

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 61 (2003)

Heft: 4: Regards sur le management : des savoirs à l'action ; Administration et gestion publique. I

Artikel: Les défis de l'action syndicale au sein d'organisations publiques en mutation

Autor: Giauque, David

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-141400>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 10.01.2025

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

LES DÉFIS DE L'ACTION SYNDICALE AU SEIN D'ORGANISATIONS PUBLIQUES EN MUTATION

David GIAUQUE

Haute école valaisanne (HEVs)

Institut Economie et Tourisme

david.giauque@hevs.ch

1. Introduction

Les organisations publiques se trouvent confrontées actuellement à des mouvements de réformes importants, que ce soit en Suisse (Emery & Giauque, 2003a) ou que ce soit dans les différents pays de l'OCDE (Ferlie et al., 1996 ; Lynn, 1998). Ces mutations administratives impliquent également une redéfinition des relations entre employeurs (ici l'Etat) et employés (les agents publics). Cette communication vise à montrer quelles sont les grandes tendances en matière de participation des syndicats et des représentants du personnel au sein des organisations publiques fédérales suisse. Nous aurons également l'occasion de mieux comprendre quels sont les nouveaux défis qui accompagnent les évolutions en cours en matière de participation syndicale.

Cet article se base sur une enquête qualitative^{*} réalisée auprès des représentants des grands syndicats publics suisses (SEV, APC, syndicat de la communication, SSP, GARANTO, SUVA) qui officient au niveau fédéral (Emery & Giauque, 2003b). Il est construit autour d'une question de recherche principale : les nouvelles formes de participation actuellement expérimentées dans les organisations publiques soumises à des réformes permettent-elles réellement une avancée du dialogue social ?

2. Les réformes au sein de l'administration publique fédérale et la multiplication des lieux de participation

Les grands objectifs des chantiers des réformes administratives fédérales helvétiques sont relativement classiques et sont compréhensibles dans le cadre de la mouvance appelée « nouvelle

* Cette enquête a été réalisée en collaboration avec le professeur Yves Emery de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP). Les résultats exposés dans cet article constituent la synthèse d'une communication réalisée dans le cadre du colloque du Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP) ayant eu lieu à Lisbonne (3-6 septembre 2003).

gestion publique » (ci-après NGP). Les grands principes des changements en cours peuvent être énoncés comme suit (DFF, 2000) :

- améliorer les prestations délivrées au public (donc aux citoyens-clients) ;
- améliorer les processus de production, donc l'organisation productive des services administratifs de sorte à ce qu'elle devienne plus flexible, plus adaptable ;
- définir plus clairement les objectifs à atteindre sur la base d'un contrat de prestations (ou mandat) auquel est associée une enveloppe budgétaire globale ;
- évaluer plus systématiquement les performances collectives et individuelles en définissant des critères d'évaluation ;
- une volonté affichée d'aboutir à la réalisation d'économies, au moyen d'une augmentation de la productivité organisationnelle.

La « gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire » (GMEB), mise en œuvre dans une douzaine de services administratifs de la Confédération (Giauque, 2003), vise à séparer les activités opérationnelles réalisées par les unités administratives des orientations stratégiques qui sont dévolues aux autorités politiques. A côté de ces projets managériaux ambitieux, les organisations publiques sont incitées à rationaliser fortement leur fonctionnement interne en vue d'éprouver leur efficience productive. En période de restrictions budgétaires, frein à l'endettement oblige, la recherche de toutes les économies et synergies possibles sont encouragées fortement par les différents protagonistes de la politique suisse (parlementaires, conseillers fédéraux, citoyens-contribuables, etc.). Dans ce cadre, de nombreux groupes de projet ont vu le jour dans les services administratifs. Autrement dit, les lieux de participation impliquant les différents partenaires sociaux, employeurs (direction des services administratifs), employés et représentants du personnel (membres du personnel élus pour défendre les intérêts du personnel dans les groupes de travail), ainsi que les syndicalistes, ont fortement augmenté. Les questions qui occupent ces groupes de projet sont souvent très opérationnelles et visent à la définition de nouvelles règles de travail visant à moderniser le fonctionnement administratif.

A côté de la multiplication des lieux de participation, les enjeux des négociations entre partenaires sociaux sont devenus également plus complexes, voire plus conflictuels, du fait de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, notamment. En effet, celle-ci met fin au statut de fonctionnaire et tend vers la définition de véritables contrats de travail de droit public. Bien plus, dans leur souci d'individualiser et de personnaliser les conditions de travail, les autorités politiques ont décidé de procéder à l'évaluation des collaborateurs, susceptible d'avoir un impact sur leur rémunération. Même si cette pratique de gestion des femmes et hommes est en cours d'expérimentation, il n'en reste pas moins que les enjeux individuels deviennent plus importants avec cette nouvelle loi et que les

représentants du personnel et syndicats se trouvent dans l'obligation de multiplier leurs interventions pour régler des litiges ou problèmes concernant non plus des groupes, mais bien des individus.

