

REFGOV

Reflexive Governance in the Public Interest

Services of General Interest

**A Case Study in Applying the Genetic Approach:
The Transformation of Collective Modes of Action by Labour
Organisations in the Context of the Liberalisation
of the Belgian Electricity Sector**

Marc Maesschalck

2010

Working paper series : REFGOV-SGI-25

Sommaire

Introduction	3
Cadre méthodologique	6
Rappel technique	8
Résultats	10
Chapitre 1. Réminiscence : Reconstruction collective d'un historique du positionnement syndical	10
1.1 <i>D'où on vient ? Quelques données de base sur l'évolution du secteur électrique en Belgique</i>	10
1.2 <i>Les acteurs syndicaux dans le secteur de l'électricité en Belgique</i>	13
1.3 <i>Quelles autoperceptions ?</i>	14
Chapitre 2 : Critique des interprétations admises.	20
2.1 <i>Quelle unité d'action pour le syndicat dans ce contexte ?</i>	20
2.2 <i>Une troisième interprétation ? Pratique d'une interpellation</i>	23
Chapitre 3 : Le basculement. Interroger la fonction pratique de l'utilisateur	26
3.1 <i>Le basculement vers la question de l'identité d'action</i>	26
3.2 <i>L'opportunité du citoyen-consommateur dans la recomposition des rapports de force.</i>	27
3.3 <i>Intérêt identitaire et ambiguïtés de la fonction pratique de l'utilisateur</i>	30
Chapitre 4 : Plus-value d'une approche génétique :	32
Sortir du miroir ou les conditions d'un repositionnement	32
Conclusion	35
Présentation des annexes	40
Tables des annexes	41
Bibliographie	81

Introduction

La recherche Acteurs-électricité correspondant au WP5 du sous-réseau SGI dans le projet intégré *Reflexive Governance in the Public Interest* financé par le FPVI comportait un double enjeu qu'il est important de rappeler aux lecteurs du rapport final. Le premier enjeu était relatif à son inscription dans le sous-réseau SGI. Le second concernait son rapport d'ordre « expérimental » à l'unité théorique sur la norme (TNU).

Sur un premier plan, il s'agissait en effet d'explorer un aspect de la gouvernance des services d'intérêt général dans le secteur de l'énergie électrique consistant à privilégier les transformations d'acteurs qui accompagnent les processus de libéralisation. Le choix d'un acteur en apparence de second plan comme les organisations représentatives des travailleurs dans le secteur en question (les syndicats) n'est évidemment pas anodin. Il s'agissait d'utiliser l'observation de cet acteur comme une sorte de laboratoire où les transformations sont loin d'être anticipées ou surcodées normativement comme pour un certain nombre d'acteurs de premier plan (comme les firmes ou les États). L'avantage d'un tel laboratoire était d'arriver à dépasser le point de vue sur l'analyse des transformations normatives présupposant d'emblée l'adaptabilité des acteurs concernés et considérant donc les mécanismes d'apprentissage comme de simples règles de conformation à de nouvelles exigences d'action collective. Il est difficile de mettre ces présupposés en question à propos d'acteurs dont l'auto-représentation sociale se construit d'emblée en incorporant une rhétorique de l'adaptation, même si la réalité du changement est très différente. Par contre, les acteurs qui, subissant le changement, ont la certitude de ne pouvoir l'anticiper, ni certainement de le guider, fournissent un pôle d'observation immédiat du problème de la générativité des adaptations et des révisions de croyance.

Ce raisonnement peut évidemment s'étendre à l'ensemble des acteurs de la société civile, à commencer bien entendu pas les usagers, ainsi que les travailleurs. L'intérêt des organisations syndicales est à cet égard leur position de corps intermédiaire (mésos-acteurs) entre la multitude des acteurs dispersés relevant souvent d'une gestion de masse et les acteurs de premier plan, partiellement aux commandes du changement. Dans cette position d'entre-deux, les syndicats rassemblent d'une part les points de vue dispersés d'une catégorie de micro-acteurs concernés par le changement et ils sont, d'autre part, en situation d'observateurs et d'interlocuteurs partiels des changements en cours. C'est la raison pour laquelle l'analyse de l'évolution de leur positionnement fournit, à notre sens, un observatoire privilégié des contraintes identitaires engendrées par les transformations sociales.

On comprendra sans doute mieux, dès lors, pourquoi, sur un second plan, cette recherche intéressait aussi les hypothèses travaillées par la TNU. L'enjeu était, dans ce cas, de parvenir à tester en situation les perspectives ouvertes par une approche génétique de l'apprentissage social. Il ne s'agissait donc pas uniquement d'analyser les éléments potentiels d'une crise d'adaptation de l'auto-représentation de certains acteurs particuliers dans le secteur de l'électricité suite au processus de libéralisation. L'enjeu était plus exactement de tenter de vérifier si un déplacement des approches de l'apprentissage était effectivement en mesure d'apporter de nouveaux éclairages sur les mécanismes de gouvernance d'un secteur et permettait de formuler de nouvelles propositions d'action.

Pour y arriver, un travail spécifique avec les acteurs concernés était nécessaire à la fois pour déterminer avec eux la manière dont les apprentissages en cours étaient ou non thématiques et, ensuite, pour évaluer si une approche génétique pouvait prendre sens dans ce contexte et représenter un gain en terme de stratégie de repositionnement. En outre, au-delà de ce travail avec les acteurs, il fallait encore que l'intervention intellectuelle ainsi menée permette d'identifier avec les acteurs des gains de gouvernance susceptibles de se traduire dans des aménagements des processus régulateurs tels qu'actuellement définis.

Ces attentes ont dès lors déterminé la nature de la recherche envisagée en l'orientant plutôt vers un processus d'intervention que vers un processus d'observation. L'intervention dans ce cas a un sens et une nature particulière. Il ne s'agit en aucun cas d'un mécanisme externe d'aide à la décision ou à l'orientation stratégique. Il s'agit d'un dispositif favorisant l'auto-analyse par des entretiens non-directifs et la confrontation avec les images ou représentations de soi véhiculées par la production interne ou externe de discours (ou de mots d'ordre) visant des positionnements. L'auto-analyse est essentiellement chargée de reconstruire l'historique de ces processus de positionnement tout en les reliant à la donne des processus de libéralisation du secteur. De l'auto-analyse résultent à la fois des consensus sur l'auto-représentation et l'identification d'éléments de crise, voire de tentatives avortées ou mal vécues de transformation des positionnements ou, encore, des reconstructions positives de ces mêmes tensions. L'intervention se concentre ensuite sur ce qu'elle a pu identifier comme continuant à faire blocage et tente d'établir un lien entre le dépassement du blocage et la capacité à réussir un nouveau positionnement. Elle ouvre ainsi la voie à ce qui, dans les dispositifs de gouvernance, permettrait de favoriser un travail mieux informé et plus efficace de dépassement des blocages de manière à pouvoir tirer parti, au plan de la régulation du secteur, d'un nouveau dynamisme d'acteur.

Le processus d'intervention ainsi décrit fait ressortir deux grandes étapes d'enquête participative sur le modèle des processus de résolution de problème en commun. La première consiste dans la reconstruction de l'auto-représentation des apprentissages sociaux sous forme d'un historique des positionnements. La deuxième étape consiste dans la confrontation avec les éléments laissés en suspens ou obliés par ces auto-représentations. Cette deuxième étape comprend un basculement dans le rôle de l'intervenant qui doit être identifié dans sa nature politique par rapport à l'institution : son rôle est d'interroger de manière prospective et critique les positionnements. Mais ce basculement en appelle un autre du point de vue de l'acteur concerné puisqu'il s'agit cette fois de le renvoyer à la genèse de son positionnement et au rôle que peuvent jouer à cet égard les demandes et les critiques qu'il pourrait adresser à son tour aux dispositifs de gouvernance. L'ontogenèse de l'action collective est ainsi connectée avec son rapport aux dispositifs de gouvernance et donc à la question de la satisfaction des attentes normatives des acteurs concernés.

L'hypothèse génétique proprement dite est qu'un tel basculement ne peut se produire sans une opération particulière qui dépend du mode d'intervention, à savoir la « tercésation »¹. C'est dans la mesure où l'acteur est confronté à sa propre distension interne dans son travail de repositionnement qu'il peut envisager un dépassement de cette distension (susceptible de le bloquer à terme) par un repositionnement qui le place en troisième terme au-delà et à partir de cette tension. L'intervention n'est, sur ce plan, que l'analyse qui amène à fixer réflexivement la tension pour forcer le passage. Son action réside essentiellement dans

¹ Cf. Lenoble J. and Maesschalck M. (2010), *Democracy, Law and Governance*, Ashgate.

une mise en évidence de la limite propre à cette distension interne et dans le renvoi à une forme d'auto-limitation (apprentissage génétique) qui pourrait en résulter.

Le soin mis à décrire et préciser le processus d'intervention est partie intégrante du deuxième enjeu lié à la TNU. La réussite du contenu de l'interprétation des positionnements intéresse de prime abord SGI et vaut comme test, en situation réelle, pour l'approche génétique. Mais la construction comme telle de l'intervention a en soi aussi une valeur pour TNU parce qu'elle permet d'élargir le test à d'autres champs d'analyse. C'est d'ailleurs ce qui a déjà fourni la base de réunions de travail communes avec l'étude de cas sur les forêts menée par Tom Dedeurwaerdere et avec l'étude de cas en santé publique menée par Peter Vincent-Jones et Caroline Mullen.

Retenons pour l'instant une présentation de la recherche en trois temps:

- l'historique,
- l'autoreprésentation des apprentissages,
- l'hypothèse génétique.

Cadre méthodologique

La recherche a été menée en plusieurs phases retracées dans les différents rapports intermédiaires. La démarche s'est pour l'essentiel effectuée selon les trois phases programmées au départ² : reconstruction de la position de l'acteur collectif syndical dans le secteur, identification des blocages et basculement vers les conditions d'un nouveau positionnement face à l'avenir du secteur.

Les précisions méthodologiques suivantes peuvent être apportées. La première étape s'est élaborée sur une base documentaire et comparative. A chaque étape, la presse interne a été étudiée, de manière à mieux identifier l'autoreprésentation des acteurs rencontrés. Globalement, la recherche s'est organisée à travers deux dynamiques croisées : la première consistait en des séminaires de recherche sur les questions d'action collective (en lien avec la TNU) et la deuxième consistait dans différentes interactions avec les acteurs syndicaux. Celles-ci ont pris trois formes : des entrevues (individuelles ou collectives), des séminaires, des formations-recherches.

Ce dernier dispositif joue un rôle fondamental dans la progression des hypothèses de recherche. Nous avons mis cette méthode de travail en place avec les organisations syndicales dans différentes expériences menées depuis 1997 (cf. *Carnets* du CPDR, n° 38 et 39³). L'intérêt de cette méthode particulière est de permettre une recherche collective basée sur l'interaction interne au groupe dans un cadre qui leur est familier (la formation syndicale) et qui situe la place de l'intervenant dans une position réflexive validée par le cadre institutionnel.

Pour animer la recherche collective, c'est l'expression du groupe qui est favorisée en partant des perceptions de chacun. Le rôle de l'animateur de recherche consiste à jouer comme un catalyseur. A partir de questions mises en débat, des points de synthèse viennent régulièrement fixer l'état de la discussion et inventorier les hypothèses avancées tout en soulignant les éléments de convergence et les éventuelles contradictions ou désaccords. Selon les thèmes abordés, des recherches en atelier sont aussi organisées, voire des jeux de rôle, mais toujours en vue de faire progresser le débat interne sur l'évolution actuelle de l'action syndicale telle que perçue par des acteurs directement impliqués.

Cette interaction entre un pôle d'animation et un pôle de débat accompagne tout le processus de formation comme une procédure d'interpellation mutuelle basée sur la réminiscence des questions vécues à travers les positionnements collectifs.

Les thèmes abordés ont d'abord pour fonction de favoriser cette réminiscence et non d'apporter une quelconque compétence liée à la maîtrise d'un contenu. Ils se concentrent ensuite sur les hypothèses de recherche selon le rythme de la temporalité propre à

² Cf. Annexe 5

³ Maesschalck M., « L'acteur syndical face aux transformations de l'action collective. Rapport de la formation "Militance 2000" I : Cadre de recherche » in *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n° 38, 1997 ; « II : Synthèse finale », in *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit*, n° 39, 1997.

l'engagement individuel et collectif. On part ainsi du passé de l'engagement syndical pour passer au travail sur les blocages actuels et envisager enfin des possibilités de dépassement.

