



D o c u m e n t d e t r a v a i l

n° 01.2020

**Au Royaume-Uni,
le syndicalisme confronté
à quarante années
de politiques de privatisation
(1979 - 2019)**

Jacques FREYSSINET *

* Chercheur associé à l'Ires.

m a i • 2 0 2 0

Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est • Noisy-le Grand, France • Tél. 0148151890
contact@ires.fr • www.ires.fr • Twitter @IresFr • LinkedIn ires-france • Facebook IresFr

RÉSUMÉ

Au sein des pays de l'OCDE, le Royaume-Uni offre une expérience de privatisation du secteur public qui est exceptionnelle à la fois par la persistance et par l'ampleur d'une politique amorcée par Margaret Thatcher et poursuivie sur plus de trente années. Les objectifs étaient multiples et parfois contradictoires : réduire le poids de l'Etat, bénéficier de l'efficacité attendue du recours au secteur privé, assurer de substantielles recettes ou économies budgétaires, créer une « démocratie d'actionnaires », last but not least, affaiblir les syndicats là où se situent leurs derniers grands bastions. Trois modalités de privatisation ont été mises en œuvre qui seront illustrées en choisissant des exemples particulièrement significatifs.

La forme la moins brutale réside dans l'introduction de techniques de gestion empruntées au secteur privé sous l'emblème du New Public Management (par exemple, Royal Mail ou National Health Service). Elles peuvent être utilisées dans les entreprises publiques d'abord pour y réduire les déficits, ensuite afin de les rendre plus attractives dans la perspective d'une privatisation du capital. Elles pénètrent durablement dans les administrations au nom d'une logique d'efficacité et de performance

Un second degré sur la voie de la privatisation prend la forme du recours systématique à la sous-traitance (outsourcing) aussi bien dans les entreprises que dans les administrations (par exemple, Local Governments ou Probation). L'argumentation est partout la même : le secteur privé est plus efficace, plus flexible, moins coûteux et il permet souvent d'échapper à la propension gréviste des puissants syndicats du secteur public.

La forme la plus ouverte et la plus conflictuelle consiste dans la mise en vente du capital des entreprises publiques (par exemple, British Telecom, Water Authorities ou British Rail). Deux types de situations s'y présentent. Dans le cas d'entreprises déjà situées sur des marchés concurrentiels la privatisation peut s'opérer sans s'entourer de garanties quant au respect des conditions de concurrence puisqu'elles sont supposées remplies d'emblée. Dans le cas de monopoles naturels (eau, gaz, électricité, rail, téléphone traditionnel...), il est nécessaire de créer des instances indépendantes de régulation pour régler les modalités d'une concurrence institutionnalisée.

Les différents processus de privatisation ont engendré une transformation radicale des systèmes de relations professionnelles. Les administrations publiques avaient vu, dès la Première Guerre mondiale, la mise en place d'institutions grâce auxquelles l'Etat entendait se présenter comme un « employeur modèle » à l'égard du secteur privé. Celles-ci ont été étendues aux entreprises publiques au fur et à mesure des nationalisations, en particulier au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les syndicats, porteurs d'une éthique du service public et habitués à des pratiques de consultations et de négociations collectives centralisées et généralement peu conflictuelles, sont confrontés à une transformation, plus ou moins brutale selon les cas, du contexte où ils doivent désormais intervenir. Les

négociations collectives, lorsqu'elles subsistent, sont décentralisées. Leurs interlocuteurs sont porteurs d'une logique de minimisation des coûts et/ou de maximisation de la compétitivité et des profits. Les militants doivent faire face à de nouvelles techniques sophistiquées de « gestion des ressources humaines », parfois à des politiques antisyndicales. Si les menaces qui pèsent sur les organisations syndicales sont multiples et redoutables, elles leur offrent aussi une opportunité pour renouveler leurs objectifs prioritaires, leurs stratégies de mobilisation, leurs formes d'organisation et leurs répertoires d'action. L'exemple britannique offre de fructueux enseignements sur la gamme des réactions qui sont observables au sein mouvement syndical et sur les trajectoires diversifiées des systèmes plus ou moins décentralisés de relations professionnelles.

SOMMAIRE

1. Un mouvement prolongé, massif et diversifié	9
1.1. Trois modalités de privatisation	9
1.1.1. La vente du capital d'entreprises publiques.....	9
a. Calendrier	11
b. Motivations	12
c. Modalités	13
d. Evaluations.....	13
1.1.2. L'outsourcing (externalisation).....	14
a. Deux mécanismes principaux	14
b. Une évaluation controversée.....	15
1.1.3. Le <i>New Public Management</i>	16
a. Des organisations décentralisées.....	16
b. La gestion des ressources humaines	16
1.2. L'impact sur les relations professionnelles : des contextes et des stratégies hétérogènes	17
1.2.1. Un mouvement aux modalités diversifiées	18
1.2.2. Un impact massif sur l'emploi et la négociation collective.....	18
2. L'introduction de méthodes de gestion du secteur privé	19
2.1. La poste (Royal Mail)	20
2.1.1. Une histoire mouvementée.....	20
2.1.2. Au-delà des conflits, la recherche persistante d'accords au sommet.....	21
a. De 1969 à 1979, un « <i>commercialism</i> » largement simulé.....	22
b. La rupture de 1979	23
■ Les premiers accords de productivité.....	23
■ La grève nationale et l'accord de 1988	23
■ La décentralisation de la négociation collective	24
■ La grève nationale et l'armistice de 1996	24
c. Vers la privatisation	25
■ Le rapport Sawyer	25
■ La grève et l'accord de 2007	25
■ La grève de 2009 et l'accord de 2010	25
■ La privatisation et le conflit évité.....	25
2.1.3. Une conflictualité récurrente à la base	26
a. Un centre de tri à Liverpool.....	27
b. Six sites confrontés à une politique de flexibilisation	28
c. Une section syndicale au nord de l'Angleterre	28
d. Des managers divisés.....	29
e. La transition vers la privatisation du capital.....	30
2.2. Le service national de santé (National Health Service)	31
2.2.1. Un système de relations professionnelles centralisé et segmenté.....	32
a. La négociation collective	32
b. Les organisations représentatives.....	32
2.2.2. Une offensive multiforme.....	33
a. L'externalisation.....	34
b. La création d'un marché interne	34
c. La décentralisation de la négociation collective	36
d. Les partenariats publics privés	36

2.2.3. Des mutations conflictuelles.....	36
a. Quelles structures et quels répertoires d'action ?	36
b. Quelles stratégies ?	37
■ Une opposition de principe.....	37
■ La défense des intérêts des membres	38
■ La question du <i>social partnership</i> (partenariat social).....	38
■ Les alliances avec la société civile.....	39
c. Quelle articulation entre niveaux d'intervention ?	40
■ Négocier	40
■ Organiser (<i>organising</i>)	41
3. L'externalisation vers des prestataires privés	43
3.1. <i>Les collectivités territoriales</i> (Local Governments).....	43
3.1.1. Une externalisation multiforme.....	43
a. Les appels d'offre obligatoires	43
b. <i>Best value</i>	44
c. Les partenariats public-privé.....	44
3.1.2. Un système de relations professionnelle ébranlé.....	44
a. Les conditions spécifiques d'application des règles du secteur public.....	44
b. Un personnel fragmenté	45
c. Un syndicalisme hétérogène.....	45
3.1.3. Le patchwork des expériences locales.....	46
a. Les syndicats : opposition de principe et/ou limitation des dégâts.....	47
■ Quels objectifs ?.....	47
■ Quel rapport des forces ?.....	48
■ Quelle homogénéité ?	49
b. Les collectivités territoriales : l'externalisation comme contrainte ou comme opportunité ?	49
■ Les conseillers élus	49
■ Les gestionnaires.....	50
c. Typologies.....	50
3.2. <i>Les services de liberté surveillée</i> (Probation)	51
3.2.1. De la transformation des modes de gestion à l'externalisation	51
a. Etatisation et <i>New Public Management</i>	52
b. Sous-traitance partielle.....	52
3.2.2. Un syndicalisme sur la défensive.....	52
a. Un syndicalisme spécifique.....	53
b. Une lutte difficile.....	53
3.2.3. Echec et abandon.....	54
4. La vente du capital d'entreprises publiques	55
4.1. <i>Les télécommunications</i> (British Telecom).....	55
4.1.1. Une rupture radicale	56
4.1.2. Un triple défi pour les syndicats.....	57
a. Des salariés syndiqués ou actionnaires ?	57
b. Une représentation fragmentée ou unifiée ?	57
c. Un syndicat centralisé ou une revitalisation à la base ?	58
4.2. <i>Le service des eaux</i> (Regional Water Authorities).....	59
4.2.1. Un réseau d'agences publiques d'origine récente	59
a. Un nouveau système de relations professionnelles.....	59
b. Une marche accidentée vers la privatisation	60
4.2.2. La privatisation des monopoles.....	61
4.3. British Rail	62
4.3.1. Une privatisation par fragmentation.....	62
a. Une privatisation du capital restée longtemps menaçante	62
b. Des modalités exceptionnelles d'entrée des capitaux privées	64
c. Une expérience radicalement controversée	64

4.3.2. Un système de relations professionnelles bouleversé.....	65
a. Les syndicats face aux menaces de privatisation	65
b. Les syndicats face aux compagnies privées	67
■ Les grèves de 2002-2003	67
■ Les grèves de 2016-2018	67
c. Un renouveau syndical.....	68
4.3.3. Le système entre en crise	68
5. Quelles stratégies syndicales ?	70
5.1. Régression ou revitalisation ?	71
5.1.1. Le TUC.....	71
5.1.2. Les syndicats du secteur public.....	72
5.2. Dénoncer ou négocier ?.....	73
5.2.1. Dénoncer le principe des privatisations	73
a. Argumenter.....	73
b. Quelles alliances ?	73
c. Quel horizon ?	74
5.2.2. Négocier la mise en œuvre	74
a. Négocier pour ceux qui partent	74
b. Négocier pour ceux qui restent.....	75
■ Les accords de productivité.....	75
■ Les accords de partenariat.....	76
■ Le cas des DSO.....	77
5.3. Multiunionism ou regroupements ?	77
5.3.1. Accélérer les regroupements	80
5.3.2. Tirer parti des possibilités de surenchère	80
5.3.3. Exploiter la position de « syndicat général »	80
5.4. Décentralisation : menace ou opportunité ?	81
Conclusions.....	83
Références bibliographiques.....	84

Au Royaume-Uni, le syndicalisme confronté à quarante années de politiques de privatisation (1979 - 2019)

Au sein des pays de l'OCDE, le Royaume-Uni offre une expérience de privatisation du secteur public qui est exceptionnelle à la fois par la persistance d'une politique poursuivie sur plus de trente années et par l'ampleur de ses résultats. Le syndicalisme est directement touché par la réduction et la transformation d'activités qui constituaient ses points forts. Confronté à des situations hétérogènes où il était porteur de cultures spécifiques, il met en œuvre des stratégies différenciées et évolutives. Le point de départ de l'analyse consiste dans inventaire des caractéristiques des politiques de privatisation (1^{ère} partie). Leurs modalités multiples excluent un diagnostic standard ; une typologie permet illustrer la variété des trajectoires (2^e, 3^e et 4^e parties). Sur cette base, quelques enseignements généraux peuvent être dégagés sur les objectifs, les formes et l'efficacité de l'action syndicale (5^e partie).

1. Un mouvement prolongé, massif et diversifié

Comme dans d'autres économies capitalistes, l'Etat ou les collectivités territoriales ont de longue date au Royaume-Uni pris en charge directement certaines activités de service public (*utilities*) telles que la poste. Au cours de la crise économique des années trente, des nationalisations assurent le sauvetage d'entreprises en difficulté. C'est seulement après la Seconde Guerre mondiale que les gouvernements travaillistes entament un programme de nationalisations à grande échelle, non seulement d'activités en situation de monopole naturel (réseaux d'eau, de gaz, d'électricité, de télécommunications, chemins de fer), mais aussi de certains secteurs jugés alors stratégiques pour le développement économique tels que le charbon et l'acier. En 1979, lors de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, les entreprises publiques comptent pour 8 % de l'emploi total, 10 % du PNB et 16 % de la FBCF (formation brute de capital fixe). Si l'on ajoute les administrations nationales et locales ainsi que le service de santé, on arrive à 29 % de l'emploi total. C'est à partir de cette date, que se déploie l'offensive des gouvernements conservateurs (Parker, 2009 et 2012 ; Pendleton, Winterton, 1993). Le gouvernement du *New Labour*, entre 1997 et 2010, infléchira mais n'inversera pas cette évolution.

1.1. Trois modalités de privatisation

La forme la plus ouverte et la plus conflictuelle de privatisation consiste dans la mise en vente du capital des entreprises publiques. Deux autres composantes se développent parallèlement : d'une part, l'externalisation des activités du secteur public non-marchand par l'obligation de recours à l'*outsourcing* ; d'autre part, l'introduction de techniques de gestion empruntées au secteur privé sous l'emblème du *New Public Management* (NPM).

1.1.1. La vente du capital d'entreprises publiques

Nous examinons successivement le calendrier, les motivations et les modalités de ce mouvement de privatisation ainsi que les évaluations qui ont été faites de ses résultats

(CPI, 2016 ; Parker, 2004, 2009 et 2012 ; Pendleton, Winterton, 1993 ; Rhodes, Hough, Butcher, 2014 ; Selzer, 2000 ; Toms, 2013).

a. Calendrier

Le manifeste électoral des Conservateurs pour les élections de 1979 n'affichait pas un objectif général de privatisations. Pour l'essentiel, il exprimait seulement la volonté de reprivatiser deux secteurs qui avaient été récemment nationalisés par les Travailleurs : les chantiers navals et l'aérospatiale. C'est le succès de la privatisation de *British Petroleum* entamée en 1983¹ qui déclenche un vaste programme dont la dernière étape importante a concerné la poste (*Royal Mail*) en 2013. Le tableau 1 et les graphiques 1 et 2 permettent de mesurer l'ampleur du mouvement. Il peut se décomposer en plusieurs étapes.

Tableau 1. Principales entreprises publiques privatisées * (1979-2015)

Entreprise	Date	Recette (millions de Livres)
Cable and Wireless	1981-1985	1 066
Britoil (exploration et production de pétrole)	1982-1985	1 090
BP (British Petroleum)	1983-1987	6 226
BT (British Telecommunications)	1984-1993	13 201
British Gas	1986	7 720
BA (British Airways)	1987	900
Rolls-Royce	1987	1 080
BAA (British Airports Authority)	1987	1 281
British Steel	1988	2 425
Water Authorities (dix compagnies régionales)	1989	3 740
Regional Electricity Companies (England and Wales)	1990	7 907
Regional Electricity Companies (Scotland)	1991	3 481
National Power/Power Generation	1991-1995	6 548
British Coal	1994	955
British Energy	1996	1 388
Railtrack	1996	1 950
BNFL (British Nuclear Fuels)	2006-2009	3 000
Royal Mail	2013-2015	3 300

Sources : Moses, Booth, 2016 ; Parker, 2004, 2009 et 2012 ; Pollitt, 1999 ; Rhodes, Hough, Butcher, 2014.

* Entreprises ayant engendré au moins 900 millions de Livres de recettes.

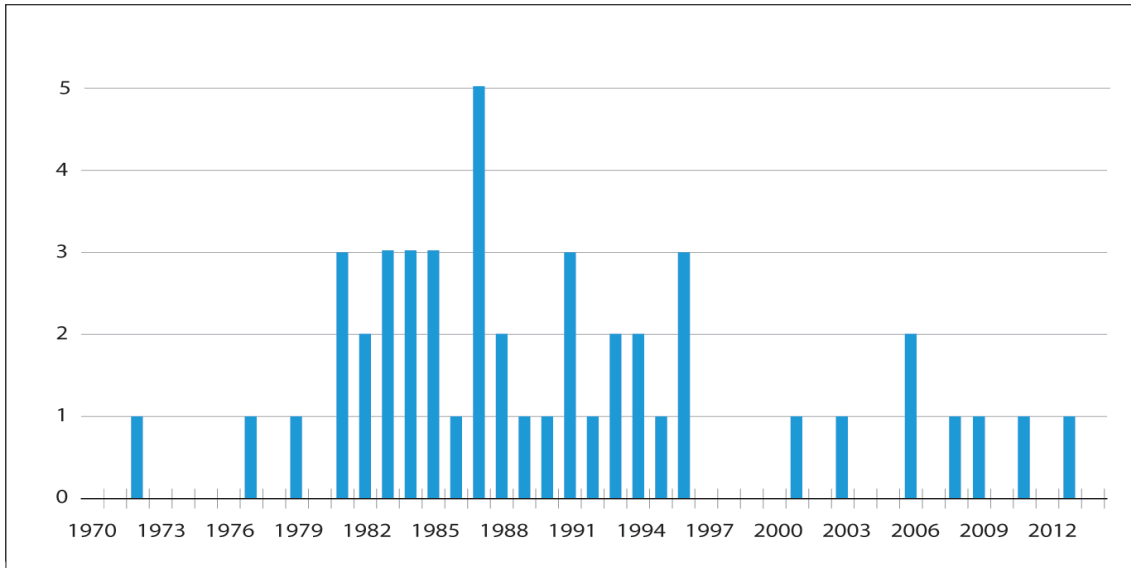
- Au cours du premier mandat de Margareth Thatcher (1978-1983), les opérations réalisées sont modestes. Elles ont pour objectif principal d'apporter des ressources au Trésor tandis que s'élabore la doctrine qui sera à la base d'une politique ultérieure systématique.
- A partir du second mandat de Margareth Thatcher et jusqu'au retour des Travailleurs au pouvoir en 1997, le flux des privatisations s'accélère d'abord pour atteindre son pic financier en 1991 puis ralentit avec l'épuisement progressif du stock des entreprises « vendables ».
- Pendant les gouvernements du *New Labour* le mouvement est quasi-interrompu à l'exception d'une seule grosse opération qui ne touche pas principalement le

1. En 1976, le gouvernement travailliste avait déjà vendu une petite partie des actions de cette compagnie, mais uniquement pour se procurer des ressources financières dans le cadre de la négociation d'un accord avec le FMI.

territoire britannique ². La politique s’oriente alors vers les partenariats public-privé (*infra* 1.1.2).

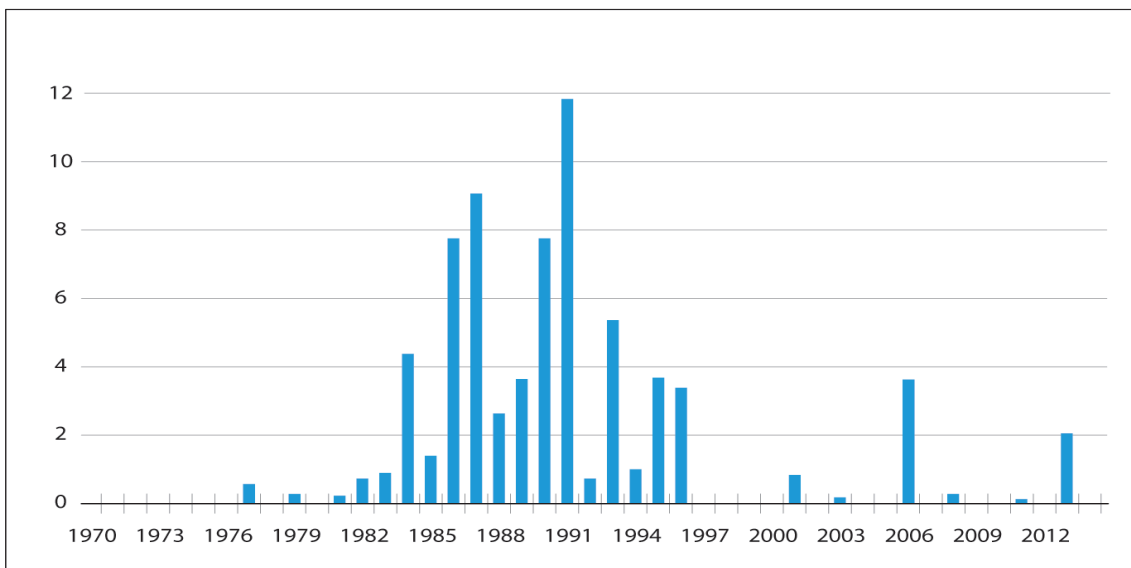
- Le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux reprend la politique antérieure, mais il ne reste plus guère qu’une opération de grande envergure à réaliser : *Royal Mail* est privatisé en 2013-2015.

Graphique 1. Nombre annuel d’opérations de privatisation



Source : Rhodes, Hough, Butcher, 2014, p.10.

Graphique 2. Recettes annuelles nettes des privatisations (milliards de Livres)



Source : Rhodes, Hough, Butcher, 2014, p.11.

2. En 2006, le gouvernement revend *Westinghouse*, une filiale américaine de *British Nuclear Fuels*, qui avait été achetée en 1999.

b. Motivations

Les analyses mettent en évidence la coexistence de cinq types de motivations d'une nature hétérogène et, de ce fait, parfois contradictoires.

- Le premier thème mis en avant pour des raisons politiques a un contenu ouvertement idéologique et traduit le contexte de la victoire électorale de Margaret Thatcher. Il s'agit de réduire le poids de l'Etat (« *rolling back the frontiers of the state* ») et plus spécialement ses responsabilités directes dans l'activité économique autres que celle d'instance de régulation. Les entreprises publiques sont présentées comme un élément avancé du passage au socialisme. Il convient de les réduire pour laisser toute sa place à l'initiative privée.
- Sur un registre voisin, mais distinct, la recherche de l'efficacité doit donner la priorité aux mécanismes du marché. Pour transformer leurs critères et leurs modes de gestion, il faut soumettre les entreprises publiques à la concurrence et non les faire dépendre des injonctions politiques d'un gouvernement qui, en même temps, garantit leur existence et leur financement. Il en est attendu des gains de productivité qui permettront des réductions de coûts et de prix tandis que la concurrence devrait susciter l'amélioration des qualités.
- Un troisième objectif est de type budgétaire. Celles des entreprises publiques qui sont déficitaires reçoivent des subventions de l'Etat et toutes font appel à lui pour le financement de leurs investissements. D'une part, la privatisation élimine ces dépenses pour l'avenir, même s'il peut exister au départ une charge préalable de désendettement pour les rendre attractives. D'autre part, la vente fournit immédiatement des recettes importantes (tableau 1 et graphique 2) et fait espérer de manière durable des rentrées d'impôt sur les sociétés.
- Un quatrième objectif est explicitement affiché dès le départ par les dirigeants conservateurs. Il faut affaiblir les syndicats du secteur public ³ qui avaient parfois imposé de fait un quasi droit de veto dans la gestion des entreprises, voire une régulation tripartite informelle entre syndicats, dirigeants et ministère de tutelle. La multiplication des grèves du secteur public et leur impact sur les usagers ont été au centre de l'hiver du mécontentement (*winter of discontent*) qui a été un facteur important de la victoire des Conservateurs en 1979.
- Enfin, le succès inattendu de l'ouverture partielle au public de la vente des actions de *British Telecommunications* fait découvrir aux dirigeants conservateurs la perspective d'une société d'actionnaires. Ils parlent alors de *share-owning democracy* ou d'*entrepreneurial society*. En particulier, les salariés des sociétés privatisées achètent massivement la fraction des actions de leur entreprise qui leur est réservée ⁴. On mesure l'efficacité politique potentielle d'un mouvement qui rendrait une part croissante de la population intéressée à la valeur des actions donc aux profits des entreprises.

La contradiction la plus évidente entre ces objectifs est apparue, au sein même de l'appareil d'Etat, lorsque a été fixée la valeur des actions qui étaient offertes aux investisseurs institutionnels et au public. Afin d'assurer le succès de l'opération, ce qui était une exigence politique, le gouvernement a sous-évalué les actions offrant ainsi d'importantes perspectives de plus-values rapides aux souscripteurs et acceptant un sacrifice sur les recettes potentielles. Pour la même raison, la mise en concurrence d'ex-entreprises publiques jouissant de positions de monopole ou quasi-monopole a pu être abandonnée ou

3. En complément de la législation antisyndicale qui s'attaque au syndicalisme dans l'ensemble des secteurs d'activité.

4. Par exemple, en 1984, lors de la privatisation de *British Telecommunications*, 10 % des actions sont réservées aux salariés et 96 % d'entre eux en achètent.

retardée parce que c'est justement cette position qui les rendait attractives aux investisseurs institutionnels.

c. Modalités

Deux types de situations extrêmes se présentent, avec une gamme de cas intermédiaires.

Dans le cas d'entreprises publiques déjà pleinement situées sur des marchés concurrentiels, notamment s'ils sont internationalisés (*British Petroleum, Rolls-Royce, British Steel...*), la privatisation peut s'opérer sans s'entourer de garanties sur le respect des conditions de concurrence qui sont supposées remplies d'emblée.

Dans le cas de monopoles naturels sur les infrastructures (eau, gaz, électricité, rail, téléphone traditionnel...) ⁵, il est nécessaire de créer des instances indépendantes de régulation pour régler les modalités d'une concurrence institutionnalisée ⁶. Comme nous le verrons à partir de certains exemples (*infra*, 4^e partie) les modalités ont été différentes. Le principe de base le plus fréquemment appliqué a été d'imposer une évolution des prix qui respecte la formule RPI-X sur un horizon de quatre ou cinq années. Dans cette formule, RPI est la variation de l'indice des prix de détail (*Retail Price Index*) et X est un pourcentage fixé par l'autorité de régulation pour indiquer les gains de productivité qu'elle attend de l'opérateur. La mise en œuvre de cette règle soulève de considérables difficultés techniques et, finalement, requiert des arbitrages politiques (Pollitt, 1999, p.9-20). Elle a dû être complétée par l'introduction de normes de qualité sur les services rendus dans la mesure où les entreprises pouvaient se recréer des marges de profit en jouant sur la qualité.

d. Evaluations

Les travaux disponibles mettent en évidence les difficultés d'une évaluation ⁷.

- Les opérations de privatisation s'étagent entre 1981 et 2015 et sont réalisées dans des contextes économiques évolutifs et contrastés. Il est impossible de construire un contrefactuel donc d'identifier un effet propre imputable au seul phénomène observé.
- Les objectifs poursuivis sont hétérogènes et parfois contradictoires. Il n'existe donc pas d'indicateur synthétique de réussite ou d'échec.
- Pour rendre attractives les entreprises privatisables, leurs dirigeants ont parfois été mandatés pour réaliser de fortes restructurations préalables. Ainsi, une partie des effets de la privatisation se réalise en amont de celle-ci ce qui rend difficile le choix d'une année de référence.
- Surtout, il est difficile de distinguer entre l'impact respectif de deux transformations qui sont souvent mais pas toujours simultanées : le changement de propriété du capital et l'ouverture à la concurrence.

A notre connaissance, il n'existe pas d'évaluations répondant aux exigences méthodologiques qui sont requises en ce domaine. Les pseudo-évaluations donnent des résultats contradictoires selon les critères, les champs et les périodes retenus. Quelques enseignements peuvent cependant être dégagés des travaux cités précédemment.

- En termes de performance économique (coûts, prix, productivité), les résultats positifs, lorsqu'ils existent, sont liés à l'introduction de la concurrence ou à l'efficacité

5. Il existe un monopole naturel lorsque les économies d'échelle sont telles que seule une entreprise unique peut fournir une solution plus efficace que la concurrence. Par exemple, il serait absurde de mettre en concurrence deux réseaux d'approvisionnement d'eau.

6. Au départ, cette solution était jugée transitoire dans l'attente de la mise en place d'une concurrence efficace. Il est apparu qu'elle devait devenir permanente, au moins dans le cas de monopoles naturels.

7. Par exemple, CPI, 2016 ; Parker, 2004 ; Selzer, 2000 (avec des bibliographies).

- des organes de régulation plutôt qu'au changement de propriété. La privatisation n'interviendrait donc que comme levier d'ouverture à la concurrence.
- A l'exception de l'expérience catastrophique des chemins de fer (*infra* 4.2), les autres services publics (*utilities*) auraient connu des réductions de prix sans dégradation, sauf transitoire, de la qualité des services.
 - La sous-évaluation volontaire des parts a engendré des transferts massifs au bénéfice des souscripteurs et aux dépens des contribuables.
 - Au sein des entreprises privatisées, les inégalités de salaire ont augmenté et les rémunérations des dirigeants ont été considérablement accrues. Ces dernières sont dans une large mesure fonction des profits, donc elles engendrent une gestion selon les intérêts des actionnaires. L'impact de la privatisation est positif en termes de performances financières des entreprises.
 - Durant toute la période, les sondages d'opinion ont dégagé des majorités hostiles aux privatisations. Cependant, les Travaillistes, après s'être opposés aux privatisations et avoir promis leur remise en cause en cas de retour au pouvoir, s'y sont finalement ralliés sous le gouvernement du *New Labour*. Les privatisations constituent donc une victoire politique durable pour les Conservateurs.
 - La perspective d'une démocratie d'actionnaires s'est traduite par un feu de paille. Certes, entre 89 et 99 % des salariés concernés ont initialement profité des actions gratuites ou à prix réduit qui leur étaient proposées, mais ils n'ont jamais représenté plus de 4,3 % de l'actionnariat des entreprises privatisées (Parker, 2009, p.434-438). Par ailleurs, les millions de souscripteurs individuels, y compris les salariés des entreprises privatisées, ont souvent revendu leurs actions pour encaisser de substantielles plus-values. Ce sont les investisseurs institutionnels ou de grands groupes, souvent internationaux, qui contrôlent les entreprises privatisées

1.1.2. L'*outsourcing* (externalisation)

Si le recours par le secteur public non-marchand à des fournisseurs extérieurs ne constitue pas un phénomène nouveau, il a été considérablement développé depuis les années 1980 grâce à l'introduction de nouveaux mécanismes juridiques ⁸. L'argumentation de base est la même qu'à propos des privatisations d'entreprises : le secteur privé est plus efficace, plus flexible, moins coûteux et il permet d'échapper à la propension gréviste des puissants syndicats du secteur public.

a. Deux mécanismes principaux

Une première technique de stimulation du recours à des fournisseurs privés réside dans l'obligation pour le secteur public de recourir à une mise en concurrence de certaines de ses activités par des appels d'offres (*compulsory competitive tendering*). Après une phase de simple encouragement, la procédure a été rendue obligatoire par le gouvernement, en particulier pour les collectivités territoriales et pour le service public de la santé (*National Health Service* – NHS). Elle couvre un éventail d'activités qui a été à plusieurs reprises élargi : d'abord limités à des activités faciles à extérioriser (collecte des ordures, nettoyage, fourniture de repas, services informatiques...), les appels d'offre se sont ensuite étendus à des soins médicaux, à des dispositifs de la politique de l'emploi ou de la politique sociale, à la gestion des ressources humaines, voire à la gestion des prisons. Théoriquement, le choix doit s'opérer selon un arbitrage entre la qualité et le coût des

8. Une série statistique homogène n'existe que depuis 1987. Les achats de l'Etat à des fournisseurs extérieurs sont passés de 112 Md£ en 1987 à 292 Md£ en 2017 (aux prix de juin 2019), soit plus d'un tiers de la dépense publique (Sasse *et alii*, 2019). Selon une autre source, ce montant représenterait la moitié des dépenses de l'Etat en biens et services (Rhodes, Hough, Butcher, 2014).

services proposés. Dans un contexte de sévères restrictions budgétaires, la minimisation du coût a tendu à devenir le critère déterminant. Comme les services du secteur public concernés par les appels d'offre peuvent eux-mêmes se porter candidats, une pression s'exerce pour qu'ils s'auto-imposent des réductions de coûts, notamment salariaux, afin d'être compétitifs.

Une seconde technique consiste dans le recours aux partenariats public-privé (*Public Private Partnerships* – PPP) pour la conception, la réalisation, le financement et l'entretien d'infrastructures publiques : routes, écoles, hôpitaux, prisons... La modalité principale, dénommée PFI (*Private Finance Initiative*) a été introduite par le gouvernement conservateur en 1992, mais n'a pris une grande ampleur qu'avec le gouvernement du *New Labour* (Atkins, Davies, Kidney Bishop, 2017 ; Booth, Starodubtseva, 2015 ; Corner, 2005 ; Pollitt, 2005 ; Shaoul, 2005 ; Smith, 2012). L'Etat paye une redevance annuelle pour la création puis la mise à disposition, la gestion et l'entretien de ces infrastructures dans le cadre de contrats usuellement signés pour une durée de 25 à 30 ans.

b. Une évaluation controversée

De vives controverses se sont développées à la fois sur le principe même de l'externalisation et sur les avantages qui lui étaient associés par ses promoteurs. Nous nous appuyons sur un travail de synthèse récemment publié par l'*Institute for Government* (Sasse *et alii*, 2019). Les experts de l'Institut ont compilé et contrôlé des centaines d'études. Leurs résultats ne peuvent être suspectés d'un biais hostile à l'*outsourcing* puisqu'ils en tirent un bilan globalement positif sur lequel ils s'appuient pour critiquer la position du *Labour Party* qui annonçait en 2019 sa volonté d'éliminer cette pratique. La lecture détaillée du rapport laisse une impression moins nette que ses conclusions.

Les auteurs énumèrent les conditions qui doivent être remplies pour le succès de l'*outsourcing*.

- L'existence de fournisseurs de haute qualité sur un marché concurrentiel, sinon prévalent des comportements opportunistes avec une offre de basse qualité.
- Une capacité technique du service public de mesurer la valeur ajoutée par les fournisseurs avec des indicateurs de résultats et des méthodes d'imputabilité de ces résultats à l'action du fournisseur.
- Le service ne doit pas relever de fonctions qui amènent le fournisseur à prendre des décisions politiques, par exemple l'attribution ou non de prestations.
- Le contrat ne doit pas entraîner des transferts de risques que les fournisseurs sont ensuite incapables de gérer parce qu'ils n'en contrôlent pas les facteurs générateurs. Leur défaillance mettra alors le risque à la charge de l'Etat.
- Les critères d'attribution ne doivent pas accorder un intérêt excessif aux prix aux dépens de la qualité.

Le rapport fait l'inventaire des défaillances de certains prestataires, parfois spectaculaires⁹, et des coûts qui en ont résulté pour les administrations et pour les usagers du service public. Au total, sur la base d'une typologie de onze domaines d'*outsourcing*, les auteurs du rapport n'en retiennent que quatre pour lesquelles l'évaluation est, à leurs yeux, indiscutablement positive : la collecte des ordures, le nettoyage, la fourniture de repas et la maintenance.

9. Par exemple, en 2012, Carillon, le deuxième plus grand groupe britannique pour la construction et les services, fait faillite. Il employait 18 000 salariés et gérait des centaines de contrats d'*outsourcing*. En juillet 2012, G4S qui devait assurer la sécurité des Jeux Olympiques s'en révèle incapable, ce qui exige l'appel à 3 500 soldats. Pour d'autres exemples, voir Sasse *et alii*, p.16-22.

Une investigation complémentaire du même Institut concerne les PPI (Atkins, Davies, Kidney Bishop, 2017 ; voir aussi Booth, Starodubseva, 2015). Il apparaît qu'un élément déterminant du recours à cette technique a été que les emprunts engendrés par les contrats n'entraient pas dans le champ plafonné de la dette publique. Ainsi, les ministères pouvaient-ils contourner l'opposition du Trésor à leurs projets d'investissement. De ce fait, ils ont été incités à y avoir recours sans disposer d'un calcul coûts-bénéfices sur la longue durée de l'opération et en acceptant des taux de rendement jugés excessifs par les évaluateurs (en général de 12 à 15 % avec des cas nettement supérieurs). Ces défauts ont été suffisamment évidents pour amener le gouvernement à introduire en 2012 une procédure plus stricte (*Private Finance 2*) et à ralentir sensiblement son utilisation.

1.1.3. Le *New Public Management*

En 1979, la campagne électorale victorieuse des conservateurs comportait une violente critique de l'inefficacité du secteur public. Ses dirigeants étaient principalement soucieux d'accroître les moyens dont ils disposaient et indifférents aux objectifs de performance. Ses syndicats tout puissants faisaient payer aux contribuables les avantages qu'ils obtenaient pour leurs membres. Une entente explicite ou implicite s'était constituée entre les deux parties pour une régulation conjointe abritée derrière l'idéologie du service public. A l'opposé, seules les règles de gestion du secteur privé pouvaient introduire des préoccupations d'efficacité et, sur cette base, des procédures de récompense ou de sanction. Les méthodes du *New Public Management* sont introduites dans les entreprises publiques d'abord pour réduire les déficits, ensuite afin de les rendre plus attractives dans la perspective d'une privatisation. Elles pénètrent aussi dans les administrations, en parallèle avec l'*outsourcing*, pour y créer des quasi-marchés. Le slogan mobilisateur, quelque peu redondant, est celui des 3 E : *efficiency, effectiveness, economy*. L'efficacité mesure le rapport des outputs aux inputs (c'est-à-dire des produits aux consommations intermédiaires ; l'effectivité mesure la réalisation des objectifs ; l'économie mesure la réduction des coûts.

Il est sans intérêt ici d'établir un inventaire de ces emprunts ; il suivrait la table des matières d'un manuel de gestion des entreprises. Nous nous limitons aux deux aspects qui ont posé des défis principaux aux organisations syndicales : la mise en place de formes d'organisation décentralisées et de nouvelles techniques de gestion des ressources humaines (Bach, 2010 et 2016 ; Colling, Ferner, 1992 ; Farnham *et alii*, 2003 ; Ferner, 1988 ; Ironside, Seifert, 2004 ; Lefresne, 2014 ; Worrall, Mather, Seifert, 2009).

a. *Des organisations décentralisées*

Les entreprises publiques sont restructurées en centres de profit ou *business units*. Les managers de ces unités sont responsables de la réalisation d'objectifs de performance financière qui sont déclinés à partir de ceux fixés pour leur entreprise au niveau national par le gouvernement. Des mécanismes de suivi et d'audit sont mis en place. La décentralisation de la gestion s'accompagne de celle de la négociation collective, soit par suppression de la négociation nationale, soit par élargissement des marges de liberté relativement à des accords nationaux qui ne fixent plus désormais que des orientations générales.

Dans les administrations publiques, la modalité principale est la création d'« agences » (*agencies*) chargées de l'exécution des programmes qui sont définis par les ministères. Elles bénéficient d'une autonomie de gestion et sont jugées sur leurs résultats.

b. *La gestion des ressources humaines*

A la gestion bureaucratique du personnel selon des règles uniformes, souvent négociées avec les syndicats, se substituent de nouvelles méthodes inspirées du TQM (*Total Quality Management*). Leur application est confiée à la hiérarchie de proximité (*line managers*)

tandis que les directions du personnel, qui étaient les interlocutrices des syndicats, se voient réduites à un rôle d'appui et de conseil aux opérationnels.