3. Tendances en rapport avec les formes de représentation syndicale

Par rapport à la nature de la participation des représentants du personnel et des syndicats dans les organisations publiques en mutation, nous pouvons souligner trois tendances principales qui émergent à l'issue de notre enquête qualitative :

- Sous l'impact des réformes de type NGP, les services administratifs ont tendance à « éclater » ou, plus précisément, à se subdiviser en sous-unités. Les pratiques de contractualisation, de même que la restructuration interne des organisations publiques en unités d'affaires correspondant à des produits et des clientèles spécifiques, favorisent une démultiplication des unités organisationnelles dont les caractéristiques économiques, culturelles et sociales les distinguent parfois fortement les unes des autres. Ces sous-unités fonctionnent également par projets, phénomène qui accentue encore les lieux potentiels de participation auxquels les représentants du personnel et les syndicats sont conviés à participer. Inutile de souligner que ces groupes de travail mobilisés autour d'une multitude de projets sont constitués autour d'enjeux opérationnels principalement, donc dans un objectif de gestion des affaires courantes. Dès lors, les représentants du personnel et syndicats qui prennent part à ces groupes de travail sont appelés à travailler sur la base des objectifs opérationnels qui structurent les activités des différents groupes. Ils se trouvent donc pris dans une situation paradoxale : d'une part ils doivent être fidèles aux objectifs opérationnels que les groupes se sont donnés et, d'autre part, ils ont également pour mission de défendre les intérêts du personnel. Un conflit de fidélité se pose alors : fidélité aux groupes de travail et à leurs missions managériales, mais fidélité également aux objectifs de la représentation et de la défense des intérêts des collaboratrices et collaborateurs. Ces deux aspects ne sont pas toujours aisés à concilier, loin s'en faut.
- Cet éclatement organisationnel et l'importance prise par les groupes de travail structurés autour de projet (notamment des projets de réformes administratives) sont des phénomènes qui occasionnent un transfert de pouvoir entre les différents niveaux de représentation du personnel. Aussi, les commissions du personnel, qui sont censées répercuter les consignes syndicales développées par les syndicats centraux à l'intérieur des groupes de travail, ont tendance à prendre plus de pouvoir et de place sur le terrain. Ce mouvement ne se produit pas sans poser des difficultés importantes. Ainsi en est-il, par exemple, quant à la capacité des différents niveaux de représentation – commissions du personnel à mission plus opéra-

tionnelle et syndicats centraux à orientation plus stratégique – à se coordonner de manière efficace. A cet égard, la multiplication des lieux de participation et de représentation implique une augmentation des ressources, en termes financiers, de temps et de ressources humaines, que les syndicats doivent consentir à investir pour réaliser leurs missions fondamentales. Par ailleurs, la concentration du travail de représentation principalement sur des objets opérationnels ne permet plus de consacrer autant de temps à l'analyse et au développement de stratégies concernant des défis plus stratégiques. L'importance accrue des commissions du personnel s'opère, en partie, au détriment de la capacité des syndicats centraux à influencer concrètement les politiques publiques et les politiques du personnel, tout simplement par manque de ressources et de moyens à disposition pour « combattre » sur plusieurs niveaux à la fois.

- La troisième tendance a trait à l'individualisation et à la personnalisation des conditions de travail qui sont la conséquence de l'introduction des nouveaux principes et outils de gestion de la NGP et de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération. Les nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines ont pour objectif le développement de l'individu et non plus des groupes, des métiers ou de catégories spécifiques du personnel. De sorte qu'il est dès lors plus difficile de réaliser un travail de représentation syndicale efficace, notamment parce que les négociations entre partenaires sociaux ont tendance à se complexifier, de même qu'elles demandent une consommation de ressources toujours plus importantes et qu'elles se situent dans un contexte dont le degré de conflictualité potentiel est également plus élevé.

4. Les nouveaux défis de la représentation à l'heure des réformes administratives

Les différents constats évoqués ci-dessus permettent de dégager plusieurs défis d'importance qui attendent les syndicats dans leur capacité de représentation du personnel. Nous en distinguons trois que nous considérons comme centraux :

- Rapidement, les syndicats devront trouver les ressources nécessaires afin de pouvoir prendre en charge les deux niveaux de problèmes auxquels ils sont confrontés : ceux qui sont liés à la négociation des conditions-cadres qui s'effectuent entre les syndicats centraux et les représentants politiques et ceux qui sont en lien avec des négociations plus opérationnelles qui concernent les commissions du personnel et les chefs de projet à l'intérieur des organisations publiques elles-mêmes. Il est évident que ce travail sur deux niveaux, phénomène relativement nouveau dans notre pays, pose également des difficultés en termes de coordination qui sont inédits.