Tout en suivant ce rythme, on donne aussi à l'analyse de l'engagement syndical son extension maximale. C'est pourquoi le positionnement est mis en tension avec ses justifications à l'intérieur d'un contexte social et économique plus large où il devient question de la modification d'une société basée sur une obligation de service public ainsi que des relations entre l'intérêt des travailleurs et l'intérêt des usagers-citoyens. Pour rejoindre la dimension institutionnelle de l'engagement syndical, les ressources des groupes sont aussi mises à profit en fonction des différents mandats portés par les acteurs en formation.

Le rapport final est ainsi le fruit d'un véritable travail collectif de recherche dirigé par le souci de mettre à l'épreuve des réflexions d'acteur les hypothèses de départ sur l'historique des positionnements collectifs de manière à pouvoir analyser ensuite les limitations que s'imposent les acteurs eux-mêmes par l'interprétation de leur situation d'action.

Dans la dynamique assurée par les séminaires théoriques de recherche, le moment-clé a été le séminaire sur la gouvernance organisé par la TNU en octobre 2006 (cf. Report 2). Dans la dynamique de formation-recherche, le moment-clé fut la formation organisée en janvier-février 2009 sur la base du séminaire préparé au semestre d'automne 2008 (cf. Report 3). Ces deux dynamiques ont pu être croisées dans la dernière étape grâce aux deux sessions de séminaire tenues en novembre 2009 et en janvier 2010 (cf. Report 4).

Il est donc possible de synthétiser la méthode suivie par le processus d'intervention formative comme suit :

1. Réminiscence : reconstruire collectivement un historique
2. Surdéterminer l'attention à l'unité d'action :
 - Déstabiliser les interprétations acquises
 - mettre en évidence une interprétation orientée plus radicalement vers l'identité d'action
3. Basculer vers le repositionnement possible :
 - critiquer la mise en miroir d'une identité extérieure
 - chercher à sortir d'une identité en miroir pour se redéterminer à l'interne comme partenaire possible à l'externe dans un cadre transformé/adapté

Rappel technique

Les directives européennes concernant la libéralisation du secteur de l'énergie électrique⁴ sont basées sur les caractéristiques fondamentales de l'organisation de cette industrie en réseau selon une structure verticale en trois segments : la production, le transport et la vente. En Belgique, cette division correspond concrètement à une segmentation en quatre sous-secteurs majeurs :

Segment 1 (Amont)	Segment 2 (GRT et GRD)		Segment 3 (Aval)
Génération	Réseau de transport et de distribution		Fourniture
Producteur	Transporteur	Distributeur	Fournisseur

L'objectif de la libéralisation du marché de l'énergie électrique consistait pour l'essentiel à dissocier les segments verticaux et à les ouvrir autant que possible à une concurrence interne, tout en sachant que le segment 2, au vu des investissements d'infrastructure qu'il exige, constitue un monopole naturel, qui doit être soumis une règle d'accès non discriminatoire pour rendre possible la concurrence dans les deux autres segments.

Il faut aussi préciser que l'énergie électrique est un bien dont la fourniture comporte des contraintes économiques et techniques spécifiques :

- Sur le plan économique,
 - la demande connaît des variations importantes dans le temps qui doivent être satisfaites en faisant appel à une forte capacité de coordination entre générateurs et entre réseaux sur le plan international (interconnexion) ainsi qu'à une stratégie de production de réserve dont les coûts sont élevés.
 - de plus, par rapport au prix, la demande est faiblement élastique. Elle ne varie qu'en fonction d'une forte variation des prix
- Sur le plan technique,
 - L'énergie électrique n'est pas stockable⁵.
 - Son transport nécessite le maintien d'une tension constante.

De ces contraintes d'investissement et de prix liées aux caractéristiques de ce bien, il résulte qu'il est fondamental, pour les grands producteurs d'électricité, de sauvegarder une part significative du marché national des clients résidentiels, pour s'assurer une demande plus

⁴ Directive 96/92 remplacée et abrogée par la Directive 2003/54, à transposer par les Etats membres.

⁵ Il est encore possible de croiser ces deux types de contraintes et d'en tirer des exigences spécifiques en matière de coordination des opérateurs dans la mesure où ils agissent dans des "chaînes de marché interdépendantes". La question est alors de savoir comment gérer et organiser les « transactions en puissance ou en énergie qui devront se superposer exactement à l'échéance du temps réel » (p. 6), en sachant que souvent « l'homogénéité sera garantie par un tiers, extérieur aux échanges du marché de gros, qui est le transporteur – opérateur du système (le GRT) » (p. 3). Cf. GLACHANT J.-M., SAGUAN M., "Le commerce européen de l'électricité dans le respect des contraintes du système électrique : pour un dialogue économistes-ingénieurs", Revue Etijdschrift, 3/2006, Société Royale Belge des Electriciens, SRBE, août-octobre 2006, pp. 8-16 (Version .pdf consultable http://www.grjm.net/documents/JMG/papiers/GlachantSaguan_SRBE_Bruxelles_Vdef_Fevrier2006.pdf)

stable que celle des consommateurs industriels. Cette stratégie implique de veiller à maintenir un lien fort entre le segment 1 et les clients résidentiels du segment 3.

Au niveau de l'emploi, deux facteurs sont à mentionner. Tout d'abord, le secteur a connu de fortes réductions d'emploi durant les années 90 (de 14% à 17%). Ces restructurations anticipaient la réforme du secteur dans les entreprises installées en réduisant leurs coûts et leurs prix pour affronter les nouveaux entrants. Le deuxième facteur réside dans les effets directs de la dissociation produite entre les segments et les métiers qui y sont liés. La libéralisation accroît fortement le rôle des performances commerciales auprès des utilisateurs passant du statut d'utilisateur d'un service au statut de client. Les créations d'emploi qui résultent de cette transformation se situent davantage dans les domaines des TIC, du marketing, du support au client, de la gestion de projets et du trading. Par contre, la recherche de réduction des coûts dans les domaines de la gestion et de l'entretien des réseaux touche des métiers aux qualifications peu transférables dans d'autres secteurs et désormais moins protégés de la concurrence par la dissociation (notamment le recours aux sous-traitances)⁶.

En Belgique, les effets de la réforme du marché sur les consommateurs résidentiels sont restés parmi les plus faibles en Europe avec un taux de 19% de renégociation des contrats en 2004. La forte concentration du secteur est un facteur explicatif possible de cette situation particulière.

	Segment 1	Segment 2	Segment 3
Concentration en 1998	Electrabel : 91 % SPE : 6,5 %	Monopole	Electrabel environ 40 % en parts directes reste = intercommunales pures, mixtes, et SPE
Concentration en 2004 (Top 3)	95%	Monopole	73,4 %
Nombre d'entreprises en 2004	4 (forte prédominance d'Electrabel)	1 GRT et 27 GRD	41 (dont 17 seulement indépendantes des GRD)

⁶ Ces aspects sont aussi confirmés par le rapport ECOTEC de 2007 en ces termes : « The liberalised energy market tends to demand more educated and highly skilled personnel. As a result we have shown that job losses have occurred overwhelmingly at the expense of lower skilled personnel. More specifically the occupational groups involved have been among maintenance personnel, followed by customer service and administrative staff, lower skilled technicians in power plants and distribution companies, and workers in elementary occupations”. Le rapport apporte des précisions aussi sur l'impact des ces pertes d'emploi du point de vue des genres: « Male workers have been affected by restructuring more than female workers. This is as a result of their propensity to work in those occupations which have been adversely affected by restructuring (e.g. maintenance), by their overall representation in energy businesses and also from the tendency of the emerging new occupational profiles to be more attractive to female employees than to men from more traditional 'technical' backgrounds” (ECOTEC Research & Consulting, 2007, *The employment impact of opening of electricity and gaz markets*, pp. 208-209)

Résultats

Chapitre 1. Réminiscence : Reconstruction collective d'un historique du positionnement syndical

Même informé de manière plus générale par des rapports scientifiques et par les évaluations commandées par les différentes instances de régulation, l'historique du secteur et des positionnements syndicaux n'a d'intérêt que s'il est lui-même le résultat d'un consensus permettant d'arrêter une certaine forme d'autoreprésentation de la situation de l'action collective. Tout en gardant un maximum de précision sur les faits et les événements, l'historique doit donc à la fois mettre en évidence des moments jugés plus importants ou plus significatifs par les acteurs collectifs eux-mêmes dans la reconstruction de leur passé. Il est donc nécessaire de tester cet historique avec plusieurs groupes différents de manière à en obtenir une validation progressive, tout en continuant d'assurer sa compatibilité factuelle avec les données disponibles.

C'est ce processus qui a permis d'aboutir à la synthèse présentée dans le rapport intermédiaire de 2007 et qui a permis d'établir le schéma réutilisé régulièrement ensuite comme point de départ des formations et des entrevues de manière aussi à en garantir la validation la plus large possible.

Nous reconstruirons d'abord les données jugées essentielles de cet historique pour ensuite reprendre le schéma de synthèse auquel notre première phase de recherche a pu aboutir. Dans un premier temps, nous nous en tiendrons aux données générales que nous avons sélectionnées comme trame permettant de croiser et de situer les différentes auto-perceptions des acteurs collectifs au sein du processus de transformation du secteur. Dans un deuxième temps, nous décrirons ces auto-perceptions et tenterons d'en préciser les enjeux.

1.1. D'où on vient ?

Quelques données de base sur l'évolution du secteur électrique en Belgique

En Belgique, les directives européennes de 1996 et de 1998 relatives à l'adoption de règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz se sont traduites par une réforme des instances de contrôle du marché de l'électricité et par une réorganisation du secteur suivant les principes de découplage de la production et de la distribution, ainsi que du transport et de la vente. Le gouvernement fédéral est compétent en matière de régulation des tarifs et de planification de la production électrique, tandis que les régions sont compétentes en matière de distribution et de gestion du réseau local. Les nouvelles instances de régulation ont été mises en place en 2001 et les particuliers ont pu choisir leur contrat de fourniture en mars 2003 en Région flamande et en janvier 2007 en Région wallonne. L'opérateur historique Electrabel a réorganisé ses activités dès 2001 en quatre entités distinctes (une pour la

production, une deuxième pour le trading, une troisième pour la gestion des réseaux et une quatrième pour la vente). Cette réorganisation n'a pas affecté toutefois sa position de monopole dans chacun de ces quatre sous-secteurs.

On a donc pu observer clairement en Belgique les phénomènes de concentration du marché et d'intégration verticale pointés par la commissaire à la concurrence, Nellie Kroes⁷. Un rapport commandité en 2004 par la nouvelle instance de régulation (la CREG) à la société de consultance « London Economics » constatait d'ailleurs que

« ideally Electrabel should be broken up so that there were seven or eight generators. However, it was acknowledged this was not feasible under Belgian expropriation laws and Electrabel stated they would not voluntarily break themselves up. London Economics recommended further auctions of existing capacity to encourage new entrants »⁸.

Néanmoins, les consommateurs sont bien aujourd'hui devant un marché libéralisé avec le choix de plusieurs fournisseurs d'électricité et différents métiers se sont dissociés amenant aussi une réorganisation des relations de travail dans le secteur.

Régulateur	Producteur	Transporteur	Distributeur	Fournisseur
C W A P E	Electrabel SPE Fortech Ecopower Aspiravi Electrawinds BeauVe	ELIA	GRD - Mixtes : ORES - Pures (fonds 100% publiques) + Société de comptage créée par les GRD mixtes: Indexis	EDF Belgium Electrabel Customer Solutions ENECO Energie Essent Belgium Lampiris Luminus Nuon Belgium SPE (voir Luminus)

Dans ce mouvement de libéralisation, le législateur belge et les partenaires sociaux (Etat, syndicats, patrons) ont tenté de reconduire le cadre de concertation sociale qui assurait la régulation du secteur. « Depuis 1955, la Belgique connaissait, en effet, avec le Comité de Contrôle de l'électricité et du Gaz (CCEG), un régime de concertation et de contrôle unique

⁷ Pour mémoire, « La Commission européenne a décidé d'ouvrir deux procédures formelles de lutte contre les ententes, la première contre Electrabel, opérateur historique du secteur de l'électricité en Belgique qui fait partie du groupe français SUEZ, et la seconde contre l'opérateur historique français EDF, en raison d'une suspicion d'infractions aux règles du traité CE sur l'abus de position dominante » (juillet 2007).