L'offensive principale porte sur la remise en cause des formes d'organisation du travail (*working practices*) jusqu'alors largement contrôlées par les syndicats. Il s'agit pour le management de reprendre le contrôle sur le procès de travail à la recherche de gains de productivité. L'un des moyens est la remise en cause du monopole qu'exercent les différentes catégories de professionnels sur les opérations relevant de leur seule compétence (*demarcations*). La promotion du travail en équipe, dont nous verrons le caractère souvent conflictuel (par exemple, à *Royal Mail*, *infra* 2.1.2), favorise la polyvalence et la mise en concurrence des équipes. Les directions développent les techniques de communication directe avec les salariés : journaux d'entreprise, enquêtes d'opinion, *team briefings*.

Enfin, s'il est rare qu'apparaissent des politiques de « dé-reconnaissance » des syndicats, d'autres moyens d'affaiblissement se diffusent : la suppression des *closed shop* qui imposent l'appartenance à un syndicat reconnu ou celle du *check off*, c'est-à-dire du prélèvement par l'employeur des cotisations qu'il reverse aux syndicats.

Il est important de souligner qu'il s'agit là de tendances qui, si elles sont générales dans le secteur public (entreprises et administrations), sont plus ou moins systématiquement et vigoureusement introduites selon les cas. Elles engendrent des contradictions internes au sein des pyramides hiérarchiques ainsi que des résistances et des conflits avec le personnel et les syndicats. Seules les études de cas (*infra*, point 2) permettent de mesurer le degré effectif de pénétration du *New Public Management*.

1.2. L'impact sur les relations professionnelles : des contextes et des stratégies hétérogènes

Les administrations publiques ont été, dès la Première Guerre mondiale, le lieu de mise en place d'institutions grâce auxquelles l'Etat entendait se présenter comme un « employeur modèle » à l'égard du secteur privé. Celles-ci ont été étendues aux entreprises publiques au fur et à mesure des nationalisations, en particulier au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Plusieurs éléments les caractérisent.

- Les conditions de travail et d'emploi sont réglées par la négociation collective au niveau national. Des négociations locales peuvent en préciser les modalités d'application.
- La reconnaissance des syndicats et une attitude bienveillante à leur égard favorisent un taux élevé de syndicalisation.
- La détermination des salaires obéit à un critère d'équité (*fairness*). La référence principale est donnée par les salaires du secteur privé pour des emplois équivalents.
- Les domaines qui ne relèvent pas de la négociation sont traités par des instances consultatives mises en place aux différents niveaux des organismes publics.
- Des règles de promotion interne garantissent les déroulements de carrière et la sécurité de l'emploi au sein de marchés internes du travail fortement contrôlés par les syndicats.
- En ce qui concerne les entreprises publiques, les syndicats entretiennent des relations directes avec les différents ministères dont elles relèvent. Ainsi s'établit une logique de tripartisme informel entre ministères, dirigeants des entreprises et syndicats.

1.2.1. Un mouvement aux modalités diversifiées

Dans ce contexte, le mouvement global de privatisation engendre de multiples transformations.

- Dans les cas de privatisation du capital ou du recours à des fournisseurs extérieurs, les syndicats sont confrontés à une logique de recherche de rentabilité alors qu'ils sont imprégnés d'une logique de service public.
- Ils doivent maintenir ou obtenir la reconnaissance par l'employeur de leur droit à la négociation.
- Qu'il y ait privatisation du capital ou introduction dans le secteur public de méthodes de management empruntées au secteur privé, les syndicats font face à de nouvelles techniques de gestion des ressources humaines : management de la qualité totale, rémunération selon les performances, nouvelles formes d'organisation du travail...
- Ils doivent le plus souvent répondre à des stratégies de décentralisation de la négociation collective qu'ils abordent avec leur modèle traditionnel d'organisation interne fortement centralisée.
- Dans le cas de l'*outsourcing*, ils doivent prendre position sur des stratégies de défense de l'emploi qui impliqueraient l'acceptation d'une réduction des coûts salariaux en interne pour résister à la concurrence des prestataires externes.

Si ces tendances sont présentes dans toutes les expériences, elles s'y manifestent avec plus de moins de force selon la nature du mouvement de privatisation, selon la situation initiale des entreprises ou administrations concernées, selon le contexte politique, économique et social dans lequel intervient la privatisation. Pour éviter un simple constat d'inépuisables hétérogénéités à la lumière des multiples cas de figure observables depuis 1979, il est utile de partir de l'examen de quelques situations typiques qui permettent d'isoler, à partir des cas principaux et de manière partiellement arbitraire, l'impact de chacune des trois modalités que nous avons distinguées précédemment (*supra* 1.1). Nous suivrons les degrés croissants de « radicalisation » des logiques de privatisation.

- L'introduction des méthodes de gestion du secteur privé dans des services publics, avec les exemples de la poste et de la santé.
- L'externalisation des activités d'organismes publics vers des prestataires privés, avec les exemples des collectivités territoriales et des services de liberté surveillée (*probation*).
- La vente du capital d'entreprises publiques, avec les exemples des télécommunications, des chemins de fer et de l'eau.

1.2.2. Un impact massif sur l'emploi et la négociation collective

Avant d'entrer dans l'examen de ce processus complexe et diversifié, il est utile de prendre en compte deux types de données de cadrage. Le tableau 2 présente l'évolution de l'emploi public pendant la période des gouvernements conservateurs qui a vu s'opérer la vague principale des privatisations ; entre 1979 et 1997, l'emploi dans l'ensemble du secteur public a diminué de plus de 30 % sous l'effet des trois composantes de la privatisation qui viennent d'être distinguées. Le graphique 3 mesure l'évolution du nombre d'établissements où la négociation collective est présente, quelle que soit l'ampleur des thèmes qu'elle couvre ; il montre un mouvement de baisse généralisée, mais d'ampleur inégale avec un rapprochement marqué du niveau des entreprises privatisées avec celui des entreprises privées.

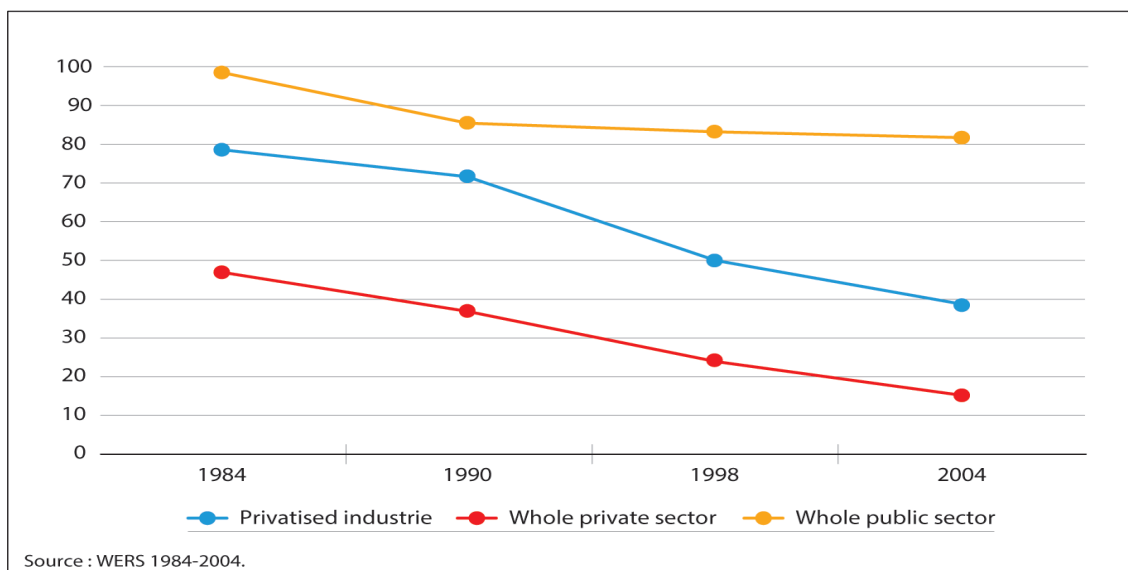
Tableau 2. Evolution de l'emploi dans le secteur public 1979 - 1997 (en millions)

	1979		1997	
Gouvernement central (dont NHS *)	2,4	(1,1)	0,9	(0,1)
NHS Trusts *	-		1,1	
Collectivités territoriales (dont Education)	3,0	(1,5)	2,6	(1,2)
Entreprises nationalisées et entreprises publiques	2,1		0,4	
Total	7,5		5,1	

Source : Foster, Scott, 1998b.

Note : La quasi-totalité du personnel du Service national de santé (*National Health Service* – NHS) a perdu son statut d'employé du Gouvernement tout en demeurant dans l'emploi public lorsqu'il a été transféré vers les *NHS Trusts* dotés d'autonomie de gestion (voir *infra* 2.2.2).

Graphique 3. Pourcentage d'établissements avec des négociations collectives



Source : Brown, Bryson, Forth, 2009, p.24.

2. L'introduction de méthodes de gestion du secteur privé

La première des trois composantes de la politique de privatisation du secteur public peut être illustrée dans deux cas contrastés.

- La poste a été longtemps été considérée comme un service public bénéficiant d'un monopole naturel, mais elle a toujours relevé du secteur marchand. La transformation des méthodes de gestion avait pour objectif d'accroître la productivité et la rentabilité dans la perspective d'une vente du capital. La conjonction des oppositions a retardé cette étape finale jusqu'en 2013. Elle offre, de ce fait, une expérience de plus de trente années d'introduction conflictuelle du *managerialism* au sein d'une entreprise publique (2.1).

- L'hôpital public, dans la conception britannique du *welfare*, est construit sur un principe d'universalité et de gratuité d'accès. Une privatisation du capital est donc exclue. En revanche, par divers canaux, sa gestion va se trouver transformée au nom de l'efficacité et au moyen de l'introduction de logiques de marché ou de quasi-marché (2.2).

2.1. La poste (Royal Mail)

Si la poste a finalement été privatisée en 2013 sous la forme de vente d'actions, l'essentiel de son histoire pendant les dernières décennies est marquée par une succession d'offensives des gouvernements pour introduire dans une entreprise publique des méthodes de gestion empruntées au secteur privé¹⁰. Cette histoire mouvementée (2.1.1) révèle un contraste entre des relations professionnelles qui au sommet sont marquées par la volonté de trouver des solutions négociées aux conflits successifs (2.1.2) tandis qu'à la base une conflictualité récurrente échappe souvent au contrôle des dirigeants nationaux du syndicat (2.1.3).

2.1.1. Une histoire mouvementée

Au Royaume-Uni, un service de poste est créé comme monopole d'Etat dès 1516 et il prend le nom de *General Post Office* en 1660. Il obtient le monopole du téléphone en 1912. Il crée en 1968 une banque de virement, *Girobank*, qui fonctionne à partir des bureaux de poste ; elle sera privatisée en 1990 (encadré 1). Jusqu'en 1969, *General Post Office* a le statut de département ministériel avant de devenir à cette date une entreprise publique sous le nom de *Post Office Corporation*. Son personnel cesse alors d'appartenir à la fonction publique. Après quatre siècles de stabilité institutionnelle, s'ouvre une période de transformations accélérées¹¹.

- En 1981, les activités de poste, désormais *Post Office*, sont séparées des activités de télécommunications qui seront privatisées par étapes à partir de 1984 (*infra* 4.1.1).
- En 1986, trois « *business units* » autonomes sont créées au sein de la poste : le courrier, les bureaux de poste et les colis postaux. Cette réorganisation ouvre la voie à la fragmentation de la négociation collective nationale. En 1992, il s'y ajoute un découpage en neuf divisions géographiques décentralisées semi-autonomes, responsables de leurs performances financières
- En 1992, le gouvernement avance un premier projet de privatisation qu'il doit retirer en 1994 devant la force des oppositions, y compris dans son propre camp (Parker, 2012, chap.13). C'est le seul exemple de blocage durable d'un projet de privatisation et une victoire importante pour les syndicats (*infra*) au terme de la campagne qu'ils ont menée entre le début de 1992 et la fin de 1994¹².
- En 2000, le *Postal Services Act* crée un régulateur qui peut attribuer des licences à des compagnies privées pour le traitement du courrier. De plus, il accroit l'autonomie de *Post Office* qui en 2002 prend le nom de *Royal Mail Group*¹³. Désormais, le groupe réunit trois filiales : *Royal Mail* (la collecte, le tri, le transport et la distribution du courrier), *Post Office Counters* (bureaux de poste), *Parcelforce* (colis).
- Au 1^{er} janvier 2006, le secteur postal est totalement ouvert à la concurrence. En pratique, les opérateurs privés assurent la collecte, le tri et le transport avant de remettre le courrier à *Royal Mail* pour sa distribution finale.
- En 2008, en suivant les recommandations d'un premier rapport de Richard Hooper (Hooper, Hutton, Smith, 2008), le gouvernement du *New Labour* adopte un projet

10. C'est la raison pour laquelle nous faisons figurer la poste parmi les exemples d'introduction des méthodes de management du secteur privé, situation qu'elle a connue de 1979 à 2013.

11. Pour des présentations de l'évolution au cours de la période qui va de *Post Office* à *Royal Mail* : Arrowsmith, 2007 ; Brand, Schulten, 2007 ; Gall, 2003 ; Hough, 2013 ; Martinez Lucio, chap.2 in Pendleton, Winterton, 1993 ; Martinez Lucio, Noon, Jenkins, 1997 ; Mooses, Booth, 2016 et 2010 ; Mustchin, 2017 ; Pender, 2016.

12. En plus de l'opposition radicale des syndicats de la poste, les sondages d'opinion révélèrent une opposition massive dans l'opinion publique. Enfin, de fortes craintes se manifestèrent dans les zones rurales quant à la dégradation du service ou à l'augmentation des tarifs en cas de privatisation. Or, ces zones étaient souvent des fiefs électoraux du parti conservateur ; le gouvernement craignait donc de n'avoir pas de majorité au Parlement.

13. Après avoir adopté brièvement le nom de *Consignia*.

de privatisation minoritaire de *Royal Mail* avant de l'abandonner devant la force des oppositions au sein de son groupe parlementaire et parce qu'il ne trouve pas de partenaire privé pour entrer au capital dans le contexte financier de 2009 (Join-Lambert, 2010 ; Hough, 2013).

- Après avoir demandé un nouveau rapport à Richard Hooper (Hooper, 2010), le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux décide en 2011 la privatisation totale de *Royal Mail*. Elle est réalisée en deux étapes, 70 % du capital en 2013 et le solde de 30 % en 2015. Les salariés bénéficient de l'attribution de 12 % des actions (Moses, Booth, 2016). Comme mesures préalables, le gouvernement a pris à sa charge le déficit massif des engagements du fonds de pension et a transformé *Post Office Counters* (bureaux de poste) en une entreprise autonome coupée de *Royal Mail*¹⁴.

Notre analyse porte sur la seule activité de gestion du courrier. Celle-ci a été le lieu de près de trente années d'une histoire conflictuelle sur laquelle une riche documentation est disponible : à trois reprises des rapports ont été commandés à des experts indépendants (Sawyer, Borkett, Underhill, 2001 ; Hooper, Hutton, Smith, 2008 ; Hooper, 2010) ; deux ouvrages (Batstone, Ferner, Terry, 1984 ; Gall, 2003) et une thèse (Pender, 2016) ont été consacrés aux luttes sociales dans l'entreprise ; enfin de nombreuses enquêtes de terrain, citées plus loin dans le fil du texte, ont été réalisées dans des sites diversifiés de tri et de distribution du courrier. Au cours d'une période où les grèves au Royaume-Uni se situaient à un niveau historiquement bas, les postiers ont été salués dans la décennie 1990 comme les successeurs des mineurs en matière de combattivité. La réalité est différente et plus complexe puisque, à la différence des mineurs, ce n'est pas la direction du syndicat qui a joué le rôle décisif dans la genèse des conflits.

2.1.2. Au-delà des conflits, la recherche persistante d'accords au sommet

Historiquement, les syndicats se sont constitués à tous les niveaux de la hiérarchie sur la base des catégories professionnelles, depuis les personnels du tri et de la distribution du courrier jusqu'aux managers en passant par les ouvriers qualifiés et les techniciens (Arrowsmith, 2007 ; Newell, 2008). A la fin de 1977, soit avant l'arrivée de Margaret Thatcher et avant la séparation des activités de télécommunication, parmi les dix syndicats reconnus par la direction, les plus importants sont les suivants :

- UPW (*Union of Post Office Workers*) pour les catégories professionnelles faiblement qualifiées, principalement dans les postes (199 300 adhérents).
- POEU (*Post Office Engineering Union*) pour les qualifications techniques, principalement dans les télécommunications (121 400 adhérents).
- CPSA (*Civil and Public Services Association*) pour les emplois administratifs (37 500 adhérents).
- SPOE (*Society of Post Office Executives*) pour les emplois d'encadrement dans les fonctions techniques et commerciales (21 600 adhérents).

En 1980, UPW adopte le nom d'UCW (*Union of Communication Workers*) pour marquer sa présence à la fois à la poste et dans les télécommunications après la séparation des deux

14. *Post Office* demeure juridiquement une entreprise publique, mais elle tend progressivement à se vider de la réalisation d'activités concrètes de prestation de services. Traditionnellement, les petits bureaux de poste sont gérés par des *sub-postmasters* indépendants à la différence des bureaux principaux (*Crown post offices*) qui ont un statut public. Toutefois depuis 2012, *Post Office* a passé des accords de concession avec des entreprises commerciales privées, principalement WHSmith, qui gèrent désormais la majorité de ces bureaux principaux en les intégrant le plus souvent dans leurs propres locaux commerciaux. En 2019, 98 % des 11 547 bureaux de poste sont gérés soit par des *sub-postmasters*, soit par des concessionnaires. En 2018, le syndicat CWU (*infra*) a lancé une campagne (*Save Our Post Office*) contre ces transferts en soulignant la très mauvaise réputation de WHSmith en tant qu'employeur et le risque de dégradation du service public sous l'emprise d'une logique commerciale (Booth, 2019).

activités. En 1985, POEU et CPSA se réunissent pour former NCU (*National Communications Union*). NCU fusionne en 1995 avec UCW pour former l'actuel CWU (*Communication Workers Union*). Ce syndicat (191 000 adhérents à la fin de 2018) couvre toutes les activités de poste et de télécommunications, publiques et privées. Il occupe une position dominante à *Royal Mail* où il a 110 000 adhérents sur 174 000 salariés¹⁵. Tous ces syndicats ont longtemps fait partie de l'aile modérée du TUC.

Comme dans l'ensemble du secteur public, la tradition historique de la poste est porteuse de relations professionnelles consensuelles autour de la défense du service public dans le cadre d'accords collectifs nationaux. Une entente de principe existe entre dirigeants et syndicats sur quelques principes de base : offrir un service postal universel, appliquer un tarif de base unique, assurer partout une desserte quotidienne (6 jours sur 7). Un marché interne du travail fonctionne sous le contrôle des syndicats et assure une garantie de l'emploi et des promotions professionnelles selon un critère d'ancienneté.

Les débats se durcissent lorsque, à son initiative ou sous la pression des gouvernements successifs, la direction veut, au nom de la modernisation et de la compétitivité, introduire de nouvelles techniques de gestion inspirées du secteur privé (sous le nom de *commercialism*). Les tensions portent alors sur le degré de décentralisation de la gestion, sur l'introduction de nouvelles technologies (tri mécanisé, puis automatisé) et de nouvelles formes d'organisation du travail (travail en équipes), sur la structure des rémunérations. Les conflits à l'échelle nationale ont longtemps été rares ; la poste ne connaît aucune grève nationale entre 1971 et 1988¹⁶. S'ils sont plus nombreux ensuite, les conflits débouchent finalement sur des accords car les dirigeants nationaux acceptent la logique « moderniser ou décliner » qui sera symbolisée par le titre du premier rapport de Robert Hooper : « *Modernise or Decline* » (Hooper, Hutton, Smith, 2008). Quelques étapes majeures sont franchies dans ce cadre.

a. De 1969 à 1979, un « commercialism » largement simulé

A partir de la création de *Post Office* en 1969 se développe une pression des gouvernements successifs pour accroître l'efficacité de la gestion (Batstone, Ferner, Terry, 1984). Il s'agit d'introduire des « *market proxies* » (règles de tarification au coût marginal, taux de rendement des investissements, objectifs financiers...) portés par de nouvelles couches de managers. Le management traditionnel était attaché à la qualité et à la régularité du service, ce qui, compte-tenu des nombreuses sources de perturbations peu prévisibles, supposait des comportements coopératifs du personnel à l'échelle locale. La politique dominante des dirigeants semble être alors d'offrir des satisfactions symboliques au gouvernement pour afficher une volonté de modernisation tout en évitant des initiatives qui engendreraient l'opposition ou la mauvaise volonté des syndicats et du personnel. En pratique, la modernisation se concentre sur la lente mécanisation du tri et la création à faible échelle de nouveaux services offerts aux entreprises. La grève exceptionnelle sur les salaires qui, du 20 janvier au 7 mars 1971, paralyse la distribution du courrier à l'échelle nationale¹⁷, sert d'argument aux dirigeants de l'entreprise pour convaincre les gouvernements de ne pas prendre le risque de déclencher de nouveaux conflits qui sont particulièrement impopulaires auprès des usagers.

L'équilibre n'est pas facile à maintenir et il dépend de la conjoncture politique qui détermine le degré de pression externe (*political contingency* selon la problématique introduite par Eric Batstone, Anthony Ferner et Michael Terry dans leur analyse de la période antérieure à 1979). Par exemple, entre 1977 et 1979, sensibles aux menaces pesant sur

15. A cette date et après diverses fusions entre différents syndicats catégoriels, il existe un petit syndicat de l'encadrement, *Communication Managers' Association*, qui appartient au syndicat général Unite.

16. Elle n'avait déjà connu aucun conflit important entre 1921 et 1971.

17. La grève est déclenchée contre l'introduction d'une politique différenciée des salaires qui refléterait la situation des différents marchés du travail.

le monopole, la direction et l'UPW entament des discussions qui aboutissent à un projet d'accord de productivité (*efficiency agreement*) ; celui-ci est massivement rejeté par la base du syndicat en avril 1979.

b. La rupture de 1979

Face à l'offensive gouvernementale après la victoire de Margaret Thatcher, quelques dates scandent la mise en œuvre d'une stratégie syndicale essentiellement défensive au niveau national (Gall, 2003).

■ Les premiers accords de productivité

Confronté aux exigences d'un gouvernement conservateur peu impressionné par la menace d'un conflit social dans les postes, la direction et les syndicats doivent démontrer leur capacité de promouvoir la modernisation. En février 1980, un accord de productivité est signé à titre expérimental par UPW pour la région de Londres en échange de concessions salariales réduites. La direction nationale d'UPW s'engage ensuite, malgré de fortes résistances internes, en faveur de la diffusion au niveau local de cet accord qui est rebaptisé « *Improved Working Methods* » (1985). Ceci impliquait qu'elle accepte d'une perte de contrôle sur des négociations décentralisées. L'argument principal de la direction d'UPW repose sur la contribution ainsi apportée à la défense du monopole des postes ; elle n'obtient qu'une étroite majorité.

■ La grève nationale et l'accord de 1988

En 1988, une grève nationale est déclenchée contre le projet d'attribuer des compléments de salaire pour faire face aux difficultés de recrutements puis aux taux de *turn-over* massifs à Londres et dans le Sud-Est de l'Angleterre (*Difficult Recruitment Area Supplement - DRAS*). Cette fixation d'éléments du salaire en fonction de l'hétérogénéité des marchés locaux du travail met en cause le principe de règles salariales communes négociées par le syndicat au niveau national (Gall, 2003, chap.5). Les dirigeants d'UCW (ex UPW) tentent à la fois d'exprimer et de canaliser les mécontentements qui s'expriment à la base en décidant d'une journée de grève nationale le 31 août 1988. Au lendemain de cette journée, la reprise du travail est rejetée dans certaines localités, principalement pour protester contre l'embauche d'une main-d'œuvre occasionnelle (*casual workers*) afin de traiter les arriérés de courrier. D'abord limité à quelques centres, le mouvement s'étend et, le 10 septembre, il touche plus de 100 000 salariés. Le 12 septembre, un accord de fin de grève porte sur deux points principaux. En premier lieu, le DRAS sera provisoirement mis en œuvre jusqu'à la négociation d'une solution alternative excluant la flexibilité du taux de salaire national. En second lieu, des accords avec les sections syndicales définiront les modalités de traitement des arriérés de courrier. En pratique, des conflits locaux perdurent et la reprise totale du travail n'intervient que le 20 septembre.

L'évaluation des résultats de la grève donne lieu à des appréciations contradictoires. Dans l'immédiat, les observateurs diagnostiquent, au mieux, un match nul pour le syndicat. Il n'a pas empêché la mise en place du DRAS¹⁸ et n'a obtenu que la négociation de règles sur le traitement des arriérés de courrier en cas de grève (recours aux heures supplémentaires et/ou à une main-d'œuvre occasionnelle et/ou transfert vers d'autres centres). A plus long terme, le syndicat a considéré que la direction avait délibérément déclenché un conflit afin de l'affaiblir suffisamment pour permettre le déploiement de sa stratégie de « commercialisation » en vue de la privatisation. L'exemple de la grève des mineurs pesait alors lourdement sur le moral des syndicalistes. La démonstration d'une capacité de mobilisation massive et de résistance active (au total, au moins 1,2 million de journées

18. Ultérieurement, le DRAS a été remplacé par un dispositif analogue pour faciliter le recrutement et la stabilisation de la main-d'œuvre : *Recruitment and Retention Supplement*. La direction de l'entreprise a donc imposé son projet.

de grève) avec une sortie de grève négociée sans défaite serait alors en elle-même un résultat positif majeur pour l'évolution du rapport des forces dans l'entreprise.

■ La décentralisation de la négociation collective

En 1992, sous la menace d'une dé-reconnaissance par la direction de l'entreprise, UCW accepte un accord-cadre sur la réorganisation des relations professionnelles internes (*New Industrial Relations Framework Agreement – NIRFA*). Elles correspondront au nouveau découpage fonctionnel et territorial adopté par l'entreprise (*supra*). En échange de quelques concessions mineures de la direction, le syndicat doit transformer sa propre organisation pour s'adapter à la décentralisation de la gestion (Darlington, 1993). Le pari de la direction était que la négociation serait plus facile pour elle en étant démultipliée avec des responsables syndicaux locaux moins aguerris ; ce sera un pari perdu du fait d'un nouvel accroissement du pouvoir des sections syndicales (*branches*) lié à l'augmentation de leur dimension donc de leurs ressources et de leur capacité de coordination des différents lieux de travail ¹⁹ (*infra*).

■ La grève nationale et l'armistice de 1996

La vigueur de la résistance au passage en force tenté en 1988 conduit les managers à chercher l'adhésion directe du personnel au projet de modernisation et de TQM (*Total Quality Management*) ou au moins son acceptation. Plusieurs tentatives se développent autour du travail en équipes ou de groupes d'expression. En mars 1995, la direction et CWU (récemment né de la fusion d'UCW et de NCU – *supra*) signent une déclaration d'intention en faveur d'un *Employee Agenda* (programme d'action pour le personnel). Il s'agirait d'un échange entre des avantages accordés en matière de salaires, de sécurité de l'emploi et de durée du travail en contrepartie d'engagements sur la productivité et l'introduction du travail en équipes. L'opposition s'organise au sein de CWU sous l'étiquette *NOTA (Not on the Agenda)*. Le travail en équipe y est analysé comme un mode de gestion par le stress, une manière d'amener les travailleurs et travailleuses à faire pression les uns ou les unes sur les autres, une forme de structuration du collectif de travail alternative à l'organisation syndicale. Les opposants obtiennent en mars 1996 que CWU refuse toute négociation sur le *teamworking*. La direction de l'entreprise menace de mettre en œuvre unilatéralement l'Agenda.

Un long conflit s'engage ²⁰ pendant lequel les dirigeants de CWU cherchent un accord et sont régulièrement mis en minorité au sein des instances de décision du syndicat qui déclenchent huit grèves successives d'une journée entre le 20 juin et le 2 septembre. Un accord provisoire est trouvé le 4 novembre : il consiste en un calendrier pour des groupes de travail qui traiteront des différents chapitres de la négociation dans l'objectif d'aboutir avant le 30 avril 1997. Les élections législatives étant fixées au 1^{er} mai 1997, cela implique un armistice provisoire avec, au grand soulagement du *Labour Party*, l'arrêt des grèves pendant la période électorale.

Comme en 1988, l'évaluation finale est difficile. Le syndicat a su résister aux projets de la direction de l'entreprise, appuyée par un gouvernement conservateur vigoureusement hostile aux grèves. Il a conservé jusqu'au bout un soutien largement majoritaire du personnel dans les coûteuses grèves successives. Cependant, ce combat épuisant (le plus grand conflit de la décennie 1990) n'a fait que repousser l'offensive de la direction ; elle reprendra sous des formes nouvelles sous le gouvernement du *New Labour*.

19. Dès avant le NIRFA, UCW, conscient des faiblesses qu'engendrait, encore à la fin des années 1980, sa fragmentation en environ 1500 sections syndicales (*branches*) avait entrepris une politique de regroupement qui avait ramené ce nombre à moins de 300 en 1991 avec l'objectif de descendre en-dessous de 100.

20. Pour une analyse détaillée du conflit de 1996 : Gall, 2001.

c. Vers la privatisation

Le gouvernement du *New Labour* ayant renoncé à un projet de privatisation partielle de *Royal Mail* (*supra*), c'est le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux qui met le point final à la longue marche vers la privatisation.

■ Le rapport Sawyer

Préparé à la demande conjointe de la direction de l'entreprise et de CWU après une vague de grèves locales, un rapport de Tom Sawyer, ancien secrétaire général du *Labour Party*, présente un diagnostic pessimiste sur l'état des relations professionnelles au sein de *Royal Mail* (Sawyer, Borkett, Underhill, 2001). Le caractère autoritaire de l'encadrement de proximité²¹ a engendré des relations de travail hostiles et favorisé l'influence de militants combattifs. Il en résulte une conflictualité récurrente qui échappe au contrôle des dirigeants de CWU et empêche l'application des accords signés au niveau national. Le rapport conclut sur l'absence de perspectives de succès pour *Royal Mail* en l'absence de solutions apportées à la conflictualité, donc à l'état actuel des relations professionnelles²². Il préconise l'introduction d'une démarche de partenariat. Sa discussion engendre un moratoire provisoire qui implique le non-recours à la grève.

■ La grève et l'accord de 2007

En 2007, un conflit éclate à propos d'un plan de modernisation avancé par la direction pour maintenir la compétitivité²³. Ce plan implique l'acceptation de l'automatisation du tri, de la polyvalence des salariés et la suppression des pratiques restrictives sur l'organisation du travail qui avaient été progressivement imposées par les syndicats. Le syndicat redoute l'intensification du travail et 40 000 suppressions d'emploi. Il présente, par ailleurs, des revendications en matière de salaire et de pensions de retraite. Des journées de grève nationale, totales ou par roulement, s'étalent entre juin et octobre avant un accord (*Pay and Modernisation Agreement*) qui permet une reprise du travail malgré la poursuite de quelques grèves sauvages locales.

■ La grève de 2009 et l'accord de 2010

En octobre 2009, une grève nationale est déclenchée par CWU après une multiplication de grèves locales. Le syndicat estime que la mise en œuvre du plan de modernisation menace la sécurité de l'emploi et ne respecte pas certains des engagements contenus dans l'accord de 2007. Dans le nouvel accord, conclu en mars 2010 (*Business Transformation 2010 and Beyond National Agreement*), CWU accepte la poursuite de la modernisation, en particulier l'introduction de nouveaux équipements automatisés, en échange de concessions salariales, d'une réduction de la durée du travail de 40 à 39 heures et d'engagements sur le maintien de 75 % d'emplois à plein temps.

■ La privatisation et le conflit évité

Lors de l'annonce de la privatisation en 2013, CWU annonce des grèves à partir de fin octobre, puis suspend sa menace compte tenu du progrès des négociations avec la direction.

21. Le rapport évoque « un comportement dictatorial fondé sur un climat de peur » (*a dictatorship based on a climate of fear*)

22. « *We have no doubt that unless the problem of industrial action, and the underlying state of industrial relations which it reflects, is effectively resolved there is little hope for the future success of Royal Mail* » (« Nous ne doutons pas qu'en l'absence d'une solution au problème des conflits collectifs et de l'état sous-jacent des relations professionnelles qu'ils reflètent, il y a peu d'espoir pour un succès futur de *Royal Mail* »). Il est intéressant de noter que quelques années plus tard le premier rapport Hoover, cité précédemment, présentera le même diagnostic : « *We believe strongly that modernisation of the business will only be achieved if industrial relations are modernised* » (Hooper, Hutton, Smith, 2008, p.75) (« Nous croyons fortement que la modernisation de l'entreprise ne sera réalisée que si les relations professionnelles sont modernisées »).

23. Déjà en 2003, la direction de CWU avait organisé un vote pour une grève nationale. Les négociations avaient échoué parce qu'en échange d'augmentations de salaire, la direction demandait des engagements sur les gains de productivité et l'acceptation de restructurations. Le plan de modernisation de la direction impliquait la suppression de 30 000 emplois. Rompant avec les traditions du secteur public, les nouveaux dirigeants de *Royal Mail*, recrutés dans le secteur privé, avaient organisé une intense action de communication directe auprès du personnel sur le thème du « commercial suicide » que constituerait une grève face au développement de la concurrence du secteur privé. La grève avait alors été rejetée par 48 038 voix contre 46 391 (Hall, 2003).

Un accord est trouvé début décembre pour quatre ans : *Agenda for Growth, Stability and Long Term Success*. Il est approuvé par les membres de CWU au début de 2014²⁴. Cet accord est exceptionnel dans son contenu.

- D'une part, il accorde des avantages classiques en matière de salaires auxquels s'ajoutent des engagements sur la gestion de l'emploi qui excluent, par exemple, l'externalisation (*outsourcing*), des recrutements futurs sur un statut inférieur, des licenciements collectifs... Ces dispositions sont révocables en cas de grève nationale.
- D'autre part, le syndicat s'engage sur « une vision commune de la modernisation », sur une implication des travailleurs dans une démarche partagée d'accroissement de l'efficacité dans un climat de confiance ²⁵. Sans que les termes soient prononcés, la logique est celle d'un accord de partenariat (*partnership*) souvent associé à la pratique des syndicats les plus modérés.

Les avantages accordés aux salariés traduisent la volonté du gouvernement d'éviter un conflit social qui aurait fait obstacle à la réussite de la privatisation. Les risques sont ainsi reportés à l'horizon de quatre ans qui fixe le terme de l'accord. L'attitude de CWU est pour partie liée à la prise de conscience des risques engendrés par le développement de la concurrence et à la nécessité de trouver un accord avec la direction pour l'affronter. Les effectifs de *Royal Mail* ont été réduits à 150 000 alors que ses concurrents (dont Amazon) ont créé près de 100 000 emplois, dont près de 40 000 travailleurs « indépendants ». Ces grandes entreprises privées sont hostiles à CWU, mais certaines ont passé des accords avec d'autres syndicats : Whistl avec le syndicat général Community et CityLink (qui fera faillite) avec le syndicat des transports RMT.

Cette recherche constante de solutions nationales négociées contraste avec la permanence des conflits locaux qui échappent souvent au contrôle des dirigeants de CWU.

2.1.3. Une conflictualité récurrente à la base

Le syndicat dominant à la poste (UPW puis UCW puis CWU – voir note *supra*) présente une structure particulière.

D'une part, la direction nationale détient des pouvoirs considérables, d'abord grâce à l'existence d'une négociation collective centralisée qui fixe les salaires et les conditions générales de travail et d'emploi, ensuite du fait des relations étroites qu'elle entretient avec les dirigeants de l'entreprise, avec le ministère de tutelle et avec le *Labour Party* souvent au pouvoir avant 1979.

D'autre part, les sections syndicales locales (*branches*) bénéficient d'une grande autonomie, renforcée par la faiblesse des niveaux intermédiaires (à l'exception de l'organisation régionale du « grand Londres »). Comme le taux de syndicalisation est proche de 100 % à la base de la hiérarchie et comme la bonne volonté du personnel est déterminante pour le fonctionnement du service, les managers locaux ont de longue date accepté une négociation, formelle ou informelle, qui donne aux syndicats un degré élevé de contrôle sur l'organisation du travail : partage des tâches pour le tri, organisation des tournées, répartition des heures supplémentaires, application du privilège d'ancienneté ²⁶... Dans ces domaines les sections syndicales n'ont aucun compte à rendre à la direction nationale. De plus, les projets d'accords nationaux sont soumis à un vote interne dont il n'est pas exclu qu'il mette en minorité la direction du syndicat. Eric Batstone et ses collègues (Batstone, Ferner, Terry, 1984) diagnostiquent une bipolarisation du pouvoir au sein du syndicat

24. Sur cet épisode : Mustchin, 2017 ; Raveaud, 2014.

25. « *A climate of sustainable trust with a can do culture based on the involvement of employees in decision making and approaches to consensual change in the workplace* » (Texte de l'accord cité dans Mustchin, 2017, p.300).

26. La priorité accordée à l'ancienneté, contrôlée par le syndicat, est considérée comme une protection contre des préférences arbitraires de l'encadrement.

(*bifurcation of power*). Dès lors, les accords au sommet coexistent avec une vigoureuse conflictualité à la base qui reflète aussi l'influence des militants de gauche alors que la direction reste modérée jusqu'à la fin de la décennie 1990. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'une opposition idéologique : la direction nationale du syndicat est immédiatement sensible aux menaces politiques qui pèsent sur le service public et elle est portée aux concessions qui lui semblent nécessaires pour préserver l'essentiel alors que les sections syndicales sont toujours tentées d'exploiter leur capacité de perturbation immédiate du service public, aussitôt relayée par les médias.

