des salaires effectifs ; elle reste la prérogative des seuls employeurs.

Dans les secteurs publics, les rémunérations complémentaires ont depuis longtemps mis à mal le mythe fondateur de la grille unique. Celle-ci ne peut même être considérée effectivement comme une référence minimale parfois non respectée : les niveaux de diplôme exigés des infirmières devraient depuis longtemps les rattacher à une autre catégorie que celle qui leur est octroyée, les mesures des politiques d'emploi et notamment le programme " nouveaux services emploi - jeune " ont autorisé des pratiques de rémunération en dérogation totale avec les principes de liens aux niveaux de diplômes requis. Enfin, la fixation des traitements effectifs est directement liée à la fixation de la valeur du point de base. Elle n'est donc pas individuellement modulable et demeure une prérogative gouvernementale ; les organisations syndicales sont seulement consultées à ce sujet⁸.

2-3) Le droit à la carrière.

Le droit à la carrière peut être considérée comme une institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public. Celle-ci est garantie soit par le seul jeu de l'ancienneté à l'intérieur d'une même catégorie professionnelle, soit par la progression entre les différents niveaux du corps d'appartenance. L'amplitude de la carrière possible est très variable selon le corps d'appartenance. Elle est généralement plus faible pour les corps des

règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

⁸ Cf Art 8 de la loi du 13/7/1986 précité

catégories " basses " (31% de mieux en fin de carrière pour les agents administratifs et agents de service technique) que pour les corps de plus haute catégorie (177% de mieux pour les professeurs agrégés)⁹. Par le biais des Commissions Administratives Paritaires et des institutions de gestion des corps, les salariés participent au contrôle du déroulement des carrières.

Une telle institution est spécifique des fonctions publiques : le contrôle des carrières est exceptionnel dans les entreprises privées même si le droit à la formation permanente et les négociations sur les procédures de validation des acquis professionnels sont des ébauches dans ce sens.

2-4) Les conditions de travail.

Ce domaine concerne l'organisation du travail ainsi que les conditions d'hygiène et de sécurité : celles-ci sont négociées au plus près des organisations de travail dans le privé par les délégués du personnel et par les Comités hygiène et sécurité ; Pour ce qui concerne les problèmes directement liés aux choix technologiques de l'entreprise, le comité d'entreprise est informé et consulté.

La négociation et le contrôle des conditions de travail sont du ressort officiel des Comités techniques paritaires dans les fonctions publiques. Il convient cependant, pour comparer les deux régimes, de rappeler également que la latitude de l'employeur direct en matière de conditions de travail est beaucoup plus limitée dans le public que dans le privé. Dans bien des situations, une bonne part des conditions de travail sont fixées de façon centrale par voie réglementaire et les syndicats peuvent participer à la " décision éclairée " en ces matières.

2-5) Les œuvres sociales et culturelles.

Dans le secteur privé, c'est une prérogative du comité d'entreprise qui gère directement les institutions nécessaires. Les syndicats sont associés à leur gestion quand elles existent dans les secteurs publics¹⁰.

3 L'employeur à l'articulation des régulations

3-1 La stratégie de l'employeur : jouer sur deux tableaux

Une telle description permet de mettre ne lumière l'ampleur des différences dans les définitions des prérogatives des employeurs - et des capacités d'action des salariés - dans les différentes situations d'emploi en France. Comment analyser la construction historique de telles situations et rendre compte des possibilités d'action aujourd'hui ? On voudrait ici suggérer une piste d'analyse de cette question qui repose sur la définition de la position

⁹ Évaluations faites, hors primes, à partir des chiffres DGAFP au 1^o décembre 1999

¹⁰ Cf Art 8 de la loi du 13/7/1986 al 2 sqs : " Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

" Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

" L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

" Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. "

de l'employeur à l'articulation des régulations sur différents marchés.