⁸ Power in Europe, 25 octobre, 2004, p 3; cité par Steve Thomas, "The European Union Gas and Electricity Directives", Public Services International Research Institute, University of Greenwich, September 2005, p. 70. Sur le site de la CREG, ce rapport est repris sous le titre *Structure and Functioning of the Electricity Market in Belgium in a European Perspective*, London Economics, October 2004. La page 17 (ainsi que p. 280) recommande plus modestement une division d'Electrabel en trois ou quatre opérateurs. Voir également, A. Núñez, "Liberalisation of the electricity sector in the European union: present state and some open questions", 2006, (<http://www.worldenergy.org/documents/p001104.pdf>).

en Europe »⁹. Sa fonction consistait principalement à « remettre des recommandations et avis sur la fixation des tarifs (...) et sur les projets de plan d'équipement en électricité (et d'approvisionnement en gaz naturel) »¹⁰. Le 21 février 2001, le Conseil Général de la Commission de la régulation de l'Électricité et du Gaz (la CREG) a été installé conformément à la loi du 29 avril 1999. Dans l'esprit des structures en place depuis 1955, les partenaires sociaux ont participé à la réflexion sur la libéralisation du marché et sont restés membres de la nouvelle instance de régulation du secteur de l'énergie (la CREG¹¹). La répartition des mandats au sein du Conseil général de la CREG était la suivante¹², en fonction des modifications de l'AR de mai 2008 :

- 7 mandats pour les organisations syndicales et les organisations représentants les petits consommateurs d'énergie ;
- 7 mandats pour les organisations d'employeurs et les organisations représentant les grands consommateurs d'énergie ;
- 9 mandats pour les pouvoirs publics ;
- 4 mandats pour d'autres organisations (organisations environnementales, organisation de défense des consommateurs, etc.).

Le secteur pouvait donc compter sur les effets d'un mécanisme de régulation extérieur aux relations de travail qui était capable de donner une image des transformations en cours dans une perspective de type co-gestionnaire. Durant les années 2007 à 2010, la CREG a reçu de nouvelles missions qui lui donnent davantage un rôle d'arbitrage des relations entre entreprises régulées et entreprises non régulées (en particulier les questions d'accès au réseau de transport). Elle s'oriente ainsi vers des questions de contrôle des bonnes pratiques en matière d'organisation du marché¹³.

De plus, ce mécanisme de contrôle renvoyait à un système de concertation sociale basé sur la négociation de conventions collectives de travail qui maintenait les transformations en cours dans un cadre délibératif soucieux de la prise en compte des intérêts des diverses parties concernées. S'étant prémuni dès 1990 des effets possibles de la libéralisation en s'assurant le contrôle de la production et du réseau de distribution par des accords avec son seul concurrent, la SPE (Société coopérative de production d'électricité)¹⁴, Electrabel avait pu, dans le cadre de la commission paritaire de secteur¹⁵, consolider un dialogue social axé sur la sécurité de l'emploi et les avantages salariaux.

⁹ CRISP (2000), C. Declercq et A. Vincent, « L'ouverture du marché de l'électricité, I. Le cadre institutionnel », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1684, p. 17.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ Site : <http://www.creg.be/fr/>

¹² En fonction des modifications de l'AR du 16 mai 2008 : le nombre de mandat des organisations syndicales et des petits consommateurs est porté à neuf. Il faut noter la présence d'une forte représentation (à voix consultatives de 5 représentants des producteurs et de 6 représentants des gestionnaires de réseaux et de transport). Dans la pratique, on compte actuellement 8 mandataires des pouvoirs publics, 6 mandataires syndicaux, 2 mandataires représentants les intérêts des petits consommateurs et 7 mandataires représentant les intérêts des employeurs et des grands consommateurs (selon la situation au 7 juin 2010). Voir aussi CREG, *Rapport annuel 2009*, p. 59.

¹³ Cf. *Rapport annuel 2009*, pp. 62-63.

¹⁴ Ils concentraient ensemble 96% de la production électrique en Belgique.

¹⁵ Cette commission, instituée par la loi du 5 décembre 1968, est identifiée comme la Commission Paritaire 326. Selon les dernières modifications (AR du 26.03.2004), cette commission est compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs, à savoir les entreprises dont les activités consistent en la production, le transport, le comptage ou le commerce des énergies électrique ou gazière, et les laboratoires concernant ces activités.

C'est dans ce climat coopératif que les pertes d'emploi propres à l'ensemble du secteur en Europe durant les années 90 ont pu être assorties d'une gestion sociale concertée, limitant fortement le recours aux licenciements secs¹⁶. Ce climat social particulier a contribué à forger l'idée que cette stabilité sociale était une condition inhérente au bon développement d'un secteur stratégique sensible du point de vue de l'intérêt public.

1.2. Les acteurs syndicaux dans le secteur de l'électricité en Belgique

Quelles sont les particularités des organisations syndicales belges dans ce cadre délibératif et coopératif ? De manière générale, les syndicats belges constituent une force majoritaire importante dans les relations sociales depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le taux de syndicalisation continue de dépasser les 90% dans de nombreux secteurs professionnels. Les organisations syndicales sont regroupées selon un principe sectoriel (les Centrales professionnelles) et selon un principe géographique (les Fédérations régionales). Au niveau national, elles sont regroupées en deux grands acteurs interprofessionnels, l'un d'orientation socio-chrétienne¹⁷ (CSC, 53%) et l'autre d'orientation socialiste¹⁸ (FGTB, 40%)¹⁹. On retrouve ces deux grands acteurs dans le secteur de l'électricité. Ces organisations sont reconnues par la loi comme représentatives des travailleurs²⁰ et bénéficient de prérogatives liées à cette qualité dont celle de conclure des accords collectifs au niveau de l'entreprise et au niveau sectoriel, en particulier sous la forme de conventions collectives de travail (CCT). Ces organisations sont les seules habilitées à représenter les travailleurs dans les organes de la concertation sociale (les commissions paritaires)²¹. Des élections sociales sont organisées tous les quatre ans pour pourvoir les mandats de représentation syndicale dans l'entreprise au niveau du conseil d'entreprise (CE) et du conseil de prévention et précaution au travail (CPPT).

Dans le secteur de l'électricité, le taux de syndicalisation avoisine les 95% et reflète l'équilibre des forces syndicales en présence au plan national (la CSC dispose de 50% des mandats et la FGTB de 40% des mandats)²². Pour la FGTB, cette représentation sectorielle est assurée plus spécifiquement par GAZELCO²³, le syndicat des ouvriers, employés, techniciens et cadres du secteur Gaz et Électricité, syndicat affilié à la Centrale Générale des Services Publics de la FGTB (même s'il défend aussi des travailleurs du secteur privé). Côté CSC,

¹⁶ Et ceci malgré une réduction des effectifs de l'ordre de 2400 unités durant cette période. On évalue à plus de 250,000 le nombre d'emplois perdus dans le secteur en Europe durant la dite période.

¹⁷ La Confédération des Syndicats Chrétiens. Site : <http://www.csc-en-ligne.be/default.asp> (ACV en néerlandais)

¹⁸ La Fédération Générale du Travail de Belgique.

Site : <http://www.fgtb.be/CODE/fr/home.htm> (ABVV en néerlandais).

¹⁹ La troisième organisation, nettement minoritaire, est d'orientation libérale (9%) ; il s'agit de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, ou CGSLB (ACLVB en néerlandais).

²⁰ Loi du 5 décembre 1968.

²¹ Ces organisations participent aussi à la gestion des organismes de sécurité sociale, peuvent créer des organismes de paiement des allocations de chômage et présentent des candidats pour exercer les fonctions de juges sociaux appelés à siéger dans les tribunaux du travail.

²² Cf. CRISP (2000), A. Vincent et C. Declercq, « L'ouverture du marché de l'électricité, III. Organisation et stratégies des acteurs », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1695, p. 35 et CRISP (2002), E. Arcq et M. Aussems, « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (1992-2000) », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1781, p. 9.

²³ Site : <http://www.cgsp.be/code/fr/frameea8c.html> ; côté néerlandophone, il s'agit de l'ACOD-GAZELCO. Le site est : <http://www.acodonline.be/ACOD/Sectoren.aspx?SectorID=5>

deux Centrales sont concernées : la Centrale Nationale des Employés²⁴, la CNE, et la CSC Electricité et Gaz, affiliée à la Centrale de l’Energie et de la Chimie²⁵.

1.3 Quelles autoperceptions ?

Les données de base que nous avons brièvement retracées prennent des reliefs différents selon les positionnements construits par les acteurs syndicaux et l’autoperception qui les a accompagnés. Nous allons maintenant reprendre les éléments constitutifs de ces autoperceptions à travers les expériences de positionnements qui ont marqué la phase préliminaire de préparation de la libéralisation du secteur en Belgique, soit de 2001 date de lancement du plan de restructuration de Electrabel à 2007 date d’accès aux nouveaux contrats de fourniture pour les consommateurs wallons. Nous analyserons ensuite les interprétations qui en ont résulté et qui marquent encore la crise actuelle du positionnement syndical par rapport au secteur.

a. Évolution du dialogue social de 2001 à 2007

Du côté d’Electrabel, le 30 janvier 2001, la direction présenta aux 35 conseils d’entreprise du groupe son plan « Transform 2003 » pour « renforcer sa compétitivité et offrir un cadre de travail attrayant » afin de préparer le secteur de l’électricité à la libéralisation totale du marché. Ces intentions étaient résumées dans un communiqué à la presse : « Electrabel entame un nouveau dialogue social ». Selon la direction, les priorités du groupe étaient au nombre de trois pour faire face à l’accélération de la libéralisation :

- 1- Le remodelage des activités autour de 4 activités de base, à savoir la production, le trading, la gestion des réseaux et la vente.
- 2- La recherche et le développement des compétences répondant aux nouveaux défis du marché.
- 3- Le renforcement de la compétitivité de l’organisation au travers d’une mobilisation efficace et ciblée de tous les collaborateurs concernés.

Dans le cadre de l’exigence d’acquisition de nouvelles compétences, le communiqué annonçait clairement que « certaines fonctions qui avaient leur utilité dans un marché régulé la perdent dans un marché libéralisé. D’autres fonctions devaient en revanche être créées et exigent de nouvelles compétences (trading, e-commerce, ...) ». Dès lors, 1700 fonctions, qui « n’ont plus d’utilité directe pour l’exercice de ces quatre activités de base » disparaîtraient en 2003 de l’organigramme²⁶.

²⁴ Site : <http://www.cne-gnc.be/>

²⁵ Site: http://csc-energie-chimie.csc-en-ligne.be/secteurs/electricite_gaz/info/info.asp; La branche néerlandophone se nomme l’ACV Elektriciteit & Gas. Remarquons encore qu’avant l’application des réformes de 2001, les affiliés se répartissent par branches d’activité de la manière suivante : 27% dans la production, 6% dans le transport et 61% dans la distribution.

²⁶ Source : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/03/word/be0103343ffr.doc>. Le calcul se fait ensuite de la sorte : un effectif de 15.235 collaborateurs /trices au 1er janvier 2001, un engagement de 350 nouvelles personnes pour exercer les nouveaux métiers (conformément aux conventions collectives signées antérieurement), des départs volontaires et naturels, des mesures de réorientation pour retrouver une autre fonction au sein de l’entreprise (avec des actions de formation prévues). Reste 800 personnes pour lesquelles « il

Au niveau managérial, ce plan atteste clairement pour les syndicats d'une option pour un changement radical car il est perçu comme introduisant une discontinuité qui produit encore ses effets actuellement²⁷. Ce processus rejoint ceux mis en œuvre par EDF et par Hydro-Québec, tels qu'ils ont été analysés par Jean-Yves Ménard et Jocelyne Barreau²⁸. Le changement radical vise essentiellement un basculement de la culture industrielle au modèle post-industrielle, mais celui-ci n'a pas uniquement un coût immédiatement perceptible sur le plan de l'emploi, il a aussi des conséquences sur la structure de l'emploi (les types de métiers), sur la reconnaissance des compétences et sur l'encadrement du travail fourni²⁹. L'insécurité qui en résulte devrait être prise en charge de manière pro-active par le changement institutionnel, mais cette prise en charge s'est généralement limitée à des campagnes de communication : l'apprentissage organisationnel est ainsi plus attendu d'un « mécanisme d'acculturation que d'un processus d'acquisition de connaissance ou de savoir faire »³⁰.