Ainsi, après la défaite historique des mineurs en 1984-1985 et alors que l'activité gréviste connaît à partir des années 1990 un creux historique, les postiers semblent être devenus le refuge de la combattivité syndicale (Gall, 2003, chap. 4). Entre 1993 et 2002, Gregor Gall identifie 26 grèves locales qu'il juge particulièrement significatives. Leurs motifs sont multiples, mais souvent liés aux tentatives de « modernisation » de la GRH : *teamworking*, *total quality management*, programmes de productivité... Elles sont souvent « non-officielles » c'est-à-dire non reconnues par le syndicat national et parfois dénoncées par lui donc sources de tensions internes. Elles ne se propagent que rarement et à une faible échelle au-delà de leur foyer initial.

Nous tirons quelques exemples à partir de monographies qui portent sur les réactions des sections syndicales face à la politique de « commercialisation » de *Royal Mail*

a. Un centre de tri à Liverpool

Ralph Darlington réalise en 1992-1993 une recherche sur l'activité syndicale dans le centre de tri principal de Liverpool qui est l'un des plus grands du pays (environ 1 000 salariées et salariés) et qui est réputé pour être l'un des plus combattifs au sein d'UCW. Le comportement du management y est traditionnellement agressif. Au début des années 1990, la politique de « commercialisation » connaît une accélération. En application de l'accord NIRFA de 1992 (*supra*), les trois fonctions (tri, transport et distribution du courrier) sont disjointes avec des représentations distinctes du personnel et des négociations séparées. L'argument de la direction est de se situer au plus près des collectifs de travail. La réorganisation s'accompagne d'une réduction sensible du nombre de délégués et de leurs heures de délégation. La section locale s'oppose vigoureusement à cette « atomisation » de la représentation, mais elle doit s'incliner devant l'existence d'un accord signé au niveau national. Elle s'efforce alors d'établir une coordination entre l'action des différents délégués.

Dans ce contexte, le syndicat est confronté à la création par la direction de « groupes de projet pour l'amélioration de la qualité » qui réunissent le management et les exécutants afin d'émettre des propositions. Ici encore le syndicat affirme une opposition de principe convaincu que cette initiative a pour but de marginaliser l'organisation syndicale au niveau de l'atelier. Cependant, il est obligé de s'impliquer d'abord parce que l'initiative se situe dans le cadre d'un accord national, ensuite parce qu'il doit tenir compte des conséquences qu'auront sur les conditions de travail celles des propositions qui auront été retenues. Il adopte donc une « approche conflictuelle de la participation » (*an adversary participation approach*) après un programme de formation de ses militants. L'objectif est de démontrer que l'amélioration de la qualité exige un accroissement des ressources et de meilleures conditions de travail.

Une autre offensive de la direction vise à imposer des « tâches fixes » (*fixed duties*) pour éliminer les pratiques de rotation sur les postes de travail ou entre équipes successives jusqu'alors gérées de manière autonome par le personnel. Il s'agit d'un moyen de reprise de contrôle sur l'organisation du travail. Le syndicat s'y est opposé mais est convaincu que l'offensive se poursuivra car elle est une condition à l'introduction du *team working*

(travail en équipes) qui est l'objectif central de la direction. De même, le syndicat s'est opposé victorieusement par une menace de grève au projet de transformation d'emplois à plein temps en emplois à temps partiel afin d'améliorer la flexibilité en fonction des variations d'activité.

Le chercheur conclut que le syndicat est capable de mobiliser efficacement les travailleuses et les travailleurs toutes les fois que sont mis en cause leurs degrés d'autonomie dans l'organisation du travail et les sécurités dans l'emploi qui ont été conquis de longue date et légitimés par la tradition. Dans ce cadre, les sections syndicales combattives conservent une capacité d'action, même si elles sont contraintes par les accords signés par leurs dirigeants nationaux modérés.

b. Six sites confrontés à une politique de flexibilisation

Un élément central dans la justification par la direction de la politique de « modernisation » et de « commercialisation » de *Royal Mail* réside dans la nécessité d'une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail. Miguel Martinez Lucio, Mike Noon et Sarah Jenkins en étudient l'application dans six sites qui, tout en appartenant à la même région, offrent des modalités différentes de mise en œuvre (Martinez Lucio, Noon, Jenkins, 1997 et 2000). Quatre composantes sont identifiées : l'introduction du travail en équipes (*teamworking*), la définition de tâches fixes (*fixed duties*), l'imposition d'horaires fixes (*settled attendances*), la mise en cause du privilège de l'ancienneté (*seniority*). Dans tous les cas, les équipes syndicales analysent ces innovations comme des moyens d'affaiblir ou de marginaliser le syndicat et comme des étapes préalables à la privatisation de l'entreprise. De ce fait, elles s'y opposent soit ouvertement, soit en cherchant à les détourner. Un résultat plus original de la recherche est de mettre en évidence le caractère ambigu de la « rhétorique de la flexibilité » mise en avant par le management. Dans la pratique, le personnel a organisé un degré élevé de flexibilité qui permet de coopérer spontanément au sein des collectifs de travail, de permuter par accord mutuel entre différentes tâches ou entre différentes équipes dans le travail posté. Ces marges de liberté sont vécues comme des éléments de la satisfaction au travail. Elles sont complémentaires du principe de séniorité qui contribue à mettre à l'abri de l'arbitraire du management. Sous le discours de la flexibilité, il s'agit en pratique pour le management de reprendre le contrôle sur ces mécanismes semi-autonomes d'organisation du travail et d'allocation des tâches. Le *teamworking* ne crée pas des formes de coopération jusqu'alors absentes ; il met en place des groupes dont le management fixe la composition et qui substitueraient à une conscience de solidarité une pression par les pairs dans la recherche de la performance. L'imposition de tâches et d'horaires fixes constituent des éléments de rigidité. Il n'y a donc pas une opposition entre recherche de la flexibilité par le management et défense de la rigidité par le personnel, mais une confrontation de deux modes de combinaison entre flexibilité et rigidité autour de l'enjeu du contrôle sur le procès de travail.

c. Une section syndicale au nord de l'Angleterre

Deux chercheurs mènent à trois reprises des enquêtes dans la section syndicale de CWU compétente pour le nord de l'Angleterre (*North Branch*).

La première enquête, réalisée en 1997-1999 dans neuf établissements couverts par cette section, étudie les conflits engendrés par quatre initiatives de la direction visant à « moderniser » l'organisation du travail et les relations de travail. Le premier conflit fait suite à l'introduction à partir de 1988 de *team briefings*, sortes de groupes d'expression que le syndicat analyse comme une tentative pour organiser un réseau parallèle d'encadrement du personnel. Empêché par une décision de justice de boycotter ces activités, le syndicat opte pour une participation hostile (*negative engagement*) qui fait perdre le contrôle des groupes à des managers mal préparés. Un second conflit résulte de la décentralisation de

la gestion de *Royal Mail* et de la signature de l'accord NIRFA en 1992 (*supra*). La direction refuse alors de reconnaître la section syndicale (*branch*) pour la négociation collective et n'accepte de traiter qu'avec les représentants au niveau des établissements (*unit reps*) supposés par elle plus malléables sous la pression directe des managers. Cette stratégie de fragmentation est victorieusement combattue par la *branch* qui s'impose comme le seul interlocuteur utile pour les managers locaux. En 1993, un troisième conflit porte, comme à Liverpool et avec les mêmes enjeux, sur la tentative d'imposer des *fixed duties* à l'opposé des traditionnelles *rotating duties* gérées par les travailleurs. Le syndicat gagne cette bataille pour le contrôle de l'organisation du travail et de l'allocation des tâches. Enfin, comme au niveau national (*supra*), le syndicat en 1996 combat le *teamworking* que veut imposer la direction ; à l'opposé, il invoque la libre coopération au sein d'équipes organisées à l'initiative des travailleurs. Dans ces cas, il apparaît à nouveau que l'enjeu principal est la lutte pour le contrôle de l'organisation du travail, préalable indispensable aux yeux des managers à l'introduction de nouvelles méthodes de gestion. La mise en cause d'un acquis historique essentiel aux yeux des personnels explique leur capacité de mobilisation victorieuse à l'initiative de leaders locaux quels que soient les compromis passés par le syndicat au niveau national. Les chercheurs s'interrogent toutefois sur la possibilité de dépasser « une forme conservatrice et défensive de militantisme » pour atteindre une « forme politiquement consciente » (Beale, 2003, p.94).

Une seconde enquête est réalisée en 2009-2010 (Beale, Mutschin, 2014). Elle met en évidence un changement significatif d'attitude du management qui privilégie désormais l'action unilatérale pour transformer les *workplace practices*, c'est-à-dire les formes de relations et d'organisation du travail inscrites dans la coutume, afin d'obtenir l'engagement des salariés (*employee involvement*) au service de l'entreprise. Le langage du partenariat promu initialement par le gouvernement du *New Labour* s'est effacé sous la pression de l'ouverture à la concurrence achevée en 2006, puis de la tentative avortée de privatisation minoritaire du capital en 2008 et des grèves nationales de 2007 et 2009 (*supra*). Si le syndicat conserve sa capacité de résistance, c'est maintenant dans le cadre d'une confrontation qui est masquée par un discours conciliant ; il est confiné dans une attitude d'implication hostile (*negative engagement*).

Les chercheurs reviennent une troisième fois sur le même terrain en 2014-2016 pour observer les conséquences de la privatisation du capital (Mutschin, 2017). Dans l'immédiat, la dispersion de l'actionnariat rend peu perceptible pour les syndicalistes une orientation nouvelle qui serait promue par les nouveaux propriétaires. Ils ressentent principalement un renforcement des tendances à l'intensification du travail, déjà fortes depuis l'ouverture à la concurrence. Des bonus fondés sur des indicateurs d'efficacité ont été introduits à tous les niveaux du management. L'effectif permanent est réduit au minimum et complété selon les besoins par une main-d'œuvre temporaire. La polyvalence est requise pour accroître la flexibilité fonctionnelle. Par ailleurs, si la sous-évaluation initiale du prix de vente des actions a permis aux salariés de réaliser des plus-values substantielles, elle n'a pas modifié leur attitude à l'égard de l'entreprise. La phase initiale après la privatisation du capital n'est donc pas marquée par une rupture mais par une accélération des tendances qui caractérisaient de longue date la stratégie de « commercialisation ».

d. Des managers divisés

Martin Beirne suit pendant une période de treize mois, qui couvre la grève de fin 2009 et les suites de l'accord de mars 2010 (*supra*), l'évolution des rapports entre managers et syndicalistes autour de la stratégie de modernisation et de commercialisation (Beirne, 2013). Il identifie une coupure entre les « macho » managers qui s'impliquent totalement dans la politique de la direction, ne voyant dans le syndicat qu'un obstacle retardataire et une autre catégorie de managers plus proches des positions syndicales. D'une part,

ces derniers sont encore imprégnés de la culture du service public ; d'autre part, ils partagent avec tout le personnel une expérience d'insécurité, d'intensification du travail et de dégradation du statut. Ils peuvent donc rejoindre les syndicalistes dans une attitude de résistance au changement. Martin Beirne montre que, de ce fait, l'accord de mars 2010, présenté par ses signataires comme un exemple de partenariat pour la modernisation et critiqué à ce titre par les syndicalistes de base, est dans un deuxième temps réinterprété par ces derniers comme un outil de résistance aux transformations de formes d'emploi et de conditions de travail imposées par les « machos » managers. Les procédures prévues par l'accord permettent de faire remonter les griefs contre les comportements de ces derniers lorsqu'ils sont manifestement contraires au discours consensuel tenu dans l'accord.

e. La transition vers la privatisation du capital

La recherche de Michael Pender est réalisée pendant les années 2013 et 2014 entre les deux étapes de la vente du capital de *Royal Mail*. Il étudie l'évolution de quatre établissements, deux centres de tri et deux centres de distribution du courrier, choisis pour leurs caractéristiques contrastées (Pender, 2016, chap.7). La politique de la direction visant à la reprise de contrôle sur l'organisation et le mode d'exécution du travail se poursuit selon trois modalités principales : la mise en place de techniques sophistiquées de contrôle continu de l'activité des agents, y compris dans les tournées ; le recours à des méthodes de communication directe entre le management et le personnel (*team briefings*, journaux d'entreprise...) ; l'accroissement du recours à une main-d'œuvre précaire ou à temps partiel jugée plus flexible et plus malléable. Les études de terrain montrent que, si le syndicat ne peut nulle part empêcher le développement de l'emploi non-standard, l'impact local des deux autres politiques est très différent en fonction de deux variables. La première variable est la force du syndicat qui tient moins au taux de syndicalisation toujours supérieur à 80 % qu'à l'engagement militant des adhérents et à la confiance qu'ils accordent au syndicat. Si cette condition est remplie, le syndicat peut retourner les *team briefings* aux dépens des managers pour en faire des tribunes d'expression des revendications et menacer de contremesures efficaces face à toute tentative d'utiliser les moyens de contrôle à des fins disciplinaires. La seconde variable est l'orientation de la politique de la section syndicale locale. Elle peut choisir l'affrontement ou rechercher le partenariat, le plus souvent en fonction de l'attitude du management. Ce dernier, soit parce qu'il est encore attaché à une culture de service public, soit parce que ses performances sont jugées pour partie selon la fiabilité de la distribution du courrier, peut rechercher des arrangements informels qui reposent sur le respect du *job control* par le syndicat et par les collectifs de travail en échange d'un bon fonctionnement du service. La privatisation du capital n'a donc pas, au moins dans l'immédiat, un effet univoque sur les relations de travail. Elle ouvre un espace de choix stratégiques aussi bien au management local qu'aux représentants syndicaux locaux.

* * *

L'exemple de *Royal Mail* est d'un grand intérêt par la variété des stratégies de privatisation qu'il présente sur une période d'un demi-siècle. Il offre plusieurs enseignements.

- Des syndicats puissants, mais d'orientation modérée au sommet, affirment longtemps avec succès leur opposition à la privatisation du capital. En revanche, ils sont convaincus qu'ils doivent pour y parvenir accepter une politique de modernisation qui implique la diffusion de certaines méthodes de gestion empruntées au secteur privé. Sur cette base, ils cherchent jusqu'au bout des issues négociées, même si, en quelques occasions, elles n'ont été trouvées qu'au terme de grèves nationales.
- Cette attitude contraste avec une conflictualité locale persistante et vigoureuse centrée sur l'enjeu du contrôle du travail. De multiples conflits, partiellement ou

totalement victorieux, échappent souvent au contrôle des dirigeants nationaux mais ne parviennent qu'exceptionnellement à s'élargir.

- Dans une période d'affaiblissement et de défaites douloureuses du mouvement syndical britannique, la poste est apparue comme un exceptionnel îlot de combativité, capable sur une longue durée de mener des luttes renouvelées toujours achevées par des compromis négociés.
- Cependant, la longue résistance des postiers a principalement eu pour effet de retarder et d'amortir un mouvement de privatisation qui est finalement arrivé à son terme.

Encadré 1

Girobank

Girobank est une banque de transferts créée en 1968 par General Post Office en s'appuyant alors sur un réseau de 22 000 bureaux de postes. L'objectif était d'ouvrir un accès aux services bancaires à des personnes à bas revenus. Envisagée dès 1982, la privatisation se heurte à de nombreuses difficultés et ne peut être réalisée qu'en 1990 (Parker, 2012, chap.6). Elle se réalise par une vente à une banque privée dans laquelle les syndicats ne sont pas reconnus. Elle présente donc un cas précoce de confrontation des syndicats de la poste à la privatisation du capital alors qu'ils héritent d'une longue tradition de régulation conjointe centralisée (Dundon, 1998).

Dans un premier temps, le choc est rude pour le syndicat. Le niveau de l'emploi est réduit de près de la moitié ; les embauches se réalisent dans des conditions inférieures. La nouvelle direction supprime les instances de régulation conjointe et réduit les moyens dont disposait le syndicat UCW. La restructuration s'accompagne de la mise en place décentralisée des techniques « modernes » de GRH : nouvelles formes d'organisation du travail, flexibilité...

Dans un deuxième temps, un aspect inattendu se manifeste par une revitalisation de l'action syndicale. Le modèle de régulation conjointe centralisée dont est porteuse la direction nationale d'UCW (puis de CWU) ne correspond plus aux conditions d'exercice des responsabilités syndicales face à une stratégie de décentralisation de la gestion. Dès lors, se mettent en place les pratiques de revitalisation (*organising*) que promeut alors le TUC. Les représentants syndicaux renouent des liens actifs avec les adhérents pour élever leur niveau de conscience et de mobilisation autour d'une politique de résistance plutôt que de résignation (*resistance rather than accomodation*). Des conflits salariaux sont déclenchés contre l'avis de la direction nationale du syndicat. Malgré la politique antisyndicale de la direction de Girobank, les managers locaux, aux responsabilités élargies, voient leur intérêt à trouver des accords informels avec leurs interlocuteurs syndicaux.

Dans le même temps apparaissent les limitations d'un syndicalisme centré sur le seul lieu de travail. L'activité syndicale se développe en réponse à des demandes locales hétérogènes et en vue de répondre aux problèmes immédiats rencontrés par le personnel. La capacité des représentants à trouver des arrangements au niveau local débouche difficilement sur la définition d'une stratégie cohérente à l'échelle de l'entreprise.

2.2. Le service national de santé (National Health Service)

Le service national de santé (NHS) constitue l'élément central du *welfare state* britannique créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sur la base des propositions du rapport Beveridge. Longtemps présenté comme le meilleur système au monde, il bénéficie d'un fort attachement de la population. A partir de 1979, les gouvernements conservateurs, malgré leur volonté de réduire systématiquement la place du secteur public et de substituer la logique du marché à l'éthique du service public, ont dû faire preuve de prudence et de patience avant de s'attaquer au NHS. L'opération était d'autant plus délicate qu'au-delà de l'attachement de la population à son système de santé, elle se heurtait aux

résistances d'un système centralisé soumis à des formes de régulation conjointe par des professions médicales et paramédicales fortement organisées et jalouses de leur autonomie (2.2.1). La privatisation s'est opérée en combinant progressivement différentes modalités (2.2.2). Elle a été sources de conflits qui ont engendré des enjeux complexes pour les différentes organisations représentatives des personnels (2.2.3).

2.2.1. Un système de relations professionnelles centralisé et segmenté

À l'origine, le NHS est un service entièrement financé par le budget de l'Etat. Les personnels des différentes catégories professionnelles sont tous des agents de l'Etat à l'exception des médecins de ville.

a. La négociation collective

Comme les autres composantes du secteur public, le NHS dispose d'un système de relations professionnelles dominé par des instances nationales de négociation collective et de consultation. Les accords collectifs nationaux couvrent de vastes domaines avec un contenu précis qui ne laisse que d'étroites marges aux adaptations locales. Cependant une double différenciation s'opère.

En premier lieu, les accords nationaux sont négociés séparément pour les différentes catégories professionnelles avec les seules organisations reconnues représentatives pour chacune de ces catégories. Il existe donc plusieurs « tables de négociation ».

En second lieu, certaines professions du secteur public voient la fixation des salaires retirée de la compétence de la négociation collective pour être confiée à des *Pay Review Bodies* ; ce sont des organismes indépendants chargés de présenter des propositions au gouvernement. Tel est le cas, dès 1971, pour les docteurs et dentistes, puis pour les infirmières et sages-femmes en 1982. En 2004, un accord (*Agenda for Change*) entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats fixe une grille générale de classification pour le NHS, à l'exception des docteurs, des dentistes et des cadres dirigeants qui restent traités à part. Le *National Health Service Pay Body* est dès lors compétent, sauf ces exceptions, pour tous les personnels employés par les établissements du NHS. Employeurs et syndicats défendent leurs points de vue devant les *Pay Review Bodies*, mais ils ne négocient plus sur les salaires au niveau national.

b. Les organisations représentatives

Le système de santé est caractérisé par une segmentation professionnelle poussée à l'extrême : « Le NHS est une organisation hautement complexe avec une gamme considérable de catégories professionnelles et une diversité de qualifications et d'expertises. La force de travail a été caractérisée par une combinaison de professionnalisme, de formes strictement hiérarchiques d'organisation du travail et de frontières professionnelles basées sur la classe, le genre et la race »²⁷ (Lloyd, Seifert, 1995, p.362). Cette segmentation multidimensionnelle se traduit par la fragmentation et l'hétérogénéité du mouvement syndical

Pour chaque profession médicale ou paramédicale il existe une association professionnelle qui assume aussi, plus ou moins explicitement, la fonction de syndicat (Burchill, Seifert, 1993). Les représentations les plus puissantes sont celles qui regroupent les médecins (*British Medical Association* – BMA - 130 000 membres²⁸) et les infirmières (*Royal College of Nursing* – RCN – 380 000 membres), mais il faut aussi compter avec l'association des sages-femmes (*Royal College of Midwives* – RCM – 50 000 membres) tandis que s'y ajoute une multiplicité d'associations représentant diverses spécialités (dentistes,

27. « *The NHS is a highly complex organisation, with a considerable range of occupations and diversity of skill and expertise. The workforce has been characterised by a combination of professionalism, strict hierarchical forms of work organisation and occupational divisions, based on class, gender and race* ».

28. Les effectifs sont donnés pour le début de la période.

physiothérapeutes, radiologues ...). Au départ, la grande majorité de ces associations n'adhèrent pas au TUC et leurs statuts, pour les principales d'entre elles, excluent le recours à la grève.

A côté de ces « associations professionnelles-syndicats », trois syndicats du secteur public sont membres au TUC :

- COHSE (*Confederation of Health Service Employees*) est implanté spécifiquement dans le NHS (220 000 membres).
- NALGO (*National and Local Government Officers' Association*) représente les cols blancs, initialement dans les collectivités locales puis par extensions successives dans la santé, le gaz et l'électricité... (au total 700 000 membres dont environ 50 000 dans le NHS).
- NUPE (*National Union of Public Employees*) est implanté dans plusieurs branches du secteur public non marchand, notamment la santé, les collectivités locales, les universités et le service des eaux. Il représente principalement les personnels dit *manuals* (au total 693 000 membres dont environ 250 000 dans le NHS).

Enfin, les grands syndicats généraux sont présents comme TGWU et GMB ainsi que des syndicats représentant certaines professions : MSF (principalement techniciens et professionnels), UCATT (par ailleurs, principalement implanté dans le bâtiment), USDAW (par ailleurs, principalement implanté dans le commerce).

Dans le NHS, une vingtaine d'organisations sont reconnues représentatives au niveau national. On peut en trouver le même nombre dans les grands hôpitaux. Longtemps, cette coexistence est marquée par des rivalités liées soit à des conceptions différentes de la défense des intérêts de leurs membres, soit à la défense de territoires et de hiérarchies professionnelles, soit encore à la concurrence pour recruter dans les mêmes catégories. Par exemple, en dehors de leur association professionnelle (RCN), des infirmières sont également syndiquées dans COHSE et dans NUPE tandis que RCN syndique aussi des sages-femmes en concurrence avec RCM. L'offensive pour la privatisation entraîne une transformation profonde des rapports entre les organisations et de leurs orientations respectives.

2.2.2. Une offensive multiforme

La méthode de privatisation adoptée par les gouvernements successifs est progressive ; elle privilégie le recours à différents modes de gestion empruntés au secteur privé. Le coup d'envoi est donné en 1983 avec la création dans les hôpitaux de la fonction de *General management*. L'objectif est de réduire le pouvoir des professions médicales jusqu'alors seules responsables de la définition des besoins des patients et des normes de qualité en matière de soins. Les *General managers* ou *Chief Executives*, qui en principe doivent être recrutés à l'extérieur du NHS ²⁹, ont pour mission de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité³⁰. Le mouvement est amplifié par une loi de 1990. Si les Travailleurs dans l'opposition critiquent vivement la politique des gouvernements conservateurs, le *New Labour*, qui par ailleurs augmente significativement le budget du NHS, donne à partir de 1997 une nouvelle impulsion à cette politique selon des modalités différentes. Au total, quatre techniques ont été progressivement combinées ³¹ (Brandt, Schulten, 2007 ; Join-Lambert, Lefresne, 2004 ; Kolins Givan, Bach, 2007 ; Kober-Smith, 2010 ; Krachler, 2013 ; Lefresne, 2014 ; Tailby, 2012).

29. L'objectif n'a été que partiellement atteint du fait de niveaux de rémunération peu attractifs pour les managers du secteur privé.

30. Ils sont recrutés sur des contrats à durée déterminée et rémunérés selon leurs résultats.

31. La multiplicité des techniques employées fait que le NHS est le lieu où se combinent les trois logiques de privatisation que nous avons distinguées : méthodes de gestion, externalisation et privatisation du capital. La première composante nous semble dominante, ce qui explique que nous présentions le NHS sous cette rubrique tout en traitant aussi des autres composantes pour éviter un découpage artificiel.

a. L'externalisation

Comme dans l'ensemble des services publics, le gouvernement stimule puis rend obligatoire le recours à la sous-traitance (*Compulsory competitive tendering* - CCT) pour les fonctions périphériques : nettoyage, blanchissage, alimentation, gardiennage... (Kelliher, 1995 ; Sasse *et alii*, 2019 ; Smith Institute, 2014 ; TUC, 2015 ; TUCG, 2014). A partir de 1983, les autorités sanitaires territoriales (*District Health Authorities*) sont contraintes, dès lors que les spécifications qu'elles ont énoncées sont respectées, de retenir l'offre la moins coûteuse sauf « raisons contraignantes » (*compelling reasons*). Comme dans les collectivités territoriales (*infra* 3.1), les services internes peuvent répondre aux appels d'offre, mais pour être compétitifs, ils doivent faire accepter par le personnel, au nom de la sauvegarde des emplois, diverses modalités de réduction du coût salarial. Sous réserve du respect pour les personnels transférés de la réglementation TUPE (encadré 2), le recours à la sous-traitance engendre la coexistence, au sein des établissements, parfois pour les mêmes tâches, de personnels ayant des employeurs et des statuts différents.

Le gouvernement du *New Labour* remplace le CCT par le principe de *Best Value*. Le choix du mode de fourniture du service est libre, mais les institutions concernées doivent démontrer qu'il y a eu mise en concurrence et justifier leurs choix selon des critères « d'économie, d'efficacité et d'effectivité ».

Un degré supplémentaire dans l'externalisation est franchi en 2003 avec la création des *Independent Sector Treatment Centers* (ISTC) : ce sont plus alors les fonctions accessoires mais des opérations médicales qui sont sous-traitées. Des établissements privés sous contrat avec le NHS fournissent des diagnostics et des soins de routine. Ils sont mis en concurrence avec les établissements publics en laissant le libre choix aux patients c'est-à-dire en pratique à leurs médecins.

Enfin, suite à un appel d'offre lancé pour la prise en charge d'un hôpital sous-performant, un groupe privé l'emporte en 2010. Pour la première fois, un hôpital privé fonctionne au sein du NHS à partir de 2012 ³².

b. La création d'un marché interne

Une loi de 1991 (*National Health Service and Community Care Act*) impose le mécanisme dit du marché interne dans le secteur de la santé. Les autorités sanitaires territoriales sont responsables de l'évaluation des besoins de santé de la population. Pour les satisfaire, elles ont, pendant une première phase, la responsabilité d'acheter leurs services à des « fournisseurs » (*providers*) qui sont mis en concurrence. Elles ont été progressivement supplantées par un mécanisme analogue créé pour les médecins de ville (*general practitioners*). Ceux-ci peuvent constituer des « fonds communs » qui choisissent les fournisseurs de services auxquels ils s'adressent. Ce système a été modifié à plusieurs reprises et élargi en 2012 par la création des *Clinical Commissioning Groups*, sortes de centrales d'achat de services médicaux. Par vagues successives, les établissements de santé, principalement les hôpitaux, sont rendus semi-autonomes sous forme de *Trusts* qui peuvent regrouper un certain nombre d'hôpitaux et qui entrent en concurrence en tant que fournisseurs de soins. Ce changement de statut renforce la pression pour un recours accru à des managers issus du secteur privé. Comme les coûts de main-d'œuvre représentent entre les deux tiers et les trois quarts du coût total d'un hôpital, la mise en concurrence engendre une action prioritaire sur ce poste.

32. Il existe par ailleurs un secteur privé qui ne fonctionne que partiellement comme sous-traitant du NHS et qui est soumis à des normes définies par le ministère de la Santé. Des incohérences entre sources statistiques font que sa dimension est mal connue. Il regroupe des organisations sans but lucratif (*non-for-profit*) et des entreprises privées parmi lesquelles cinq grands groupes sont dominants. Le niveau de reconnaissance des syndicats et de développement de la négociation collective y est faible, sauf pour les situations d'externalisation du secteur public auxquelles s'appliquent les règles TUPE (Clark, 2010).

A son arrivée au pouvoir, le *New Labour* abandonne provisoirement le principe du marché interne, mais dès son second mandat législatif la pratique retrouve sa prédominance sous un vocabulaire différent (Roper, Ehrington, Lewis, 2017). Ceux des *Trusts* qui satisfont certains critères de performance peuvent, à partir d'une loi de 2003, accéder à un degré d'autonomie plus élevé sous le nom de *Foundation Trusts*. La recherche d'obtention de ce label constitue un facteur additionnel de pression pour la réduction des coûts.

Encadré 2

Transfert d'entreprise (Transfer of Undertakings - TUPE)

En 1981, le Royaume-Uni adopte les « Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulation » ou TUPE. Ce texte constitue la transposition de la directive européenne de 1977 sur la protection des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise avec changement de l'identité de l'employeur. Diverses modifications sont intervenues ensuite aussi bien dans la directive européenne que dans sa transposition britannique (notamment en 1993, 2006 et 2014). Les principales dispositions sont les suivantes (Adnett, Hardy, Painter, 1995 ; Colling, 2009 ; Cooke *et alii*, 2004).

- En cas de transfert à un autre propriétaire de tout ou partie d'une entreprise ou d'un établissement (*undertaking*), les salariées et salariés sont transférés au nouvel employeur en conservant les droits couverts par leur contrat de travail et par un accord collectif s'il existe (*existing terms and conditions*) à l'exception des droits à une retraite d'entreprise. Les modifications des accords collectifs dans l'unité d'origine qui sont postérieures à la date du transfert ne s'imposent pas à l'unité de destination du transfert.
- Ces droits ne s'appliquent pas aux personnes déjà présentes dans l'entreprise absorbante ni celles qui y sont embauchées après l'absorption. Il en résulte la création d'un double statut (*two-tier workforce*) au sein de l'unité absorbante.
- L'existence de droits inégaux pour des travailleuses et travailleurs accomplissant les mêmes tâches dans la même unité a été dénoncée par les syndicats. Pour corriger cette situation un code a été promu par le gouvernement travailliste en 2003 pour les collectivités territoriales, puis étendu en 2005 à l'ensemble du secteur public (*Code of Practice on Workforce Matters in Public Sector Service Contracts*). Sans éliminer totalement les inégalités, ce texte permettait de les limiter sensiblement. En 2010, dès le retour des conservateurs au pouvoir, il a été supprimé et remplacé par des « principes de bonnes pratiques » qui ne s'imposent pas aux firmes absorbantes.
- Un licenciement prononcé à l'occasion d'un transfert est illégitime (*unfair*) sauf s'il peut être justifié par une raison « économique, technique ou organisationnelle ». Un abondant contentieux est né de l'imprécision de cette formulation.
- D'autres sources de désaccord ont concerné le champ d'application du texte. Un amendement de 1993 a précisé que les activités non marchandes (*non-commercial ventures*) étaient couvertes. Cependant, le gouvernement considérait que les opérations de sous-traitance du secteur public (*contracting out – supra 1.1.2*) ne relevaient pas de la directive. Les tribunaux ont décidé en sens contraire.
- L'ancien et le nouvel employeur ont une obligation d'information des représentants des salariés sur les raisons, les conséquences juridiques, économiques et sociales et le calendrier du transfert. Ceux-ci doivent être consultés sur les mesures prises à l'égard du personnel à l'occasion du transfert.
- Si l'unité transférée conserve une identité distincte, les accords de reconnaissance syndicale restent en vigueur. Tel n'est pas le cas si l'unité transférée est intégrée dans l'unité du nouveau propriétaire.

c. La décentralisation de la négociation collective

Les *Trusts* en tant qu'entreprises publiques (*public sector corporations*) sont juridiquement les employeurs et gèrent librement leur personnel sous réserve du respect de la réglementation TUPE (encadré 2). Ils peuvent décider de sortir des accords collectifs nationaux. Ils sont fortement incités par les instances nationales du NHS à ouvrir des négociations collectives d'entreprise pour lesquelles ils décident librement de la reconnaissance ou non des organisations syndicales. A la différence de la sous-traitance, ce n'est plus alors au sein des établissements mais entre les établissements qu'apparaissent des inégalités de traitement pour les mêmes professions ou les mêmes emplois. La lente émergence d'une négociation collective décentralisée constitue un enjeu majeur pour les syndicats et la source principale de conflictualité (*infra* 2.2.3)

d. Les partenariats publics privés

En 1992, le gouvernement conservateur crée le mécanisme dit *Private Finance Initiative* – PFI (Initiative de financement privé). Il s'agit de confier à un prestataire privé la création et la gestion d'une infrastructure publique. Ce dispositif est d'abord peu utilisé parce que jugé trop complexe et peu attractif par le secteur privé. Il est relancé à grande échelle par le gouvernement du *New Labour* sous le nom de *Public-Private Partnership* – PPP (Partenariat public-privé) et il devient notamment la modalité principale de construction de nouveaux hôpitaux. Un consortium privé obtient un contrat d'une durée de 25 à 35 ans pour assurer la conception, le financement, la réalisation d'un hôpital, puis l'entretien des bâtiments ainsi que la fourniture de services annexes (nettoyement, blanchissage, alimentation, gardiennage...³³). Le *Trust* verse une redevance annuelle qui couvre à la fois l'amortissement de l'investissement et les services fournis. Justifié par le discours traditionnel sur la plus grande efficacité du secteur privé, le recours à cette technique semble avoir eu pour le gouvernement l'avantage principal de financer les investissements sans imputation sur l'endettement public. Les critiques se sont multipliées au point qu'après avoir réformé le système en 2012, le gouvernement a annoncé en octobre 2018 qu'il n'y aurait plus recours. Il reste que des centaines de contrats sont en cours d'exécution pour de nombreuses années (Bach, Kolins Givan, 2005 et 2010 ; Hebson, Grimshaw, Marchington, 2003 ; Sasse *et alii*, 2019).

2.2.3. Des mutations conflictuelles

Confrontés à ces formes hétérogènes de privatisation du NHS, les syndicats et associations professionnelles doivent remettre en cause leur structuration et leurs répertoires d'action. Ils doivent opter parmi différentes stratégies possibles et définir le mode d'articulation entre leurs niveaux d'intervention. Les trois questions, distinguées ici pour la clarté de l'analyse, sont dans les faits étroitement imbriquées (Bach, 2004 ; Bach, Kolins Givan, 2005 ; Bryson, Jackson, Leopold, 1995 ; Carr, 1999 ; Clark, Poynter, 1999 ; Kolins Givan, Bach, 2007 ; Lloyd, 1997 ; Llyod, Seifert, 1995 ; Roper, Etherington, Lewis, 2017 ; Thornley, 1998).

a. Quelles structures et quels répertoires d'action ?

La fragmentation et l'hétérogénéité de nature des organisations représentatives répondait au besoin de défendre des territoires, des hiérarchies, des autonomies et des déontologies professionnelles fortement différenciées dans un système stable, centralisé, dont la légitimité n'était pas contestée. Elles rendent difficile des alliances et une mobilisation commune contre un gouvernement hostile qui met en cause l'ethos partagé du service public au nom de l'efficacité qui serait apportée par la pénétration d'une logique marchande. Le

33.Le cas échéant, il reprend la gestion d'activités qui avaient été précédemment sous-traitées.

caractère radical des mutations engendrées par les différentes modalités de privatisation est un facteur explicatif, non exclusif mais principal, d'un double mouvement qui s'opère au sein des organisations représentatives.

En premier lieu, les trois grands syndicats membres du TUC (COHSE, NALGO, NUPE) décident en 1993 de fusionner pour créer UNISON qui devient le premier syndicat du secteur public, principalement implanté dans les collectivités territoriales et dans la santé où il est dominant en nombre d'adhérents. Le processus de fusion s'accompagne d'une longue réflexion sur l'*organising* c'est-à-dire sur une politique d'implantation dans toutes les catégories du salariat y compris celles les plus éloignées de la syndicalisation ainsi que celles externalisées par la sous-traitance³⁴. Cet objectif implique des formes d'organisation qui permettent d'offrir à toutes les catégories des structures d'accueil et d'expression de leurs besoins et de leurs revendications spécifiques.

En second lieu, les deux grandes organisations professionnelles qui réunissent les infirmières et les sages-femmes mettent en question leur principe fondateur de non recours à la grève qui voulait exprimer la conscience de leurs responsabilités à l'égard des patientes et des patients. RCN (infirmières) prend cette décision en 1995 pour s'opposer à la négociation locale des salaires et il rompt ainsi avec un principe qu'il respectait depuis 79 ans. En 1977, il s'enregistre comme *trade union* puis il adhère au TUC³⁵. La même année 1995, RCM (sages-femmes) adopte la même attitude après 115 années de tradition non-gréviste. En octobre 2014, pour la première fois de son histoire, il participe à une grève sur les salaires aux côtés de Unite, UNISON et GMB.

La conjonction de ces deux mouvements parallèles crée la possibilité d'actions communes contre des politiques qui, aux yeux de l'ensemble des personnels, mettent en danger non seulement leurs conditions de travail et d'emploi, mais aussi la mission de service public dont ils sont investis. Par exemple, en 2006 les syndicats, qu'ils soient membres ou non TUC, s'unissent pour lancer la campagne *NHS Together* contre les privatisations avec des pétitions et des manifestations communes.

b. Quelles stratégies ?

Les différentes options qui sont envisagées ci-après ne constituent que les éléments de combinatoires avec des pondérations qui varient selon les périodes et selon les organisations

■ Une opposition de principe

La stratégie de privatisation des gouvernements conservateurs dès le début de la décennie 1980 suscite une opposition de principe de toutes les organisations syndicales représentatives. Toutes sont attachées à la fonction centrale du NHS au sein du *welfare state* britannique et partagent l'éthos du service public. Les syndicats membres du TUC dénoncent l'introduction d'une logique de marché et d'une soumission aux impératifs de profit des fournisseurs privés. Les associations professionnelles, jalouses de leur autonomie et de leurs responsabilités dans l'évaluation des besoins et la prescription des soins, refusent la soumission aux critères de gestion imposés par des managers issus du secteur privé.