- D'autre part, les syndicats se trouvent confrontés aux défis de renouveler la légitimité de leurs actions, notamment au sein des sous-unités administratives et dans un contexte d'individualisation des conditions de travail. En clair, les syndicats se doivent de mener de front la défense de leurs membres, à la fois individuellement mais également collectivement, c'est-à-dire être capables de réunir leurs adhérents sous une même bannière en négociant des conditions-cadres favorables tout en influençant concrètement les orientations et le contenu des réformes actuelles et futures. Le défi, on en conviendra, n'est pas simple à relever.
- Finalement, les syndicats se trouvent devant l'obligation d'articuler trois niveaux de participation qui posent autant de problèmes de coordination et qui sont très coûteux en termes de ressources. Ils doivent être toujours plus présents dans les groupes de travail, notamment par le truchement des commissions du personnel, tout en gardant un ancrage régional et national, c'est-à-dire global.

5. Conclusions

Pour faire écho à la question principale qui oriente ce travail, nous pouvons souligner le fait que les développements en matière de représentation du personnel, de même que les mouvements liés à l'individualisation et à la personnalisation des conditions de travail, n'évoquent pas une amélioration, du moins à terme, du dialogue social entre partenaires sociaux. Au contraire, nous avons souligné le fait que le degré de conflictualité dans les négociations tend à augmenter fortement et que les enjeux se déplacent du niveau de la représentation collective à la défense des intérêts individuels des employés de la fonction publique. Il est évident que les outils d'évaluation du personnel, de même que l'augmentation généralisée des pressions s'exerçant sur les agents publics, sont en partie responsables de cette situation potentiellement plus conflictuelle. Nous avons également montré que l'on assiste à l'heure actuelle à une multiplication des lieux de participation au sein desquels les syndicats, par l'intermédiaire des commissions du personnel, se doivent d'assister afin de défendre au mieux les salariés du secteur public. Nous avons également insisté sur le fait que la multiplication des lieux de participation occasionne des problèmes pour les représentants du personnel et pour les syndicats, du fait qu'ils sont amenés à accroître leurs activités opérationnelles au détriment de leurs tâches stratégiques liées à la négociation des conditions-cadres du travail des salariés publics. Et finalement, nous avons indiqué que les syndicats et représentants du personnel sont confrontés à une situation de participation paradoxale : d'une part, ils doivent toujours plus participer aux activités opérationnelles des administrations publiques – et les demandes de participation émanant des organisations elles-mêmes sont toujours plus nombreuses – et, d'autre part, ils ont beaucoup moins de ressources pour développer les activités stratégiques, ce qui correspond à une perte d'influence de leur part sur la définition des contenus et de la mise en œuvre des politiques publiques et des

politiques en matière de personnel. Nous avons fait le lien entre ces constatations et la description des nouveaux défis auxquels les syndicats doivent faire face en vue d'assurer à leurs missions et tâches principales une nouvelle légitimité et une crédibilité renouvelée.

Les résultats de la recherche que nous menons actuellement sont, bien évidemment, provisoires. Ils seront affinés dans le cadre d'une recherche internationale menée en parallèle dans différents pays de l'OCDE (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Italie, Autriche, etc.) et qui vise à mieux cerner les développements en matière de participation et d'implication des employés de la fonction publique, et de leurs représentants, dans les réformes administratives actuellement en cours de réalisation.

BIBLIOGRAPHIE

- DFP** (2000), *Avec la GMEB la gestion administrative bisse les couleurs*, Berne, Département fédéral des finances
- Emery, Y. & Giaque, D.** (eds.) (2003a), *Sens et paradoxes de l'emploi public aux XXIème siècle*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR), Lausanne.
- Emery Y. & Giaque D.** (2003b). « L'action syndicale au sein d'organisations publiques en mutation: entre sur-participation et sur-détermination ». *Communication présentée lors du colloque du Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP), Lisbonne, 3-6 septembre.*
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A.** (eds.) (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Giaque, D.** (2003), *Changements dans le secteur public: vers une redéfinition de la régulation organisationnelle en situation de nouvelle gestion publique*, Lausanne, Thèse de doctorat de l'Université de Lausanne et de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)
- Lynn, L.E.** (1998), 'The New Public Management: How to transform a Theme into a Legacy', *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, pp. 231-237.