Cette annonce de nouvelles pertes d'emplois s'inscrivait dans un contexte encore propice à la négociation sociale des fins de carrières. Il faut en effet savoir qu'en 2000 l'âge moyen des travailleurs d'Electrabel était de 45 ans. Il était donc possible de réduire les effectifs en jouant sur les mécanismes sociaux de préretraite³¹ et de départ volontaire. Le dialogue social semblait ainsi contraint dans une direction déterminée, liée à la préservation et à la sécurité de l'emploi³². Ce plan fut très mal reçu par les travailleurs et leurs organisations représentatives, en particulier par les deux organisations qui abordaient dorénavant les stratégies syndicales en vue d'y intégrer les nouvelles exigences liées aux obligations de service public et aux contraintes de service universel. Il en résulta un blocage du dialogue social jusqu'en 2003. Ce n'est qu'en 2004 qu'un « accord de programmation sociale » concernant les départs à la préretraite put être signé.

Une première conséquence de cette situation a été l'anéantissement de ce qu'il avait été convenu d'appeler dans le secteur la « pax electrica » qui permettait à Electrabel de préserver ses avantages monopolistiques. Ce climat nouveau amena notamment la CREG, institution symbolique de la paix sociale dans le secteur, à remettre en question en 2003 les accords de production avec les intercommunales rassemblées dans la SPE³³, accords qui validaient la

ne sera pas possible de (les) réorienter, ni de (les) réaffecter à l'intérieur de l'entreprise ». La direction annonce que pour celles-ci, une « solution concertée » socialement acceptable sera recherchée en dehors d'Electrabel.

²⁷ Suivant Ménard et Barreau, nous reprenons la définition proposée par Hafsi et Demers : « Un changement stratégique prend le caractère radical d'une transformation lorsqu'il y a changement (discontinu ou non) de toutes les grandes composantes de la stratégie – croyances, valeurs, stratégie concurrentielle ou positionnement et arrangements structurels – et qu'il est perçu comme discontinu par les membres-clés de l'organisation dans au moins l'une d'entre elles » (T. Hafsi et C. Demers, *Le changement radical dans les organisations, Le cas d'Hydro-Québec*, Morin, Boucherville, 1989, p. 239 ; cité par J.-Y. Ménard et J. Barreau, *Stratégies de modernisation et réactions du personnel, Le cas de trois entreprises publiques : Electricité de France, Hydro-Québec et Société Hongroise d'Electricité*, L'Harmattan, Paris/Montréal, 1997, p. 114, note 8).

²⁸ J.-Y. Ménard et J. Barreau, *Stratégies de modernisation et réactions du personnel, op. cit.*

²⁹ Cf. *ibid.*, pp. 258-261.

³⁰ Cf. *ibid.*, p. 138.

³¹ Des départs en préretraite à 52-54 ans pour la CCT Transform, puis à 57-59 ans selon la CCT de programmation sociale de 2003-2004, puis en recourant au crédit temps à 58 ans sur la base de la CCT 2005-2006.

³² The possibility exists of taking early retirement over the age of age 57. In addition, there are options for career breaks and reduction in working time. The latter have to be agreed at (local) company level. (Ecotec, 2001, p. 25).

³³ Electrabel a qualifié l'initiative de "gesticulation" et s'est demandée pourquoi la CREG avait attendu si longtemps avant de dénoncer une situation mise en place avec la bénédiction des pouvoirs publics (*L'Echo* -

position dominante de Electrabel dans le domaine. La deuxième conséquence fut que comme les organisations GAZELCO et CNE avaient maintenu, jusqu'en septembre 2003, leur dénonciation des conventions collectives de travail de 2001, leur position se trouva renforcée aux élections sociales de 2004.

De 2004 à 2007, la situation sociale ne s'est guère améliorée dans le secteur essentiellement pour deux raisons : d'une part, Electrabel a poursuivi sa stratégie de restructuration dans le secteur de la production ; d'autre part, les nouvelles entreprises arrivant dans le secteur s'organisaient pour échapper aux conditions d'emploi telles que définies par la Commission Paritaire du secteur et tentaient de se faire reconnaître dans le cadre d'autres conventions paritaires plus avantageuses pour elles, comme la Commission Paritaire 218³⁴.

Dans ce contexte d'accélération de la libéralisation qui marquait les années 2001 à 2003, les différentes organisations syndicales semblaient n'avoir eu d'autres choix que d'adopter prioritairement une attitude défensive face à ce qui ne pouvait apparaître que comme une volonté de dérégulation du secteur. Les concentrations d'entreprises au sein du secteur qui s'opérèrent en 2005 (Suez-Electrabel) et en 2006 (Suez-Gaz de France) ne firent qu'accroître l'incertitude des organisations syndicales quant à leur capacité future de préserver les acquis de leur secteur³⁵.

b. Une crise de légitimité de l'action syndicale

Depuis la mise en œuvre des directives européennes en 2001, la situation du dialogue social a, comme nous l'avons montré, fortement évolué. Dans ce contexte, les modes d'apprentissage des acteurs ne se sont pas limités aux cadres délibératifs déjà existants. Ils ont pris également une tournure plus expérimentale de manière à produire la capacité d'affronter la nouvelle donne. La dissociation des différents métiers et la dissolution du service public ont amené les syndicats à définir un repositionnement de leurs stratégies et de leurs représentations. On pourrait parler d'une véritable crise de l'unité d'action collective dans le secteur qui se manifeste par l'expérience d'une complexité croissante, par la conviction d'une perte de pouvoir et par la démotivation des plus jeunes salariés à l'égard de la représentation syndicale.

Comment les éléments de cette crise se sont-ils mis progressivement en place et comment ont-ils pu mettre à mal le consensus social qui semblait régner dans le secteur ?

Selon un certain nombre d'intervenants syndicaux, deux cultures syndicales s'affrontaient déjà explicitement dans le secteur de l'électricité en Belgique avant la reconfiguration du secteur³⁶ :

21/11/2002). Un conflit notoire opposa en septembre 2003 l'intercommunale de distribution liée à la Ville de Liège et Electrabel qui accusait la première d'avoir rompu la « pax electrica » de 1991.

³⁴ La Commission Paritaire 218 est dénommée « Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés ». Selon l'Arrêté Royal du 05.01.1957, cette commission est "compétente pour les travailleurs dont l'occupation est de caractère principalement intellectuel et leurs employeurs et qui ne ressortissent à aucune commission paritaire nationale particulière". Elle regroupe toutes les entreprises qui ne sont membres d'aucune commission paritaire spécifique.

³⁵ Les accords qui ont été signés en Belgique entre le gouvernement et Suez ont été largement contestés tant au plan politique national que par la Commission européenne. L'introduction récente du britannique Centrica dans le capital de SPE ne change pas fondamentalement la donne. Il n'est toujours question que de l'affectation de parts de marché inférieures à 15%.

³⁶ A collective agreement was signed between the sector and the two minority unions in May, which provided for the recruitment of 1,000 workers with open-ended contracts and 3,000 temporary workers to make up for 2,500 workers leaving the company through natural wastage over a period of 6 years. The two majority unions

- la première culture, industrielle et ouvrière, était dans une dynamique défensive et restait déterminée par la stratégie de "responsable co-gestionnaire" qui assurait une forme de répartition des dividendes du secteur privé (impact salarial);
- l'autre, marquée par les entreprises de service, reprenait l'approche plus classique du service public liée au volume de l'emploi et une approche en termes de service à la société soucieuse de la qualité du rapport aux clients (rapport qualité/prix).

Le cas de la CNE se présente lui-même comme représentatif à cet égard. Il est intéressant à cerner pour comprendre les évolutions subies par la représentation syndicale dans ce secteur avant la période particulière de la libéralisation du marché, laquelle commence à produire ses effets directs à partir de 2001, avec l'annonce du « Plan Transform 2003 » par Electrabel. De 1954 à 1976, c'est la branche Elcogaz de la CSC-Energie-Chimie qui suivait ce secteur industriel. En 1976, un statut unique d'employé a été reconnu pour l'ensemble du secteur. Côté francophone, c'est la CNE qui devenait compétente pour le suivi des travailleurs du secteur, à l'exception des travailleurs liés à la gestion du réseau (transport) qui restaient représentés par Elcogaz. Côté néerlandophone, par contre, les deux centrales concernées continuèrent à travailler ensemble et sont rejointes par les représentants d'Elcogaz. Ces trois partenaires s'allièrent à partir de 1992 dans la Fédération des électriciens et des gaziers (FEG, devenue en 2004 la CSC Electricité et Gaz³⁷).

Cette situation interne à la CSC a modifié considérablement la donne de la représentation syndicale dans le secteur et a accentué la cassure entre deux cultures d'action collective très différentes. La CNE s'est ainsi trouvée plus proche dans sa culture d'intervention du syndicat socialiste, GAZELCO, en partageant une approche plus sensible aux dimensions d'intérêt général du secteur (impact sur l'emploi³⁸) et à l'intérêt des consommateurs³⁹. Par contre, la CSC Electricité et Gaz entendait avant tout maintenir la culture co-gestionnaire qui prévalait dans l'approche ouvrière-industrielle du secteur, avec une approche plus sensible aux avantages engendrés par un secteur fort (avantages salariaux et avantages nature)⁴⁰.

La situation nouvelle créée après la crise financière de 2008 et la stabilisation de la concertation sociale dans le secteur a amené cette cassure interne à se réévaluer. Il n'en reste pas moins qu'elle montre clairement comment deux stratégies de positionnement pouvaient se

eventually also signed the collective agreement on 28 January 1998. On this date the management also promised "to examine positively" the reduction of working time to 35 hours a week over the course of 1999-2002 under certain conditions, including the preclusion of wage increases, agreements on increased flexibility, etc. During the discussions on the collective agreement of 1999-2000, these conditions were not accepted by the unions. (Ecotec, 2001, p. 24)

³⁷ Cette structure de travail commune regroupe donc la CSC-Energie, l'ACV-Energie et la LBC-NVK (employés côtés néerlandophone) sans le partenaire francophone naturel de la LBC-NVK, la CNE-GNC.

³⁸ In 1997, two of the four unions representing workers in the sector campaigned strongly for a reduction in working time to 32 hours in order to safeguard, and assist in the creation of jobs. They asked for this reduction to 32 hours to be carried out over a period of six years without loss of pay to recruit 1,700 people in open-ended contracts. They asked the company that the BEF 30.4 billion profit should be used to create more jobs. (Ecotec, 2001, "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment, A Final Report to the European Commission", ECOTEC Research & Consulting Limited, Birmingham, p. 24).

³⁹ CRISP (2000), n° 1695, p. 36.