Les syndicats membres du TUC peuvent s'appuyer sur la critique radicale de la privatisation alors portée par le parti travailliste et mettre leur espoir dans son retour au pouvoir. Ils doivent cependant tenir compte de ses défaites électorales successives en 1983, 1987

34. Alors que les organisations regroupées par la fusion syndiquaient exclusivement dans la fonction publique, UNISON devient un syndicat des services publics, y compris de ceux qui ont été privatisés. Il crée en son sein une unité spécialisée pour les sous-traitants (*Private Contractors Unit*).

35. Bien que le phénomène soit de faible importance quantitative, il faut mentionner, pendant la période étudiée, l'adhésion au TUC de petits syndicats professionnels jusqu'alors jaloux de leur autonomie, par exemple SoR (*Society of Radiographers*) ou CSP (*Chartered Society of Physiotherapy*). Par ailleurs, parmi les syndicats initialement présents dans le NHS, MSF fusionne en 2001 avec AEEU pour créer Amicus lequel fusionne en 2007 avec TGWU pour créer Unite qui absorbe en 2017 un autre syndicat présent dans le NHS, UCATT. Ce grand syndicat général occupe donc désormais une place significative au sein du NHS.

et 1992. Lorsque le *New Labour* l'emporte enfin en 1997, ils constatent que, si le nouveau gouvernement renverse la politique des coupes budgétaires pour accroître significativement les ressources du NHS, il reprend en revanche le discours sur le nécessaire recours aux logiques du secteur privé pour améliorer l'efficacité. La dénonciation des défaillances spectaculaires ou des profits scandaleux du secteur privé se poursuit, mais elle ne peut constituer à elle seule une stratégie. Elle doit donc être combinée, selon une « démarche à trajectoires jumelles » (*twin-track approach*), avec une seconde composante.

■ La défense des intérêts des membres

Puisque s'imposent des formes de gestion empruntées au secteur privé, les syndicats sont amenés à recourir aux méthodes qui y ont été pratiquées de longue date, celles de la négociation conflictuelle (*adversarial bargaining*) pour la défense des intérêts de leurs membres. Dans un contexte de coupes budgétaires et de restructurations, ils développent, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, des luttes sur les salaires, les conditions de travail et d'emploi ou contre les licenciements. Ils peuvent trouver là un outil immédiat de mobilisation de leurs membres autour d'objectifs concrets. Ils se heurtent toutefois à plusieurs difficultés.

En premier lieu, ils sont confinés dans des actions défensives, certes indispensables mais peu gratifiantes et à la longue menacées par des attitudes de résignation des personnels devant des évolutions jugées inévitables.

En second lieu, les adhérents appartiennent à des organisations qui, pour l'essentiel, s'identifient au secteur public. Or les premières et principales victimes de la privatisation sont les personnels transférés dans les entreprises privées prestataires de services. Ils sont partiellement et provisoirement protégés par la réglementation TUPE (Encadré 2), mais tel n'est pas le cas des nouveaux embauchés dans ces entreprises. Les syndicats sont donc confrontés d'abord au défi de s'implanter et d'être reconnus dans ces entreprises, ensuite à celui de gérer une situation de coexistence de personnels qui ont des statuts différents pour les mêmes fonctions (*two tier system*).

En troisième lieu, la seule défense des intérêts de leur membres les rend fragiles face à un discours gouvernemental et médiatique qui les présente comme des représentants de catégories protégées qui entravent une modernisation conçue dans l'intérêt des usagers.

■ La question du *social partnership* (partenariat social)

Une porte de sortie semble leur être ouverte par le thème du partenariat social mis en avant par le gouvernement du *New Labour* (Bach, 2004 ; Heaton, Mason, Morgan, 2001 ; Munro, 2002 ; Tailby *et alii*, 2004). Il y est affirmé que la mobilisation des personnels, favorisée par l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, ainsi que leur association aux prises de décision par l'intermédiaire de leurs syndicats, constituent des facteurs essentiels de l'efficacité des services. Il n'y aurait donc pas antagonisme mais complémentarité entre justice sociale, représentation collective et performance économique.

- Au niveau national, dans un contexte d'accroissement des ressources du NHS, cette nouvelle orientation gouvernementale permet aux syndicats d'obtenir des avancées non négligeables
- Un accord national établissant une grille unique de salaires et de classifications pour les infirmières et les personnels non-médicaux (*Agenda for Change*) est approuvé en 2004. Il assouplit les frontières entre métiers et améliore la situation des personnels à bas salaires.
- En 2005, les syndicats, les employeurs et le ministère de la Santé signent un accord selon lequel les personnels employés chez les sous-traitants bénéficieront de

salaires et de conditions d'emploi au moins égales (*no less favourable*) à celles fixées par l'*Agenda for Change* pour le personnel de NHS ³⁶.

Avec le retour au pouvoir des conservateurs, la problématique du partenariat s'évanouit à l'échelle du Royaume-Uni. En revanche, à partir de 1998, elle avait trouvé une nouvelle vigueur en Ecosse, et à un moindre degré au Pays-de Galles, du fait de la *devolution* c'est-à-dire du transfert des compétences sur le NHS au bénéfice des « nations » constitutives du Royaume-Uni (Bacon, Samuel, 2017). Le cas de l'Ecosse est le plus caractéristique car elle a bénéficié d'une *devolution* complète en matière de santé. Ses gouvernements successifs sont ouvertement hostiles à la marchandisation de la santé. Ils associent les syndicats à une politique de « renationalisation » du NHS qu'il s'agisse de certains hôpitaux privés ou des services auxiliaires sous-traités. Ainsi, le contenu du partenariat social et donc l'espoir que peuvent y trouver les syndicats sont-ils étroitement liés à l'orientation politique des gouvernements.

- Au niveau local, les études de cas aboutissent à des résultats ambivalents, souvent décevants. L'initiative d'accords de partenariat revient généralement aux dirigeants des *Trusts*, souvent parce qu'ils répondent au départ à une incitation du gouvernement. La mise en œuvre des accords correspond plus au déploiement de techniques de communication qu'à une réelle association du personnel aux décisions. L'accord est passé avec des responsables syndicaux (*officers*) dont les instances nationales, souvent institutionnellement intégrées au *Labour Party*, soutiennent la politique du partenariat. Ces responsables se trouvent parfois en opposition avec des *shop stewards* aux orientations plus militantes et ils doivent souvent faire face à l'ignorance, au scepticisme ou à l'indifférence des personnels. Sans exclure la possibilité de résultats positifs, dont certains exemples sont mis en exergue, les recherches mettent généralement l'accent sur les obstacles qui s'opposent à la réalisation d'un partenariat autre que formel et à son maintien dans la durée.

Enfin, des expériences de ce type sont brutalement remises en cause lorsqu'une crise financière du *Trust* entraîne l'intervention de consultants extérieurs pour rétablir les performances économiques (Roper, Etherington, Lewis, 2017).

■ Les alliances avec la société civile

Compte tenu de l'attachement de la population britannique au NHS et des besoins essentiels auxquels il répond, une large alliance entre les personnels et les usagers semble offrir une stratégie efficace de défense du service public. Si des déclarations et des initiatives en ce sens ont été adoptées au niveau national, elles se sont peu traduites dans les pratiques locales. L'hétérogénéité des organisations syndicales et professionnelles, la concurrence qui existe entre elles et leur fréquent repli dans des actions défensives parfois purement catégorielles rendent difficile l'émergence d'un projet et d'une plate-forme sur la base desquels se réaliserait une convergence avec les représentants des usagers. Deux exemples illustrent cette distance.

- Le premier exemple a un caractère local. Au début des années 2010, le *Mid Staffordshire Hospital*, petit hôpital général, est à l'origine d'un scandale qui prend une ampleur nationale. Entre janvier 2005 et mars 2009, le nombre de décès provoqués par la mauvaise qualité des soins se situe, selon les estimations, dans une fourchette de 400 à 1 200. Une enquête publique est menée ; son rapport final fournit les témoignages sous serment de l'ensemble des acteurs concernés (Carter, Kline, 2017). Le facteur explicatif principal réside dans les réductions d'effectifs rendues nécessaires pour atteindre les critères de performance qui conditionnaient l'obtention

36. Cet accord sera dénoncé dès 2010 par le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux et remplacé par des « principes de bonnes pratiques » non contraignants pour les employeurs.

recherchée du statut de *Foundation Trust* (statut obtenu en 2008). Deux syndicats occupent une position dominante dans l'hôpital. Il apparaît que les représentants de RCN, qui privilégiaient les services rendus à leurs membres et l'entretien des relations coopératives avec la direction, ont considéré les licenciements comme inévitables et ne sont pas intervenus sur la dégradation de la qualité des soins. Les représentants locaux d'UNISON se sont bornés à déplorer les pénuries de personnel. Enfin, les niveaux supérieurs des deux syndicats ont affirmé n'avoir pas été au courant de la situation. Le scandale a éclaté à l'initiative d'une organisation créée par les parents des patientes et des patients, *Cure the NHS* (Guérir le NHS) ; dans sa déposition, elle a affirmé avoir perçu les syndicats comme des obstacles à son action. Ce cas présente un caractère extrême, mais il a eu un grand retentissement et revêt, de ce fait, un fort contenu symbolique.

- Le second exemple, qui se situe au niveau national, a beaucoup moins de gravité mais présente aussi un aspect symbolique. Un mouvement de la société civile, *Keep Our NHS Public* (« Garder son caractère public au NHS ») développe des activités militantes de grande ampleur sur la base de nombreux groupes locaux et avec l'appui de multiples organisations et personnalités. Or, sur son site particulièrement riche, on ne trouve aucune mention de positions ou d'actions communes avec les syndicats. Figurent seulement UNISON et Unite dans une liste des « organisations qui sont une source importante d'informations »³⁷. Malgré leurs déclarations en ce sens, les syndicats du secteur de la santé ne semblent pas être parvenus à construire des alliances concrètes avec les organisations de la société civile.

c. *Quelle articulation entre niveaux d'intervention ?*

Comme nous l'avons mentionné, la loi de 1990 a donné le statut d'employeur aux *Trusts* avec la liberté d'appliquer ou non les accords nationaux, de déterminer les conditions de travail et d'emploi de leur personnel et de définir les spécifications contenues dans les appels d'offre à des prestataires extérieurs. Ils sont invités à développer une négociation d'entreprise avec les syndicats qu'ils décident de reconnaître. Ces derniers sont donc placés devant un double défi : quelle attitude adopter à l'égard d'une négociation décentralisée ; lorsqu'ils s'y engagent, comment s'organiser pour y être représentés de manière efficace.

■ Négociateur

Dès l'annonce en 1989 des projets gouvernementaux de création des *Trusts*, un débat s'ouvre sur le point de savoir s'il s'agit d'une menace ou d'une opportunité pour les syndicats (Fatchett, 1989). Le risque est celui d'une division entre, d'une part, les organisations qui représentent des professions en pénurie et qui pourraient profiter de la mise en concurrence des hôpitaux pour faire monter les salaires tandis que, d'autre part, les syndicats des personnels peu qualifiés subiraient l'évolution inverse. A cette dynamique de creusement des inégalités, pourrait s'opposer, si la puissance syndicale était suffisante, celle d'effets d'entraînement à partir de la diffusion de gains locaux ou de la création de *pattern bargaining* à partir de sites bien choisis.

Dans un premier temps, il est impossible de tester ces hypothèses car jusqu'en 1994 les *Trusts* n'utilisent pas le pouvoir de négociation qui leur a été attribué. Certains auteurs considèrent qu'il s'agit d'une tendance durable (Bach, Winchester, 1994 et 1995). La multiplicité des professions en rivalité de positionnement relatif et celle de leurs organisations représentatives, avec des taux de syndicalisation élevés, rendraient à l'échelle locale la négociation difficile et complexe pour des directions qui n'ont pas d'expérience en ce domaine. Il est plus simple pour elles d'appliquer les taux fixés par les négociations

37. « *Organisations which are an important source of information* » (Site de *Keep Our NHS Public*, consulté le 20 avril 2020).

nationales ou par le gouvernement après les propositions des *Pay Review Bodies* (*supra*). Soumises à une pression pour la réduction des coûts de main-d'œuvre, elles y répondent par d'autres moyens qu'une négociation sur les salaires qui crée le risque un affrontement avec les syndicats : suppression d'emplois, externalisation, réorganisation et intensification du travail, recours à des personnels précaires ou moins qualifiés ³⁸...

Cette thèse est critiquée par d'autres auteurs qui considèrent que la pression gouvernementale croissante pour la décentralisation de la fixation des salaires sera à terme déterminante et que les *Trusts* sont en train de s'y préparer (Beadle, 1995). L'évolution ultérieure leur donne partiellement raison. Tout en continuant de respecter le plus souvent les normes nationales (c'est-à-dire sans utiliser leur droit d'*opt out*), les *Trusts* adoptent une politique salariale propre soit de manière discrétionnaire en s'appuyant sur une action unilatérale de communication auprès des personnels, soit en négociant avec les syndicats qu'ils reconnaissent. Dans ce dernier cas, ils imposent le plus souvent une « table unique » de négociation (sauf pour les médecins) afin d'éviter les surenchères entre négociations séparées. Les syndicats doivent alors choisir entre deux attitudes. Ils peuvent dénoncer le principe même d'une négociation locale puis le contenu des accords qui éventuellement en résultent. Le risque est alors celui de leur marginalisation progressive. Le plus souvent, ils décident finalement de participer ne serait-ce que pour limiter les dégâts dans des périodes de restructuration et de coupes budgétaires. Le risque est alors pour eux de devoir assumer devant leurs adhérents les résultats de négociations de concessions. Ce risque est amplifié par le fait que les services internes peuvent répondre aux appels d'offre en concurrence avec les prestataires privés. Pour être compétitifs et sauver des emplois, ils ont à accepter des concessions salariales douloureuses.

■ Organiser (*organising*)

La centralisation de la négociation collective et des procédures de consultation avait entraîné une centralisation parallèle du fonctionnement des syndicats. L'action locale se concentrait sur l'information des adhérents et sur leur accompagnement individuel en cas de réclamations ou de sanctions. Les représentants syndicaux pouvaient aussi négocier, formellement ou informellement, au sein des faibles marges d'adaptation locale des règles nationales. Ces fonctions étaient principalement assurées par des permanents (*full time officers* – FTO) qui appartiennent aux instances nationales ou territoriales. A la différence du secteur privé, les *shop stewards* n'étaient apparus que tardivement et en petit nombre dans les établissements. Au sein des syndicats, un débat porte sur le partage des responsabilités entre les FTO désignés par l'organisation et les *shop stewards* choisis par les adhérents.

Pour éviter un accroissement incontrôlé des disparités entre *Trusts* au rythme des négociations locales, une première option est d'en confier la responsabilité aux FTO afin de maintenir une coordination centrale. Deux difficultés surgissent. D'une part, il est difficile à ces FTO de suivre en parallèle un grand nombre de négociations (plusieurs centaines). D'autre part et surtout, des tensions risquent d'apparaître avec les *shop stewards* qui expriment les intérêts spécifiques du personnel de chaque établissement.

La seconde option est de modifier le rôle des FTO afin qu'ils développent des activités de soutien, de formation et de conseil en direction des négociateurs locaux auxquels un certain degré d'autonomie est reconnu. Les obstacles sont d'une autre nature. D'abord, il faut faire accepter par les FTO ce rôle plus modeste. Ensuite, il faut recruter des *shop stewards* qui, au départ, sont peu nombreux voire inexistantes du fait des traditions centralisatrices. Enfin, il faut les former dans de brefs délais pour des négociations dont ils n'ont

38. Après la loi déjà citée de 1990, le gouvernement crée une catégorie de personnel semi-qualifié, les *healthcare assistants* (aides-soignants), qui travaillent sous le contrôle de professionnels qualifiés et dont le salaire est fixé uniquement au niveau local.

aucune expérience et qui se révèlent complexes avec, le plus souvent, une seule table de négociation réunissant les représentants de toutes les professions, donc tous les syndicats reconnus ³⁹.

Dans la pratique, les arbitrages varient selon les lieux, selon les syndicats et selon les périodes, mais ils constituent toujours des réponses difficiles au défi de la décentralisation.

* * *

Depuis 1983, l'introduction successive de diverses formes complémentaires de privatisation a transformé les conditions de l'action syndicale. Tous les syndicats ont été soumis au même choc principal : la fragmentation et la décentralisation d'un système de relations professionnelles jusqu'alors centralisé et peu conflictuel. Les réponses qu'ils ont données se différencient en fonction de plusieurs de leurs caractéristiques.

- Il existe une coupure historique entre les *trade unions* et les associations professionnelles des différentes spécialités médicales et paramédicales. Les premiers, membres du TUC, ont une tradition de négociation collective construite sur le rapport des forces. Les secondes privilégient l'obtention d'une légitimité institutionnelle pour la défense des valeurs et des intérêts de chaque profession. Pour les principales d'entre elles, leurs statuts ont longtemps exclu le recours à la grève.
- L'externalisation approfondit les différences d'intérêt entre les deux groupes. Les syndicats sont principalement, quoique non exclusivement, implantés dans les personnels qui sont menacés. Leur opposition est de ce fait vigoureuse. Les membres des associations professionnelles ne sont touchés qu'indirectement par l'externalisation. Celle-ci ne les vise pas directement et ne les concerne que dans la mesure où elle engendre un risque de dégradation de la qualité des services, notamment en matière de sécurité sanitaire (blanchisserie, nettoyage, repas...). Les associations réalisent donc au cas par cas l'inventaire des avantages et des inconvénients sans adopter une position de principe.
- Deux catégories se distinguent parmi les syndicats du TUC. Certains d'entre eux, qui se sont regroupés finalement dans UNISON, étaient des syndicats du secteur public intégrés de longue date dans son système spécifique de relations professionnelles. Face à l'externalisation, le risque de perte de membres les amène à se transformer en syndicats des services publics, surtout lorsqu'ils peuvent profiter de la réglementation TUPE. Il n'est pas facile pour eux de pénétrer dans le monde qu'ils ignoraient de la négociation d'entreprise du secteur privé. Au contraire les syndicats généraux, GMB et ceux qui se regroupent finalement dans Unite, exercent la majorité de leurs activités dans le secteur privé et rencontrent moins de difficultés pour s'implanter dans les entreprises de sous-traitance ou de partenariat public-privé.
- Enfin, on doit tenir compte d'une source additionnelle de clivage. Les personnels qualifiés peuvent espérer, surtout s'il y a pénurie de qualification, tirer parti de la mise en concurrence des *Trusts* ou de l'externalisation des services pour obtenir des avantages salariaux dans des négociations décentralisées. Au contraire, les personnels faiblement qualifiés sont les principales victimes des compressions de coût salarial engendrées la privatisation.

La brutalité de l'impact de la privatisation, surtout dans les périodes de coupes budgétaires, a certes favorisé les fusions syndicales, les actions communes et une coordination des positions dans les négociations. Elle n'a pu faire disparaître et a parfois accentué les différences de statut et d'intérêts dans un monde profondément segmenté.

39. Sur la complexité des relations et du partage des responsabilités entre FTO et *shop stewards* dans le cas de RCN, voir Kessler, Heron, 2001.

3. L'externalisation vers des prestataires privés

Si, comme nous l'avons vu l'obligation de recourir à des appels d'offres pour certains services existe dans les hôpitaux (*supra* 2.2.2), elle a pris naissance et connu une expansion exceptionnelle dans les collectivités territoriales. Imposée par les gouvernements conservateurs, elle a été reprise sous des formes différentes moins brutales par le gouvernement du *New Labour*, avant de reprendre son extension dès le retour au pouvoir des conservateurs (3.1).

Même si elle est massive, cette forme d'externalisation ne concerne pas les fonctions tutélaires de l'Etat. Dans ce domaine, il est instructif d'observer les dérives que peut engendrer l'idéologie du tout-marché lorsqu'on entreprend de l'appliquer à un domaine tel que la *probation* c'est-à-dire les services de liberté surveillée (3.2).

3.1. Les collectivités territoriales (Local Governments)

Peu après son arrivée au pouvoir, le gouvernement de Margaret Thatcher impose aux collectivités territoriales de procéder, pour certaines activités, à des appels d'offres qui mettent en concurrence leurs services avec des fournisseurs privés. Le projet est explicitement lié à la volonté d'affaiblir des syndicats qui, par leur puissance de blocage, sont accusés d'être les principaux responsables de l'inefficacité des services. Le mouvement s'élargit par la suite à de nouvelles activités et à de nouveaux types de « partenariats » public-privé (3.1.1). Le système fortement centralisé de relations professionnelles est profondément ébranlé par cette mise en cause de l'ethos du service public (3.1.2). Les syndicats essaient de définir une stratégie nationale, mais ils sont confrontés à l'explosion des particularités locales (3.1.3).

3.1.1. Une externalisation multiforme

La spécificité de la logique de privatisation au sein des collectivités territoriales tient au fait qu'il s'agit d'une politique nationale imposée par les gouvernements successifs à des instances locales élues qui sont en principe indépendantes (Adnett, Hardy, Painter, 1995 ; Bach, Stroleny, 2014 ; Boyne, 1998 ; Foster, Scott, 1998b ; Sasse *et alii*, 2019 ; TUC, 2005 ; TUCG, 2014 ; Whitfield, 2002).

a. Les appels d'offre obligatoires

De longue date, les collectivités territoriales ⁴⁰ (*local governments*) ont utilisé les appels d'offre pour mettre en concurrence leurs fournisseurs dans la prise en charge de certaines fonctions secondaires qu'elles choisissaient librement d'externaliser. Dès 1980, une première loi (*Local Government, Planning and Land Act*) rend cette procédure obligatoire (*compulsory competitive tendering* - CCT) pour des travaux d'entretien des routes et des bâtiments. Le champ de l'obligation est étendu par étapes successives à d'autres domaines à partir du *Local Governemnt Act* de 1988 : enlèvement des ordures et entretien des espaces verts ; voirie et nettoyage ; gestion des équipements de sport et de loisirs ; gestion des logements ; services informatiques et financiers ; gestion du personnel... Les services existants des collectivités territoriales peuvent se porter candidats et être retenus s'ils sont jugés les plus compétitifs (*In house provision ou Direct Service Organisation* - DSO).

40. En simplifiant, l'organisation territoriale du Royaume-Uni se structure alors en plusieurs niveaux. Dans le cas de l'Angleterre, ce sont les régions, les comtés, les districts et les paroisses avec des exceptions. Les fonctions qui entraînent le recours aux appels d'offre se situent pour l'essentiel au niveau des comtés et des districts (*boroughs* pour le grand Londres). A Londres et dans les grandes agglomérations, l'ensemble des services est confié à une « autorité unitaire » (*unitary authority*). Les *counties* et *boroughs* disposent d'instances élues et d'une autonomie de principe. Cependant, le gouvernement central assure en moyenne les trois-quarts de leurs recettes et fixe les règles de la fiscalité locale. Dans les faits, elles ne disposent pas de l'indépendance financière.

b. Best value

Le gouvernement du *New Labour* supprime cette procédure vivement critiquée aussi bien par les collectivités territoriales à majorité travailliste que par les syndicats du secteur public. Elle est remplacée par le principe de *Best Value* introduit en 1999 par le *Local Government Act* (Roper, James, Higgins, 2005). Ce principe s'applique à la quasi-totalité des activités des collectivités territoriales. Celles-ci doivent désormais démontrer qu'il y a eu mise en concurrence et justifier leurs choix quant aux modes de gestion de leurs services selon des critères « d'économie, d'efficience et d'effectivité ». Des indicateurs de mesure des performances sont définis et une procédure d'audit est mise en place. Le gouvernement intervient en cas d'échec et récompense en cas de succès. Les services externalisés peuvent être regroupés dans des *Strategic Service-Delivery Partnership* (SSP) qui sont des contrats de long terme multi-services avec un fournisseur privé

Après 2010, le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux opère un déplacement dans la nature des contrats : ils ne précisent plus les modalités de prestation du service externalisé, ce qui pouvait constituer un instrument de contrôle pour les collectivités territoriales, mais définissent seulement des résultats à atteindre avec un paiement aux résultats (*Black box commissioning*)

c. Les partenariats public-privé

En 1992, le gouvernement conservateur crée les projets de *Private Finance Initiative* (PFI). Il s'agit de financer la réalisation d'infrastructures et de constructions à un promoteur privé sans avoir à recourir à l'endettement public (Grimshaw, Vincent, Wilmott, 2002). Des contrats de longue durée confient ensuite la gestion à ce promoteur moyennant une redevance annuelle globale. Le gouvernement du *New Labour* en élargit fortement le champ d'application en privilégiant l'usage des termes *Public-Private Partnership* (PPP). Comme les autres composantes du secteur public non-marchand, les collectivités locales utilisent cette procédure pour financer leurs investissements. Elle constitue une étape plus radicale dans l'externalisation des activités puisque le « partenaire » privé reçoit la responsabilité de la conception et de la réalisation de l'équipement puis de sa maintenance et éventuellement de sa gestion sur une base contractuelle de longue période.

3.1.2. Un système de relations professionnelle ébranlé

a. Les conditions spécifiques d'application des règles du secteur public

Au départ, les collectivités territoriales connaissent les formes d'organisation des relations professionnelles qui sont celles de l'ensemble du secteur public. La négociation collective des salaires et des conditions de travail et d'emploi s'établit au niveau national. Elle ne laisse au niveau local que la définition de modalités d'adaptation. Les procédures de négociation sont complétées par l'existence, aux différents niveaux, d'instances d'information et de consultation. Les relations professionnelles sont pacifiques autour d'un ethos partagé de promotion ou de défense du secteur public. Ce tableau mérite toutefois d'être nuancé à plusieurs titres (Bach, Stroleny, 2014 ; Beszter, Ackers, Hislop, 2015 ; Carter, Fairbrother, 1999 ; Cunningham, James, 2010 ; Fitzgerald, Rainnie, Stirling, 1996 ; Foster, 1993 ; Ingham, 1985 ; Kessler, 1986 et 1991 ; Terry, 1982).

- A la différence des autres branches du secteur public, la négociation ne se déroule pas avec un employeur unique. Il existe plus de 500 autorités locales indépendantes, rurales ou urbaines, de dimensions très inégales, ayant de ce fait des intérêts différents. Elles sont représentées dans la négociation nationale par une association (*Local Government Association* - LGA) qui doit réaliser en interne des arbitrages difficiles.

- Les collectivités territoriales sont dirigées par des exécutifs élus qui, selon leur orientation, adoptent des politiques différentes en matière de gestion du personnel. Si la majorité appartient au *Labour*, les relations peuvent être compliquées avec les syndicats qui en sont également membres. Ces aspects sont cruciaux lorsque le gouvernement conservateur impose le recours aux appels d'offre.
- Au cours de la décennie 1970, la tradition de relations professionnelles centralisées et pacifiques a été mise en question par la montée des insatisfactions à la base, en particulier en matière de salaires. Le mouvement des *shop stewards* a pris un essor significatif avec la multiplication de grèves locales.
- La négociation locale a pris plus d'ampleur lorsque, face au durcissement des contraintes financières, les autorités locales ont introduit des politiques d'incitation à la productivité avec la négociation de primes spécifiques (*bonus schemes*).

b. Un personnel fragmenté

Les divers facteurs d'hétérogénéité au sein du personnel des collectivités locales rendent problématiques l'organisation et la convergence de l'action syndicale.

- Le personnel est d'abord réparti entre de multiples employeurs donc confronté à des politiques de gestion des ressources humaines différenciées. Les études de cas montrent, par exemple de forts contrastes dans l'ampleur et les modalités du recours à l'externalisation (*infra* 3.1.3).
- Le personnel est ensuite fragmenté en catégories professionnelles qui ont des statuts, des identités, des conditions de travail et d'emploi hautement hétérogènes : travail administratif, gestion d'équipements techniques, voirie et entretien des espaces, enlèvement des ordures, nettoyage des bâtiments, cantines scolaires...
- Enfin, le personnel est fragmenté dans l'espace, souvent en équipes peu nombreuses, avec des difficultés considérables de communication pour les responsables syndicaux.

Les études de cas fournissant des exemples extrêmes. Les éboueurs sont des hommes à plein temps qui ont longtemps travaillé de façon largement autonome selon le principe du « fini-parti »⁴¹ ; ils constituent des groupes soudés autour des dépôts mais n'entretiennent que de faibles liens avec les autres catégories. Les cantines scolaires emploient des femmes à temps partiel dispersées dans de nombreux établissements, dépourvues d'occasions de rencontres autres qu'à cette échelle réduite.

c. Un syndicalisme hétérogène

Cette fragmentation se redouble d'une coexistence souvent délicate entre les différents syndicats. Quatre organisations principales coexistent au départ au sein des collectivités territoriales, l'une est surtout implantée dans les cols blancs, les trois autres dans les cols bleus.

- NALGO (*National and Local Government Officers' Association*) est un syndicat du secteur public qui occupe la place principale pour le personnel administratif, professionnel et technique.
- NUPE (*National Union of Public Employees*) est également un syndicat du secteur public présent dans les catégories de cols bleus ou *manuals*⁴².

41. Le travail s'achève, quelle que soit l'heure, lorsque la tournée de ramassage est terminée.

42. En 1993, la fusion de NALGO, NUPE et COHSE (*Confederation of Health Service Employees*) donne naissance à UNISON désormais principal syndicat des services publics, surtout implanté dans les collectivités territoriales et la santé publique (*supra* 2.2.3).

- GMB (initialement GMWU) et TGWU sont des syndicats généraux principalement implantés dans les catégories professionnelles faiblement qualifiées ⁴³.

Il n'existe aucune frontière définie entre les trois syndicats de cols bleus et les relations entre eux sont parfois rendues difficiles par des politiques agressives de conquête de territoires. Plus généralement, hormis la défense du service public, il est difficile de définir des intérêts communs. Seule la négociation collective nationale contribue à créer une certaine unité, encore est-elle à son tour fractionnée entre cinq tables de négociation selon un découpage catégoriel.

Les diagnostics réalisés au moment où s'amorce la politique d'appels d'offres obligatoires concluent à la puissance au niveau national de syndicats appuyés sur un taux de syndicalisation voisin de 70 %, mais avec une faible capacité d'intervention sur les lieux de travail. Face à l'introduction de l'obligation de recours aux appels d'offre, puis aux élargissements successifs de son champ, les syndicats nationaux adoptent un discours de dénonciation de principe en mettant l'accent sur l'exigence de qualité à l'opposé de la priorité accordée à la baisse des coûts. En pratique, ils n'interviennent guère que sur le terrain juridique pour faire reconnaître par les tribunaux, contre la position du gouvernement, que la réglementation TUPE s'applique aux situations de contractualisation externe⁴⁴. Ainsi, les personnels externalisés conservent-ils provisoirement certains de leurs droits individuels et collectifs. Pour le reste, les responsables syndicaux locaux sont assez démunis et doivent assumer seuls leurs responsabilités ; sans surprise, ils le feront dans des conditions et avec des priorités très différentes.

3.1.3. Le patchwork des expériences locales

La sous-traitance plus ou moins contrainte ⁴⁵ des services publics locaux s'est développée depuis une quarantaine d'années. Elle a fait l'objet de nombreuses études de cas dont les principales sont présentées dans le tableau 3. Un certain nombre de variables contribuent à expliquer l'extrême variété des expériences locales. Pour en rendre compte, il faut dissocier deux facteurs qui sont toujours imbriqués et dont la combinaison joue le plus souvent un rôle déterminant : les caractéristiques et les stratégies des organisations syndicales d'une part et celles des autorités locales d'autre part.

**Tableau 3. *Compulsory Competitive Tendering* et *Best Value*
Exemples d'études de cas**

Références	Période d'étude	Nature des cas
Painter, 1991	Années 1980	London Borough Wandsworth, conservateur Newcastle City Council, travailliste
Colling, 1993	1991-1992	« Labshire » : travailliste, industriel, urbain, Nord « Conshire » : conservateur, rural, Sud
Shaw, Fenwick, Foreman, 1994	1991-1992	23 Councils, Nord de l'Angleterre
Colling, 1995	1991-1993	2 County Councils, conservateur et travailliste 2 London Boroughs, conservateur et travailliste
McIntosh, Broderick, 1996	1993-1994	Southburgh Borough Council, conservateur, Sud

43. En 2007, TGWU fusionne avec Amicus pour créer Unite, le plus grand syndicat britannique à égalité avec UNISON.

44. Voir l'encadré 2 sur la réglementation TUPE.

45. Nous employons les termes de sous-traitance contrainte pour recouvrir à la fois le *Compulsory Competitive Tendering* qui rend obligatoire le recours aux appels d'offre et la procédure de *Best Value* qui impose aux autorités locales de faire la preuve qu'elles ont comparé les différentes solutions possibles et retenu la plus satisfaisante selon les critères « d'économie, d'efficacité et d'effectivité ».

Foster, Scott, 1998a	1979-1991 1994-1995	3 Districts Sud-Ouest 14 Local Authorities, Angleterre et Pays de Galles
Roper, 2000	1996-1997	« Lonboro », Londres, conservateur New Right, « NorBoro », métropole, Nord, travailliste « CommuteBoro », coalition « CoastBoro », conservateur
Kessler <i>et alii</i> , 2000	1995	Borough of Brent, Londres, conservateur
Hebson <i>et alii</i> , 2003	1998	« Council X », Borough, Londres
Roper, Higgins, James, 2007	1995-2004	Northern Metropolitan Authority, travailliste Southern Unitary Authority, travailliste
Cunningham, James, 2010	s.d.	12 organisations sous-traitantes, social care
Smith Institute, 2014	2013	Rochdale Borough Council West Sussex County Council Newport City Council
Beszter <i>et alii</i> , 2015	1997-2007	Large English City, travailliste jusqu'en 2004
Bach, Stroleny, 2017	2011-2013	« Mid-Town », urbain, Sud, travailliste « Coastal », urbain, Sud, conservateurs

Note : pour préserver l'anonymat des répondants, les noms des collectivités étudiées sont souvent fictifs.

a. Les syndicats : opposition de principe et/ou limitation des dégâts

Les syndicats initialement très centralisés, quoique à un degré moindre pour NALGO, sont tous placés devant le défi de mettre en place des formes d'organisation locales ayant le degré d'autonomie et les compétences qui leur permettent de gérer des situations de plus en plus diversifiées.

■ Quels objectifs ?

Dans les périodes et dans les domaines où la sous-traitance n'est pas contrainte, les syndicats peuvent développer une opposition de principe. Ils exercent des pressions et, le cas échéant, entrent en conflit avec les autorités locales qui envisagent d'y recourir. Ils argumentent sur l'éthique du service public, sur les droits des personnels, sur l'intérêt des usagers, sur les risques d'opportunisme, de tromperie et d'inefficacité engendrés par le recours à des prestataires motivés par un objectif de profit. Lorsque la sous-traitance est contrainte, ils peuvent adopter une attitude de pure dénonciation et se tenir à l'écart du processus en se tenant prêts à en dénoncer les dérives et les échecs, mais sans pouvoir les empêcher (exemple du Borough de Wandsworth à Londres dans Painter, 1991).

Le plus souvent les syndicats mesurent les risques de perte d'emplois et de dégradation des conditions d'emploi et de travail qui seraient engendrés s'ils adoptaient une attitude de mise à l'écart volontaire et ils choisissent de s'engager. Une première étape consiste à peser sur les spécifications de l'appel d'offres de façon à multiplier les garanties et, si possible, à décourager l'initiative privée. Les possibilités d'action sont limitées par la réglementation qui a été progressivement précisée pour empêcher ce type de manœuvre. Les appels d'offre ne peuvent, par exemple, pas introduire des obligations en matière de salaires, de gestion de l'emploi ou de reconnaissance des syndicats. Parmi les offres qui satisfont les spécifications de l'appel d'offre, la collectivité territoriale est tenue d'accepter la moins coûteuse. Ainsi, toutes les exigences relatives à la qualité des services constituent des moyens pour réduire le risque d'une concurrence qui ne porterait que sur l'abaissement du coût.

Une seconde forme d'action, plus problématique, consiste dans la négociation avec les autorités locales de mesures qui amélioreraient la compétitivité des services internes de façon à accroître leur chance de remporter l'appel d'offres. Concrètement, il s'agit, pour minimiser les pertes d'emplois d'envisager des concessions qui réduisent le coût salarial : niveaux de salaires ou d'avantages complémentaires, durée du travail, organisation du travail plus flexible, etc. Le choix est difficile puisque le syndicat risque d'être tenu responsable de la dégradation des conditions de travail par celles et ceux dont il a voulu sauver l'emploi (exemples opposés d'un *County* industriel travailliste et d'un *County* rural conservateur dans Colling, 1993).

Enfin, les syndicats peuvent négocier les droits des personnels transférés au-delà du minimum qui est assuré par la réglementation TUPE (encadré 2). Il s'agit en particulier des droits à une retraite d'entreprise (Smith Institute, 2014).

La situation évolue avec le gouvernement du *New Labour* et sa politique de *Best Value*. Les principaux syndicats concernés (UNISON, GMB, TGWU) soutiennent cette démarche. A leurs yeux, elle offre un cadre au sein duquel il leur est possible d'établir des partenariats durables avec les collectivités territoriales en démontrant que les services internes sont capables de garantir une logique de « *high-pay, high-quality, high-productivity culture* ⁴⁶ » (Dromey, 1998, p.99).

■ Quel rapport des forces ?

Les études de cas mettent en évidence deux situations polaires.

A un extrême, dans les grandes métropoles, des syndicats puissants, implantés de longue date, s'appuient sur un vaste réseau de permanents et d'activistes avec un taux de syndicalisation élevé, voisin de 70 %. Les autorités locales hésitent à déclencher un conflit qui perturberait gravement les services rendus à la population et dont elles couraient le risque d'être rendues responsables compte-tenu des oppositions majoritaires à la privatisation qu'ont constamment révélé les enquêtes d'opinion. Elles savent qu'une perte de motivation ou un refus d'implication du personnel risque d'avoir des effets négatifs durables sur la qualité des services. Elles vont donc rechercher des compromis qui, si les syndicats acceptent de jouer le jeu, permettent aux solutions internes de l'emporter (exemple d'une « grande ville anglaise » dans Beszter, Ackers, Hislop, 2015).

A l'autre extrémité, dans les circonscriptions à dominante rurale, la dispersion géographique de la main-d'œuvre rend l'implantation syndicale difficile et réduit le nombre des responsables expérimentés. Sans marges de manœuvres face aux restrictions financières, les autorités locales ne voient de solution que dans une externalisation guidée par la minimisation des coûts. Elles ne rencontrent guère de capacités de résistance (exemple du « Southburgh » Borough Council, au Sud de l'Angleterre dans McIntosh, Broderick, 1996).