L'employeur tire en effet son pouvoir et ses capacités d'action du fait qu'il se positionne justement à l'articulation entre ces différents marchés. En tant qu'employeur, il est bien un acteur des marchés du travail sur lesquels se positionne l'organisation. Des prestations fournies par l'organisation sur le marché des produits l'employeur tire tout à la fois les ressources du fonctionnement de l'organisation et la légitimité qui lui permet de gouverner l'organisation. Dans l'entreprise privée, l'employeur gère les stratégies de la firme sur les marchés des produits et décide de l'affectation des produits et profits ainsi dégagés. La force de l'employeur, que cherchent à contester les salariés dans les moments de crise aiguë, est justement liée au fait qu'il puisse intervenir simultanément sur les deux types de marchés et qu'il exerce la coordination des actions entre ces deux marchés. Lorsque cette coordination est menacée par l'action concertée des salariés, l'employeur est contraint de la faire évoluer, et sa stratégie la plus commune consiste à provoquer justement un déplacement des frontières de l'un de ces marchés, soit en mettant à mal la fermeture des marchés du travail qu'avaient obtenue les salariés, soit en déplaçant les marchés des produits de manière à éviter que les salariés ou les syndicats, éventuellement avec le concours d'autres acteurs ne parviennent à assurer à leur profit le contrôle du marché des produits. On comprend ainsi par exemple que les secteurs des professions où les salariés parviennent à obtenir le contrôle professionnel du marché des produits sont aussi des secteurs où le capitalisme pur a du mal à se développer.

3-2 La régulation des marchés des produits

Dans la tradition française des relations professionnelles, les employeurs négociaient avec l'État la régulation des conditions de concurrence entre firmes. Notamment par le jeu des différentes formes de protectionnisme qui permettaient d'abriter les entreprises françaises de la concurrence internationale, mais aussi par le jeu des politiques industrielles et des engagements publics qui limitaient et organisaient les jeux de concurrence sur le territoire lui-même. L'employeur public, contrairement à l'employeur privé, semble à première vue ne pas participer à la régulation des conditions de la concurrence économique entre firmes. Celle-ci est pourtant fortement limitée et c'est même une des définitions de la situation de fonction publique que le fait que l'exercice de la concurrence entre établissements produisant les mêmes biens ou services soit fortement régulée. Mais cette régulation est le plus souvent considérée comme statutaire et fixée par la seule intervention de la puissance publique étatique, voire par le législateur. Pourtant les situations sont fort différentes en la matière. On peut évoquer ici trois types de critères de différenciation de la régulation du marché des produits administratifs

La régulation des marchés des produits des administrations publiques porte en premier lieu sur le mode de définition des produits dont la prestation va être valorisée. Un produit individuel fourni par une prestation individualisable (éducation, santé) pourra donner lieu à des stratégies de constitution de professions, et donc de contrôle par les professionnels dans lesquels les hiérarchies des organisations perdent leurs capacités d'expression des expertises. A l'inverse, un produit à usage très sociétal fourni par des prestations collectives (défense) pourra favoriser un contrôle très centralisé du marché.

La régulation des marchés des produits porte également sur la marge de choix dont dispose l'utilisateur. L'administration ou le segment d'administration auprès duquel il requiert le service est-il totalement contraint ou peut-il le choisir ? Même dans les cas où la prestation semble individualisée, on peut en effet constater que cette marge de choix peut varier : de quasi nulle dans le cas

du recours à la justice à des situations de quasi concurrence entre les fournisseurs comme c'est le cas de la santé aujourd'hui dans les grandes villes, de l'éducation secondaire ou supérieure.

Un troisième critère de différenciation porte sur la force de la fermeture du marché. On opposera ici les produits pour lequel le monopole d'une organisation n'est pas contestable (justice, armées) aux marchés sur lesquels une mise en concurrence est possible notamment avec des entreprises privées comme c'est le cas de bien des services de la Fonction publique territoriale ou dans la fonction publique hospitalière.

3-3 Contrôler l'expression des satisfactions

Une telle analyse peut-elle être efficace pour rendre compte de la situation des administrations publiques ? Ce qui définit l'administration publique n'est-il pas en effet le fait que les produits, biens ou services, qu'elle procure ne sont pas répartis selon des mécanismes de marchés purs, voire sont totalement dé-marchandisés. Les ressources de l'organisation dépendent donc plus de la décision centrale d'affectation des ressources contraintes (obtenues via l'impôt) que de la réalisation d'opérations de ventes sur des marchés libres.