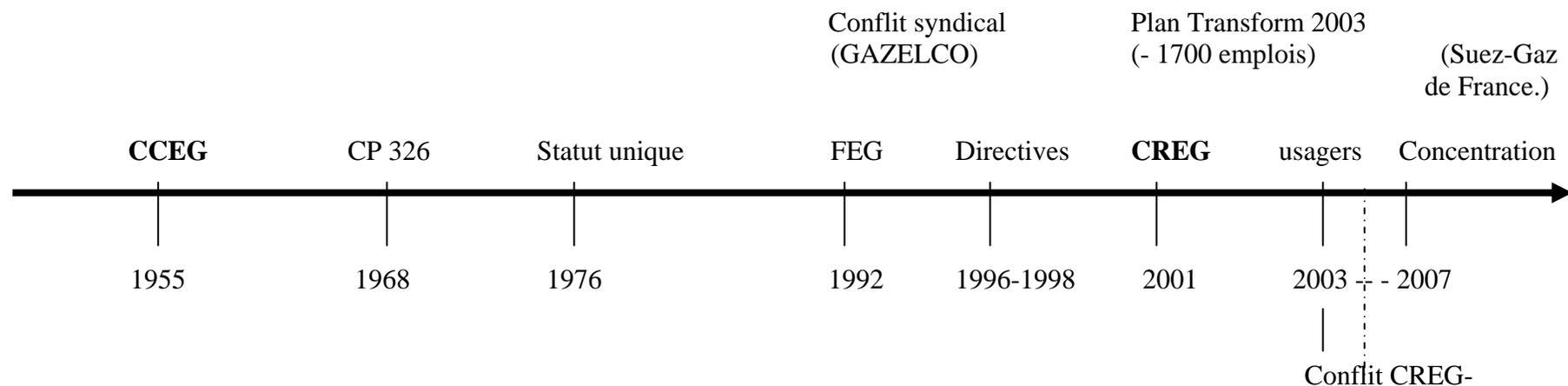
⁴⁰ Avec l'évolution de l'emploi dans le secteur, la CSC Electricité et Gaz a perdu de nombreux affiliés et même la Centrale professionnelle à laquelle elle est affiliée doit aujourd'hui envisager un « accroissement d'échelle », c'est-à-dire une fusion entre la CSC-Bâtiment et Industrie et la CSC Energie Chimie. La CSC Bâtiment Industrie résultant déjà elle-même de plusieurs fusions en cascade de secteurs d'activité comme les carrières, le verre, le ciment, etc. Par contre, la tertiarisation de l'économie durant les années 80 a favorisé un l'accroissement du nombre des affiliés de la CNE qui est la Centrale la plus puissante de sa Confédération.

concevoir face à la reconfiguration du secteur et comment elles étaient en mesure de se justifier en fonction d'interprétations concurrentes des évolutions de la concertation par les différents interlocuteurs sociaux. Dans ce contexte, l'unité d'action syndicale était compromise et ne pourrait se reconstruire qu'au prix d'un nouveau repositionnement collectif.

c. Tableau de synthèses des moments clés de l'autoperception de l'action collective

c. Tableau de synthèses des moments clés de l'autoperception de l'action collective

Nous proposons de résumer les différents moments-clés de l'autoperception du positionnement syndical en les plaçant sur une ligne du temps.



Electrabel

2“

2005 “Pax Electrica

(Entre le gouvernement
federal belge et le groupe
Suez)

© Marc Maesschalck 2008,

Source:

SYNTHESIS REPORT 2

REFLEXIVE GOVERNANCE: SOME CLARIFICATIONS AND AN EXTENSION AND DEEPENING OF THE FOURTH (GENETIC) APPROACH

J. Lenoble and M. Maesschalck, Centre de Philosophie du Droit - UCLouvain, 2007.

Chapitre 2 : Critique des interprétations admises.

Une fois reconstruit l'historique des positionnements collectifs et la crise de l'unité d'action à laquelle aboutit la reconfiguration du secteur, notre analyse a pu se concentrer sur les interprétations concurrentes de cette situation de crise et de ses enjeux possible.

De fait, face à cette évolution du dialogue social, notre question n'était pas l'analyse des transformations du modèle régulateur en œuvre dans le secteur, mais l'analyse des diverses approches possibles sur la base desquelles les acteurs participants à cette action collective ont tenté de redéfinir leurs stratégies de positionnement. Ils ont certes agi dans le cadre de nouvelles contraintes d'action collective auxquelles les confrontaient les transformations du modèle régulateur, mais ils ont produit différentes voies possibles d'interprétations de leurs propres capacités d'action, de leurs missions et de leurs relations avec leur environnement social. Pour mettre en évidence ces tensions internes, notre méthode consistait à cerner la manière dont parvenait à se reconstruire dans ce cadre contraint la question de l'unité d'action et comment des perspectives de dépassement des blocages de cette unité étaient envisagées. Il fallait donc dans l'analyse :

- A. Ne pas sacrifier trop rapidement la question de l'unité d'action
- B. Ne pas chercher uniquement les blocages de l'unité d'action dans une seule direction

Deux voies d'interprétation ont ainsi été identifiées. Elles confirmaient en même temps la représentation des blocages qui existaient entre deux visions opposées de l'action collective dans le secteur de l'électricité (cf. plus haut, 1.2.b). Elles concernaient en particulier la forme de collaboration à mener avec les autres acteurs impliqués: il s'agissait soit de maintenir des avantages devenus de plus en plus minoritaires pour sauvegarder la plus-value du secteur ; soit de repositionner l'action en fonction des nouvelles règles du jeu, environnementales par exemple, c'est-à-dire d'apprendre un nouveau rôle. Le blocage qui était apparu dès avant la libéralisation du secteur a donc continué à diviser les stratégies syndicales dans le cadre de la libéralisation.

2.1 Quelle unité d'action pour le syndicat dans ce contexte ?

Deux interprétations concurrentes des enjeux du repositionnement syndical face à la reconfiguration du secteur pouvaient ainsi être distinguées :

- a. Interprétation 1** : le pragmatisme syndical, c'est s'adapter en revenant au cœur de son action et de sa légitimité : l'emploi et le salaire

En fonction des plans successifs de restructuration du secteur (tels que proposés dans le sous-secteur de la production) et de l'opportunisme des nouveaux entrants cherchant à sortir du cadre des conventions paritaires existantes (pratique dite du « shopping social » pratiquée essentiellement dans le sous-secteur des entreprises de distribution), les organisations syndicales n'ont eu d'autres choix que d'adopter une stratégie de défense de l'emploi et de maintien des salaires. Ainsi, les deux organisations syndicales (Gazelco et CNE) qui se démarquaient en 2001 de la culture co-gestionnaire des trois autres (alliées au sein de la

Fédération syndicale des électriciens et gaziers) ont fini par négocier prioritairement sur un enjeu salarial et ont été amenées à signer, en 2004, une convention de programmation sociale qui jouait sur l'aménagement de la fin de carrière dans la perspective co-gestionnaire du secteur⁴¹.

C'est donc en développant des aptitudes à la comparaison, à l'évaluation des risques et à la prospective institutionnelle, que les acteurs syndicaux en sont revenus à une attitude plus collaborative. Ils ont appris, de manière *experimentaliste*, à tirer parti de la nouvelle donne et se sont inscrits dans des processus de résolution de problème, de manière à éviter un détricottage complet des avantages statutaires et salariaux acquis. Il était donc possible de sauvegarder partiellement le cadre d'entente co-gestionnaire qui avait fait les beaux jours du secteur et de refonder une unité d'action collective sur cette base.

Dans cette optique, les organisations devaient également agir par le biais de la CREG pour appuyer des mesures contre le manque de concurrence dans le secteur et le déficit de transparence pour les consommateurs. Elles devaient en outre se positionner plus strictement sur les exigences d'une politique de développement durable dans le secteur énergétique. La participation à des négociations relatives à l'application des obligations de service public et de service universel, de contrôle des prix et de sécurité de politique énergétique pouvait ainsi être réinterprétées selon le cadre générique d'un renouvellement de l'engagement à l'égard des performances sociales du secteur. C'est dans ce sens, pensons-nous, qu'il faut lire l'appel de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP), selon laquelle l'approche de la Commission sur la libéralisation du marché de l'énergie « ne répond pas au besoin d'une politique énergétique renforçant l'indépendance et se concentrant sur le développement durable ».

Le secrétaire général de la FSESP, Jan Willem Goudriaan, indique que "des problèmes sérieux comme la perte d'emplois (300 000 au cours des 10 dernières années), le manque de personnel qualifié ou l'impact de la concurrence sur les utilisateurs vulnérables ne sont pas traités. Accroître la concurrence ne permettra pas d'augmenter les investissements dans un secteur qui a besoin d'un cadre très stable, et non d'une politique avec un effet yoyo, mais entraînera une hausse des prix et aura des répercussions sérieuses sur l'ensemble des utilisateurs"⁴².

Selon ce cadre interprétatif, les organisations syndicales seraient encore en mesure de reconduire un positionnement de type industriel dans la nouvelle donne créée par la libéralisation du secteur : elles devraient ainsi se concentrer sur la qualité de l'emploi et son rôle dans le maintien de la compétitivité dans le secteur, tout en défendant un développement stable du secteur supposé profitable tout autant aux travailleurs qu'aux utilisateurs.

⁴¹ Elles ont aussi été amenées à dénoncer, notamment, la stratégie de *outsourcing* d'Electrabel visant à « faire basculer » des services de l'entreprise de la Commission Paritaire 326 – qui est la commission propre au secteur des entreprises électriques et gazières - vers la Commission Paritaire 218 (Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés). Selon <http://www.euractiv.fr/print-version/dossier/liberalisation-marches-gaz-electricite>, article "Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité", posté le 01.05.2007.

⁴² Selon <http://www.euractiv.fr/print-version/dossier/liberalisation-marches-gaz-electricite>, article "Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité", posté le 01.05.2007.

“Les syndicats construisent leur positionnement en se considérant comme moteurs de l’intérêt social majoritaire” (ils sont « other regarding » selon Offe⁴³)

Ils promeuvent ainsi un “engagement conséquentiel” en faveur de l’intérêt général.

b. Interprétation 2 : le pragmatisme syndical consiste plutôt à tester les règles du jeu pour obtenir de nouvelles garanties de contrôle pour les travailleurs (*reframing*)

A cette approche industrielle de l’action syndicale, supposant une routine d’adaptation qui consiste à reproduire un cadre pratique historiquement acquis et basé sur les actions défensives à l’égard de l’emploi, une autre approche du repositionnement syndical a tenté de s’imposer.

Selon elle, ce qu’ont refusé fondamentalement Gazelco et la CNE c’était le passage à un nouveau mode de gestion axé sur le contrôle des compétences et dont la conséquence était la mise en place d’un système de primes salariales liées au mérite (type « merit-rating ») qui devait s’appliquer au personnel engagé après le 1^{er} janvier 2002. Selon GAZELCO et la CNE, cette nouvelle disposition allait entraîner des disparités salariales entre anciens et nouveaux statuts allant jusqu’à 30%. Elle mettait dès lors en cause la cohésion sociale du secteur, le rendant plus fragile pour se réorganiser comme secteur capable d’assumer de nouvelles exigences de service public et de service universel.

Ainsi, la source majeure du conflit dont les conséquences apparentes étaient d’ordre salarial portait sur un autre type d’enjeu qui déplaçait la question de l’emploi et des salaires vers celle de la sortie du cadre co-gestionnaire du secteur, sortie sensible notamment sur les conditions de négociation des barèmes. Il apparaît dans cette perspective que les positions fortes prises par cette ligne syndicale entre 2001 et 2007 doivent plutôt être interprétées comme des épreuves critiques liées au contrôle des nouvelles règles du jeu en fonction des conditions de travail et de la qualité du service fourni par le secteur.

C’est dans cette perspective qu’il faudrait interpréter le conflit autour des commissions paritaires et des conventions collectives de travail. Ce dernier ne s’est pas limité aux questions de statut lié à la Commission Paritaire 218. Gazelco et la CNE ont aussi dénoncé chez Electrabel un détournement du cadre légal de la Convention Collective du Travail N° 72 (portant sur le stress au travail), car des notions étrangères au bien-être au travail devenaient

⁴³ OFFE C. (2003), „The European Model of „social“ Capitalism: Can It Survive European Integration?“, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, n° 3, pp. 437-469, p. 444. Cette conception classique est bien exprimée aussi par Peter Colley dans *Reforming Energy, Sustainable Futures and Global Labours*, une étude réalisée pour l’International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers’ Unions (ICEM) en 1996-1997 (Pluto Press, London/Chicago, 1997). Selon Colley, “Trade Unions are an essential part of political democratic processes and a fundamental part of making business accountable for the social implications of its actions” (p. 132). L’un des défis majeurs pour l’action syndicale est en conséquence “to ensure that today’s energy industries are contributing to the long term economic and environmental well-being of the communities” (*ibid.*).

objet d'évaluation comme le comportement asocial, la mobilité, l'évaluation de ses collègues de travail, etc.⁴⁴

Dans les deux cas, même s'il s'agissait de salaire et de statut, l'enjeu était plutôt de redéfinir des épreuves critiques permettant de contrôler le cadre de coopération dans le secteur en fonction de questions portant sur la qualité de vie et la sécurité au travail.