Il existe à l'évidence un continuum entre ces idéaux-types.

Une autre distinction s'impose selon la conception de l'action syndicale qui est privilégiée. Les formes d'action traditionnelles privilégient la défense des intérêts des adhérents, en l'occurrence la protection de l'emploi, des salaires et des conditions de travail. Elles permettent une mobilisation forte mais circonscrite aux seuls intéressés et elles facilitent les campagnes de dénonciation d'une « défense de privilèges » auprès de l'opinion publique locale. Très vite, certains syndicats ont perçu le danger et cherché à construire les alliances avec les organisations de la société civile, en particulier les usagers des services publics, autour de la défense de la qualité des services et de la lutte contre la logique du profit (exemple de la ville de Newcastle dans Painter, 1991).

46. « Une culture de hauts salaires, haute qualité, haute productivité ».

■ Quelle homogénéité ?

Comme nous l'avons vu, le tissu syndical est hétérogène avec des organisations pour partie concurrentes sur les espaces de leur recrutement. Face au développement de la sous-traitance, deux sources de clivage se manifestent.

En premier lieu, les deux syndicats implantés seulement dans le secteur public, NALGO et NUPE (plus tard réunis dans UNISON), sont les adversaires les plus radicaux du recours au secteur privé, à la fois pour des raisons de principe et pour le risque de perte d'adhérents qui en résulte⁴⁷. GMB et TGWU (ce dernier plus tard intégré dans Amicus puis dans Unite) sont des syndicats généraux largement implantés dans le secteur privé. Ils n'ont donc pas les mêmes réticences et vont bientôt négocier des accords de reconnaissance avec les grandes entreprises de la sous-traitance.

En second lieu, la stratégie souvent réussie de maintien en interne des services après victoire aux appels d'offre engendre une coupure, au sein des collectivités territoriales, entre les services devenus clients et les services devenus fournisseurs. L'obligation de recours aux appels d'offre a longtemps été limitée aux services dits « manuels » à l'exclusion des services administratifs, gestionnaires ou financiers. Or NALGO est implanté chez les cols blancs, ceux qui organisent la concurrence puis contrôlent les performances des prestataires sélectionnés. Les trois autres syndicats sont implantés chez les cols bleus qui subissent la pression des « clients ». Des tensions apparaissent donc entre syndiqués selon leur position dans la procédure d'externalisation. Elles s'atténueront lorsque l'obligation sera étendue à certains services administratifs, gestionnaires et financiers.

b. Les collectivités territoriales : l'externalisation comme contrainte ou comme opportunité ?

Il n'existe pas au Royaume-Uni de figure analogue à celle du maire en France. Le conseil élu désigne seulement en son sein un *leader*, tandis que l'exécutif est entre les mains des gestionnaires dirigés par un *chief executive*. Il existe, de ce fait un clivage entre les choix d'orientation et leurs modalités de mise en œuvre.

■ Les conseillers élus

Jusqu'en 1997, une opposition de principe s'établit entre les collectivités territoriales détenues par les Conservateurs, qui sont censées soutenir la politique du gouvernement de recours à la sous-traitance, et celles détenues par les Travailleurs qui y sont hostiles⁴⁸. Globalement, cette logique se vérifie sous réserve de nuances significatives de part et d'autre.

Du côté des conseils conservateurs, la volonté est évidente, parfois enthousiaste, lorsqu'il s'agit des tendances *New Right*, mobilisées derrière Margaret Thatcher (exemple extrême du Borough londonien de Brent dans Kessler, Purcell, Coyle Shapiro, 2000). En revanche, les conseils conservateurs classiques sont souvent réticents en face de ce qu'ils considèrent être une attaque du gouvernement contre l'autonomie des collectivités locales. De plus, ils considèrent que la maîtrise directe des services rendus à la population constitue un lien indispensable avec leurs électeurs. Ils pourront donc favoriser les solutions de maintien *in house*.

Du côté des conseils travaillistes, les militants traditionnels sont étroitement liés au mouvement syndical et en particulier aux syndicats locaux du personnel en qui ils voient des appuis. Ils seront leurs alliés pour lutter contre l'externalisation (exemple d'une

47. Pour y faire face, UNISON sera amené à abandonner ultérieurement un recrutement exclusif dans le secteur public se transformant en syndicat des services publics y compris privatisés.

48. Là où sont majoritaires les Libéraux ou Libéraux-Démocrates, les orientations sont variables. Il en est de même lorsqu'il s'agit de majorités de coalition, incluant parfois des élus écologistes.

métropole du Nord, « NorBoro » dans Roper, 2000 et Northern Metropolitan Authority dans Roper, Higgins, James, 2007). En revanche, ceux qui vont constituer les troupes du *New Labour* sont souvent critiqués à l'égard des inerties syndicales et de leur *working practices* génératrices de faible productivité. Sans opter pour l'externalisation, ils voient dans les appels d'offre une opportunité pour obtenir la réorganisation interne des services à la recherche d'efficacité et de flexibilité (exemple de l'opposition entre les conseillers travaillistes selon qu'ils ont une option « *workerist* » ou « *public service* » dans Shaw, Fenwick, Foreman, 1994). Le clivage s'approfondit à partir de 1997 lorsque le gouvernement s'engage activement dans la promotion de la *Best Value* (exemple de Mid-Town dans Bach, Stroleny, 2017).

■ Les gestionnaires

Un autre type de clivage s'observe chez les gestionnaires. Certains d'entre eux, souvent syndiqués, sont attachés à l'ethos du service public et conscients de l'importance d'un engagement du personnel dans la bonne marche des services. Pour le maintien des services *in house*, ils font alliance, explicite ou tacite, avec les syndicats du personnel tout en tirant parti des possibilités de gains d'efficacité et de réduction des coûts qui leurs sont offertes à cette occasion. A l'opposé, une fraction « moderniste », souvent recrutée à cette fin, constitue le fer de lance de la politique d'externalisation. L'affaiblissement des syndicats en constitue à leurs yeux un sous-produit important.

c. Typologies

Le croisement des différentes variables engendre une riche combinatoire dont les études de cas fournissent des illustrations contrastées. Sur cette base ont été proposées des typologies qui tiennent compte à la fois des objectifs des syndicats, de l'attitude des collectivités territoriales et de la nature des rapports qui s'établissent entre eux.

- Keith Shaw, John Fenwick et Anne Foreman distinguent cinq types de réactions des collectivités territoriales face à la loi de 1988 qui introduit la première obligation large de recours obligatoire aux appels d'offre (Shaw *et alii*, 1994).
- L'hostilité, surtout chez les élus travaillistes, à l'égard d'une loi qui est perçue comme une attaque du gouvernement contre l'autonomie des autorités locales.
- La crainte, surtout chez les gestionnaires des collectivités de petite taille, devant la complexité et la lourdeur des procédures qui leur sont imposées.
- Le pragmatisme, surtout chez les gestionnaires des collectivités de grande taille, qui n'y voient que la poursuite d'une évolution déjà engagée.
- La neutralité, surtout chez les élus conservateurs des collectivités rurales, qui optent soit pour l'externalisation, soit pour la solution interne selon la nature des services.
- L'enthousiasme, notamment chez des élus conservateurs issus du monde des affaires ou chez les gestionnaires désireux d'une réorganisation radicale des services.
- Trevor Colling identifie cinq types de réponses syndicales au niveau local (Colling, 1995).
- L'héritage corporatiste (*strain corporatism*) : des syndicats puissants entretiennent d'étroites relations avec les élus ; ils s'accordent pour mettre en œuvre tous les moyens qui favorisent des solutions *in house*.
- L'opposition distanciée (*distanced opposition*) : des syndicats puissants sont tenus à l'écart par des gestionnaires qui les considèrent comme des obstacles à l'innovation ; les syndicats adoptent une attitude hostile mais purement défensive des intérêts de leurs membres.

- La gestion de l'atrophie (*managed atrophy*) : des syndicats faibles sont sans capacité de réaction et sans influence face à un mode de gestion paternaliste qui utilise la mise en concurrence dans le seul objectif de réduire les coûts sans préférence pour la solution adoptée (externe ou interne).
- L'opposition résignée (*resigned opposition*) : initialement puissants, les syndicats des *manuals* voient fondre leurs effectifs sous l'effet d'une externalisation systématique ; ils se retrouvent marginalisés.
- Deborah Foster et Peter Scott distinguent quatre stratégies syndicales au niveau local (Foster, Scott, 1998a).
- Le conflit collectif est déclenché pour s'opposer au recours aux appels d'offre : les actions ont pu obtenir quelques résultats dans le cas des recours volontaires, mais elles ont pratiquement disparu lorsqu'il s'agit du domaine, sans cesse élargi, des recours obligatoires.
- La non-implication est prônée par un syndicalisme « militant » pour éviter toute collusion avec un processus qui aboutit, que la solution soit interne ou externe, à un recul des droits des personnels ; le risque est de laisser s'imposer les solutions les plus défavorables.
- De ce fait, la négociation est l'option qui tend à se généraliser avec l'espoir d'obtenir des spécifications qui découragent les offres externes et protègent les propositions internes ; le risque est alors de ne faire triompher les solutions *in house* qu'en acceptant des concessions dont le syndicat devra ensuite assumer la responsabilité auprès de ses membres.
- La contestation judiciaire repose sur la défense des droits reconnus par la réglementation TUPE : information et consultation des représentants du personnel, maintien des droits des personnels transférés (encadré 2) ; les difficultés tiennent au flou de certaines formulations de TUPE qui offrent de vastes possibilités de contournement et au fait que les garanties ne s'appliquent pas au personnel embauché après le transfert.

* * *

La spécificité du mode de privatisation par recours obligatoire aux appels d'offre tient au fait qu'ils sont imposés par le gouvernement à des collectivités locales rarement enthousiastes et généralement prudentes ou réticentes. Dès lors, une grande diversité de dynamiques peut être observée selon les stratégies et la force des différents acteurs. Après plus de trente années d'expériences selon des modalités qui ont changé, des tendances lourdes se manifestent de manière générale. La mise en concurrence désormais quasi-systématique des services des collectivités territoriales, sur la base d'indicateurs quantitatifs de performance, ne laisse guère de marges de manœuvre aux syndicats à l'échelle locale. Pour reprendre la conclusion de Stephen Bach et Alexandra Stroleny, ils sont confinés dans une position hautement défensive de négociation de concessions (*a highly defensive concession bargaining* – Bach, Stroleny, 2004, p.354).

3.2. Les services de liberté surveillée (Probation)

Le cas des services de liberté surveillée (*probation*), s'il est d'échelle réduite relativement aux autres exemples étudiés, présente l'intérêt d'offrir une situation extrême à un double titre.

- Nous sommes loin de justifications de la privatisation des entreprises publiques du secteur marchand au nom de l'efficacité, Seule une démarche purement idéologique

a pu conduire à supposer que les règles de la concurrence et la logique de profit de grandes firmes multinationales pourraient engendrer un progrès dans un domaine aussi intégré aux fonctions tutélaires de l'Etat.

- Alors que le gouvernement a constamment élargi le recours la sous-traitance au nom de la réduction des coûts, la *probation* présente le seul cas où une situation catastrophique l'a rapidement contraint à l'abandon de l'expérience.

Après une première tentative de transformation interne des modes de gestion des services, le gouvernement opte pour l'externalisation d'une partie d'entre eux (3.2.1). Le syndicalisme spécifique de ce secteur était mal armé pour s'y opposer efficacement (3.2.2). Ce sont les dysfonctionnements majeurs mis en évidence par les instances d'inspection qui ont contraint à une marche arrière peu glorieuse.

3.2.1. De la transformation des modes de gestion à l'externalisation

La fonction de suivi des délinquants au terme, définitif ou conditionnel, de leur période d'incarcération relevait de longue date en Angleterre et aux Pays-de-Galles ⁴⁹ de la responsabilité d'organismes régionaux largement autonomes avec un financement public. Assuré par des travailleuses et travailleurs sociaux, ce suivi se donnait comme premier objectif l'aide à la réhabilitation et à la réinsertion. La transformation s'opère en deux temps (Gale, 2012 ; Kirton, Guillaume, 2017 et 2019 ; TUCG, 2014).

a. *Etatisation et New Public Management*

Avec le *Criminal Justice Act* du gouvernement conservateur (1991), les priorités se déplacent vers le contrôle du comportement des ex-délinquants et la sécurité des populations. En 2000, sous le gouvernement du *New Labour*, une nouvelle loi transforme les organismes régionaux autonomes en entités contrôlées par une direction nationale chargée de définir leurs objectifs. En 2007, ces entités régionales sont transformées en *Probation Trusts* responsables de leurs résultats.

Des normes nationales sur les « comportements efficaces » et des indicateurs de performance sont introduits puis suivis d'audits. Une catégorisation des cas selon les risques conduit à l'attribution de « scores » aux individus ; ces scores commandent le cocktail de mesures qui leur sont appliquées : *punish, help, change, control* ⁵⁰. Les professionnels autonomes (*probation officers*), dont les qualifications sont enrichies par l'expérience et les échanges avec leurs pairs, expriment lors des enquêtes un sentiment de déqualification, de standardisation des activités, de renforcement du contrôle hiérarchique et d'alourdissement des tâches bureaucratiques. On observe dans le même temps des mouvements contradictoires. Pour des raisons d'économie, une partie des tâches des *probation officers* est déléguée à des collègues de qualification inférieure, les *probation service officers*. Ces derniers se disent plutôt satisfaits de l'élargissement de leurs responsabilités même s'il n'en résulte aucune garantie de promotion.

b. *Sous-traitance partielle*

En 2013, alors que les 35 *Probation Trusts* viennent de faire l'objet d'évaluations positives, le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux présente un programme de réformes, *Transforming Rehabilitation*, qui est mis en œuvre en 2014-2015. Une partition est opérée.

- Les délinquants à haut risque de récidive sont confiés à un organisme public, *National Probation Service* (NPS), qui subit les sévères coupes budgétaires imposées à tout le secteur public. Les *probation officers* sont très majoritairement transférés

49. Les institutions sont différentes en Ecosse et en Irlande du Nord.

50. « Punir, aider, modifier et contrôler le comportement ».

dans le NPS. Ils perçoivent, dans l'exercice de leurs fonctions, une accélération des tendances à la dégradation mises en évidence au cours des années précédentes (*supra*).

- Les délinquants à risque faible ou moyen relèvent de 21 entreprises régionales, *Community Rehabilitation Company* (CRC), qui sont attribuées par appels d'offres à des opérateurs privés. Les attributaires sont majoritairement des entreprises multinationales du secteur des services ⁵¹. Sans expérience dans ce domaine, elles s'associent parfois à des associations caritatives britanniques (*charities*) de petite taille pour conforter leur légitimité. Les CRC sont rémunérées en fonction des résultats, en particulier du taux de récidive. Les *probation service officers* sont principalement transférés dans les CRC. A la différence des *probation officers*, la dégradation qu'ils ressentent tient moins à la qualité de leur travail qu'à celle de leur emploi : les menaces de licenciement accompagnent la réduction des effectifs tandis que les emplois précaires occupent une place croissante.

3.2.2. Un syndicalisme sur la défensive

Les particularités des structures d'emploi et du contenu du travail dans les services de *probation* expliquent à la fois la force des mobilisations contre les différentes formes de privatisation et leur efficacité limitée (Guillaume, Kirton, 2017a et 2017b).

a. Un syndicalisme spécifique

La configuration syndicale est très particulière. L'organisation dominante, *National Association of Probation Officers* (Napo), se présente encore aujourd'hui comme étant à la fois une association professionnelle et un syndicat. Elle a longtemps assumé le premier rôle en représentant les valeurs d'un métier historiquement porteur des traditions des travailleurs sociaux. Son option pour une démarche proprement syndicale est plus récente et la force des identités professionnelles l'a amené, malgré sa faible dimension (8 000 membres), à rester à l'écart des mouvements de concentration qui se sont généralisés au cours des dernières décennies dans le syndicalisme britannique (encadré 3). Napo est l'un des rares petits syndicats professionnels qui subsistent aujourd'hui. Il regroupe, avec un taux de syndicalisation voisin de 70 %, les *probation officers* et les *probation service officers* dont environ 70 % sont des femmes. Malgré les obstacles bien connus, il a mené une politique active d'égalité dans l'accès aux responsabilités syndicales avec des résultats imparfaits mais significatifs : 63 % des responsables de sections syndicales (*branches*) sont des femmes (Kirton, 2018).

Aux côtés de Napo, les personnels administratifs sont principalement représentés par le syndicat du secteur public, UNISON, tandis que les cadres supérieurs (*senior managers*) sont curieusement représentés par le syndicat général GMB qui est historiquement apparu comme un syndicat de travailleurs peu qualifiés. Leurs effectifs, respectivement 3 500 et 280 adhérents en font des gouttes d'eau dans leurs syndicats respectifs (respectivement 1,4 et 0,6 million d'adhérents). C'est donc Napo qui a l'initiative et la responsabilité des actions.

b. Une lutte difficile

Face à la privatisation, Napo met en œuvre trois types d'actions.

- Une politique de communication cherche l'appui de l'opinion publique en mettant l'accent sur les risques engendrés pour la population par une dégradation du suivi des anciens délinquants qui accroît les risques de récidive. Napo s'associe à des

51. Par exemple, sur 21 CRC, la multinationale française, Sodexo, remporte huit appels d'offre et la multinationale britannique, *Interserpe*, en gagne cinq.

mouvements plus vastes de défense de la justice face au désengagement de l'Etat dans ce domaine

- Une action en justice est entamée, puis abandonnée lorsqu'il apparaît que sa poursuite aurait un coût élevé pour un syndicat aux maigres ressources et n'aurait que de faibles chances de succès
- Le recours à la grève constitue une nouveauté pour une profession qui traditionnellement ignorait ce mode d'action. L'éthique de la profession exclut l'abandon du suivi de personnes en situation de fragilité. Cependant, confrontée à la dégradation de la situation de ses membres, Napo organise avec succès une grève d'une journée et demie. Une nouvelle grève d'une journée est déclenchée en mars 2013 au moment où se déroulent les consultations sur le projet gouvernemental *Transforming Rehabilitation (supra)*. C'est cette fois un semi-échec du fait des réticences des adhérents à l'égard du renouvellement de ce mode d'action.

A partir de 2015, le contexte est transformé. Les syndicats avaient une pratique de négociation collective nationale et de relations professionnelles peu conflictuelles. Si la négociation nationale subsiste transitoirement, elle est menacée dans les CRC qui affirment vouloir s'en dégager et tentent de le faire ⁵². Napo anticipe l'effondrement ou l'évidement de la négociation collective nationale et doit se préparer à mener des négociations séparées dans les différentes CRC avec des employeurs parfois ouvertement hostiles. Ces employeurs n'acceptent comme représentants que des salariés de l'entreprise. Or, lors de la ventilation du personnel, les *probation officers*, qui occupaient la plupart des postes de responsabilité dans Napo, ont été, comme nous l'avons vu, très majoritairement affectés au NPS tandis que les *probation service officers* ont très majoritairement rejoint les CRC. Napo manque donc de représentants expérimentés pour s'organiser et négocier dans le nouveau secteur privé.

Si grande que soit la force de l'identité professionnelle des *officers* défendue par Napo, ce petit syndicat isolé se révèle dépourvu des ressources qui lui permettraient de s'opposer à une politique publique agressive. L'échec rapide du gouvernement trouve son origine ailleurs.

3.2.3. Echec et abandon

Le discours gouvernemental sur l'efficacité et l'efficience, qui a servi à légitimer les réformes successives, impliquait pour être crédible le recours à l'évaluation. Or les résultats sont sans appel. Nous nous limitons aux deux derniers rapports de l'*Inspectorate of Probation* qui couvrent l'ensemble du secteur (HMIP, 2019 et 2020).

- L'inspection des sept divisions régionales du NPS a été réalisée sur la base de dix critères de qualités. La synthèse de l'évaluation les classe en quatre catégories. Aucune des divisions ne figure dans la catégorie supérieure (*Outstanding*) ou inférieure (*Inadequate*) ; cinq figurent en deuxième catégorie (*Good*) et deux en troisième (*Requiring improvement*). Encore les inspecteurs soulignent-ils que les principales faiblesses relevées sont de la responsabilité du département ministériel qui assure la tutelle : insuffisance du nombre d'*officers* ⁵³, état désastreux de certains locaux.
- Sur les dix CRC inspectés en 2018, deux ont été classés *Requiring improvement* et huit *Inadequate*. Le langage du rapport est d'une extrême brutalité alors qu'il s'agit

52. En application d'un accord passé en 2014 avec les pouvoirs publics, les grilles nationales de classification des emplois et des salaires sont maintenues.

53. Sur 3 926 postes, 653 sont vacants ; plus de 60 % des *officers* ont une charge de travail supérieure à la valeur 100 du niveau cible (*target level*).

d'un document officiel : le modèle de la *probation* est « *irremediably flawed* » ; la mesure de la qualité des services dans les CRC présente « *an extremely troubling picture* » ; en ce qui concerne le suivi, « *much of it is demonstrably poor* » ; « *this is chiefly due to the impact of commerce* » (HMIP, 2019, p. 3 et 14) ⁵⁴.

En septembre 2019, un *think tank*, l'*Institute for Government*, publie un rapport de synthèse sur onze expériences d'*outsourcing*. Si ses conclusions sont globalement positives et se limitent à des propositions d'amélioration, le cas des services de *probation* est le seul à faire l'objet d'un jugement entièrement négatif : « *quality has bien unacceptably poor* » ; « *outcomes are also generally poor* » ⁵⁵ (Sasse et alii, 2019, p.35-36).

* * *

Au total, à une logique de travail social s'est substituée une logique de management du risque sécuritaire sur la base d'indicateurs quantitatifs de résultats. Or, même dans ce cadre, les objectifs n'ont été atteints ni en termes de réduction des coûts, ni en termes d'amélioration des performances. En mai 2019, le ministère de la Justice a annoncé le rapatriement de l'ensemble du suivi au sein du service public. Les prestataires privés ne seront sollicités que pour fournir certaines prestations d'accompagnement. Si Napo s'est félicité de ce changement radical d'orientation, force est de constater qu'il ne résulte pas de l'action du syndicat, même si le retour au service public constitue une reconnaissance de la pertinence des mises en garde formulées par ce dernier.

4. La vente du capital d'entreprises publiques

La forme la plus radicale de privatisation consiste dans la vente du capital d'une entreprise publique, soit le plus souvent par émission d'actions, soit parfois par négociation directe avec un acheteur. La logique économique sous-jacente emprunte des modalités variées selon les caractéristiques de la branche concernée. Nous en présentons trois illustrations.

- Dans le cas des télécommunications, la privatisation s'accompagne d'une disparition du monopole, mais l'entreprise est vendue globalement ce qui lui permet de conserver sa position dominante sur un marché concurrentiel (4.1).
- Dans le cas de la gestion de l'eau, la privatisation crée, selon les frontières des bassins hydrologiques, des monopoles territoriaux privés entre lesquels la concurrence ne s'exerce qu'indirectement (4.2).
- Enfin, pour les chemins de fer, une fragmentation extrême engendre l'apparition d'une centaine d'entreprises supposées coordonnées par des réseaux de contrats (4.3).

4.1. Les télécommunications (British Telecom)

Les télécommunications sont le lieu de la première vente du capital à des actionnaires privés d'un service public disposant d'un monopole. Cette opération de grande ampleur sert de banc d'essai puis de référence pour un programme de privatisation qui touche progressivement la quasi-totalité des services publics britanniques (chap. 11, 12 et 13 in Parker, 2009) (4.1.1). De ce fait, les syndicats porteurs d'une longue tradition de relations professionnelles consensuelles affrontent des défis pour eux radicalement nouveaux qui mettent en cause leur légitimité, leur organisation et leurs modes de fonctionnement (4.2.2).

54. Traductions approximatives : « irrémédiablement défectueux » ; « une image extrêmement affligeante » ; « démontré dans bien des cas insuffisant » ; « ce qui est principalement dû à l'impact d'une logique marchande ».
 55. « La qualité a été d'une médiocrité inacceptable », « Les résultats sont également généralement médiocres ».

4.1.1. Une rupture radicale

Jusqu'en 1969, les télécommunications ne constituent qu'une branche d'activité de *General Post Office* qui, en absorbant des compagnies privées, a acquis successivement le monopole du télégraphe à la fin du XIX^e siècle, puis du téléphone au début du XX^e siècle (*supra* 2.1.1). L'activité fonctionne longtemps selon la même logique que celle de la poste : elle fournit avec une tarification uniforme un service public universel et homogène au moyen d'une technologie électromécanique faiblement évolutive. La demande de téléphone excède la capacité d'offre ce qui exclut toute préoccupation de marketing.

A partir de la décennie 1970, le contexte économique et technologique se transforme et engendre une évolution divergente de celle des activités de la poste. Cette dernière assure des services peu diversifiés et demeure intensive en main-d'œuvre avec seulement une lente introduction de la mécanisation du tri. A l'opposé, les télécommunications sont le lieu d'innovations technologiques majeures qui permettent une diversification dans des services de plus en plus sophistiqués.

- D'une part, ces innovations exigent des investissements massifs qui ne peuvent être couverts par le seul autofinancement. Or le gouvernement veut éviter d'alourdir l'endettement public. Une pression s'exerce donc pour le recours à des capitaux privés.
- D'autre part, ces innovations mettent en cause la notion de « monopole naturel » qui reposait sur l'existence de réseaux de connexions matérielles impossibles à dupliquer sans gaspillages injustifiables. L'ouverture à la concurrence devient une possibilité qui répondra aux objectifs du gouvernement conservateur après 1979.
- Enfin, les télécommunications deviennent à la fois un débouché majeur pour des industries de pointe, qui sont stratégiques pour la compétitivité internationale du Royaume-Uni, et un fournisseur de services complexes essentiels pour la performance des entreprises utilisatrices.

La pression économique qui s'exerce est donc considérablement plus forte que celle que connaît la poste. Elle s'accompagne d'une pression politique directe sur les dirigeants de l'entreprise d'autant plus que le gouvernement s'inquiète devant un rythme d'accroissement, qu'il juge injustifié, des salaires et des tarifs.

En 1969, *General Post Office*, département ministériel, avait été transformé en une entreprise publique, *Post Office Corporation*, composée de deux divisions, *Posts* et *Telecommunications*. Cette dernière division devient indépendante en 1981 sous le nom de *British Telecom* (BT). Ses unités régionales et locales sont transformées en centres de profit. En même temps, une suppression partielle de son monopole permet la création d'une compagnie privée concurrente, *Mercury Communications*, créant ainsi un régime de duopole.

Cependant, le scepticisme croissant du gouvernement sur la capacité des dirigeants de BT d'améliorer sa productivité, notamment en combattant le contrôle des syndicats sur l'organisation du travail (*working practices*), conduit celui-ci à opter, sans d'abord rendre publique sa décision, pour une privatisation. Dans cette perspective, les étapes seraient fonction de la capacité d'absorption des marchés financiers.

La privatisation est entamée en 1984 avec la vente de 50,2 % du capital accompagnée de la suppression du monopole sur le téléphone. Comme BT occupe toujours une position dominante, une autorité régulatrice est créée (OFTEL - *Office of Telecommunications*) pour éviter l'abus par l'opérateur d'une situation encore proche du monopole. Après de longs et conflictuels débats entre les parties concernées (Parker, 2009, chap.12), le gouvernement adopte pour la première fois la règle RPI-X qui sera utilisée à l'avenir par les autres autorités régulatrices. La formule signifie que sur une période pluriannuelle, par

exemple cinq ans, la croissance moyenne des prix de l'opérateur (mesurée à partir d'un panier de services) doit être égale à la croissance de l'indice des prix de détail (RPI) diminuée d'une valeur X qui mesure les gains de productivité que doit réaliser l'opérateur.

La privatisation se poursuit en 1991 (pour 25,9 %) et s'achève en 1993 avec la liquidation des dernières actions détenues par l'Etat. En 1991, la dénomination est réduite au sigle BT. Aujourd'hui BT, pleinement soumis à la concurrence sur le marché intérieur, s'est internationalisé ; il est présent dans le monde entier et réalise à l'étranger plus d'un tiers de son chiffre d'affaires.

4.1.2. Un triple défi pour les syndicats

Comme à la poste (*supra* 2.1.2), les relations professionnelles reposaient sur une longue tradition de consensus quant à la défense du service public et du monopole, accompagnée de la promotion de l'image de l'Etat comme « bon employeur ». La croissance rapide du niveau d'activité avait permis un accord sur la modernisation tant que les gains de productivité ne créaient pas de menaces sur l'emploi. Des négociations collectives centralisées couvraient un vaste domaine et étaient articulées avec un dispositif de comités consultatifs. Le marché interne du travail assurait la sécurité de l'emploi et la garantie de trajectoires professionnelles codifiées. Le poids relativement faible du coût salarial et l'absence de concurrence expliquaient que le management puisse tolérer un degré élevé de contrôle du syndicat sur l'organisation et l'intensité du travail.

Cet équilibre est rompu dès avant la privatisation lorsque le management, sous la pression du gouvernement et sous la menace de la perte du monopole, veut accélérer l'introduction de nouvelles technologies et adopter une gestion guidée par le marché (*market oriented*). Le mouvement s'intensifie avec la privatisation et se traduit, pour les syndicats, par un triple défi.

a. Des salariés syndiqués ou actionnaires ?

BT fait l'objet de la première opération de grande ampleur de vente par actions du capital d'un service public ; de multiples précautions sont prises par le gouvernement pour faire face à un fort mouvement d'opposition (*Institute for Government*, 1984). Parmi celles-ci figure l'offre d'actions réservées aux salariés dans des conditions avantageuses. Pour assurer le succès global de la mise en vente, le prix des actions est fortement sous-évalué. De ce fait, les salariés profitent largement de l'aubaine puisque 96 % d'entre eux deviennent initialement actionnaires. Comme nous l'avons mentionné (*supra* 1.1.1), la perspective d'une société d'actionnaires faisait partie de l'idéologie du parti conservateur. L'adhésion massive des salariés de BT à cette démarche fournissait un argument de poids contre les critiques syndicales de la privatisation : il y avait à BT plus de salariés actionnaires que de salariés syndiqués.

Ce premier défi fait long feu. La rapide montée initiale des cours conduit beaucoup de salariés à vendre leurs actions pour empocher de substantielles plus-values. Comme l'écrit David Parker à propos de BT dans son « histoire officielle de la privatisation » ; « *Popular capitalism was always more political rhetoric rather than economic reality* »⁵⁶ (Parker, 2009, p.317).

b. Une représentation fragmentée ou unifiée ?

La division du travail héritée de *Post Office* se traduit au départ par une fragmentation du personnel en plus de 130 grades selon les fonctions exercées et les niveaux hiérarchiques (Batstone, Ferner, Terry, 1984 ; Simms, 2007). A la veille de l'arrivée au pouvoir

56. « Le capitalisme populaire a toujours plus relevé de la rhétorique politique que de la réalité économique ».

de Margaret Thatcher, il existe sept syndicats reconnus par la direction. Ils regroupent 220 000 membres ⁵⁷ ; parmi eux, quatre ont plus de 10 000 membres.

- Le principal, POEU (*Post Office Engineering Union*) représente principalement les emplois qualifiés des spécialités techniques (118 000 membres).
- Le second, UPW (*Union of Post Office Workers*), par ailleurs largement dominant à la poste, représente principalement les opérateurs et les emplois périphériques de nettoyage, de cantine et de surveillance (41 000 membres).
- Les emplois administratifs sont représentés principalement par CPSA (*Civil and Public Service Association*) avec 33 000 membres.
- Enfin, SPOE (*Society of Post Office Executives*) représente principalement les emplois d'encadrement des fonctions techniques et commerciales (20 000 membres).

Entre les différentes fonctions et les différents grades se livrent des luttes permanentes de délimitation des territoires et de hiérarchie des salaires que les différents syndicats prennent en charge aussi bien dans leurs relations externes que dans leur fonctionnement interne. Ainsi POEU est subdivisé en trois composantes hiérarchisées dont chacune détient un droit de veto sur les décisions du syndicat.

Dans le contexte d'abord de la « commercialisation » puis de la privatisation, l'introduction accélérée des nouvelles technologies met en cause les délimitations coutumières des domaines de compétence des multiples grades tandis que le poids croissant accordé aux fonctions commerciales et financières bouleverse la hiérarchie traditionnelle qui accordait la prééminence aux fonctions techniques. Les syndicats mesurent le risque d'être emportés dans des guerres de territoires et dans des luttes de différenciation. Sans pouvoir y échapper complètement, ils parviennent à l'internaliser par des fusions. En 1985, POEU et CPSA se réunissent pour former NCU (*National Communications Union*). Cette dernière fusionne en 1995 avec UCW (*Union of Communication Workers*), qui était le nouveau nom d'UPW depuis 1980, pour former l'actuel CWU (*Communication Workers Union*). Ce syndicat couvre tout le secteur des postes et télécommunications, publiques ou privées ⁵⁸. Si la privatisation n'est pas la seule cause de cette restructuration du syndicalisme, elle en est certainement le principal moteur.

c. Un syndicat centralisé ou une revitalisation à la base ?

En complément de la décentralisation de la gestion au bénéfice des *business units*, BT met fin à la négociation collective centralisée qui était au cœur de la fonction des syndicats et qui expliquait qu'à leur tour ils aient adopté un mode d'organisation centralisé. Leurs structures locales se limitaient à surveiller la bonne application de l'accord central et à traiter les problèmes individuels.

Les managers locaux doivent donc, bon gré mal gré, prendre en charge les négociations tandis que les syndicats doivent s'y engager avec des responsables initialement sans expérience dans ce domaine. Les études monographiques montrent que deux solutions sont possibles (Colling, Ferner, 1992 ; Fairbrother, 1994). La première est de confier cette tâche aux permanents du syndicat (*full time officers*), ce qui garantit à la fois la compétence technique et le maintien d'un contrôle central et donc d'un certain degré d'homogénéité. La seconde option consiste à outiller des responsables locaux (*lay activists*) qui s'appuient sur la mobilisation du personnel pour négocier à partir des revendications qu'ils font émerger. Selon les possibilités et les choix, la stratégie de décentralisation mise en œuvre par la direction de BT peut donc être analysée comme un risque de perte

57. Le taux de syndicalisation est supérieur à 90 %, hors hiérarchie supérieure.

58. Par ailleurs, il existe une petite organisation, *Connect*, qui syndique les cadres (*professionals and managers*) et entretient des rapports coopératifs avec CWU au sein de BT.

de contrôle du syndicat dont il convient de tenter de minimiser l'ampleur, soit comme une opportunité pour une revitalisation de l'action syndicale en mobilisant les adhérentes et adhérents autour des responsables locaux sur la base de revendications contextualisées. Dans le premier cas, le risque est de laisser l'initiative aux managers locaux ; dans le second cas, la difficulté est de faire converger des revendications locales hétérogènes et des niveaux de mobilisation inégaux.

* * *

British Telecom offre le premier exemple à grande échelle de l'impact de la privatisation du capital sur les conditions de l'action syndicale. Dès 1984, des actionnaires privés acquièrent la majorité du capital tandis que la perte du monopole induit une stratégie d'internationalisation de BT à l'image de ses grands concurrents. Les syndicats porteurs d'une tradition séculaire de stabilité institutionnelle, de monopole du service public et de négociation centralisée consensuelle passent brutalement dans un univers de négociations décentralisées au sein d'une firme multinationale en concurrence sur les marchés mondiaux. Ils doivent rechercher un compromis évolutif entre deux exigences souvent contradictoires : maintenir un certain degré de maîtrise globale sur des relations professionnelles décentralisées ou s'appuyer sur les mobilisations locales, inévitablement inégales, pour conserver une capacité d'action constamment mise en question par les nouvelles formes de management.

4.2. Le service des eaux (Regional Water Authorities)

Le réseau d'approvisionnement en eau est un monopole naturel qu'aucune innovation technologique n'a mis en question. La privatisation ne peut donc être un moyen d'introduire une libre fixation des prix sur un marché concurrentiel (4.2.1). C'est par d'autres mécanismes que les gouvernements conservateurs ont estimé qu'elle serait source de gains d'efficacité⁵⁹ (4.2.2).

4.2.1. Un réseau d'agences publiques d'origine récente

La trajectoire du service des eaux est particulière puisque ce n'est qu'en 1973 qu'est créé un réseau d'agences publiques pour l'Angleterre et le Pays de Galles⁶⁰. Le *Water Act* de 1973 regroupe environ 1 600 organismes locaux aux statuts hétérogènes en dix *Regional Water Authorities* (RWA) selon le découpage des bassins hydrologiques⁶¹. Ces agences ont de vastes responsabilités : collecte, épuration et distribution de l'eau, gestion des cours d'eaux, réseaux d'égouts, contrôle de la pollution... Un nouveau système de relations professionnelles doit être mis en place. Il est bientôt confronté à l'annonce d'un projet de privatisation.

a. Un nouveau système de relations professionnelles

En même temps que les 10 RWA est créé un *National Water Council* auquel est notamment attribuée la responsabilité de gérer la main-d'œuvre et de déterminer les conditions de travail et d'emploi. Il entreprend un programme d'harmonisation des statuts disparates dans le cadre de négociations collectives et de procédures de consultation à l'échelle nationale à l'image des autres grands services publics. Ces dispositifs sont fractionnés selon cinq catégories professionnelles. Si l'on néglige deux catégories de cadres supérieurs ou dirigeants aux faibles effectifs, trois groupes principaux relèvent d'instances distinctes.

59. Les transformations successives du service public des eaux ont particulièrement été étudiées par Stuart Ogden : Ogden, 1993, 1993, 1994 et Chap.6 in Pendleton, Winterton, 1993. Voir aussi : Colling, Ferner, 1992 ; Fairbrother, 1994 ; Lobina, Hall, 2001 ; O'Connell Davidson, 1990. Pour un historique du processus de privatisation et des multiples difficultés rencontrées : Parker, 2012 ; chapitre 7.

60. L'Ecosse et l'Irlande du Nord ont des régimes différents qui resteront dans le secteur public.

61. Cependant 29 petites compagnies privées sont maintenues dans le cadre d'accords spécifiques.

- Les personnels manuels faiblement qualifiés (*non craft*) sont représentés pour environ les deux-tiers par le syndicat général GMB et pour environ un quart par NUPE (*National Union of Public Employees*), syndicat du secteur public qui fusionnera en 1993 au sein d'UNISON.
- Les ouvriers de métier (*craftsmen*) sont représentés par différents syndicats de métier de la mécanique et du bâtiment dont plusieurs s'intégreront en 2001 dans Amicus, puis en 2007 dans Unite, syndicat général.
- Les professions non-manuelles sont principalement représentées par NALGO (*National and Local Government Officers' Association*) qui retrouvera NUPE en 1993 lors de la création d'UNISON.