Cette observation ne suffit pas pour autant à totalement disqualifier l'analogie. On peut tout d'abord remarquer que certaines situations d'organisations publiques sont très proches de la situation des entreprises privées ainsi décrites : la stratégie la plus commune d'un élu de collectivité territoriale consiste à faire en sorte que l'action de fournitures de biens et de services de l'administration qu'il dirige se traduise sur le marché électoral par des expressions nombreuses de satisfactions. Les récentes réformes de la gestion des hôpitaux, et l'introduction des Agences Régionales de l'Hospitalisation consistent pour beaucoup à mettre en concurrence les prestations de moyen terme fournies par les hôpitaux en matière de politique hospitalière. L'élu local tire son pouvoir de décision du fait que le marché local des électeurs est satisfait des prestations fournies de même que le directeur d'hôpital tire sa légitimité du fait qu'il satisfait l'ARH.

Le contrôle de l'expression de la satisfaction des consommateurs est donc l'un des enjeux de conflits entre employeurs et salariés. La dé-marchandisation des prestations des administrations qui semble à première vue renforcer le pouvoir de l'employeur public, conduit en fait bien souvent à l'effet contraire de réintroduire le pouvoir collectif des salariés par le moyen de l'expertise : car les salariés sont, dans une situation de dé-marchandisation des produits ceux qui disposent le plus évidemment de l'expertise sociale de l'évaluation des prestations. En contrôlant les associations de parents d'élèves, les enseignants cherchent à contrôler le marché de l'expression des consommateurs d'enseignement. De la même manière le monde des militaires professionnels a de longue date cherché à garder le contrôle de l'expression technique des débats sur les question de défense nationale.

3-4 Les stratégies de "solidarisation"

L'une des stratégies les plus courantes de réponses des responsables hiérarchiques à la pression de leurs subordonnés consiste à se solidariser de leurs revendications. Le plus souvent les organisations syndicales, au sens large de ce terme c'est-à-dire en y incluant les institutions de gestion des corps, permettent voire encouragent cette stratégie en admettant en leur sein tous les membres du service, quel que soit leur niveau hiérarchique.

L'une des évaluations de l'articulation entre pression du marché des produits et pression des salariés est fournie par l'analyse de la capacité de solidarisation des employeurs avec leurs salariés. Il y a en effet de grandes

différences dans les situations d'employeurs : un chef d'établissement de l'éducation nationale, du directeur d'une école maternelle au président d'une université peut presque toujours se solidariser des salariés de son institution lorsqu'ils demandent des postes supplémentaires pour améliorer les services rendus. Plus généralement on constate que, dans de telles situations, l'augmentation des budgets de fonctionnement est habituellement considéré comme un signe de la puissance et de l'autorité des chefs d'établissement. A l'inverse, un élu local sera plus enclin à résister à une demande de postes supplémentaires qui conduirait à augmenter les budgets et donc la pression fiscale sur ses électeurs. Les situations ne se décrivent pas seulement sur une échelle unilinéaire allant de plus à moins de solidarité. Un chef de service militaire ne peut guère, sauf à des niveaux très subalternes, se solidariser de ses subordonnés pour demander l'augmentation du nombre de salariés affectés au service ; la situation où les chefs se solidarisent ainsi est ressentie comme une situation de crise importante de l'institution comme ce fut le cas lors du conflit des gendarmes à la fin 2001 ; par contre le chef de service militaire peut se solidariser sur la question des autres moyens.

4 Extension

4-1 La prise en compte de la diversité des situations d'employeur est donc un des moyens d'avancer dans la compréhension de la diversité des modes de fonctionnement des relations professionnelles dans les différents segments des fonctions publiques françaises. Au delà de la simple description des institutions de représentation des personnels existants, et donc des rôles des syndicats, il importe pour ce faire de prendre en considération les modalités et les stratégies d'articulation des interventions sur les différents marchés sur lesquels intervient l'organisation de travail considérée. La différenciation entre les diverses situations dans les fonctions publiques françaises peut donc, pour une part être expliquée par la prise en compte de l'articulation entre les modes de régulation des marchés des produits et les modes de régulation de l'emploi et des conditions de travail

4-2 Cette proposition n'est-elle pas valable plus largement ? Dans les secteurs privés aussi, la prise en compte de cette articulation permet de mieux comprendre les marges de manœuvres et donc les capacités de résistance des employeurs aux pressions de leurs salariés. Une telle analyse suggère alors l'hypothèse que les spécificités des fonctions publiques seraient d'autant plus fortes que les employeurs ne subissent pas les pressions du marché des produits. Le face-à-face entre employeurs et salariés ne se joue donc pas uniquement sur les marchés du travail, mais aussi, comme le suggère plus habituellement l'analyse des professions, sur les stratégies d'articulation entre marchés du travail et marchés des produits.