Une telle interprétation mobilise un autre modèle d'apprentissage en arrière-plan des conditions du repositionnement syndical. Selon cette optique, le repositionnement d'une unité d'action collective ne dépendrait pas de la répétition d'une routine, mais proviendrait d'abord d'une opération réflexive susceptible d'interroger la représentation des cadres d'action dans lesquels se réalisent les stratégies de positionnement. Cette opération réflexive consiste à remettre en question les mécanismes habituels de négociation pour faire apparaître leur instrumentalisation en fonction d'objectifs plus généraux de reconfiguration du secteur qui n'étaient pas quant à eux directement accessibles à la négociation. Il fallait donc parvenir à recréer un cadre de négociation, même au prix d'un blocage de celle-ci par rapport aux anciens enjeux, de manière à définir de nouveaux enjeux capables de concerner réellement le développement du secteur. Dans ce cas, il faut réapprendre à devenir un acteur efficace dans le développement du secteur ; l'identité d'action doit se reconstruire en fonction de nouveaux enjeux.

“Les syndicats doivent repositionner leur rôle par rapport à l'intérêt majoritaire. L'intérêt de chacune des parties concernées n'est plus rencontré au mieux par les contraintes des réglementations liées au statut”

Différents intérêts doivent être traduits dans de nouvelles identités d'action collective et exprimés dans de nouveaux cadres de positionnement commun (*reframing*).

2.2 Une troisième interprétation ? Pratique d'une interpellation

Pour saisir l'enjeu de cette situation, il nous semble que la seule mobilisation des deux types d'apprentissage relevés reste encore insuffisante. La deuxième interprétation indique certes un problème de type identitaire, mais sans tirer toutes les conséquences de celui-ci, notamment du côté de la tension existante avec la première interprétation. C'est justement la co-existence des deux interprétations et, concrètement de deux stratégies concurrents, qui indique au mieux la crise identitaire traversée par les organisations syndicales et la difficulté à travailler spécifiquement celle-ci comme un élément des enjeux de repositionnements plutôt que comme un simple symptôme de choix stratégiques opposés, en fonction d'intérêts divergents.

Un point commun des différentes interprétations est donc qu'elles minimisent les effets plus radicaux d'une crise identitaire de l'action collective. Pourtant, celle-ci se manifeste aussi en

⁴⁴ Tribune Gazelco du 23/02/2004.

permanence dans les positionnements syndicaux mobilisant la référence aux usagers et à un ensemble d'exigences de marché comme la transparence et la qualité du service, qui ne concernent pas directement leurs missions de représentation des travailleurs. La limite interne des deux premières interprétations est qu'elles manquent cette transformation identitaire fondamentale qui est à la base des processus d'action collective qu'elles tentent pourtant de comprendre. Comment interpréter de leur point de vue les références à la qualité de vie et au développement durable en fonction d'un tiers parti par rapport à la relation de travail ? Ces références sont indicatives d'une recherche d'identité d'acteur face à la reconfiguration du secteur qui dépasse la simple répétition d'une routine ou un recadrage des enjeux de négociations collectives. On retrouve cette recherche identitaire dans les préoccupations affichées régulièrement à l'égard des dispositions prises vis-à-vis des usagers plus vulnérables ou vis-à-vis des intérêts des gestionnaires de réseau strictement public.

Notre méthode a donc consisté à travailler la possibilité d'un basculement du conflit des interprétations en reconstruisant une troisième interprétation, également présente, régulièrement activée, mais jamais constituée en front systématique comme un enjeu de première ligne. L'idée était alors, au plan d'une genèse dans le processus d'intervention sociale, d'interpeller les acteurs à préciser leur position par rapport à cette troisième interprétation possible.

Interprétation 3 : le pragmatisme syndical consiste aussi à tirer parti des contradictions pour construire une nouvelle identité d'action en identifiant des alliés potentiels.

Tant dans la littérature syndicale interne que dans les propos tenus par les acteurs rencontrés en entrevue et en formation-recherche, une troisième interprétation du repositionnement syndical est régulièrement mobilisée, sans pour autant être systématiquement élaborée sous la forme d'une priorité constitutive d'une nouvelle identité d'action. Selon cette interprétation, si le blocage a perduré entre les deux cultures syndicales comme l'attestent les élections sociales de 2004 et si le refus des orientations en gestion du personnel de 2001 est resté toujours aussi vif dans les termes de la convention collective de 2007, c'est parce que s'y jouait un repositionnement identitaire capital pour les acteurs concernés et qu'ils cherchaient à l'inscrire dans leurs modes de négociation⁴⁵. Pour qu'un rapport de force puisse à nouveau fonctionner, il fallait trouver une nouvelle légitimité sociale, une légitimité aussi forte que celle que pouvait donner l'Etat comme garant de la mission de service public. Dans la nouvelle donne, peut-être que celui qui serait en mesure d'apporter une telle légitimité ce serait l'utilisateur rendu vulnérable par la gestion libéralisée du secteur.

Dans le passé, l'intérêt de l'utilisateur a clairement été subordonné à celui des travailleurs du secteur. C'est le nœud du blocage entre les deux cultures syndicales repérées plus haut : la place accordée à l'intérêt des usagers par rapport aux intérêts sectoriels et statutaires des travailleurs. Le blocage entre organisations syndicales participerait donc aussi d'un blocage plus fondamental concernant la solidarité possible entre les intérêts des usagers et ceux des

⁴⁵Manifestation toujours actuelle du blocage en terme d'identité d'action collective : le jeudi 18 octobre 2007, la Commission Paritaire Plénière du Gaz et Electricité (C.P. 326) s'est réunie sous la Présidence de M. Marc DESMET. Les organisations syndicales ont rapporté leur résultat :

- GAZELCO – FGTB : 68 % de NON.
- CNE – CSC : plus de 67 % de NON.
- CGSLB : NON.
- CSC Energie : 55 % de OUI .

travailleurs. C'est ce blocage plus fondamental qui se rejouerait aujourd'hui encore dans les discussions sur les limitations du droit de grève par la mise en place d'un service minimum.

Dans les conflits qui ont opposé les syndicats et la direction d'Electrabel depuis 2001, les syndicats ont évité, de leur propre chef, de recourir à des perturbations dans la continuité du service au sein du secteur. Ils ont ainsi pris en considération l'intérêt des usagers dans leurs actions. De manière plus générale, dans la plupart des prises de position syndicale, on trouve des références immédiates à l'intérêt des consommateurs à travers des questions comme la garantie de fourniture pour chaque vendeur, l'électricité verte, la mise en œuvre du service universel, la question des clients les plus faibles, etc.

Ce qui entrerait en jeu plus fondamentalement, ce serait, dans toutes les structures syndicales impliquées, l'apprentissage d'un repositionnement identitaire par rapport à la nouvelle donne. Une voie envisagée est qu'il faudrait regagner une certaine légitimité par une proximité nouvelle à l'égard des usagers.

Chapitre 3 : Le basculement. Interroger la fonction pratique de l'utilisateur

Sur la base d'une telle hypothèse interprétative et en tenant compte d'un ensemble d'occurrences bien réelles de tentative de positionnement allant dans cette direction, l'intervention formative qui soutient les analyses produites jusqu'ici pouvait passer à une nouvelle phase et tenter d'explorer plus systématiquement cette option de repositionnement.

La question à débattre était dans ce cadre d'essayer d'évaluer si la fonction tiers de l'utilisateur pouvait constituer une opportunité à saisir pour un repositionnement de l'identité d'action syndicale. Il s'agissait donc de recourir à la troisième interprétation du repositionnement syndical pour la retravailler spécifiquement sur le plan du défi identitaire qui la sous-tend et tenter de comprendre la manière dont il était possible de traiter syndical de cet intérêt tiers propre au destinataire final de l'activité, le client-utilisateur.

3.1 Le basculement vers la question de l'identité d'action

Dans le cas qui nous occupe, il est assez significatif de reprendre cette question de l'identité des d'action en fonction des analyses du secteur qui étaient avancées par l'Organisation International du Travail en 1999⁴⁶, à la lumière des premières expériences de libéralisation. L'OIT identifiait en première ligne les principaux apprentissages défensifs, à savoir l'adaptation à de nouvelles stratégies salariales et, plus spécifiquement dans le secteur des nouvelles entreprises de distribution, l'adaptation à une forte exigence de flexibilisation dans les conditions de travail. En deuxième ligne, l'OIT identifiait également des apprentissages collaboratifs qui résulteraient de la nécessité de créer un nouveau cadre de coopération entre organisations de travailleur et entreprises du secteur pour assurer la protection des travailleurs dans le développement de nouvelles branches d'activité autonome et parvenir à reprendre l'initiative d'un dialogue social dans un processus où le patronat aura dû affirmer sa position de « principal » (telle que définie par la théorie économique principal-agent) face aux pouvoirs publics. C'est toutefois dans un point différent du dialogue social que l'OIT notait qu'il faudrait aussi tenir compte à l'avenir d'une sorte de troisième ligne⁴⁷. Celle-ci pourrait être constituée par un nouvel acteur entrant, à savoir les consommateurs, lesquels étaient porteurs d'attentes normatives spécifiques en termes d'obligation de service public et de garantie de service universel. Aucune articulation explicite n'existait entre cette troisième ligne et les deux premières, même si elle semblait pouvoir potentiellement modifier la donne du dialogue social et de la régulation dans le secteur.

Dans le cadre des apprentissages défensifs et collaboratifs – correspondant aux deux lignes interprétatives que nous avons identifiées –, une telle adaptation consistait essentiellement à retrouver par des actions relatives au prix et à la stabilité du secteur la légitimité d'un leader dans la société civile. Il s'agissait de donner aux usagers des garanties leur rendant confiance dans une action collective soucieuse de son impact progressif et indirect sur le bien-être général à travers ses revendications sur les conditions de travail. Il serait ainsi possible de restaurer cette perception des grandes organisations syndicales comme plus attentives aux conséquences de leurs demandes et de leurs stratégies sur les prévisions d'emploi en général

⁴⁶ OIT, *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, Genève, 1999, p. 101-103.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 103-104

et sur la croissance que sur le taux d'inflation et sur la compétitivité de leurs entreprises. Bref, des acteurs collectifs, selon l'expression de Offe, « more readily "other regarding" than company unions »⁴⁸. Toujours selon Offe,

« If there is anything distinctive about the "European" model of capitalism, it is the insight, congealed in a myriad of economic institutions and regulatory arrangements, that the interest of "all of us" will be served if the pursuit of the interest of "each of us" is to some extent constrained by categorical status rights »⁴⁹.

La question était donc, dans un tel cadre, de savoir quelles actions mener pour compenser la fragmentation du secteur électrique et la multiplication des régimes normatifs de manière à reconstruire un rapport de force favorable aux acteurs collectifs qui agissaient sur la base des mécanismes conventionnels de concertation sociale⁵⁰. L'utilisateur est alors perçu comme un élément stable dans la transformation du secteur auquel il faudrait s'allier pour relancer un leadership contesté.

3.2 L'opportunité du citoyen-consommateur dans la recomposition des rapports de force.

Selon la troisième interprétation, il y va de tout autre chose dans les recherches d'alliance avec les utilisateurs-consommateurs. Les organisations syndicales sont en effet amenées à prendre en considération les conditions d'action collective dans une logique exactement inverse à celle qui avait construit précédemment leur légitimité dans un capitalisme de concertation sociale : selon la nouvelle logique à intégrer c'est une meilleure régulation du service au citoyen-consommateur qui devrait désormais être la voie obligée pour amener de meilleures conditions de travail. Un tel modèle change complètement l'image reçue de l'action collective syndicale dans le contexte d'un système de capitalisme social. Plutôt que d'attendre les effets indirects sur le bien-être global d'une action sur les conditions de travail, une autre voie consiste à chercher des actions à effets directs sur la qualité de l'offre de services de manière à obtenir des effets indirects sur les conditions de travail. Ce changement d'orientation stratégique est un point aveugle des analyses menées en termes d'adaptation stratégiques des pratiques ou de révision des croyances telle que les présupposent les deux premières interprétations identifiées.

Un exemple particulièrement parlant est l'opposition au plan de restructuration de la SPE-Luminus⁵¹. Plutôt que d'axer les arguments sur les pertes d'emploi, les organisations

⁴⁸ OFFE C. (2003), „The European Model of „social“ Capitalism: Can It Survive European Integration?“, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, n° 3, pp. 437-469, p. 444.

⁴⁹ OFFE (2003), p. 444.