Ce fractionnement est à l'origine de tensions et de transformations qui interviennent avant même la privatisation. Dès cette période, les personnels *non craft* développent des revendications d'alignement sur les salaires des catégories comparables dans le gaz et l'électricité. Ils déclenchent au début de 1983 une grève d'un mois. Elle se termine par un compromis favorable, sévèrement critiqué par le gouvernement parce qu'il est supérieur à la cible qu'il a fixée pour l'ensemble du secteur public. Cette démonstration de puissance des syndicats ⁶² accélère la mise en œuvre de la privatisation.

b. Une marche accidentée vers la privatisation

Dans un premier temps, le gouvernement de Margaret Thatcher exerce le même type de pressions que sur les autres services publics pour en accroître l'efficacité : il fixe des objectifs de performance financière et de réduction des coûts ; il soumet les RWA à des audits rigoureux. Compte tenu du poids du coût salarial, la réduction des effectifs constitue la principale variable d'ajustement : ils diminuent de 18 % entre 1979 et 1985 (date de la première annonce de privatisation), puis à nouveau de 13 % entre 1985 et 1989 (date de la privatisation effective). On peut s'interroger sur les conditions de maintien du service public avec une aussi massive suppression d'emplois. Une monographie réalisée par Julia O'Connell Davidson dans l'une des dix RWA au cours de la période de préparation à la privatisation fournit des éléments de réponse (O'Connell Davidson, 1990). En premier lieu, le recours à la sous-traitance s'est considérablement accru. En second lieu, la mise en concurrence des départements internes de l'agence avec des prestataires extérieurs amène les personnels de l'agence, pour sauver leur emploi, à accepter un allongement de la durée et/ou une intensification du travail, ce qui permet des réductions d'emploi à niveau d'activité constant. En troisième lieu, l'agence se déploie dans des activités non-soumises au contrôle du régulateur en ayant recours à des travailleurs juridiquement indépendants (*self employed*) ⁶³.

Le *Water Act* de 1983, immédiatement postérieur à la grande grève, introduit de premières réformes. En particulier, il supprime le *National Water Council* qui avait compétence pour la gestion du personnel. L'objectif est de décentraliser la négociation collective ; il ne sera pas atteint. En effet, tenant compte de la puissance des syndicats, les directions des RWA craignent que ceux-ci obtiennent des concessions là où leur interlocuteur est le plus faible et revendiquent ensuite leur généralisation selon la technique du *leapfrogging* (saute-mouton). Elles décident de confier à l'association qui les réunit le maintien d'une négociation nationale. Ce cadre permet toutefois des aménagements régionaux, en particulier la signature d'accords de productivité.

Le gouvernement annonce en 1985 sa décision de privatisation. Les syndicats développent pour la première fois à grande échelle une stratégie d'alliance avec les organisations de la

62. Le taux de syndication est proche de 100 % pour les cols bleus et de 90 % pour les cols blancs.

63. Le mouvement s'amplifiera après la privatisation. Il conduira à une perte de maîtrise technique qui constituera un handicap pour les stratégies de diversification des activités qui seront mises en œuvre par les compagnies (Mulholland, 2002).

société civile autour de la défense de l'environnement et de la santé publique. Ils créent avec elles une structure de coordination, *Waterfront*, lancent une campagne de mobilisation et obtiennent un large soutien de l'opinion publique en montrant qu'ils ne se limitent pas à la seule défense des intérêts de leurs adhérents⁶⁴. Le succès de cette campagne, la proximité des élections de 1987 auxquels s'ajoutent des difficultés juridiques face aux règles européennes conduisent le gouvernement à un recul qui est célébré comme une victoire contre la politique de privatisation. Le succès électoral des conservateurs en 1987 leur permet de relancer l'opération.

4.2.2. La privatisation des monopoles

Le caractère de monopole naturel de la gestion des eaux ainsi que le souhait de rendre l'acquisition du capital attractive pour les capitaux privés conduisent le gouvernement à vendre les RWA sans introduction d'une concurrence directe sur chaque bassin, à la différence de la solution retenue pour l'électricité et le gaz. Sur la base du *Water Act* de 1989, les dix RWA sont vendues au secteur privé pour devenir autant de *Water and Sewerage Companies* - WASC (Rhodes, Hough, Butcher, 2014, p.42) qui assurent l'approvisionnement et l'épuration des eaux sans modification des périmètres de compétence.

La pression pour l'efficacité s'exerce par l'intermédiaire du régulateur qui substitue à la formule usuelle d'évolution des prix dans les services publics, RPI-X (*supra* 1.1.1), la formule RPI+K dans laquelle RPI est toujours l'indice des prix tandis que K prend une valeur différente selon les compagnies. Le coefficient K est fonction de l'évolution anticipée sur moyenne période des coûts de fonctionnement, des besoins d'investissement et des objectifs en matière d'efficience. Ces derniers sont calibrés en comparant les performances des différentes compagnies, ce qui peut constituer une forme limitée de mise en concurrence par la régulation des prix.

L'impact de la privatisation sur le système de relations professionnelles se manifeste selon deux tendances formellement contradictoires : d'une part, la fragmentation de la négociation collective nationale au profit de négociations séparées avec chacune des WACS ; d'autre part, le regroupement des négociations catégorielles jusqu'alors fractionnées.

Le premier mouvement est la conséquence logique de la privatisation. Après quelques hésitations initiales, lorsque certaines compagnies continuent à défendre, comme par le passé, les avantages d'un accord collectif national, chaque compagnie opte pour des négociations séparées. Les accords traduisent progressivement des compromis spécifiques autour des mêmes objectifs poursuivis par les directions : s'assurer la fidélité d'une main-d'œuvre qualifiée, accroître la flexibilité dans la gestion de l'emploi, stimuler la productivité et la motivation par des systèmes de salaires liés aux performances... La puissance maintenue des syndicats et le risque, en cas de conflit social, de ne pas satisfaire à l'égard du régulateur les obligations de continuité du service, avec les pénalités élevées qui peuvent en résulter, interdisent aux directions des WACS une rupture avec la tradition de négociation collective. Les relations professionnelles se développent de manière plus ou moins conflictuelle ou coopérative selon les attitudes des managers et celles des syndicalistes dans le cadre de chaque compagnie.

Un second mouvement va au contraire dans le sens du regroupement. Les directions entendent en effet, pour faciliter les mobilités internes et éviter les surenchères entre syndicats, évoluer vers une harmonisation voire une unification des statuts qui ferait l'objet d'une négociation unique (*single-table bargaining*). Elles exercent à cette fin une pression directe sur les syndicats en menaçant de rompre les négociations catégorielles séparées

64. A l'automne 1989, à la veille de la privatisation, les sondages d'opinion donneront encore environ 80 % de réponses hostiles à la privatisation (Ogden, 1991, p.20).

ou même de supprimer la reconnaissance des syndicats (*de-recognition*) s'ils refusent de fusionner ou de constituer une délégation de négociation unique. Loin de chercher à diviser pour régner, les directions souhaitent n'avoir qu'un seul interlocuteur. Malgré certaines résistances, les syndicats doivent imaginer des solutions, plus ou moins réelles ou artificielles, pour répondre à ces exigences.

* * *

L'expérience du service des eaux présente pour les syndicats des caractéristiques spécifiques.

- Ils n'ont connu qu'une brève expérience de statut public avant la naissance de compagnies privées qui respectent le découpage géographique des anciennes autorités publiques.
- Dans ce nouveau cadre, les monopoles géographiques sont conservés. La pression concurrentielle ne s'exerce qu'indirectement. D'une part, du fait du *benchmarking* opéré par le régulateur entre les compagnies lorsqu'il fixe les prix. D'autre part, au moyen de la mise en concurrence par les compagnies de leurs propres services avec des prestataires extérieurs.
- Alors qu'il existait une négociation nationale qui était fractionnée selon les catégories professionnelles, les syndicats doivent maintenant gérer un fractionnement territorial des négociations avec un interlocuteur patronal qui exige une négociation unifiée pour l'ensemble du personnel.

4.3. British Rail

En 1993, le gouvernement britannique engage la privatisation des chemins de fer qui avaient été nationalisés en 1948 sous le nom de *British Rail* (BR). Par sa radicalité et sa complexité, cette opération n'a d'équivalent dans aucun autre pays. L'idéologie libérale a imposé, afin de briser le monopole public, le choix d'une stratégie de fragmentation qui était supposée garantir la concurrence donc l'efficacité (4.3.1). Elle impliquait un nouveau mode de régulation du trafic et des tarifs. Il en est résulté aussi un bouleversement du système relations professionnelles qui a créé un défi vital pour les syndicats : ils ont dû passer d'un système unitaire avec une négociation collective nationale à une multiplicité de situations hétérogènes selon la nature et la politique de leurs nouveaux interlocuteurs (4.3.2). La vigueur et la permanence des luttes sociales se sont combinées avec de multiples sources d'inefficacité pour engendrer depuis 2018 une crise du système ; elle n'a à ce jour pas trouvé de solution (4.3.3).

4.3.1. Une privatisation par fragmentation

L'histoire des stratégies industrielles et des relations professionnelles dans BR avant la privatisation du capital a fait l'objet d'études approfondies réalisées par Anthony Ferner (Ferner, 1985 et 1988) et Andrew Pendleton (Pendleton, 1988, 1991a, 1991b, 1994 et Chap.3. *in* Pendleton, Winterton, 1993). On y observe d'abord, comme dans les autres services publics, une pression croissante vers la privatisation des méthodes de gestion. Le passage à la privatisation du capital s'opère ensuite selon des modalités spécifiques relativement à celles adoptées pour les autres entreprises de service public.

a. Une privatisation du capital restée longtemps menaçante

Lors de son arrivée au pouvoir en mai 1979, l'hostilité globale de Margaret Thatcher à l'égard du secteur public résulte particulièrement dans le cas des chemins de fer, d'une part, de la lourdeur et de la permanence de leur déficit, d'autre part, de la puissance des syndicats et de leur capacité à désorganiser par des grèves le fonctionnement de

l'ensemble de l'économie. Cependant, les premiers diagnostics excluent le recours à la privatisation du capital pour plusieurs raisons (Parker, 2012, chap.16).

- Au cours des années précédentes, les chemins de fer ont connu un profond mouvement d'innovation et de rationalisation, grâce d'abord aux changements techniques (disparition des locomotives à vapeur, automatisation des passages à niveau...), ensuite par la réduction massive de la dimension du réseau, de l'ordre d'un tiers, en fermant des lignes peu fréquentées. De ce fait, l'emploi passe de 512 000 en 1948 à 178 000 en 1979 avec des gains considérables de productivité du travail.
- Ce n'est donc pas sur ce terrain que l'entreprise peut être attaquée, mais sur celui du déficit. Les gouvernements antérieurs s'étaient efforcés de clarifier la question sur la base du *Transport Act* de 1968 : une subvention est dès lors versée pour les dessertes qui sont jugées socialement justifiées quoique non-rentables. Elle représente 27 % des recettes en 1979. Or, il semble politiquement impossible, compte tenu de l'état de l'opinion publique et de l'attitude des élus ruraux du parti conservateur, de supprimer de nouvelles petites lignes non-rentables. Dans ces conditions, il est difficile d'attirer l'intérêt des investisseurs privés pour une privatisation globale du capital. Enfin, le gouvernement redoute la perspective d'une grève nationale de longue durée au moment où il veut par ailleurs démontrer sa capacité de relancer l'activité économique.

La politique choisie par Margaret Thatcher est d'exercer une pression permanente pour réduire le déficit par une amélioration de l'efficacité. Elle passe par une réduction programmée de la subvention qui s'accompagne d'injonctions aux dirigeants de BR pour qu'ils adoptent une démarche « commerciale » (*commercialism*).

- Des cibles de réduction des coûts sont imposées aux différentes branches d'activité, ainsi que des cibles de profit, sauf à celles reconnues non rentables du fait de leur fonction sociale.
- En 1982, l'entreprise est réorganisée en cinq secteurs qui sont définis par leurs marchés (*market-based sectors*), chacun d'entre eux ayant la responsabilité de ses résultats financiers. En 1991, une nouvelle réorganisation découpe BR en 27 centres de profit.
- Certaines activités non rentables sont supprimées (par exemple, la livraison de colis). D'autres sont vendues au secteur privé (par exemple, le réseau d'hôtels ou *Sealink* pour les transports maritimes) tandis que l'externalisation est préconisée pour les fonctions annexes.
- Parallèlement, l'affaiblissement de la régulation des transports routiers intensifie la concurrence qui s'exerce sur le rail donc la pression pour y réduire les coûts et accroître la productivité.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que divers projets de privatisation du capital sont envisagés, notamment après les conflits sociaux de 1982 et 1983 (*infra*). La privatisation n'est toutefois mise en route que par le gouvernement de John Major après sa courte victoire aux élections d'avril 1992. Le projet est présenté la même année dans un *White Paper on Rail Privatisation* (Livre blanc sur la privatisation du rail). Le *Railways Act* (Loi sur les chemins de fer) est voté en 1993 pour être mis en œuvre à partir de 1995.

b. Des modalités exceptionnelles d'entrée des capitaux privées

Alors que BR était une entreprise verticalement intégrée à l'échelle nationale, l'option adoptée pour la privatisation est de fractionner les différentes fonctions ⁶⁵.

- Les infrastructures (voies, signalisation et gares) sont vendues à une société privée *Railtrack*. De plus, à partir de BR, sont constituées pour être privatisées séparément sept entreprises chargées de l'entretien du réseau et six entreprises chargées des travaux de rénovation. Elles sont des prestataires de *Railtrack*.
- Les lignes de transport de voyageurs sont mises aux enchères et attribuées par lots à 25 opérateurs privés (*Train Operating Companies* – TOCs) pour une durée de sept à quinze ans.
- Le transport de marchandises est attribué à d'autres entreprises (initialement sept, puis regroupées en trois).
- La propriété du matériel roulant est répartie entre trois entreprises (*Rolling Stock Companies* – ROSCOs) qui louent ce matériel aux opérateurs. Cependant le gros entretien et les réparations du matériel roulant sont attribués à d'autres entreprises qui deviennent les prestataires des ROSCOs.

Par ailleurs, ces entreprises, notamment *Railtrack*, font largement appel à la sous-traitance, ce qui donne naissance à de nouvelles entreprises spécialisées dans ce domaine (plus de cinquante au départ). Au total une centaine de sociétés sont présentes initialement avant que ne s'opèrent des regroupements.

Alors que le *Labour Party* avait annoncé qu'il renationaliserait le rail, le gouvernement du *New Labour* après 1997 termine les quelques opérations de privatisation encore inachevées.

c. Une expérience radicalement controversée

Deux discours polaires coexistent lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la privatisation des chemins de fer.

Les sociétés concessionnaires et le gouvernement tiennent un discours triomphaliste. Si certains épisodes difficiles ou douloureux doivent être reconnus (*infra*), le résultat final est jugé hautement positif : le nombre de kilomètres-voyageurs a plus que doublé ⁶⁶ ; un haut niveau de sécurité a maintenant été atteint ; le matériel roulant a été modernisé ⁶⁷ ; les tarifs moyens ont augmenté moins vite que l'indice des prix ; des entreprises privées rentables ont remplacé, au bénéfice des contribuables, une entreprise publique lourdement déficitaire.

La thèse adverse dispose de solides arguments (voir, par exemple, Bowman *et alii*, 2013).

- Une succession de catastrophes ferroviaires a révélé à la fois des durées de travail excessives chez les aiguilleurs, faute de personnel, et une dégradation du réseau due notamment à la sous-traitance massive pratiquée par *Railtrack*. Cette entreprise s'est effondrée (Join-Lambert, 2002) et la responsabilité de l'infrastructure a dû être de nouveau confiée à un établissement public, *Network Rail*, qui a été conduit dans un deuxième temps à rapatrier la sous-traitance. C'est seulement alors que les indicateurs de sécurité sont devenus excellents.

65. Sur l'histoire et l'évaluation de la privatisation des chemins de fer : Arrowsmith, 2003b ; Bowman, 2015 ; Pollitt, 1999 ; Rhodes, Hough, Butcher, 2014 ; Wikipedia, 2020a et 2020b).

66. Selon certains experts, l'augmentation du trafic ferroviaire s'explique principalement par l'explosion des prix de l'immobilier dans les centres urbains, l'émigration vers les banlieues qui en résulte, accompagnée de la congestion du trafic routier.

67. Cependant, en 2018 l'ancienneté moyenne du matériel roulant est de 21 ans soit un doublement depuis 2008 (Gill Plimmer, Jonathan Ford, « Rail : frustration grows with Britain's fragmented network », *Financial Times*, January 29 2018).

- Des procès ont mis en évidence les conditions aberrantes, génératrices de faillites ultérieures, dans lesquelles des concessions ont été attribuées à des sous-enchérisseurs qui présentaient des offres irréalistes. A la suite de faillites répétées, il a été nécessaire en 2009 de faire reprendre une concession (*East Coast Rail*) par un établissement public créé à cette fin, *Directly Operated Railway*. Dès lors, les difficultés se sont multipliées (*infra*).
- Enfin, les subventions, initialement versées aux concessionnaires et qui devaient disparaître à une échéance fixée, atteignent globalement aujourd'hui un niveau largement supérieur à celui antérieur à la privatisation. Le phénomène a été camouflé en transférant à *Network Rail* les subventions que recevaient auparavant les sociétés privées concessionnaires des lignes (Bowman, 2015). Alors que *Railtrack*, entreprise privée, était financée à 85 % par les redevances payées par les sociétés concessionnaires, ces dernières n'assurent plus qu'entre un quart et un tiers des ressources de *Network Rail*, établissement public. La différence est comblée par la subvention de l'Etat. La rentabilité des concessionnaires est donc assurée par une sous-facturation massive du coût d'usage des infrastructures.

Les sondages d'opinion donnent régulièrement de larges majorités en faveur de la renationalisation.

4.3.2. Un système de relations professionnelles bouleversé

De 1979 à 1995, les syndicats sont confrontés à la progressive privatisation des méthodes de gestion et aux menaces de privatisation du capital. A partir de 1995, la privatisation du capital bouleverse la nature du système de relations professionnelles. A une négociation nationale de portée générale avec une entreprise publique se substituent des négociations séparées avec les nombreuses sociétés privées dans les seuls domaines où chacune d'entre elles accepte de négocier.

a. Les syndicats face aux menaces de privatisation

Avant la privatisation, *British Rail* connaît un mode d'organisation des relations professionnelles que l'on rencontre dans toutes les entreprises de service public britannique (Pendleton, 1988, 1991a et 1994). Des négociations collectives centralisées et des instances de consultation assurent une régulation globale, complétée par des négociations locales, formelles ou informelles, centrées sur l'organisation du travail. Le fonctionnement du marché interne garantit la sécurité de l'emploi et des itinéraires bien délimités de promotion sous le contrôle des syndicats.

Trois organisations syndicales couvrent des champs professionnels distincts ⁶⁸ (Arrowsmith, Adam, 2008).

- L'*Associated Society of Locomotive Engineers and Fireman* (ASLEF) syndique les conducteurs de train (*drivers*) en défendant les traditions des syndicats de métier jaloux de leur autonomie et de leur rang (22 000 adhérents fin 2018).
- La *Transport Salaried Staffs' Association* (TASS) regroupe des cols blancs et des managers (18 000 adhérents fin 2018).
- La *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* (RMT) est née de la fusion en 1990 de la *National Union of Railwaymen* (NUR) et de la *National Union of Seamen* (NUS). Elle se présente comme un syndicat d'industrie visant à couvrir toutes les catégories professionnelles dans toutes les branches du transport.

68. Il faut y ajouter divers syndicats de métier qui sont présents dans les activités d'entretien et de réparation.

En pratique, l'essentiel de ses effectifs se situe dans les cols bleus ou employés faiblement qualifiés des chemins de fer et du métro londonien (80 000 adhérents fin 2018).

Comme ces syndicats couvrent des champs complémentaires et appartiennent tous trois au TUC, ils devraient coopérer sans difficulté. S'ils le font lorsqu'il s'agit de la défense du service public, ils connaissent en revanche des tensions sur les questions catégorielles, notamment entre ASLEF, qui défend les avantages spécifiques des conducteurs de train et les différentiels de salaires avec les autres grades (*infra*), et RMT, située à l'aile gauche du TUC, qui est principalement porte-parole des bas niveaux de qualification ⁶⁹.

Un exemple en est donné lorsque, en échange de contreparties en termes de réduction des coûts, l'accord sur les salaires de 1980 prévoit de plus une réduction de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures. Après diverses péripéties, une situation de blocage apparaît avec ASLEF sur la flexibilisation des temps de service. Les conducteurs bénéficient depuis 1919 d'un droit selon lequel toute journée est payée 8 heures quelle que soit la durée effective de service et tout dépassement des 8 heures dans la journée est payé en heures supplémentaires. Compte tenu de la complexité des programmes de mouvement des trains, il est fréquent que les conducteurs soient utilisés plus ou moins de 8 heures dans une journée ⁷⁰. En échange de l'augmentation de salaire et des 39 heures, la direction demande une flexibilisation de la programmation des temps de service modulée sur huit semaines (*flexible rostering*). Cette demande est acceptée par RMT mais refusée par ASLEF. Ce syndicat déclenche en 1982 une grève illimitée qui se termine au bout de deux semaines par une défaite ⁷¹. Anthony Ferner, qui a minutieusement analysé ce conflit, aboutit à une double conclusion (Ferner, 1985 ; voir aussi Pendleton, 1991b) : en premier lieu, la direction a poussé délibérément au conflit alors qu'ASLEF était *in fine* disposé au compromis ; en second lieu, le coût du conflit est très supérieur aux gains potentiels obtenus par la direction, même en les calculant sur plusieurs années. Il s'agissait pour la direction de prouver sa détermination d'une part, à l'égard des syndicats dans la perspective de nouvelles avancées en matière de flexibilité et de productivité et, d'autre part, à l'égard du gouvernement pour obtenir le financement d'un ambitieux programme d'investissements. Alors que RMT était déjà convaincu de la nécessité d'accepter, moyennant contreparties, des concessions en matière de productivité pour défendre le service public, ASLEF pensait encore disposer d'un pouvoir qui lui permettait de défendre ses acquis historiques.

Le conflit exceptionnel de 1982 se situe dans une succession d'oscillations de la politique des dirigeants de *British Rail* entre 1979 et 1992. Tantôt les gains de productivité sont recherchés, selon le vocabulaire d'Andrew Pendleton, au moyen d'une « alliance tacite » (*tacit alliance*) avec les syndicats qui acceptent alors des négociations de contreparties pour éviter l'intervention directe du gouvernement. Tantôt la direction doit prouver au gouvernement sa combattivité en affrontant les syndicats. Toujours selon cet auteur, à la veille de la privatisation la stabilité du système de relations professionnelles a été préservée. Ce sont les pressions engendrées par le *commercialism* qui ont été le facteur principal des transformations de l'organisation du travail et des conditions de travail.

69. Même entre RMT et TASS, un projet de fusion, qui semblait sur le point d'aboutir en 2011 et que leurs dirigeants présentaient comme « une absolue nécessité », échoue finalement (Carley, 2011).

70. Selon Andrew Pendleton, avant 1982, la durée effective quotidienne moyenne de travail des conducteurs de trains était de cinq heures et demie (Pendleton, 1991b).

71. Cependant, et paradoxalement, la complexité et les contradictions engendrées par l'articulation entre les nouvelles règles de gestion des périodes de service et les règles antérieures d'attribution de ces services font que le management local, principalement soucieux du bon fonctionnement du réseau, est souvent amené à déléguer la recherche de solutions aux shop stewards à l'échelle des dépôts. Ainsi, si ASLEF a été vaincu dans le conflit national, ses représentants locaux se trouvent renforcés dans le contrôle des *working practices*, ce qui déplace la répartition des pouvoirs au sein du syndicat (Pendleton, 1991b).

b. Les syndicats face aux compagnies privées

En première analyse, les syndicats paraissent considérablement affaiblis après la perte des institutions et du rapport des forces dont ils bénéficiaient au sein de BR. Ils affrontent désormais séparément des sociétés privées qui doivent rémunérer leurs actionnaires alors qu'elles ont obtenu leur concession en présentant des offres plus avantageuses que celles de leurs concurrents. Dans les faits, se développe une conflictualité décentralisée qui ne désavantage pas nécessairement les syndicats (Arrowsmith, 2003a ; Cumbers, MacKinnon, Shaw, 2010 ; MacKinnon, Cumbers, Shaw, 2008 ; Wikipedia, 2020a et 2020b). Deux périodes significatives en fournissent des illustrations.

■ Les grèves de 2002-2003

Pour réduire leurs coûts, les sociétés concessionnaires ont initialement pratiqué d'importants licenciements. Avec la croissance du trafic, elles se heurtent à une pénurie de conducteurs de trains (*drivers*). Pour les attirer ou les retenir, elles acceptent des hausses de salaires, avec deux conséquences (Arrowsmith, 2002 et 2003).

En premier lieu, ASLEF utilise les inégalités dans les concessions salariales selon les compagnies pour réclamer l'égalisation vers le haut. Sa revendication de principe est celle d'une négociation nationale pour supprimer les inégalités. Les sociétés refusent au nom du lien à respecter entre salaires et productivité. En pratique, ASLEF introduit une logique de *pattern bargaining* où les avantages obtenus dans des situations favorables grâce à des conflits soigneusement localisés alimentent ensuite ailleurs des revendications d'alignement.

En second lieu, les gains ainsi arrachés par les conducteurs entraînent le mécontentement des autres catégories qui s'estiment défavorisées. RMT déclenche alors des grèves, toujours ciblées sur les sociétés les plus vulnérables, pour obtenir une réduction des écarts entre catégories. Comme ASLEF, RMT demande une négociation nationale des salaires afin d'éliminer les inégalités injustifiées, mais comme ASLEF, il profite des avantages qu'offrent les inégalités pour favoriser le *leapfrogging* (saute-mouton) des augmentations salariales.

■ Les grèves de 2016-2018

Ce sont à nouveau les inégalités entre catégories professionnelles qui provoquent une vague de grèves localisées à partir d'avril 2016, mais cette fois le problème est d'une autre nature (Wikipedia, 2020c). La cause principale réside dans la volonté de plusieurs compagnies d'introduire le principe de « *driver-only operation* » (fonctionnement avec seulement le conducteur). Il s'agit pour elles de donner aux conducteurs (*drivers*) la responsabilité d'ouverture et de fermeture des portes qui a été jusqu'alors celle des chefs de train ou contrôleurs (*conductors ou train-guards*) et qui conditionne le mouvement des trains. L'enjeu immédiat est la menace de suppression d'emplois, mais il existe aussi un enjeu stratégique pour RMT qui représente les *guards* : celui d'être privé de la possibilité de déclencher des grèves qui bloquent la circulation des trains, pouvoir qui reviendrait alors exclusivement à ASLEF. Des grèves se multiplient dans les compagnies concernées ; RMT met notamment l'accent sur les menaces pour la sécurité de voyageurs qui résulteraient de la mauvaise visibilité dont disposent les conducteurs de train quant aux mouvements de voyageurs sur les quais.

D'autres conflits s'ajoutent ou s'imbriquent dans le conflit principal : ils portent sur les augmentations de salaires, sur le nombre de personnes présentes dans les grands trains, sur des projets de fermeture de guichets, sur les inégalités dont sont victimes les personnels des sous-traitants dans le nettoyage des wagons... Ces grèves mobilisent tantôt l'un, tantôt l'autre syndicat, parfois deux ou trois d'entre eux conjointement. Entre 2016

et 2018, on compte plus d'une centaine de conflits ponctuels qui engendrent des grèves locales de courte durée (entre un et quelques jours). Elles sont condamnées par le gouvernement et entraînent des actions des sociétés devant les tribunaux. Cette accumulation de désorganisations du trafic, imprévisibles et répétées, fait contraste avec l'impact prévisible, global et concentré dans le temps qu'engendraient les quelques grèves nationales déclenchées naguère à BR ⁷².

c. Un renouveau syndical

Les années qui ont suivi la privatisation sont rudes pour les syndicats : forte réduction des emplois, éclatement de la négociation nationale en une centaine d'unités de négociation, menaces de dé-reconnaissance des syndicats (*de-recognition*) dans les entreprises privées. Cependant, les syndicats réagissent positivement en tirant parti, comme nous venons de le voir, des conditions du marché du travail qui leur deviennent favorables (Cumbers, MacKinnon, Shaw, 2010 ; Darlington, 2009).

- Le comportement agressif des nouveaux managers stimule à la base un militantisme combattif qui porte à la tête d'ASLEF et surtout de RMT de nouveaux dirigeants en rupture avec les traditions modérées du syndicalisme du secteur public.
- La fragmentation de la négociation impose la délégation de responsabilités nouvelles aux représentants syndicaux locaux, accompagnée d'une politique de formation.
- La négociation fragmentée dans des marchés du travail tendus permet aux conflits localisés de donner des résultats immédiats qui démontrent aux salariés l'efficacité de l'action syndicale.
- En même temps, cette dynamique engendre un risque d'amplification des disparités qui doit être combattu grâce à une articulation étroite entre direction nationale et leaders locaux pour maintenir la solidarité, par exemple au moyen de la caisse de grève ou par la revendication de retour à une négociation nationale.
- La capacité de mobilisation, en particulier de déclenchement de grèves localisées dans le cadre d'une stratégie nationale, suppose le renforcement des procédures démocratiques à tous les niveaux.
- Enfin, la répétition de catastrophes ferroviaires, associées à l'allongement de la durée du travail, aux suppressions d'emplois et à la sous-traitance en cascade, a permis une jonction avec l'opinion publique et avec les usagers autour du thème de la sécurité.

Ainsi, paradoxalement, le syndicalisme apparaît-il aujourd'hui comme plus proche de sa base, plus combattif et plus porteur de résultats immédiats qu'il ne l'était du temps de *British Rail*.

4.3.3. Le système entre en crise

Si, comme nous l'avons vu, l'Etat a dû définitivement reprendre à sa charge la gestion des infrastructures en créant *Network Rail*, s'il avait dû aussi reprendre provisoirement la gestion d'*East Coast Rail* en 2009, si des conflits sociaux localisés ont toujours éclaté sporadiquement, ces perturbations n'empêchaient pas que se développât jusqu'en 2018 un discours triomphaliste sur la réussite de la privatisation à la fois de la part du gouvernement et des entreprises concessionnaires. Depuis lors, la situation s'est brutalement dégradée.

72. Danny MacKinnon, Andrew Cumbers et Jon Shaw ont recensé les grèves « officielles » c'est-à-dire décidées par un syndicat après le vote de ses membres (le nombre des grèves non officielles est élevé mais incertain). Elles ont été au nombre de 8 (presque toutes nationales) en 17 ans (entre 1979 et 1996) du temps de *British Rail* et de 45, presque toujours limitées à une entreprise, en 7 ans (entre 1997 et 2004) pour l'ensemble des compagnies privées (MacKinnon, Cumbers, Shaw, 2010).

- En mai 2018, pour la troisième fois en douze ans, le concessionnaire des lignes *East Coast Rail* (entre Londres et le nord de l'Ecosse via Edimbourg) est défaillant ⁷³. De 2009 à 2015, la gestion avait été reprise par une entreprise publique, *Directly Operated Railway*, qui avait été bénéficiaire avec des taux record de satisfaction des usagers. Cependant, le réseau avait été de nouveau privatisé en 2015. Le nouveau concessionnaire, lourdement déficitaire, jette l'éponge. L'Etat doit à nouveau reprendre la main.
- En octobre 2019, les plaintes s'accumulent contre la mauvaise qualité des prestations d'Arriva qui est concessionnaire du réseau *Northern Rail* (desserte du nord de l'Angleterre y compris les agglomérations de Manchester et Liverpool). Après quelques hésitations, le gouvernement est à nouveau contraint en janvier 2020 d'annoncer qu'il va reprendre directement la main ⁷⁴.
- En décembre 2019, le gouvernement écossais informe de sa volonté de rompre en 2022 la concession qu'il avait accordée jusqu'en 2015 à Abellio pour *ScotRail* (réseau intérieur de l'Ecosse) ⁷⁵. C'est à nouveau la dégradation du service qui est évoquée : annulations, retards, rames surchargées... Le gouvernement a fait savoir qu'il cherchait un organisme public approprié pour présenter une offre solide ⁷⁶.
- En janvier 2020, *South Western Railway* (Londres et région Sud-Ouest) est jugé financièrement « *non sustainable* » (non-viable) par le gouvernement ⁷⁷. Ce dernier a demandé à l'opérateur public de préparer des plans dans l'hypothèse d'une reprise.
- Dans le même temps, il est annoncé que trois autres concessionnaires sont en difficulté : *Transpennine Express*, *West Midlands* et *South Western* et que les plaintes des collectivités territoriales et des usagers s'intensifient à leur propos pour réclamer l'intervention de l'Etat.

Dans tous ces cas, les entreprises concessionnaires rejettent la responsabilité sur d'autres : le retard ou l'insuffisance des améliorations aux infrastructures promises par *Network Rail*, les retards dans les livraisons de matériel moderne par les ROSCOs, les pertes de trafic provoquées par la multiplication des grèves, les charges excessives imposées à leurs yeux par le gouvernement ⁷⁸. Sans ignorer ces problèmes, les experts mettent en évidence deux lacunes déterminantes.

- En premier lieu, un système ferroviaire national ne peut fonctionner qu'avec un degré élevé d'intégration technique assurée par un opérateur central. Or il n'existe aucune autorité de ce type dans un réseau hétérogène au sein duquel plusieurs dizaines d'entreprises ne sont reliées entre elles et avec l'Etat que par des contrats.
- En second lieu, les subventions massives versées à *Network Rail* pour permettre une sous-facturation de l'utilisation des infrastructures avaient pour objet d'assurer la rentabilité des concessionnaires privés. Ceux-ci doivent s'engager à verser des redevances à l'Etat en fonction de leur rentabilité. Le gouvernement a donc privilégié dans les appels d'offre les répondants qui promettaient les redevances les plus élevées. Pour atteindre ce résultat, ces derniers ont présenté des prévisions de trafic artificiellement gonflées et des prévisions de coûts sévèrement comprimés. De là leur déficit lorsque le trafic ne répond pas à leurs annonces et de là le mécontentement des usagers lorsqu'ils rognent sur les coûts.

73. Jim Pickard, Josh Spero, « UK East Coast rail line to be renationalised », *Financial Times*, May 16 2018.

74. Tanya Powley, Jim Pickard, « Northern rail franchise to be nationalised, says UK government », *Financial Times*, January 30 2020.

75. Tanya Powley, Mure Dickie, « Abellio's ScotRail contract to end three years early », *Financial Times*, December 18 2019

76. « *To identify a suitable public body to make a robust bid* » (*ibidem*).

77. Jim Pickard, « South Western Railway not sustainable, says Grant Shapps », *Financial Times*, January 22 2020.

78. Il s'agit principalement de leur participation à la couverture du déficit massif du fonds de retraite qui couvre l'ensemble du secteur ferroviaire

En septembre 2018, le gouvernement avait chargé Keith Williams, ancien *chief executive* de *British Airways*, d'un rapport pour l'automne 2019 sur la réforme du système. Dès juillet 2019, ce dernier avait communiqué ses premières conclusions ; il préconisait une réforme radicale ⁷⁹. La publication du rapport a d'abord été repoussée pour cause d'élections ; début avril 2020, elle semble abandonnée. Le gouvernement a fait savoir, sans autres précisions, qu'il envisageait d'abandonner le système des concessions pour passer à des contrats de longue durée plus flexibles dans le cadre desquels il percevrait les recettes et rémunérerait les concessionnaires selon leurs performances ⁸⁰. Aujourd'hui les décisions sont renvoyées à plus tard ⁸¹.

* * *

Par sa radicalité, la privatisation des chemins de fer constitue un cas d'école.

L'objectif prioritaire du gouvernement conservateur était clair : à un monopole public centralisé, bureaucratique et inefficace se substituerait une régulation par le marché. Des entreprises privées, mises en concurrence sur chacun des segments d'activité du réseau, garantiraient l'efficacité puisque celle-ci constituerait pour elles la condition d'une rémunération maximale de leurs actionnaires. Le jeu des appels d'offre permettrait de sélectionner les plus performantes avec une remise en cause périodique au vu des résultats. Partout le contrat remplacerait la hiérarchie. Ainsi le contribuable serait libéré du coût massif d'un déficit permanent tandis que l'Etat encaisserait des redevances. Le constat qui vient d'être dressé s'écarte quelque peu de ce tableau. Les défaillances ont été et demeurent importantes. Le mécontentement des usagers est devenu massif. La subvention globale de l'Etat a presque doublé, même si elle a pris un chemin détourné.

Un second objectif était de réduire la capacité de nuisance qu'offrait aux syndicats la possibilité de paralyser le pays par des grèves nationales. La fragmentation d'un système national intégré confrontait les syndicats d'abord, à la nécessité de lutter pour obtenir la reconnaissance de leur représentativité dans une centaine de compagnies privées, ensuite, à la quasi-impossibilité d'organiser des mouvements nationaux. L'échec de cette stratégie est évident. Le fractionnement des opérateurs n'élimine pas les interdépendances de réseau. La multiplication des conflits locaux donne aux syndicats une capacité perturbatrice qui échappe aux tentatives de contrôle du gouvernement et des multiples employeurs.

5. Quelles stratégies syndicales ?

L'un des objectifs explicites de la politique de privatisation des gouvernements conservateurs est l'affaiblissement des syndicats dans un contexte où ces derniers prennent conscience de leur déclin et sont à la recherche de nouvelles orientations qui contribueraient à leur renouveau (5.1). Face aux menaces de privatisation, les organisations syndicales sont placées devant un dilemme : dénoncer ou négocier. En pratique, elles combinent ou enchaînent plus ou moins efficacement les deux attitudes (5.2). Dans les entreprises et les administrations publiques, la multiplicité des syndicats présents reflète des intérêts catégoriels et des hiérarchies professionnelles sur lesquelles le gouvernement et les directions peuvent jouer. Le regroupement des organisations autour de stratégies

79. « *Revolution not evolution needed to restore trust in system* » (Une révolution, non une évolution, est nécessaire pour rétablir la confiance dans le système), Janina Comboy, « UK's rail franchise system has « had its day » review finds », *Financial Times*, July 16 2019.