⁵⁰ OFFE (2003), p. 463.

⁵¹ « SPE-Luminus produit de l'électricité verte au départ

- des centrales hydrauliques situées sur la Meuse

- des parcs éoliens

- des unités de co-génération.

Cette production d'énergie renouvelable permet d'éviter la production d'au moins 110.000 tonnes de CO² par an dans l'atmosphère » (déclaration du 15 mars 2007).

syndicales sont parties du rôle de ces infrastructures dans l'accès à l'énergie verte⁵². Selon cette position,

« le personnel de SPE-Luminus ne veut pas de la logique exclusivement financière. Il souhaite assurer pleinement la mission qui lui a été confiée et qu'il réalise avec professionnalisme depuis plusieurs décennies. Cette mission s'inscrit pleinement dans les objectifs du protocole de KYOTO »⁵³.

Dans ce cas, il s'agit clairement de positionner l'action syndicale en association avec les intérêts des usagers et de l'ensemble des citoyens.

Un autre exemple est donné par les actions menées pour dénoncer les risques liés aux activités de sous-traitance ainsi qu'aux emplois intérimaires pour la sécurité et la fiabilité du secteur en termes de service. On trouve notamment, dans une critique de la politique de recrutement au sein du call-center de la SPE, les remarques suivantes :

« 500.000 clients méritent bien un certain nombre d'emplois à durée indéterminée. Cette structure constitue l'image de marque de SPE et est le premier contact du client avec son fournisseur, le premier élément de la force de vente de SPE ! »⁵⁴.

Il serait aussi possible, selon certains acteurs interrogés, de lire dans cette ligne la tentative des organisations syndicales de s'engager dans une coopérative d'achats groupés affichant explicitement un objectif environnemental⁵⁵ et un objectif d'accessibilité des prix de l'énergie⁵⁶. De ce fait, les organisations syndicales s'inscrivent dans une logique de distribution et retrouvent une position dans la nouvelle donne du secteur⁵⁷.

⁵² « Ce projet de réorganisation, s'il aboutit, aura comme conséquence une diminution de la disponibilité des centrales hydrauliques, et donc une diminution d'au moins 20% de la production d'électricité verte. Ce manque de production, devra inévitablement être compensé par l'utilisation de centrales thermiques et par ce fait, générer le rejet de 20.000 tonnes de CO² en plus » (15 mars 2007).

⁵³ Source : <http://www.spebel.be/oldindex.php?offset=40>.

⁵⁴ 21 mai 2007 (source *ibid.*)

⁵⁵ Il s'agit du service Power4You (www.power4you.be). On lit sur ce site : « L'objectif de la démarche est de fournir, à tous, de l'électricité et du gaz aux meilleures conditions. C'est-à-dire des conditions qui optimisent le prix, la durée du contrat, les conditions de prolongation et de résiliation du contrat, la protection des consommateurs et la qualité environnementale de l'énergie ». Selon l'hebdomadaire *La Libre Belgique*, « Power4You est une société coopérative mise sur pied à l'initiative du Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (Crioc). Les coopérateurs sont une quinzaine d'organisations et d'associations telles que les syndicats (CSC, FGTB, CGSLB), la Ligue des familles, Vie féminine, etc. Il ne faut pas nécessairement être membre de l'une de ces organisations pour souscrire à l'offre de Power4You. On peut s'y inscrire en choisissant comme "intermédiaire" l'une de ces organisations au hasard, sans devoir en faire partie. Le but de Power4You est simple : négocier un contrat de fourniture d'énergie (gaz et électricité) avec un opérateur afin d'obtenir le meilleur prix. Power4You a mis en concurrence plusieurs fournisseurs et c'est Lampiris qui l'a emporté, son offre obtenant le meilleur score au regard du cahier des charges. En quelques jours, Power4You a constaté plus de 170000 visites sur son site Internet ». Cf. également *Le Monde* du 8 septembre 2007 (http://www.lalibre.be/article.phtml?id=904&subid=1087&art_id=370742).

⁵⁶ La Confédération Européenne des Syndicats avait d'ailleurs affirmé comme prioritaires de son point de vue dans la politique énergétique tout autant la suppression des inégalités sociales liées à l'accès inégal aux services fournis par l'énergie que la lutte contre le réchauffement du climat généré par l'usage intensif des énergies fossiles. Elle estime qu'un moyen pour y parvenir doit être le renforcement de la maîtrise publique et démocratique de l'énergie.

⁵⁷ Certes, elles se retrouvent ainsi potentiellement sur une nouvelle ligne de fracture où pourrait apparaître un conflit d'intérêt. Mais le choix d'une position liée au développement durable pourrait aussi constituer un apprentissage institutionnel intéressant à mieux fixer pour dépasser le potentiel conflit d'intérêt, peut-être en

Dans le passé, l'intérêt de l'utilisateur a clairement été subordonné à celui des travailleurs du secteur. Le nouveau positionnement devrait dépasser ce blocage. Il ne s'agit pas bien entendu d'un simple renversement de logique puisque les termes en présence ne sont pas les mêmes. Mais il s'agit d'indiquer qu'il y a une corrélation différente entre des termes différents. Si l'intérêt du citoyen usager est subordonné à l'action du syndicat de service public traditionnel, il s'agit ici d'associer la défense des intérêts du citoyen-consommateur des services à l'intérêt du travailleur des services libéralisés. Le défi serait alors de traduire des enjeux décisifs de politique énergétique, de service universel et de libre choix sur le marché, en des enjeux d'organisation du travail qui fait de l'organisation syndicale un point de passage obligé dans les processus de prise de décision.

Ainsi, accroître les garanties de services universels ou de liberté de choix dans des conditions de concurrence loyale, défendre une politique énergétique cohérente par rapport aux enjeux de développement durable et par rapport aux contraintes environnementales ne peut se faire qu'en mettant de l'avant les intérêts du public avant ceux du travail, même si, par exemple, le maintien de l'activité des centrales nucléaires représente un intérêt non négligeable pour les travailleurs du secteur. Reste que pour mettre en œuvre un tel positionnement, il faut aussi des alliances nouvelles et donc être capable de dépasser des clivages imposés tant par l'histoire que par les réformes.

Au sein des organisations syndicales concernées, cette tentative de déplacement identitaire et téléologique en vue d'associer l'intérêt des usagers s'est marquée d'abord au plan de la communication interne (notamment par le biais de campagnes d'information prenant le point de vue de l'utilisateur face à la libéralisation), puis au sein de la construction interne des positionnements pour les négociations collectives, en intégrant, dans les motifs de mobilisation et dans les contenus d'actions revendicatives, des priorités relatives aux intérêts des usagers. Enfin, le déplacement identitaire s'est concrétisé aussi dans des actions publiques créant des liens directs avec des plates-formes de revendications citoyennes sur les exigences de service propres au secteur. Il est ainsi devenu possible d'identifier un ensemble de priorités communes réunissant travailleurs du secteur et consommateurs, telles que :

- l'exigence d'un contrôle des prix et d'une juste redistribution des gains de productivité réalisés sur l'ensemble des tarifs ;
- l'exigence de garantie de continuité du service et d'une politique visant l'équité de traitement dans l'approvisionnement ;
- l'exigence d'un accès suffisant et attractif à l'électricité verte ;
- l'exigence du respect des règles d'ouverture du marché garantissant l'information et la liberté des consommateurs ;
- l'exigence de mesures adaptées en faveur des consommateurs les plus faibles ;
- etc.

élargissant plus radicalement l'approche coopérative qui est à la base de l'initiative et qui manque actuellement de publicité. A ce moment là, l'utilisateur serait clairement identifié comme un partenaire. Ce repositionnement pourrait être indicatif pour des conditions mieux adaptées de régulation de l'option de développement durable dans la réforme du secteur.

3.3 Intérêt identitaire et ambiguïtés de la fonction pratique de l'utilisateur

Cette lecture identitaire possède un effet d'entraînement incontestable dans la mesure où la mise en évidence d'une nouvelle logique d'action possible permet de dépasser le blocage de repositionnement alimenté par les deux interprétations concurrentes. On observerait donc un avantage de médiation dans le rôle d'extériorité imputé à l'intérêt d'un tiers-acteur posé en allié potentiel.

Ainsi, dans la situation de blocage des stratégies syndicales antagoniques, il semblait nécessaire d'opposer les pratiques de concertation de l'option co-gestionnaire et les pratiques privilégiant la défense du service public et l'intérêt des consommateurs. L'opposition se traduisait jusque dans les conventions collectives de travail par des dissensions entre la logique salariale du mérite et la logique de l'emploi passant notamment par la défense des plans de fin de carrière. En se déplaçant vers une logique d'action nouvelle, les organisations bloquées dans une attitude d'apparence plus contestataire⁵⁸ pourraient désormais décliner d'une autre manière une logique collaborative dans le secteur sans pour autant abandonner l'élément décisif qui était à la base de leur positionnement, à savoir la défense de l'intérêt général porté par les exigences de service public. Elles seraient donc en mesure de redéfinir leur positionnement en associant leur logique de service et d'emploi à une logique de développement durable adoptée par les autres organisations. Une base de réconciliation pourrait ainsi se définir selon laquelle le développement durable du secteur ne serait qu'un aspect particulier d'un engagement plus large à l'égard de la société qui passe non seulement par le développement durable, mais également par une maîtrise des coûts, par l'accessibilité de l'électricité verte et par des standards de service universel capables de protéger l'ensemble des citoyens.

Cependant, il faut bien constater aussi les limites d'une telle perspective consistant pour l'essentiel à mettre en miroir la fonction d'utilisateur pour régler un déficit interne d'adaptation des modes d'apprentissages en lien aux identités d'action. Si l'utilisateur se voit ainsi doté d'une fonction pratique (et quasi heuristique) extrêmement féconde, c'est aussi à un certain prix. C'est de fait sans que la structure organisationnelle de l'appareil syndical ne tente véritablement de définir les conditions d'une telle adaptation de son unité d'action, par exemple en créant de nouvelles formes de contact avec les acteurs concernés de la société civile. Au contraire, on observe aujourd'hui au sein des organisations une cassure entre l'expérience des risques de terrain liées à la libéralisation en termes de sécurité générale du réseau et en termes d'accès à la fourniture pour les usagers faibles d'un côté et, de l'autre, les questions macro-économiques de régulation des prix et des stratégies de réserve. La mise en miroir risque même dans ce cas d'occulter les déficits internes qui expliquent les difficultés de repositionnement du point de vue de l'unité d'action des organisations syndicales.

De ce point de vue, plusieurs contradictions sont à relever par rapport à l'image d'un syndicalisme tentant de produire un nouveau type de légitimation de son leadership dans la société civile par rapport aux enjeux de l'électricité. Ainsi, l'idée de la culture co-gestionnaire selon laquelle les intérêts des usagers sont subordonnés à ceux du développement économique du secteur persiste dans la donne actuelle à travers la croyance que l'évolution du secteur vers une meilleure rentabilité et compétitivité internationale dans un marché libéralisé profitera à

⁵⁸ C'est-à-dire celles soucieuses d'une stratégie syndicale qui intègre les obligations de service public et les exigences de service universel.

terme au consommateur particulier. De la même manière, l'idée que l'impact de la segmentation du secteur (avec les questions de réorganisation des relations de travail qu'il entraîne) peut être séparée de l'intérêt public lié à ces activités (comme l'accès à l'énergie verte ou la sécurité d'approvisionnement) constitue une manière de bloquer un débat ouvert sur la responsabilité sociale des entreprises dans un cadre d'obligation de service public et d'exigence de service universel.

Mêmes les apprentissages réalisés en visant à redéfinir le cadre de la coopération dans le secteur en termes de développement durable et de responsabilité sociale des entreprises restent déconnectés d'une possible mise en interaction avec les intérêts d'autres acteurs concernés et risquent éventuellement d'en venir à s'opposer partiellement, dans la pratique, à d'autres approches formulées en termes de service public ou de service universel.

Les blocages du passé n'ayant pas été dépassés sur le plan génétique d'une autotransformation identitaire, ils risquent bien de rendre inopérantes les tentatives de repositionnement et de prolonger des conflits entre acteurs, là où l'on gagnerait à les dépasser.