80. The Editorial Board, « Britain's rail franchising system has run out of steam », *Financial Times*, February 2 2020.

81. Nous ne traitons pas ici de deux questions actuelles qui ne sont pas liées aux problèmes nés de la privatisation.
- Au début du mois de février 2020, Boris Johnson a annoncé sa décision de démarrer le chantier de la première phase (Londres – Birmingham) d'un train à grande vitesse qui devrait être prolongé ensuite vers le Nord de l'Angleterre. Ce projet est un serpent de mer dont l'origine se situe en 2009. Il a été marqué par une succession de retards et de dysfonctionnements. Le coût total prévu a augmenté en valeur réelle de 150 % depuis 2009 pour atteindre aujourd'hui 106 Md de Livres (environ 125 Md €).
- Des difficultés exceptionnelles sont créées par la pandémie. Dans un premier temps (fin mars), le gouvernement a convenu avec les concessionnaires d'une réduction de moitié du trafic et d'une prise en charge de leurs pertes pour une durée minimum de six mois.

communes devient un enjeu décisif (5.3). Un élément commun à toutes les modalités de privatisation est une fragmentation des anciennes structures concernées. Elle engendre la décentralisation des instances qui régulent les relations professionnelles. Un défi est créé pour des syndicats du secteur public qui sont presque tous porteurs d'une tradition d'extrême centralisation (5.4)⁸².

5.1. Régression ou revitalisation ?

Au-delà de son idéologie agressivement libérale, Margaret Thatcher a des raisons plus concrètes de s'attaquer à la puissance syndicale. En 1974 le gouvernement conservateur d'Edouard Heath est tombé face à une grève nationale des mineurs. A l'opposé, l'une des explications principales de la victoire des conservateurs en mai 1979 a été trouvée dans le fait qu'elle faisait suite à l'« hiver du mécontentement » (*winter of discontent*) marqué par des grèves impopulaires, prolongées et répétées dans les services publics. En 1979, la puissance syndicale est à son apogée, surtout dans le secteur public. Si les privatisations permettent d'affaiblir l'ennemi principal dans ses fiefs, une succession de textes législatifs s'attaquent par ailleurs globalement au droit de grève et aux droits protecteurs des syndicats, à leurs ressources et à leurs conditions de fonctionnement. Les stratégies syndicales face à la privatisation sont progressivement définies dans ce contexte défavorable. Si les syndicats du secteur public partagent en ce domaine les problématiques de l'ensemble du mouvement syndical, ils ont aussi la spécificité d'être en son sein à la fois les plus puissants et les plus menacés par les privatisations.

5.1.1. Le TUC

En 1979, le mouvement syndical britannique est à son apogée. Il réunit 13,2 millions de membres avec un taux de syndicalisation de 55,8 %. Confronté à une brutale régression, le TUC adopte en 1994 un « nouveau projet de syndicalisme » ; il a alors 8,0 millions de membres avec un taux de syndicalisation de 32,4 %⁸³. Le projet repose sur la combinaison de deux stratégies : *organising* et *partnership*. Elles sont présentées comme complémentaires, mais reflètent plutôt une tentative de conciliation entre deux orientations concurrentes.

L'*organising*, inspiré principalement d'expériences menées aux Etats-Unis, a pour objectif de syndiquer des catégories jusqu'alors éloignées du syndicalisme : services peu qualifiés, emplois précaires, minorités ethniques... La pénétration dans ces déserts syndicaux implique de nouveaux modes de syndicalisation. Ils reposent sur des « organisateurs » (*organisers*) qui sont spécialisés dans la syndicalisation et la mobilisation de nouveaux collectifs afin de les rendre capables de définir de manière autonome leurs revendications et leurs modes d'action. La référence est donc celle d'un syndicalisme ancré à la base, militant et combattif. Il peut s'ouvrir sur des alliances avec d'autres organisations de la société civile autour d'objectifs communs.

La démarche de *partnership* repose sur la possibilité de définir des intérêts communs entre les employeurs et les salariées et salariés autour de modèles productifs performants qui reposeraient sur l'innovation, la flexibilité productive, la qualification et la mobilisation du personnel dans une stratégie de compétitivité hors coûts (*infra* 5.2.2). Ainsi, des accords de partenariat avec les « bons » employeurs pourraient se substituer aux rapports antagonistes et conflictuels qui s'établissent avec les « mauvais » employeurs.

82. Pour un panorama d'ensemble de l'impact de la privatisation sur les systèmes de relations professionnelles, la négociation collective et les syndicats : Arrowsmith, 2010 ; Bryson, Brown, Forth, 2009 ; Carter, Fairbrother, 1999 ; Carter, Davies, Fairbrother, 2002 ; Ferner, Colling, 1991 ; Howell, 1998 ; Kirkpatrick, Hoque, 2005 ; Pendleton, 1997a et 1997b ; Pendleton, Winterton, 1993.

83. Le chiffre sera de 6,2 millions en 2018 avec un taux de 23,4 %.

La référence est celle d'un syndicalisme responsable qui sait trouver les bases d'accords « gagnant-gagnant ».

Ces deux orientations nouvelles coexistent plus ou moins harmonieusement au sein des syndicats. Elles rencontrent, l'une comme l'autre, des difficultés pour s'imposer au militantisme traditionnel qui était organisé autour d'une logique de *servicing*. Il serait réducteur de réduire cette conception à l'image qui s'attache parfois en France à l'expression de « syndicalisme de services ». Le *servicing* recouvre l'ensemble des services, aussi bien individuels que collectifs, que les permanents et militants syndicaux rendent aux adhérents : les avantages et les garanties qu'apporte la négociation collective, l'accompagnement individuel en cas de plaintes à l'égard de l'employeur ou de menaces de sanctions, l'information et le conseil... Ce n'est que plus récemment que le *servicing* s'est élargi à des prestations quasi-commerciales : accès à des assurances ou à des cartes de crédit à tarif réduit, vente par correspondance... Ici encore, on pourrait postuler la complémentarité entre ces dimensions de l'action syndicale. Le problème est que, dans un contexte de réduction des ressources en permanents et de raréfaction du militantisme, un appareil débordé est souvent réticent ou impuissant face à la multiplication des tâches.

Les menaces associées à la privatisation et le choix des formes de réaction exacerbent ces tensions, en particulier pour les syndicats du secteur public, directement concernés.

5.1.2. Les syndicats du secteur public

Après la Première Guerre mondiale, l'Etat a voulu se forger une image de « bon employeur » aussi bien dans les administrations qu'ultérieurement dans les entreprises publiques : négociations collectives nationales complétées par des instances de consultation, sécurité de l'emploi, salaires équitables (*fair wages*), appui à la syndicalisation... Les organisations syndicales ont, dans leur grande majorité, accepté des relations consensuelles à la différence de celles de nature conflictuelle (*adversarial*) qui dominaient dans le secteur privé. Certes quelques grands conflits nationaux ont éclaté, le plus souvent sur les salaires, mais ils étaient séparés par quelques dizaines d'années. Ainsi, *Post Office* ne connaît aucun conflit d'ampleur nationale entre 1921 et 1971, puis entre 1971 et 1988 (*supra* 2.1.2). Ainsi, dans le *National Health Service* (NHS), les associations professionnelles des infirmières et des sages-femmes ont très longtemps exclu statutairement le recours à la grève (*supra* 2.2.3).

Cependant, la situation s'est dégradée durant la décennie 1970. Pour lutter contre l'inflation, les gouvernements travaillistes ou conservateurs ont mis en place des politiques nationales de revenus qui, dans les faits, visaient essentiellement à limiter la croissance des salaires. Ce contrôle s'exerçait plus efficacement dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui a mis en échec le principe des *fair wages*. Ce principe était que les salaires du secteur public étaient égaux, pour des emplois équivalents, à ceux du secteur privé. Or un écart s'est creusé du fait de l'inégale efficacité du contrôle des salaires dans les deux secteurs. Le climat consensuel s'est dégradé pour aboutir finalement à l'hiver du mécontentement évoqué plus haut. Les syndicats du secteur public sont, de ce fait, violemment attaqués par les Conservateurs qui les accusent de sacrifier les intérêts des usagers et de l'économie nationale aux intérêts égoïstes de leurs membres. De plus, à gauche, certains les accusent d'avoir provoqué la défaite des Travaillistes.

Directement menacés dès le début des années 1980 par l'amorce du mouvement de privatisations, dont l'un des objectifs explicites est de les affaiblir, les syndicats du secteur public doivent à la fois gérer leur sortie d'une longue tradition consensuelle et affronter une mise en cause de leur légitimité, fortement relayée par les médias.

5.2. Dénoncer ou négocier ?

Toutes les organisations syndicales partagent une hostilité de principe à l'égard des privatisations, ce qui fonde leurs vives réactions initiales et ce qui nourrit un discours qu'elles ont toujours maintenu. Mais, face à un mouvement qu'elles ne parviennent pas à empêcher, elles doivent bientôt réfléchir sur les possibilités de négociations afin d'en limiter les impacts négatifs.

5.2.1. Dénoncer le principe des privatisations

a. Argumenter

Les syndicats peuvent dénoncer les impacts négatifs sur leurs membres des différentes modalités de privatisation : suppressions d'emplois, mise en cause des salaires et des conditions d'emploi, intensification du travail... L'enjeu pour eux est de ne pas prêter le flanc à la thèse selon laquelle ils défendent les seuls intérêts de catégories privilégiées arc-boutées sur des droits acquis, des pratiques restrictives et une productivité médiocre.

C'est donc le discours de l'intérêt des usagers et de la défense du service public qui est mis en avant à l'opposé d'une logique du profit qui serait mise en œuvre au seul bénéfice des actionnaires. Née dès les premiers projets de privatisation, cette thématique est toujours présente (TUCG, 2014 ; TUC, 2015 ; en sens contraire : Watson, 1983).

- Une première ligne d'argumentation repose sur la mise en évidence de comportements présentés comme des preuves d'avantages scandaleux ou d'inefficacité avérée. Il en est ainsi des fortes plus-values réalisées au lendemain de la vente d'actions sous-évaluées, des taux de profit anormaux réalisés dans certaines activités privatisées ou encore des spectaculaires augmentations de rémunération dont bénéficient les dirigeants des entreprises privatisées. Il en est ainsi des défaillances parfois dramatiques de certains opérateurs privés, comme dans quelques catastrophes ferroviaires (*supra* 4.3.1), ou des faillites spectaculaires de prestataires de services qui laissent les charges à la collectivité (*supra* 3.1.3).
- Une seconde ligne d'argumentation repose sur les dangers qui menacent les usagers, voire l'ensemble de la population lorsque la garantie de la santé publique (NHS, eau et assainissement, *supra* 2.2.3 et 4.2.1) ou le suivi des ex-délinquants (*probation*, *supra* 3.2.2) sont attribués à des opérateurs privés.

b. Quelles alliances ?

Les derniers arguments qui viennent d'être évoqués posent la question de la capacité des syndicats de construire des alliances avec d'autres mouvements de la société civile qui partagent leurs préoccupations. Sur le plan des principes, il n'a pas d'obstacle. Des exemples de succès sont donnés avec l'action des *probations officers* au sein de mouvements de défense de l'institution judiciaire (*supra* 3.2.2) ou avec la constitution par les syndicats des régies des eaux d'un *Water Front* qui les réunit avec des organisations de défense de l'environnement et de la santé publique (*supra* 4.2.1).

Cependant, dans la pratique, des difficultés se manifestent dans certains cas. D'une part, les mouvements de la société civile n'ont pas toujours une image positive des syndicats et peuvent craindre d'être instrumentalisés par eux au service de la défense de leurs intérêts corporatistes. D'autre part, la prise de conscience de l'intérêt de ces alliances par les dirigeants syndicaux nationaux ne se retrouve pas toujours à la base où les revendications immédiates peuvent apparaître prioritaires. Tel a été, par exemple le cas dans le domaine des établissements de santé (*supra* 2.2.3).

c. *Quel horizon ?*

Les syndicats, après les premières privatisations, pouvaient compter sur l'appui du *Labour Party* qui avait annoncé sa volonté de les remettre en cause dès son retour au pouvoir. Ses défaites successives en 1983, 1987 et 2002 mettent en évidence la fragilité d'une stratégie conditionnée à l'hypothèse d'une victoire électorale. Bien plus, lorsque le *New Labour* arrive enfin au pouvoir en 1997, il n'est plus question pour lui de remettre en cause les privatisations déjà réalisées. Il privilégie la politique du *Public-Private Partnership* qui, sous une forme nouvelle, élargit le champ d'intervention du secteur privé dans les activités de service public. Le retour des Conservateurs au pouvoir en 2010 semble fermer de façon quasi-définitive la perspective d'un retour en arrière, sauf dans le cas particulier de certaines entreprises ferroviaires (*supra* 4.3.3). Il reste alors à tirer parti des possibilités de négociation.

5.2.2. Négocier la mise en œuvre

Les syndicats n'ont pas attendu 1997 ou 2010 pour explorer la voie des négociations. Ils y sont entrés dès l'apparition des premières modalités de privatisation et sous des formes multiples, d'abord pour protéger celles et ceux qui perdent leur emploi dans la structure d'origine, ensuite pour défendre les droits des personnels soumis aux logiques de privatisation bien que conservant l'emploi qu'ils occupaient.

a. *Négocier pour ceux qui partent*

- L'enjeu le plus immédiat est lié aux suppressions d'emplois, souvent massives, qui atteignent les entreprises publiques, soit avant leur privatisation pour améliorer leurs performances et les rendre plus « attractives », soit après la privatisation sous l'effet des nouvelles méthodes de gestion du secteur privé. Le cadre de négociation est alors traditionnel : obtenir des retraites anticipées et des indemnités substantielles pour les personnes qui sont licenciées ou qui acceptent des départs « volontaires ». Pour limiter les conflits, les employeurs, anciens ou nouveaux, ont généralement accepté des concessions financières significatives.
- Une seconde question concerne ceux qui conservent leur emploi tout en changeant d'employeur (Adnett, Hardy, Painter, 1995 ; Colling, 2009 ; Cooke *et alii*, 2004). Le cas est traité par la transposition en 1981 au Royaume-Uni de la directive européenne de 1977 sur les transferts d'entreprises (*Transfer of Undertakings - TUPE*). En principe, les droits individuels et collectifs attachés aux contrats de travail et à d'éventuels accords collectifs doivent être respectés par le nouvel employeur. Ceci inclut le maintien au départ dans l'entreprise absorbante de la reconnaissance des syndicats qui étaient reconnus par l'entreprise ou l'administration d'origine. Dans ce cadre, plusieurs types de problèmes ont été posés par les syndicats. Lorsqu'ils n'ont pas été réglés par la négociation, ils n'ont reçu que des solutions partielles, soit par les tribunaux, soit par des modifications de la législation (Encadré 2).
 - Un débat a porté sur le champ d'application du texte. Au sens strict, *transfer of undertakings* peut ne désigner que des changements de propriétaire pour une entreprise ou une fraction d'entreprise. Il a été établi que le texte s'appliquait au secteur non marchand ainsi qu'à l'externalisation d'activités, ce dernier point étant d'abord contesté par le gouvernement.
 - Une lacune de la directive et de sa transcription concerne le non transfert des droits aux régimes de retraite d'entreprise. Or ils jouent un rôle majeur au Royaume-Uni compte tenu de la faiblesse du régime général. La protection des droits acquis en ce domaine a constitué un point important de négociation.

- En principe, un licenciement prononcé à l'occasion d'un transfert est illégitime (*unfair*), mais une exception est introduite lorsque le licenciement est justifié par une raison « économique, technique ou organisationnelle ». Cette formulation imprécise est à l'origine, lorsque les négociations n'ont pas abouti, d'un abondant contentieux dans lequel la jurisprudence semble avoir opté pour une interprétation extensive des causes légitimes.
 - Les dispositions de TUPE garantissent le maintien des droits inscrits dans le contrat de travail et les accords collectifs, mais une tradition des relations professionnelles sur les lieux de travail est que de nombreuses règles sont coutumières et relèvent des *working practices* (Cooke *et alii*, 2004). Un objectif pour les syndicats, à l'occasion du transfert, est de faire confirmer par le nouvel employeur ces acquis non contractuels.
 - Enfin, les droits transférés ne s'appliquent évidemment pas au personnel qui était initialement présent dans l'entreprise absorbante ni au personnel qu'elle recrute ultérieurement. Il en résulte la coexistence de deux catégories de personnel dotées de statuts différents (*two tier workforce*) avec des inégalités sans justifications. Leur élimination ou leur réduction ont constitué un objet de négociation dans les entreprises absorbantes.
- Une question spécifique s'est posée aux syndicats à l'occasion de l'externalisation d'activités selon la procédure des appels d'offre obligatoires (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*). Les syndicats des collectivités territoriales ont été les premiers confrontés à ce problème (*supra* 3.1.3). Après avoir affirmé leur hostilité de principe, devaient-ils se maintenir à l'écart de la procédure pour en dénoncer les conséquences négatives ou devaient-ils intervenir dans l'élaboration des appels d'offre, en particulier dans les collectivités territoriales gérées par le *Labour Party* où ils pouvaient espérer une attitude favorable. En effet, plus des exigences fortes étaient imposées aux répondants, plus on pouvait espérer décourager les candidatures. Dans tous les cas, en augmentant le coût de prestation des services, on améliorait les chances des services internes (*Direct Service Organisation - DSO*) d'être compétitifs dans l'adjudication. Enfin, si le prestataire externe l'emportait, le personnel transféré jouirait d'une meilleure protection. Conscient de ce risque, le gouvernement a rapidement introduit des dispositions très restrictives sur les contraintes qui pouvaient être introduites dans les appels d'offre, interdisant par exemple l'obligation de maintenir la reconnaissance des syndicats.

b. Négocier pour ceux qui restent

Dans les entreprises privatisées, sous réserve de la protection provisoire des accords collectifs assurée par la réglementation TUPE (encadré 2), les syndicats doivent s'adapter aux règles de la négociation collective d'entreprise du secteur privé. Ils le font le plus souvent dans une position défensive en s'efforçant de maintenir les acquis, de protéger l'emploi et les salaires. Les résultats sont inégaux en fonction de la capacité de mobilisation qu'ils parviennent à conserver, de la situation économique des entreprises et de conjoncture économique globale, en particulier de celle du marché du travail. Ils doivent de plus choisir une stratégie face à des initiatives novatrices qui émanent des directions sous la forme d'accords de productivité ou d'accords de partenariat. Un problème spécifique se pose aux syndicats confrontés aux politiques d'externalisation lorsqu'il s'agit de négocier les conditions de travail et d'emploi dans les DSO (*Direct Service Organisation*).

■ Les accords de productivité

Les accords de productivité sont antérieurs aux politiques de privatisation, mais ils en sont devenus l'un des enjeux. Les principes, qui avaient été introduits dès les années 1960

dans le secteur privé, sont simples. L'objectif est de passer de l'*adversarial bargaining* traditionnel à des accords « gagnants-gagnants » (*win-win*). Les syndicats acceptent une réorganisation du travail, l'abandon de pratiques restrictives, un accroissement de la flexibilité productive en échange de l'attribution d'une fraction des gains de productivité qui en résulteront et de garanties sur l'emploi.

Les politiques de privatisation induisent selon les cas plusieurs logiques dans les initiatives des directions pour négocier des accords de productivité.

- En dehors d'une perspective explicite de privatisation du capital dans les entreprises publiques ou de manière pérenne dans les administrations publiques, les directions cherchent par ce moyen à réaliser les objectifs de performance qui sont imposés par le gouvernement.
- Dans la perspective d'une privatisation du capital, il s'agit d'accroître préalablement l'attractivité à l'égard des investisseurs privés et donc les recettes espérées de la vente des actions.
- Après la privatisation, les directions souhaitent proposer aux syndicats une nouvelle logique de la négociation collective qui leur permette de sortir d'une position purement défensive et d'espérer obtenir des contreparties.

Par exemple, après un premier projet d'accord de productivité qui avait été négocié par UPW et la direction de *Post Office* et rejeté par la base au début de 1979, la démarche est reprise avec un vocabulaire différent sous les pressions exercées par le nouveau gouvernement conservateur. Elle prend la forme entre 1980 et 1985 d'accords régionaux que la direction nationale d'UPW justifie en interne (difficilement) au nom des nécessités de la défense du monopole. Par la suite, en remplaçant le terme de « productivité » par celui de « modernisation » plusieurs accords sont négociés, parfois rejetés par la base, parfois générateurs de conflits dans leur application jusqu'à la privatisation du capital en 2013. A cette occasion, le conflit est évité par la signature d'un accord à moyen terme qui, toujours en évitant les termes qui fâchent, constitue une transition entre accord de productivité et accord de partenariat (*supra* 2.1.2).

■ Les accords de partenariat

Dans la suite des accords de productivité apparaissent les accords de partenariat (*partnership agreements*). Ils ont d'abord été mis en avant par le TUC en 1994 ainsi que par une organisation d'employeurs, l'IPA (*Involvement and Participation Employment*). Ils sont devenus à partir de 1997 un projet phare du gouvernement du *New Labour*. Les principes en sont simples. Les deux parties reconnaissent la légitimité de leurs intérêts spécifiques qui s'affrontent, mais elles affirment aussi l'existence d'intérêts communs. Pour favoriser la poursuite de ces derniers, des relations de confiance doivent être établies dans le cadre d'accords où les employeurs s'engagent à consulter les syndicats sur la politique de l'entreprise tandis que les syndicats s'engagent à impliquer le personnel dans la réussite de celle-ci. La reconnaissance par l'employeur d'un besoin de sécurité dans l'emploi a pour contrepartie la reconnaissance par les syndicats d'une nécessaire flexibilité dans la gestion de la main-d'œuvre. La possibilité, la pertinence et le caractère équilibré de tels accords ont fait l'objet de vigoureuses controverses (pour une synthèse : Bacon, Samuel, 2009 ; Samuel, Bacon, 2010). Ces deux auteurs ont établi un inventaire des accords signés entre 1990 et 2007. Ils montrent que, si ces accords n'ont connu qu'un succès limité et bref dans le secteur privé, en n'ayant le plus souvent qu'un contenu purement procédural (définition de modes de consultation), ils se sont en revanche fortement développés dans le secteur public sous l'impulsion du gouvernement du *New Labour*. Entre 1997 et 2007, 137 accords sont signés dans le secteur public ; ils couvrent en 2007 34% des effectifs.

Comme nous l'avons vu, ils ont eu une importance particulière dans le système de santé (*supra* 2.2.3).

Dans le secteur public, l'enjeu sous-jacent est différent de celui qui motivait les promoteurs de ces accords dans le secteur privé. Le gouvernement développe un projet de modernisation du service public auquel il est prêt à consacrer des ressources budgétaires importantes. Il redoute l'opposition des syndicats qui ont conservé leur puissance et qui sont attachés aux *working practices* dont ils ont progressivement imposé le respect. L'idéologie du *New Labour* exclut la mise en place de dispositifs institutionnels contraignants. Il s'agit donc pour lui, par l'intermédiaire des dirigeants du secteur public, de proposer des accords dans lesquels l'offre de moyens additionnels, y compris en matière salariale, est conditionnée par un appui ou, au minimum, une non-opposition des syndicats au programme modernisateur. Quelle que soit leur appréciation sur la qualité de ces accords, les syndicats peuvent difficilement repousser ces initiatives. D'abord, ceux qui appartiennent au TUC sont liés par le soutien électoral qu'ils apportent au *New Labour*. Ensuite, quelle que soit leur orientation, il serait dangereux pour eux de paraître s'opposer à une politique qui a pour objectif affiché d'améliorer les services rendus aux usagers. Leur stratégie est donc de signer en s'engageant le moins possible. En premier lieu, ils soulignent que l'accord de partenariat n'implique aucun renoncement de leur part à d'éventuels conflits collectifs (*industrial action*). Ensuite, ils veillent à ce que les accords ne prévoient que des procédures de consultation, ce qui leur évite d'avoir à approuver le contenu des réformes. Ils se bornent à promettre de s'impliquer dans le succès de l'entreprise⁸⁴. De leur côté, le gouvernement et les dirigeants du secteur public sont satisfaits si ces accords sont un moyen d'éviter l'éclatement de conflits qui paralysaient les services⁸⁵.

■ Le cas des DSO

Confrontés aux injonctions gouvernementales d'externalisation contrainte, les syndicats, en particulier ceux des collectivités territoriales, sont placés devant un dilemme (*supra* 3.1.3). L'externalisation peut être évitée par la formule de *Direct Service Organisation* (DSO) lorsqu'un service interne de la collectivité se révèle, lors de l'appel d'offres, plus compétitif que les prestataires privés. Or le critère de choix imposé par la loi est celui du moindre coût parmi les réponses qui satisfont aux spécifications limitées que la collectivité a le droit d'imposer. Dès lors, se pose la question de l'opportunité pour les syndicats de négocier avec les autorités locales des mesures qui amélioreraient la compétitivité des services internes de façon à accroître leur chance de remporter l'appel d'offres. Concrètement, il s'agit, afin de minimiser les pertes d'emplois menaçantes, d'envisager des concessions qui réduisent le coût salarial : sacrifices sur le niveau des salaires ou des avantages complémentaires, allongement ou flexibilisation de la durée du travail, organisation du travail plus flexible, etc. Le choix est problématique puisque le syndicat risque ensuite d'être tenu responsable de la dégradation de leurs conditions de travail par celles et ceux dont il a voulu sauver l'emploi.

5.3. *Multunionism* ou regroupements ?

Le syndicalisme britannique a longtemps été fractionné en une multitude d'organisations de nature différente et de dimensions très inégales (Encadré 3). De longue date, un mouvement multiforme de fusions ou d'absorptions a été à l'œuvre pour de multiples raisons.

84. « *Most partnership agreements exchange union input into employers' decisions for union commitment to the success of the enterprise* » (Samuel, Bacon, 2010, p. 443).

85. Comme nous l'avons signalé (*supra* 2.2.3), ce diagnostic ne s'applique pas à la fraction du service de santé (NHS) qui a fait l'objet d'une *devolution* au bénéfice de l'Ecosse (et à un moindre degré du Pays de Galles). Dans ces derniers cas, les accords de partenariat signés entre les gouvernements et les syndicats traduisent une volonté réelle d'associer ces derniers à la stratégie de restauration du service public (Bacon, Samuel, 2017).

Encadré 3

La structuration du syndicalisme britannique

Les modes de structuration du syndicalisme britannique sont d'une extrême complexité car ils résultent de l'empilement de logiques différentes qui se sont succédées au cours de son histoire sans qu'intervienne jamais un processus de rationalisation. Cette complexité caractérise aussi bien la nature des différents syndicats que leurs modes d'organisation interne.

Nous en donnons une présentation simplifiée pour éclairer les problèmes qu'ont rencontré les nombreux syndicats présents dans les activités soumises aux différentes modalités de privatisation.

La nature des syndicats

Longtemps une distinction a pu être faite entre trois types de syndicats.

- Les premiers à s'imposer de manière durable, à partir de la moitié du 19^e siècle, sont les syndicats de métier (*craft unions*) qui défendent leur territoire à l'égard des autres métiers et des travailleurs semi-qualifiés. Dans l'industrie, l'apprentissage sert souvent de porte d'entrée. Dans le secteur public, c'est au 20^e siècle la possession d'un diplôme, par exemple pour les professions de l'éducation et de la santé. Cette logique des territoires professionnels engendre la coexistence d'un grand nombre d'organisations.

- A la fin du 19^e siècle naissent dans les ports et dans les usines à gaz les premiers syndicats dits « généraux » pour organiser les travailleurs peu qualifiés quel que soit leur secteur d'activité. Au début de la période que nous étudions, deux syndicats sont les héritiers de cette tradition : TGWU (Transport and General Workers Union) et GMB (General, Municipal, Boilermakers).

- Dans les premières décennies du 20^e siècle, à l'image des évolutions observées en Europe continentale et en Amérique du Nord, des tentatives sont faites pour créer des syndicats d'industrie c'est-à-dire par branche d'activité quelle que soit la profession. Le TUC a un temps souhaité opter pour ce mode d'organisation mais, compte tenu de la puissance des deux familles de syndicats préexistantes, il n'est pas parvenu à l'imposer. Si quelques organisations de branche se sont créées, à l'image de la tradition des mineurs, elles ont dû coexister avec les deux formes précédentes. Tel est le cas dans les transports avec RMT (National Union of Rail, Maritime and Transport Workers) qui veut être le syndicat d'industrie des différentes branches des transports, mais dont les adhérents sont concentrés dans les emplois peu qualifiés des chemins de fer et du métro londonien (*supra* 4.3.2).

Si l'extrême éparpillement des organisations a imposé progressivement des regroupements, ils se sont réalisés sans plan d'ensemble en fonction des choix d'opportunité qui amenaient certains syndicats à fusionner ou d'autres à s'intégrer dans un syndicat plus puissant. Ces mouvements ont conduit à des conglomérats qui ne relèvent d'aucune des trois catégories « historiques ». Ainsi, le principal syndicat actuel du secteur privé, Unite, naît en 2007 de la fusion de deux vastes sous-ensembles. D'une part, Amicus a été créé en 2001 par la fusion de syndicats surtout composés de personnels qualifiés (AEEU, MSF), mais il a absorbé par la suite des syndicats de branche (acier, textile...). D'autre part, TGWU, à l'origine syndicat général, avait absorbé des syndicats d'autre nature. L'autre grand syndicat actuel, UNISON, est né de la fusion de trois syndicats surtout présents dans les collectivités territoriales et la santé (*supra* 2.2.3) mais, du fait de l'externalisation systématique dans ces secteurs, il est maintenant implanté chez les fournisseurs privés. Enfin, le troisième « grand », GMB, a suivi une stratégie de croissance « attrape-tout » qui, loin de ses origines, le fait apparaître par exemple dans certaines entreprises privatisées comme représentant du management (Il a absorbé en 2000 le syndicat Managerial and Professional Officers).



L'organisation interne des syndicats

Le TUC est une structure de coordination de syndicats (*trade unions*) qui sont constitués à l'échelle nationale ¹ et sont de dimensions très inégales, entre plus d'un million et quelques milliers d'adhérents.

L'unité de base de ces syndicats est la *branch* qui correspond à peu près à la notion de syndicat ou de section syndicale en France. La *branch* réunit en principe tous les adhérents à l'échelle locale quel que soit leur employeur, mais certaines se limitent à un seul employeur. Au niveau des établissements, le syndicat s'appuie sur des *lay activists* ou sur des *shop stewards*.

Entre le *trade union* et la *branch* plusieurs types de structures intermédiaires s'intercalent.

- Dès qu'un syndicat est le résultat de fusions qui regroupent plusieurs professions et/ou plusieurs branches d'activité, il crée des structures verticales spécialisées pour en représenter les intérêts spécifiques.

- Entre le national et le local, apparaissent un ou deux niveaux intermédiaires d'organisation territoriale, à l'autonomie, aux compétences et aux ressources plus ou moins étendues. Lors des fusions, des tensions sont souvent apparues entre les composantes qui avaient des degrés inégaux de décentralisation, par exemple NUPE et NALGO dans UNISON (*supra* 2.2.3).

- Enfin, pour favoriser la syndicalisation de catégories souvent éloignées de la syndicalisation ou de la prise de responsabilités syndicales, certaines organisations, par exemple UNISON, donnent une grande importance à des modes de regroupement spécifiques : femmes, immigrés, minorités ethniques... L'autonomie qui leur est accordée a parfois engendré des difficultés pour organiser l'action syndicale à l'échelle des lieux de travail (*workplaces*).

Si, aux différents niveaux, les instances dirigeantes sont élues, une différence notable apparaît entre les syndicats selon le nombre des permanents (*full time officers* - FTO), selon leur mode de désignation (nommés par les instances dirigeantes ou élus par les adhérents) et selon les pouvoirs qui leur sont attribués. Confrontés aux politiques de décentralisation de la négociation collective qui ont accompagné les privatisations, les syndicats ont opéré des choix différents, souvent sources de tensions, entre les responsabilités qui étaient attribuées dans ce domaine soit aux FTO, soit aux *lay activists*.

1. Pour ne pas compliquer, nous ne traitons pas le cas des organisations présentes en Ecosse et en Irlande du Nord qui sont affiliées au TUC.

La politique de privatisation a donné un nouvel élan à ces évolutions tout en infléchissant les problématiques qui les guident.

Les entreprises ou administrations publiques voyaient coexister un nombre élevé de syndicats reconnus (une vingtaine, par exemple dans le cas du *National Health Service*, une dizaine à *Post Office*). Certains représentaient des catégories professionnelles plus ou moins étroitement délimitées ; d'autres avaient vocation générale, mais dans les faits représentaient surtout les personnels peu qualifiés. Les relations entre eux étaient souvent tendues sinon ouvertement conflictuelles : luttes pour défendre les frontières de leurs territoires respectifs, luttes pour défendre des monopoles sur certaines tâches pour certaines professions, luttes pour maintenir les hiérarchies de salaire, concurrences pour le recrutement... L'une des conséquences en était le fractionnement catégoriel des accords nationaux avec des syndicats différents reconnus pour les différentes « tables de négociation ».

S'ils avaient tous une position de principe hostile à la privatisation, les syndicats avaient bien conscience du risque que le gouvernement ou les directions exploitent leurs divisions pour affaiblir leur résistance : leur poids au sein de l'organisation et les intérêts

de leurs membres étaient en effet inégalement menacés par la privatisation. De ce fait, leurs réponses seront diverses. Schématiquement, il est possible de distinguer trois cas de figure.

5.3.1. Accélérer les regroupements

Deux exemples sont significatifs.

- Au moment de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, dix syndicats catégoriels sont reconnus par la direction de *General Post Office* qui, outre la poste, englobe alors les télécommunications (où sept syndicats sont reconnus). Pour chercher une difficile réponse unifiée à l'introduction de la décentralisation et des nouvelles méthodes de gestion, les trois principaux syndicats entament un processus qui s'étend de 1980 à 1995 et conduit finalement à la création de CWU (*Communication Workers Union*). Avec près de 200 000 adhérents, il est désormais dominant dans le secteur (*supra* 2.1.2 et 4.1.2).
- Deux grands syndicats du secteur public non-marchand, NALGO et NUPE, occupaient une place importante surtout dans les collectivités territoriales et dans les services de santé. Le premier représentait surtout les cols blancs, le second les cols bleus (*supra* 2.2.1 et 3.1.2). Sans en être le seul facteur, le mouvement de privatisation, sous ses différentes modalités, est le principal moteur de leur unification à laquelle se joint COHSE présent seulement dans le secteur de la santé. Ainsi naît en 1993 UNISON qui est, de loin, le principal syndicat du secteur public avec aujourd'hui 1,3 million de membres. Coexistant dans ces deux branches du secteur public avec divers syndicats catégoriels ou généraux, il s'est imposé comme l'interlocuteur principal des employeurs dans les négociations collectives.

5.3.2. Tirer parti des possibilités de surenchère

En ce domaine, l'illustration la plus typique est fournie par les relations entre deux syndicats du rail, ASLEF et RMT (*supra* 4.3.2). ASLEF est un syndicat de métier ; il représente la vieille aristocratie ouvrière des conducteurs de train, fiers de leur professionnalité, jaloux de leur autonomie, soucieux de défendre leur positionnement dans la hiérarchie des salaires, avec un taux de syndicalisation proche de 100 %. De son côté, RMT se veut un syndicat d'industrie mais, en pratique, représente les cols bleus et cols blancs faiblement qualifiés. Une fusion apparaît inconcevable tant les positions, les intérêts et les cultures sont différents. Or l'éclatement de *British Rail* pour créer de multiples compagnies privées va donner à ce dualisme syndical une efficacité particulière. La pénurie de conducteurs engendre une concurrence entre compagnies pour les attirer et les conserver ce qui permet à ASLEF d'organiser une surenchère sur les salaires à partir de revendications d'alignement sur les concessions les plus avantageuses qu'il a obtenues. Le creusement des écarts salariaux avec les autres catégories donne à RMT le moyen de mobiliser ses membres sur un sentiment d'injustice pour des revendications de rattrapage. Comme les conflits locaux ont, dans un réseau intégré, une forte capacité de diffusion des perturbations, les compagnies résistent difficilement aux stratégies de *leap-frogging* (saute-mouton).

5.3.3. Exploiter la position de « syndicat général »

En cas de privatisation du capital d'une entreprise publique, les règles qui s'appliquent désormais à la négociation collective sont celles du secteur privé. De plus, qu'il y ait ou non privatisation du capital d'une entreprise ainsi que dans le cas des administrations publiques, les accords nationaux disparaissent souvent ou sont réduits à la fonction d'accord-cadre à faible contenu. La négociation est alors en totalité ou pour l'essentiel renvoyée au niveau local. Les syndicats du secteur public, qui ont toujours été organisés

de manière centralisée pour négocier et gérer des accords nationaux, peuvent se trouver en difficulté faute d'autonomie et d'expérience de leurs représentants locaux (*infra* 5.4). Les syndicats généraux, qui n'étaient généralement que faiblement présents dans ces secteurs d'activité, peuvent se saisir de cette opportunité en mettant en avant leur expérience pour ce type de négociations. Ils seront, par exemple, moins hostiles que les syndicats du secteur public aux politiques d'*outsourcing* parce qu'ils sont déjà présents ou plus facilement capables de se faire reconnaître chez les grands prestataires privés. GMB et TGWU (ce dernier plus tard intégré dans Amicus puis dans Unite), qui sont largement établis dans le secteur privé vont bientôt négocier leur reconnaissance par les grandes entreprises de la sous-traitance. Cette stratégie est facilitée pour eux par le fait que leur politique de croissance « attrape-tout » les a conduits à sortir de leur seule implantation traditionnelle dans les catégories peu qualifiées pour absorber des syndicats de métier et, parfois même, de petits syndicats de l'encadrement. Les différentes modalités de la privatisation stimulent ainsi une troisième modalité de recomposition de l'espace syndical ⁸⁶.

5.4. Décentralisation : menace ou opportunité ?

Le secteur public a vu se développer et s'élargir progressivement, après la Première et surtout après la Seconde Guerre mondiale, un système particulier de relations professionnelles. En matière institutionnelle, une négociation collective nationale détaillée laisse peu de marges de liberté aux accords locaux d'application. Elle est complétée, dans les domaines qu'elle ne couvre pas, par des instances de consultation. De manière informelle, une régulation conjointe tripartite s'est établie entre les dirigeants syndicaux, ceux des entreprises ou administrations et les ministères de tutelle. Cette structure explique que les syndicats aient opté pour des modes de fonctionnement fortement centralisés. Leurs structures locales (encadré 3) avaient surtout à assurer le suivi du respect des accords et l'aide aux adhérents en cas de menaces de sanctions ou de plaintes de leur part. Ce modèle est mis en question selon trois formes principales en fonction des modalités de privatisation qui sont mises en œuvre.

- Dans le cas des entreprises transférées au secteur privé, la négociation nationale disparaît le plus souvent lors de la privatisation ou parfois dès la phase de préparation de la privatisation. Les directions proposent généralement des négociations à des niveaux décentralisés ou, à défaut, les syndicats doivent tenter de l'imposer (*supra* 4.1.1, 4.2.2 et 4.3.2).
- Dans d'autres exemples de privatisation du capital, une négociation nationale subsiste, mais elle ne produit que des accords-cadres et elle renvoie au niveau local pour des accords de contenu. Tel peut être le cas aussi, sans privatisation du capital, lorsqu'un service public comme le NHS est fractionné en unités juridiquement indépendantes (*supra* 2.2.2).
- Enfin, dans le secteur public non-marchand, le gouvernement a décidé d'écarter la négociation collective des salaires dans de vastes fractions de l'emploi public ⁸⁷. La compétence est transférée pour chacune des catégories de personnel concernées à un *Pay Review Body* (Instance chargée de rapporter sur les salaires). Ces instances ne sont chargées que de consulter les parties concernées et d'élaborer des propositions pour des décisions qui sont prises par le gouvernement.

Dans ce dernier cas, il y a réduction du champ de compétence de la négociation collective, mais les syndicats interviennent toujours au niveau national dans le cadre des *Pay Review*

86. Pour y faire face, UNISON sera amené à abandonner ultérieurement un recrutement exclusif dans le secteur public en se transformant en syndicat des services publics y compris privatisés.

87. L'innovation a été introduite en 1971 pour les médecins et les dentistes du NHS. Des extensions successives font que près de 30 % des emplois publics relèvent aujourd'hui de cette procédure notamment la quasi-totalité du personnel du NHS, les enseignantes et enseignants des écoles, le personnel des forces armées et des prisons...

Bodies. En revanche, dans les deux premiers cas, les syndicats nationaux sont placés devant de multiples problèmes quant à leurs modes de fonctionnement et de prise de décision, quant à la répartition interne des compétences et quant à leur capacité technique de faire face à un système de relations industrielles plus ou moins radicalement décentralisé.

Peter Fairbrother a montré de quelle façon cette stratégie du gouvernement et des directions constituait à la fois une menace et une opportunité de renouveau pour les syndicats et les plaçait devant un dilemme (Fairbrother, 1994 et 2000 ; voir aussi Bach, Kolins Givan, 2008 ; Carter, Fairbrother, 1999 ; Cunningham, James, 2010). Les syndicats traditionnellement centralisés du secteur public confiaient les négociations locales d'adaptation des accords nationaux à des permanents (*Full time officers* - FTO) recrutés au niveau national ou régional. Face à une décentralisation du contenu des négociations, en attribuer la responsabilité aux FTO présente l'avantage de s'appuyer sur des responsables expérimentés et d'assurer une unité de la politique syndicale face aux risques de division ou de manipulation qui seraient créées par les directions locales. L'inconvénient est de renforcer la distance avec des adhérents traditionnellement passifs et peu concernés. L'autre option est de s'appuyer sur les responsables et militants locaux (*lay activists* ou *lay representatives* ou *shop stewards*) mieux à même de définir des objectifs de négociation qui répondent aux priorités des personnels et ainsi d'obtenir leur mobilisation en modifiant ainsi le rapport des forces. Le risque est d'abord que des responsables inexpérimentés soient manipulés par les directions. Il est ensuite que le contenu et la qualité des accords soient fonction des priorités débattues localement et du rapport des forces qui est créé selon les degrés de mobilisation et la situation des marchés du travail locaux. Le syndicat national se trouve alors confronté à des évolutions divergentes. La réponse logique est simple à énoncer. En premier lieu, il faut mettre en place rapidement une intense politique de formation des négociateurs locaux qui bénéficieront de l'appui des FTO intervenant alors en position de conseil. En second lieu, il faut développer une démocratie interne qui assure en permanence l'articulation des différents niveaux pour définir une stratégie unifiée. Selon la formulation de Fairbrother, l'objectif est « de créer un équilibre fructueux et productif entre un syndicalisme actif sur les lieux de travail et des dirigeants nationaux porteurs d'un projet d'avenir »⁸⁸.

Définir un tel objectif, c'est identifier la complexité du défi qu'affrontent les syndicats des entreprises et des administrations publiques face aux différentes modalités de la privatisation. La difficulté peut être amplifiée à l'occasion des regroupements évoqués précédemment (*supra* 5.3.1). Ainsi les deux principales composantes d'UNISON étaient porteuses de traditions opposées (Fairbrother, 1994) : NUPE pratiquait le modèle classique d'un syndicalisme reposant sur l'action des FTO (*full-time officer led union*) ; NALGO constituait une exception avec un syndicalisme porté par les responsables locaux (*local lay-led union*). On mesure les difficultés auxquelles s'est heurtée la construction d'une structure unifiée (Bach, Kolins Givan, 2008). Ce problème n'a pas été absent dans le secteur des entreprises comme nous l'avons vu, par exemple, pour British Telecom (*supra* 4.1.2). Un autre exemple est donné par le grand syndicat multisectoriel des cols blancs MSF (*Manufacturing, Science and Finance*). Avant de se fondre dans Amicus, puis dans Unite, il était présent dans presque toutes les entreprises et services publics touchés par les privatisations. Or il était lui-même le résultat de la fusion de deux syndicats aux traditions opposées : d'une part, TASS (*Technical, Administrative and Supervisory Staffs*) était une organisation centralisée dominée par les FTO ; d'autre part, ASTMS (*Association of Scientific, Technical and Managerial Staffs*) avait une structure décentralisée qui privilégiait le rôle des *activists*. Les premières années après la fusion furent marquées

88. « A fruitful and productive balance between active workplace unionism and forward-thinking central leaderships » (Fairbrother, 2000, p. 33).

par de fortes tensions internes entre les deux conceptions avant que ne l'emporte plutôt la seconde qui a rencontré la résistance des FTO (Carter, 1991 ; Carter, Poynter, 1999).

Cette tension entre logiques de centralisation et de décentralisation traverse de longue date tout le mouvement syndical britannique. Elle a été exacerbée par les politiques systématiques de décentralisation de la négociation collective mises en œuvre par les directions dans le cadre des privatisations.

Conclusions

La politique de privatisation déclenchée par Margaret Thatcher a servi de modèle à de nombreux gouvernements néolibéraux dans d'autres pays et de repoussoir pour les partis de gauche qui ont longtemps annoncé leur volonté de rétablir les services publics et les entreprises publiques dans leurs missions historiques. Les organisations syndicales, en particulier au Royaume-Uni, ont parié sur cette perspective en développant un discours de dénonciation et, lorsqu'elles en avaient les moyens, des tactiques de retardement. Les orientations des gouvernements du *New Labour* ont durablement mis fin à leurs espérances, même si celles-ci ont été brièvement et partiellement ravivées par le programme de Jeremy Corbyn. Dans le contexte actuel, il apparaît que les Conservateurs ont remporté la bataille politique et idéologique. Ils n'ont été contraints de reconnaître leur échec que dans deux cas indiscutables. Le premier, de faible ampleur quantitative mais de forte signification symbolique, concerne les services de liberté surveillée (*Probation*) c'est-à-dire une fonction tutélaire de l'Etat. Le second cas, celui des chemins de fer, prenait au début de 2020 le caractère d'une catastrophe industrielle avant que la pandémie du Covid-19 ne transforme, au moins provisoirement, le contexte. Dans les autres domaines, les évaluations sont contradictoires et souffrent de l'impossibilité de construire un contre-factuel pour une période aussi longue.

Les syndicats ont donc dû accepter de considérer les privatisations comme un défi durable, peut-être irréversible. La diversité des processus de privatisation selon les administrations et les entreprises publiques concernées, ainsi que la grande hétérogénéité qu'on y observe dans la nature et dans la force des organisations syndicales interdisent de dégager des tendances uniformes. Partout le syndicalisme a dû passer de modes formels et informels de régulation globale tripartite centralisée et rarement conflictuelle à une négociation collective décentralisée, souvent agressive, ne portant plus que sur un champ restreint. Partout, son ethos du service public a été confrontée à des impératifs de performance dans une logique de marchés ou de quasi-marchés. Partout, il a dû arbitrer entre le conflit et le compromis ou, plus exactement, rechercher des compromis acceptables lorsqu'il était en mesure de modifier le rapport des forces. Partout, il a dû établir des priorités entre la défense des intérêts des « survivants » du secteur public et celle de ses anciens membres rejetés dans le secteur privé. Comme l'ont souligné des spécialistes britanniques, ces menaces ont pu constituer des opportunités pour les syndicats dans la mesure où ils ont eu la capacité de redéfinir leurs objectifs prioritaires et de renouveler leurs stratégies de mobilisation, leurs formes d'organisation et leurs répertoires d'action. L'énoncé de ces conditions fait comprendre combien il était difficile pour eux de les satisfaire.

Références bibliographiques

- Adnett N., Hardy S., Painter R. (1995), « Business transfers and contracting out. Compulsory competitive tendering in tatters ? », *Employee Relations*, 17(8), p.21-28.
- Arrowsmith J. (2002), « Railways hit by strikes over pay », *EurWORK*, 28 January.
- Arrowsmith J. (2003a), « National strikes hit rail network », *EurWORK*, 21 April.
- Arrowsmith J. (2003b), « Post-privatisation industrial relations in the UK rail and electricity industries », *Industrial Relations Journal*, 34(2), p.150-163.
- Arrowsmith J. (2007), « Industrial relations in the postal sector », *EurWORK*, 14 November.
- Arrowsmith J. (2010), « Industrial Relations in the Private Sector », in T. Colling, M. Terry (Ed.), *Industrial Relations. Theory and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, p.178-206.
- Arrowsmith J., Adam D. (2008), « Representativeness of European social partner organisations : Railways sector – United Kingdom », *EurWORK*, 7 December.
- Atkins G., Davies, D., Kidney Bishop T. (2017), *Public vresus private. How to pick the best infrastructure finance option*, London, Institute for Government.
- Bach S. (2004), « Employee participation and union voice in the National Health Service », *Human Resource Management Journal*, 14(2), p.3-19.
- Bach S. (2010), « Public Sector Industrial Relations : The Challenge of Modernization », in T. Colling, M. Terry (Ed.), *Industrial Relations. Theory and Practice*, Chichester, John Wiley & Sons, p.151-177.
- Bach S. (2016), « Deprivileging the public sector workforce : Austerity, fragmentation and service withdrawal in Britain », *Economic and Labour Relations Review*, 27(1), p.11-28.
- Bach S., Kolins Givan R. (2005), « Union responses to public-private partnerships in the National Health Service », in S. Fernie, D. Metcalf (Eds), *Trade Unions. Resurgence or Demise ?*, London, Routledge, p.118-137.
- Bach S., Kolins Givan R. (2008), « Public service modernization and trade union reform : towards managerial led renewal ? », *Public Administration*, 86(2), p.523-539.
- Bach S., Kolins Givan R. (2010), « Regulating employment conditions in a hospital network : the case of the Private Finance Initiative », *Human Resource Management Journal*, 20(4), p.424-439.
- Bach S., Stroleny A. (2014), « Restructuring UK local government employment relations : pay determination and employee participation in tough times », *Transfer*, 20(3), p.343-356.
- Bach S., Stroleny A. (2017), « A Tale of Two Cities : Employer and Trade Union Responses to Local Government Retranchment in Britain », *Sociologie du Travail*, 59(1).
- Bach S., Winchester D. (1994), « Opting Out or Pay Devolution ? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services », *British Journal of Industrial Relations*, 32(2), p.263-282.
- Bach S., Winchester D. (1995), « Opting Out or Pay Devolution ? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services : Reply », *British Journal of Industrial Relations*, 33(1), p.143-146.
- Bacon P., Samuel P. (2009), « Partnership agreement adoption and survival in the British private and public sectors », *Work, Employment and Society*, 23(2)1 p.231-248. BIR
- Bacon N., Samuel P. (2017), « Social partnership ad political devolution in the National Health Service : emergence, operation and outcome », *Work, Employment and Society*, 31(1), p.123-141.
- Batstone E., Ferner E., Terry M. (1984), *Consent and Efficiency : Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise*, Oxford, Basil Blackwell.
- Beadle R. (1995), « Opting Out of Pay Devolution ? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services : A Comment », *British Journal of Industrial Relations*, 33(1), p.137-142.
- Beale D. (2003), « Engaged in battle : exploring the sources of workplace union militancy at Royal Mail », *Industrial Relations Journal*, 34(1), p.82-95.
- Beale D., Mustchin S. (2014), « The bitter recent history of employee involvement at Royal Mail : An aggressive management agenda versus resilient workplace unionism », *Economic and Industrial Democracy*, 35(2), p.289-308.
- Beirne M. (2013), « Interpretations of management and modernisation at the UK Royal Mail : shifting boundaries and patterns of resistance », *New Technology, Work and Employment*, 28(2), p.116-129.
- Beszter P., Ackers P., Hislop, D. (2015), « Understanding continuity in public sector HRM through neo-institutional theory : why national collective bargaining has survived in English local government », *Human Resource Management Journal*, 25(3), p.364-381.

- Bolton S.C. (2004), « A Simple Matter of Control ? NHS Hospital Nurses and New Management », *Journal of Management Studies*, 41(12), p.317-333.
- Booth L. (2019), *The Post Office*, House of Commons, Briefing Paper n° 7550.
- Booth L., Starodubsteva V. (2015), *PFI : Costs and Benefits*, House of Commons, Briefing Paper n° 6007.
- Boyne G. A. (1998), « Competitive tendering in local government : a review of theory and evidence », *Public Administration*, 76 (Winter), p.695-712.
- Bowman A. (2015), « An illusion of success : The consequences of British rail privatisation », *Accounting Forum*, 39(1), p.51-63.
- Brandt T., Schulten T. (2007), *Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations : A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sector*, Düsseldorf, WSI-Hans Böckler Stiftung.
- Brown W., Bryson A., Forth J. (2008), *Competition and the Retreat from Collective Bargaining*, NIESR (National Institute of Economic and Social Research), Discussion Paper n° 318.
- Bryson C., Jackson M., Leopold J. (1995), « The impact of self-governing trusts on trades unions and staff associations in the NHS », *Industrial Relations Journal*, 26(2), p.120-133.
- Burchill F., Seifert R. (1993), « Professional Unions in the National Health Service : membership, trends and issues », *Management Research News*, 16(5/6), p.12-14.
- Carley M. (2011), « Transport and travel unions discuss merger », *EurWORK*, 29 September.
- Carr F. (1999), « Local bargaining in the National Health Service : new approaches to employee relations », *Industrial Relations Journal*, 30(3), p.197-212.
- Carter B. (1991), « Politics and Process in the making of Manufacturing, Science and Finance (MSF) », *Capital and Class*, 35, p.35-71.
- Carter B., Davies S., Fairbrother P. (2002), « The Rise and Rise of Market Relations in the British Public Sector : Implications for Industrial Relations », *The Economic and Labour Relations Review*, 13(1), p.36-59.
- Carter B., Fairbrother P. (1999), « The Transformation of British Public-Sector Industrial Relations : From « Model Employer » to Marketized Relations », *Historical Studies in Industrial Relations*, 7, p.119-146.
- Carter B., Kline R. (2017), « The crisis of public sector trade unionism : Evidence from the Mid Staffordshire hospital crisis », *Capital and Class*, 41(2), p.217-237.
- Carter B., Poynter G. (1999), « Unions in a Changing Climate : MSF and Unison Experiences in the New Public Sector », *Industrial Relations Journal*, 30(5), p.499-513.
- Clark N. (2010), *Trade union recognition and the independent health care sector : A literature review for the Royal College of Nursing*, Working Lives Research Institute – Royal College of Nursing.
- Colling T. (1991), « Privatisation and the management of IR in electricity distribution », *Industrial Relations Journal*, 22(2), p.117-129.
- Colling T. (1993), « Contracting public services : the management of compulsory competitive tendering in two country councils », *Human Resource Management Journal*, 3(4), p.1-15. BIR
- Colling T. (1995), « Renewal or rigor mortis ? Unions responses to contracting in local government », *Industrial Relations Journal*, 26(2), p.134-145.
- Colling T. (2009), « Landmark judgment extends scope of public sector agreements », *EurWORK*, 10 May.
- Colling T., Ferner A. (1992), « The limits of autonomy : devolution, line managers and industrial relations in privatized companies », *Journal of Management Studies*, 29(2), p.209-227.
- Cooke F.L., Earnshaw J., Marchington M., Rubery J., (2004), « For better or for worse : transfer of undertakings and the reshaping of employment relations », *International Journal of Human Resource Management*, 15(2), p.276-294.
- Corner D. (2005), « The United Kingdom Private Finance Initiative : the challenge of allocating risk », p.44-61 in G. Hodge, C. Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CPI (Centre for Public Impact) (2016), *Privatising the UK's national industries in the 1980s*, London.
- Cumbers A., MacKinnon D., Shaw J. (2010), « Labour, organisational rescaling and the politics of production : union renewal in the privatised rail industry », *Work, Employment and Society*, 24(1), p.127-144.
- Cunningham I., James P. (2010), « Strategies for Union Renewal in the Context of Public Sector Outsourcing », *Economic and Industrial Democracy*, 31(1), p.34-61.
- Darlington R. (1993), « The Challenge to Workplace Unionism in the Royal Mail », *Employee Relations*, 15(5), p.3-25.

- Darlington R. (2009), « Leadership and Union Militancy : The Case of the RMT », *Capital & Class*, 33(3), p.3-32.
- Dromey J. (1998), « Best Value and Best Employment. The new agenda for local public services », *Local Economy*, August, p.98-101.
- Dundon T. (1998), « Post-privatised shop steward organisation and union renewal at Girobank », *Industrial Relations Journal*, 29(2), p.126-136.
- Fairbrother P. (1994), « Privatisation and Local Trade Unionism », *Work, Employment and Society*, 8(3), p.339-356.
- Fairbrother P. (2000), « British Trade Unions Facing the Future », *Capital and Class*, 24(2), p.11-42.
- Farnham D., Horton S., White G., Dennison P. (2003), « The Search of Industrial Democracy in British Public Services », University of Portsmouth – University of Greenwich
- Fatchett D. (1989), « Workplace bargaining in hospitals and schools : threat or opportunity for the unions ? », *Industrial Relations Journal*, 20(4), p.253-259.
- Ferner A. (1985), « Political Constraints and Management Strategies : The Case of Working Practices in British Rail », *British Journal of Industrial Relations*, 23(1), p.47-70.
- Ferner A. (1988), *Government, Managers and Industrial Relations : Public Enterprises and their Political Environment*, Oxford, Basil Blackwell.
- Ferner A., Colling T. (1991), « Privatization, Regulation and Industrial Relations », *British Journal of Industrial Relations*, 29(3), p.391-409.
- Fitzgerald I., Rainnie A., Stirling J. (1996), « Coming to terms with quality : UNISON and the restructuring of local government », *Capital and Class*, 59, p.103-134.
- Foster D. (1993), « Industrial Relations in Local Government : The Impact of Privatisation », *Political Quarterly*, 64(1), p.49-59.
- Foster D., Scott P. (1998a), « Conceptualising union responses to contracting out municipal services, 1979-1997 », *Industrial Relations Journal*, 29(2), p.137-150.
- Foster D., Scott P. (1998b), « Competitive Tendering of Public Services and Industrial Relations Policy : The Conservative Agenda under Thatcher and Major, 1979-1997 », *Historical Studies in Industrial Relations*, 6 (Autumn), p.101-132.
- Gale J. (2012), « Governance reforms, performance management and the labour process : the case of officers in the UK probation service », *Work, Employment and Society*, 26(5), p.822-838.
- Gall G. (2001), « The Organization of Organized Discontent ; The Case of the Postal Workers in Britain », *British Journal of Industrial Relations*, 39(3), p.393-409.
- Gall G. (2003), *The Meaning of Militancy ? : Postal Workers and Industrial Relations*, Aldershot, Ashgate.
- Gilman M. (1997), « Future of the Post Office under debate », *EurWORK*, 27 February.
- Grimshaw D., Vincent S., Wilmott H. (2002), « Going Privately : Partnership and Outsourcing in UK Public Services », *Public Administration*, 80(3), p.475-502.
- Guillaume C., Kirton G. (2017a), « Challenges and pitfalls for workplace unionism in a restructured public service », *Economic and Industrial Democracy*, 38(1), p.1-17.
- Guillaume C., Kirton G. (2017b), « NAPO, un cas exemplaire des difficultés rencontrées par les syndicats britanniques du public », *Sociologie du Travail*, 59(1).
- Hall M. (2003), « Postal Workers reject national strike », *EurWORK*, 7 October.
- Heaton N., Mason B., Morgan J. (2001), « Partnership and multi-unionism in the Health Service », *Industrial Relations Journal*, 33(2), p.112-126.
- Hebson G., Grimshaw D., Marchington M. (2003), « PPPs and the changing public sector ethos : case-study evidence from the health and local authority sectors », *Work, Employment and Society*, 17(3), p.481-501.
- HMIP (Her Majesty's Inspectorate of Probation) (2019), *Report of the Chief Inspector of Probation*, March, London.
- HMIP (Her Majesty's Inspectorate of Probation) (2020), *An inspection of central functions supporting the National Probation Service*, Manchester, January.
- Hodge G., Greve C., (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Hooper R. (2010), *Saving the Royal Mail's Universal Postal Service in the Digital Age*, London, HMSO.

- Hooper R., Hutton D., Smith I. (2008), *Modernise or Decline : Policies to Maintain the Universal Postal Service in the United Kingdom*, London, HMSO.
- Hough D. (2013), *The reform of Postal Services 1997-2001*, House of Commons Library, SN/EP/06131.
- Howell C. (1998), « Restructuring British Public Sector Industrial Relations : State Policies and Trade Union Responses », *Policy Studies Journal*, 26(2), p.293-309.
- Ingham M. (1985), « Industrial relations in British local government », *Industrial Relations Journal*, 16(1), p.6-15.
- Institute for Government (1984), *The Privatisation of British Telecom*.
- Ironside M., Seifert R. (2004), « The impact of privatisation and the marketization on employment conditions in the public services », *Radical Statistics*, 86, p.57-71.
- Join-Lambert O. (2002), « Faillite de Railtrack : l'échec d'un partenariat public-privé », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°74, p.47-52.
- Join-Lambert O. (2010), « Royaume-Uni : la réforme de la poste dans la tourmente financière », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°124, p.14-24.
- Join-Lambert O., Lefresne F. (2004), « Le National Health Service : une institution pérenne en pleine transformation », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°91, p.80-91.
- Kelliher C. (1995), « The dog that didn't bark in the night ? : competitive tendering and industrial relations in the NHS », *Industrial Relations Journal*, 26(4), p.306-318.
- Kessler I. (1986), « Shop Stewards in Local Government Revisited », *British Journal of Industrial Relations*, 24(3), p.419-441.
- Kessler L. (1991), « Workplace Industrial Relations in Local Government », *Employee Relations*, 13(2), p.3-31.
- Kessler J., Heron P. (2001), « Steward Organization in a Professional Union : The Case of the Royal College of Nursing », *British Journal of Industrial Relations*, 39(3), p.367-391.
- Kessler I., Purcell J., Coyle Shapiro J. (2000), "Employment relations in local government : strategic choice and the case of Brent", *Personnel Review*, 29(2), p. 162-187.
- Kirkpatrick I., Hoque K. (2005), « The decentralisation of employment relations in the British public sector », *Industrial Relations Journal*, 36(2), p.100-120.
- Kirton G. (2018), « Anatomy of Women's Participation in Small Professional Unions », *Economic and Industrial Democracy*, 39(1), p.151-172.
- Kirton G., Guillaume C. (2017), « Work, employment, and engagement conditions in a female-dominated public service occupation after restructuring/outourcing », *Industrial Relations Journal*, 48(5-6), p.482-499.
- Kirton G., Guillaume C. (2019), « When Welfare Professionals Encounter Restructuring and Privatization : The Inside Story of the Probation Service of England and Wales », *Work, Employment and Society*, 33(6), p.929-947.
- Kober-Smith A. (2010), *Le système de santé anglais à l'épreuve des réformes managériales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Kolins Givan R., Bach S. (2007), « Workforce Responses to the Creeping Privatisation in the UK National Health Service », *International Labor and Working Class History*, 71(Spring), p.133-153.
- Krachler N. (2013), *How to Create the Conditions for a Healthcare Market : The Step-by-step Marketisation of the NHS in England*, Final Report for the Research Project TEMS, University of Greenwich.
- Lefresne F. (2014), « Royaume-Uni. Le triomphe du New Public Management dans la crise », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°148, p.104-120.
- Lloyd C. (1997), « Decentralisation in the NHS : Prospects for Workplace Unionism », *British Journal of Industrial Relations*, 35(3), p.427-446.
- Lloyd C., Seifert R. (1995), « Restructuring in the NHS : the Impact of the 1990 Reforms on the Management of Labour », *Work, Employment and Society*, 9(2), p.359-378.
- Lobina E., Hall D. (2001), *UK Water privatisation – a briefing*, Public Services International Research Unit.
- Mackinnon D., Cumbers A., Shaw J. (2008), « Rescaling employment relations : key outcomes of change in the privatized rail industry », *Environment and Planning A* 40(6), p.1347-69.
- Martinez Lucio M., Noon M., Jenkins S. (1997), « Constructing the market : commercialization and privatization in the Royal Mail », *Public Administration*, 75(2), p. 267-282.

- Martinez Lucio M., Noon M., Jenkins S. (2000), « The Flexible-Rigid Paradox of Employment Relations at Royal Mail (UK) », *British Journal of Industrial Relations*, 38(2), p.277-298.
- McIntosh I., Broderick J. (1996), « Neither One Thing nor the Other : Compulsory Competitive Tendering and Southburgh Cleansing Services », *Work, Employment and Society*, 10(3), p.413-430.
- Moses A., Booth L. (2016), *Privatization of Royal Mail*, House of Commons Library, Briefing Paper n° 06668.
- Mulholland K. (2002), « Throwing the baby out with the bath-water. Managers and managerialism in the post-privatised utilities », *Capital and Class*, 26(2), p.53-87.
- Munro A. (2002), « Working together – involving staff. Partnership working in the NHS », *Employee Relations*, 24(3), p.277-289.
- Mustchin S. (2017), « Public sector restructuring and the re-regulation of industrial relations : the three-decade project of privatisation, liberalisation and marketisation in Royal Mail », *Industrial Relations Journal*, 48(4), p.294-309.
- Newell H. (2008), « Representativeness of the European social partner organisations ; Post and courier services – United Kingdom », *EurWORK*, 15 July.
- O'Connell Davidson J. (1990), « The Commercialization of Employment Relations : The Case of the Water Industry », *Work, Employment and Society*, 4(4), p.531-539.
- Ogden S. (1991), « The trade union campaign against water privatisation : », *Industrial Relations Journal*, 22(1), p.20-35.
- Ogden S. (1993), « Decline and fall : national bargaining in British water », *Industrial Relations Journal*, 24(1), p.44-58.
- Ogden S. (1994), « The Reconstruction of Industrial Relations in the Privatized Water Industry », *British Journal of Industrial Relations*, 32(1), p.67-84.
- Painter J. (1991), « The geography of trade unions responses to local government privatization », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 16(2), p.214-226.
- Parker D. (2004), *The UK's Privatisation Experiment : The Passage of Time Permits a Sober Assessment*, CESifo WP n° 1126.
- Parker D. (2009), *The Official History of Privatisation, Volume 1. The Formative Years 1970-1987*, London, Routledge.
- Parker D. (2012), *The Official History of Privatisation, Volume 2. Popular Capitalism, 1987-1997*, London, Routledge
- Pender M. (2016), *Workers' responses to managerial driven change : the case of modernisation in the Royal Mail*, Thesis, Keele University.
- Pendleton A. (1988), « Markets or politics ? The determinants of labour relations in a nationalized industry », *Public Administration*, 66(3), p.279-296.
- Pendleton A. (1991a), « Integration and Dealignment in Public Enterprise Industrial Relations : A Study of British Rail », *British Journal of Industrial Relations*, 29(3), p.411-426.
- Pendleton (1991b), « The barriers to flexibility : flexible rostering on the railways », *Work, Employment and Society*, 5(2), p.241-257.
- Pendleton A. (1994), « Structural Reorganization and Labour Management in Public Enterprise: A Study of British Rail », *Journal of Management Studies*, 31(1), p.33-54.
- Pendleton A. (1997a), « What Impact Has Privatization Had on Pay and Employment ? A Review of the UK Experience », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 52(3), p.554-582.
- Pendleton A. (1997b), « The Evolution of Industrial Relations in UK Nationalized Industries », *British Journal of Industrial Relations*, 35(2), p.145-172.
- Pendleton A., Winterton J. (eds.) (1993), *Public enterprise in transition. Industrial relations in state and privatized corporations*, London, Routledge.
- Pollitt M.G. (1999), *A survey of the liberalisation of public enterprises in the UK since 1979*, Cambridge Working Papers in Economics, n° 9901.
- Pollitt M. (2005), « Learning from UK Private Finance Initiative experience », p.207-230 in G. Hodge, C. Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Raveaud G. (2014), « Royal Mail : une privatisation favorable aux salariés ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°146, p.19-27.
- Rhodes C., Hough D., Butcher L. (2014), *Privatisation*, House of Commons Library, Research Paper 14/61.

- Roper I. (2000), « Quality management and trade unions in local government. Demonstrating social partnership ? », *Employee Relations*, 22(5), p.442-462.
- Roper I., Etherington D., Lewis S. (2017), « Hollowing out national agreements in the NHS ? The case of « Improving Working Lives » under a « Turnaround » plan », *Employee Relations*, 39(2), p.1-31.
- Roper I., Higgins P., James P. (2007) « Shaping the Bargaining Agenda ? The Audit Commission and Public Service Reform in British Local Government », *International Journal of Human Resource Management*, 18(9), p.1589-1607.
- Roper I., James P., Higgins P. (2005), « Workplace partnership and public service provision : the case of the « best value » performance regime in British local government », *Work, Employment and Society*, 19(3), p.639-649.
- Samuel P., Bacon N. (2010), « The contents of partnership agreements in Britain 1990-2007 », *Work, employment and society*, 24(3), p.430-448.
- Sasse T., Guerin B., Nickson S., O'Brien M., Pope T., Davies N. (2019), *Government outsourcing. What has worked and what needs reform ?*, Institute for Government, September.
- Sawyer T., Borkett I., Underhill N. (2001), *Independent Review of Industrial Relations between Royal Mail and the Communication Workers Union*, London.
- Selzer (2000), *A Review of Privatisation and Regulation Experience in Britain*, Institute of Economic Affairs.
- Shaoul J. (2005), « The Private Finance Initiative or the public funding of private profit ? », p.190-206 in G. Hodge, C. Greve C., *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Shaw K., Fenwick J., Foreman A. (1994), « Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services : The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988-1992 », *Public Administration*, 72(2), p.201-217.
- Simms M. (2007), « Representativeness of the social partners : Telecommunications sector – UK », *EurWORK*, 17 May.
- Smith A. (2012), « Monday will never be the same again : the transformation of employment and work in a public-private partnership », *Work, Employment and Society*, 26(1), p.65-110.
- Smith Institute (2014), *Outsourcing the cuts : pay and employment effects of contracting out*, London.
- Tailby S. (2012), « Public service restructuring in the UK : the case of the English National Health Service », *Industrial Relations Journal*, 43(5), p.448-464.
- Tailby S., Richardson M., Stewart P., Danford A., Upchurch M. (2004) « Partnership at work and worker participation : an NHS case study », *Industrial Relations Journal*, 35(5), p.403-418.
- Terry M. (1982), « Organizing a Fragmented Workforce : Shop Stewards in Local Government », *British Journal of Industrial Relations*, 20(1), p.1-19.
- Thornley C. (1998), « Contesting Local Pay : The Decentralization of Collective Bargaining in the NHS », *British Journal of Industrial Relations*, 36(3), p.413-434.
- Toms M. (2013), *The Thatcher privatisation legacy : not quite what she planned ?*, Oxera.
- TUC (2015), *Outsourcing Public Services*, Trades Union Congress and the New Economic Foundation, London.
- TUCG (Trade-Union Co-ordinating Group) (2014), *The Real Cost of Privatisation*.
- Watson G. (1983), « Why Do British Unions Oppose Privatisation ? », *Economic Affairs*, 3(3), p.187-190.
- Whitfield D. (2002), « Impact of privatisation and commercialisation on municipal services in the UK », *Transfer*, 8(2), p.234-251.
- Wikipedia (2020a), *History of rail transport in Great Britain 1995 to date*, consulté le 23/04/2020.
- Wikipedia (2020b), *Impact of the privatisation of British Rail*, consulté le 23/04/2020. BIR
- Wikipedia (2020c), *2016-2019 United Kingdom rail strikes*, consulté le 23/04/2020.
- Worrall L., Mather K., Seifert R. (2009), « Solving the Labour Problem Among Professional Workers in the UK Public Sector : Organisation Change and Performance Management », *Public Organization Review*, 10 (2), p.117-137.

Documents de travail parus disponibles sur www.ires.fr

- FREYSSINET Jacques (2019), *Royaume-Uni Salaires : la décennie perdue (2008-2018)*, IRES Document de travail, n° 04.2019, août.
- FREYSSINET Jacques (2019), *La création du National Living Wage au Royaume-Uni : une innovation surprenante ?*, IRES Document de travail, n° 03.2019, juin.
- IRES (2019), *Don't Gig Up! State of the Art Report!*, IRES Document de travail, n° 02.2019, avril.
- MATH Antoine (2019), *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées*, IRES Document de travail, n° 01.2019, janvier.
- FREYSSINET Jacques (2018), *Genèse du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »*, IRES Document de travail, n° 04.2018, mai.
- HUSSON Michel (2018), *L'emploi des femmes en France depuis 1960*, IRES Document de travail, n° 03.2018, mai.
- SERFATI Claude, SAUVIAT Catherine (2018), *L'impact des chaînes mondiales d'approvisionnement sur l'emploi et les systèmes productifs : une synthèse. Comparaison France - Brésil dans les industries aéronautiques et automobiles*, IRES Document de travail, n° 02.2018, mars.
- CHAGNY Odile, LE BAYON Sabine, MATHIEU Catherine, STERDYNIAC Henri (2018), *Salaires minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni*, IRES Document de travail, n° 01.2018, mars.
- MATH Antoine (2017), *Panorama des congés destinés aux parents en Europe*, IRES Document de travail, n° 03.2017, novembre.
- FREYSSINET Jacques (2017), *La genèse des ordonnances portant réforme du Code du travail*, IRES Document de travail, n° 02.2017, octobre.
- CONCIALDI Pierre (2017), *What does it mean to be rich? Some conceptual and empirical issues*, IRES Document de travail, n° 01.2017, juin.
- JUGNOT Stephane (2016), *Les débats français sur les statistiques « ethniques » : une histoire sans fin ?*, Document de travail, n° 01.2016, août.
- IRES (2015), *Syndicats et questions environnementales, synthèse de la journée d'étude Ires du 3 novembre 2015 au CESE*, Document de travail, n° 04.2015, décembre.
- JUGNOT Stéphane (2015), *Améliorer la publication mensuelle des statistiques du « chômage » pour faciliter le débat public. Quelques propositions*, Document de travail, n° 03.2015, juillet.
- FREYSSINET Jacques (2015), *Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes*, Document de travail, n° 02.2015, mars.
- CHAGNY Odile, HUSSON Michel (2015), *Looking for an "optimal wage regime" for the Euro zone*, IRES Document de travail, n° 01.2015, janvier.
- SAUVIAT Catherine, SERFATI Claude (2013), *La compétitivité de l'industrie française : évolution des débats, initiatives et enjeux*, IRES Document de travail, n° 04.2013, mai.
- CONCIALDI Pierre, HUSSON Michel (2013), *Quelles modalités de revalorisation du Smic ?*, IRES Document de travail, n° 03.2013, février.
- JUGNOT Stephane (2013), *L'évaluation sous tension méthodologique, idéologique et politique : l'exemple de l'évaluation des effets sur l'emploi des 35 heures*, IRES Document de travail, n° 02.2013, janvier.
- CONCIALDI Pierre (2013), *Une mesure de l'effort contributif*, IRES Document de travail, n° 01.2013, janvier.
- HUSSON Michel (2012), *Les apories du juste échange*, IRES Document de travail, n° 03.2012, novembre.
- FRETEL Anne (2012), *Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ?*, IRES Document de travail, n° 02.2012, octobre.

- IRES (2012), *Programme Scientifique à Moyen Terme, Bilan 2010/2011 et Perspectives 2012*, IRES Document de travail, n° 01.2012, mars.
- SAUVIAT Catherine (2011), « *Occupy Wall Street* », *un mouvement social inédit aux Etats-Unis*, IRES Document de travail, n° 01.2011, décembre.
- LOCHARD Yves (2010), *L'accompagnement bénévole des chômeurs. Le cas de l'association Solidarités Nouvelles face au chômage*, IRES Document de travail, n° 01/2010, juin.
- CONCIALDI Pierre (IRES), LEVY Catherine (CNRS) et LIU Weihong (Doctorant à l'Université Paris I) (2010), *Glossaire de la protection sociale en Chine*, IRES Document de travail, n° 02.2010, juin.
- BRIERE Bernard (2009), *L'observation sociale, outil de l'amélioration de la performance sociale*, IRES Document de travail, n° 01.2009, septembre.
- COMBES Marie-Christine, QUINTERO Nathalie, BUREAU Marie-Christine, TUCHSZIRER Carole, GRIMAULT Solveig, LOCHARD Yves, (2008), *Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience*, IRES Document de travail, n° 02.08, mars.
- LEFRESNE Florence et SAUVIAT Catherine en collaboration avec GRIMAULT Solveig (Rapport remis à la Dares) (2008), *Modes de gouvernance, pratiques d'anticipation et régimes de restructuration : une approche comparative*, IRES Document de travail, n° 01.08, février.
- FREYSSINET Jacques (2007), *Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs - L'ère de la production de masse*, IRES Document de travail, n° 07.01, février.