Chapitre 4 : Plus-value d'une approche génétique : Sortir du miroir ou les conditions d'un repositionnement

C'est ce travail sur la troisième interprétation et la critique progressive de la mise en miroir du rôle de l'utilisateur – illusoire si elle ne répond pas au préalable à une transformation identitaire motivée par des déficits internes – qui rend possible le passage par une phase plus spécifique d'interpellation et de mise en question critique des conditions de repositionnement.

Ce que risque d'occulter la mise en miroir de l'utilisateur c'est ni plus ni moins que la crise du positionnement syndical. Si la question n'est que de prendre en compte l'intérêt d'un tiers en adaptant des stratégies de leadership social, il semble alors que l'unité d'action syndicale demeure en soi évidente et est déjà en mesure de se déplacer. Elle n'aurait alors été perturbée que par un facteur extérieur, la réforme du secteur, mais qui n'a pas remis fondamentalement en question son « pouvoir-faire ». Une telle absence de remise en question est palpable sur des dossiers plus sensibles comme celui de la sortie du nucléaire qui pourrait être exclusivement source d'un positionnement syndical en terme de maintien de l'emploi ; c'est le cas aussi de la question du service minimum qui risque toujours de renvoyer dos à dos l'intérêt des travailleurs (droit de grève) et l'intérêt des usagers (accès au service).

L'analyse génétique de ces éléments permet de revenir plus directement aux conditions d'un faire-pouvoir de l'organisation syndicale cohérent avec les visées de service public et d'intérêt des usagers dans le nouveau contexte de ses interventions. Pour les organisations syndicales, l'enjeu ne réside pas d'abord dans la fixation de nouvelles capacités d'action, comme s'il fallait, par exemple, que les services d'étude de ces organisations s'approprient les indicateurs de performance du service universel et élaborent des propositions de recommandations politiques pour leurs dirigeants. Il réside d'abord dans une réponse à des défis internes que la fonction pratique accordée à l'utilisateur révèle à condition de ne pas être considérée elle-même comme une solution, mais plutôt comme un symptôme d'un besoin de transformation qui ne parvient pas à se construire suite aux blocages de la représentation interne.

Ainsi, la perte d'identité du secteur ne se joue pas en définitive sur le plan de la disparition de la fonction sociale attribuée au syndicalisme de service public et donc au plan d'un leadership à retrouver dans la gestion publique du secteur. Elle est plus concrètement sur le plan de la perte d'un pouvoir lié à la co-gestion du secteur et des rentes qui étaient afférentes à ce pouvoir. C'est en même temps la culture patrimoniale de l'action collective qui a été défaite et qui permettait aux travailleurs de se considérer dans leur unité d'action comme des sortes d'actionnaires minoritaires de ce secteur. Cette perte d'une unité d'action se traduit actuellement par des distensions entre les rôles institutionnels internes qui rendent certaines instances traditionnelles de l'action collective de plus en plus difficilement opérationnelles comme les comités de secteur. Ces distensions éloignent aussi différents groupes de travailleurs les uns par rapport aux autres en fonction des différences de statuts et de conditions de travail concrètes. Mais ce sont aussi ces distensions analysées en fonction de la crise d'identité qu'elles manifestent qui peuvent amener les organisations syndicales à se reposer clairement la question de leur rôle et de leur unité d'action dans cette nouvelle donne.

La force de l'analyse génétique est de permettre de discriminer comment un mécanisme de transformation interne de l'identité d'action pourrait se mettre en œuvre et de quelle manière il intervient dans le processus de construction du positionnement organisationnel.

Dans le travail de formation-recherche, cette dimension a été mise en place concrètement par deux questions-clés :

1/ Quels sont les opérateurs de traduction pour le repositionnement de l'organisation syndicale (quels enjeux prioritaires pour se repositionner) ?

2/ Quels sont les sujets privilégiés du repositionnement (quels acteurs demandent une attention urgente dans le processus pour consolider de nouvelles positions) ?

A cette lumière, notre dernier rapport de formation-recherche proposait la conclusion suivante :

C'est l'opposition entre un syndicalisme de rente, plus industriel, et un syndicalisme de service public axé sur les statuts, qui ne tient plus.

A/ La définition même du secteur de l'énergie doit être revue non seulement en fonction des CP concernées, des nouveaux travailleurs embauchés et des nouveaux opérateurs entrants, mais aussi en fonction de l'objet social du secteur. La nature de service public n'est plus acquise. Il faut se battre pour la reconnaissance de bien publics essentiels.

B/ En fonction de cette reconnaissance, il faut également revendiquer un cadre plus efficace de régulation grâce à un rôle renouvelé des instances de régulation des prix (protection des consommateurs finaux), et soutenir les initiatives de participation démocratique dans une gestion durable de l'énergie.

C/ Pour y arriver, il faut veiller à garantir une meilleure indépendance de l'action syndicale et une plus grande proximité aux travailleurs (à leurs besoins).

Les rapports de recherche ont ainsi pu épingle certaines formules-clés qui résultent du travail d'intervention et de l'application de l'analyse génétique. Celles-ci ont déjà valeurs de recommandations par rapport aux organisations et cernent déjà plus concrètement l'effort que demandera la reconstruction d'une unité d'action aujourd'hui en crise.

Selon ce point de vue, il est urgent :

1. de reconstruire une image de l'action syndicale dans le secteur

En première ligne :

<p>Il faut revaloriser le rôle (et les responsabilités) des délégués de terrain, proches des travailleurs de manière à donner un message clair sur la stratégie à l'égard de l'emploi : l'enjeu est de pérenniser les nouveaux emplois, d'améliorer leur statut dans un secteur où les nouveaux opérateurs n'ont pas le passé de négociation syndicale avec un opérateur en contexte quasi monopolistique (Electrabel ; « fin d'une époque »).</p>
--

Sur le plan des instances de la concertation sociale :

Les conditions de la concertation sociale vont continuer à se transformer, ce qui confirme la nécessité de faire évoluer l'identité syndicale aussi, car du côté patronal, les choses vont encore évoluer :

- la scission des fédérations patronales (et donc des interlocuteurs) en régulés et non régulés,
- un rôle non transparent de Electrabel qui continue de diriger le secteur à partir d'une position minoritaire (ex. rapport avec Elia, lieu de réunion CP)
- le rejet en bloc des rapports émanant de la CREG (met en question l'indépendance politique de ces instances)

2. de s'approprier collectivement de nouveaux enjeux

Il faut compter non seulement avec une nouvelle mentalité, mais aussi avec de nouveaux enjeux :

- qu'est-ce qui doit rester ou être redéfini comme service public par rapport à la distribution de l'énergie,
- l'énergie verte,
- le nucléaire,
- la vigilance par rapport à l'évolution des prix sur le marché (ex. compteurs bi-horaires), le manque de transparence sur les offres.

Différents observateurs s'accordent à souligner, dans différents contextes de libéralisation, le rôle positif joué par le dialogue social, tant au plan des anticipations cognitives, qu'au plan des attitudes pro-actives à adopter dans la formation des travailleurs et les nouveaux apprentissages institutionnels à réaliser pour assurer la nouvelle organisation du secteur. Ce rôle s'est vu déforcé en Belgique dans la mesure où la politique « du fait accompli » et l'asymétrie d'information ont conduit les organisations à se réfugier dans un rôle défensif limitant leurs capacités d'apprentissage et d'anticipation. La fixation sur une approche stratégique inclusive de l'emploi (pré-retraite et protection du statut) a conduit à des fractures entre travailleurs et déconnecté partiellement les organisations de leur cohésion avec le terrain. Les questions identitaires soulevées régulièrement par les acteurs rencontrés sont l'expression de ce besoin de repositionnement du rôle du dialogue dans le secteur.

Conclusion

Dans le cas de la recherche Acteurs dans le secteur de l'électricité, la méthode d'investigation suivie a permis de faire apparaître un nouvel enjeu spécifique au positionnement d'acteur : celui du basculement identitaire comme réponse possible aux distensions internes provoquées par les ajustements structurels du secteur.

Dans un premier temps, ce qui retient l'attention dans le secteur en Belgique, ce sont les mécanismes qui encadrent le dialogue social : la concertation sociale au niveau du secteur et au niveau local. Différents enjeux apparaissent d'emblée, comme les coalitions d'acteurs, les modifications statutaires et les réactions défensives face aux stratégies patronales.

Une fois reconstruites ces différentes trajectoires de l'action collective, leurs bifurcations et leurs décantations, leur relecture avec les acteurs concernés fait apparaître de nouveaux enjeux. En effet, le fait même de relire, de se réapproprier des moments passés, objectivés et figés, de fixer des tentatives de positionnement et de repositionnement donne une place plus importante aux différents niveaux d'appréciation de ces expériences. Apparaît alors une division interne de l'acteur collectif qui semble de prime abord « naturelle » ou « normale » dans la mesure où elle résulte de la simple division des tâches sur le plan organisationnel. Mais cette division des tâches a des conséquences bien inattendues. Elle met en évidence des niveaux différents d'action collective dotés de leurs propres perceptions, de leur propre autonomie d'action et de leurs objectifs spécifiques. Avec la division des tâches et les coûts de transaction qu'elle entraîne, ces niveaux ont tendance, dans la pratique, à se cloisonner et à provoquer des asymétries d'information. Mais surtout, ils forment la base d'une fragmentation du positionnement de l'acteur collectif et à terme de son identité d'action. Ce qui devient fondamental pour les uns ne l'est plus forcément pour les autres et inversement. De même pour l'urgence ou, encore, pour les blocages.

Cette fragmentation se marque dans des enjeux concrets et centraux. Là où les uns s'inquiètent de la disparité des statuts et pointent les enjeux de féminisation d'un secteur, les autres s'inquiètent plutôt de la scission interne à un statut entre anciens et nouveaux, vieux et jeunes. Là où les uns voient les rentes d'un fond de formation disparaître, les autres pointent les déficits de formation sur le terrain et un risque sécuritaire accru au travail. Là où les uns mettent en évidence une politique à l'égard des pensions et ses conséquences à terme pour les communes, les autres pensent aux usagers fragiles et au rôle répressif qui incombe désormais aux professionnels sur le terrain.

Ces perspectives ne sont pas opposées ; elles voient simplement les choses de façon différente. Mais la division des tâches et leur cloisonnement ont pour conséquence de ne plus rendre ces perspectives complémentaires comme elles pouvaient l'être dans l'optique d'une simple répartition des tâches. Les perspectives qui se fragmentent et se cloisonnent progressivement risquent de finir par s'ignorer. Leur niveau de traitement ne relève plus d'un choix collectif, mais est conditionné par la nouvelle division du secteur qui vient renforcer le processus d'éloignement et de fragmentation. Résultat : l'acteur fractionné perd son unité de traitement de la situation. Il ne distribue plus les tâches en fonction d'une stratégie commune et centralisée à soumettre à l'épreuve des diverses perspectives, il sépare les tâches pour les adapter au nouveau fractionnement, sans garantie d'un traitement approprié, ne fût-ce qu'en raison de leur déconnexion les unes par rapport aux autres.

Le point de vue d'un acteur externe aide à identifier cette distension interne et à la réfléchir comme telle, d'autant plus si l'acteur externe est lui-même en recherche d'une unité de point de vue sur l'action collective. C'est la raison pour laquelle le travail réflexif a été accompagné par des questions sur l'unité de traitement du secteur du point de vue de différents intérêts, ceux des travailleurs, bien entendu, mais aussi ceux des usagers et, notamment, ceux des usagers faibles.

Ce point de distension est certes à creuser du côté de l'acteur collectif, mais il ne concerne pas que lui. De fait, la division interne des tâches qu'il s'impose résulte directement des mécanismes de gouvernance publique mis en place dans le secteur. La question peut dès lors se poser aussi de savoir quelles sont les conséquences sur cette gouvernance des effets de fractionnement et d'asymétrie d'informations entraînés par la nouvelle configuration du secteur. L'illusion que pourrait créer la référence à des mécanismes multi-niveaux ou à un modèle de subsidiarité masque le vide laissé par la gestion centralisée et concertée du secteur et rend insensibles les mécanismes actuels à des diagnostics dispersés renvoyant à des problèmes vitaux d'interconnexions entre les différents opérateurs. La distension de l'acteur collectif apparaît plutôt dans ce cas comme un miroir potentiel de problèmes présents dans les mécanismes actuels de gouvernance et comme une occasion pour les réfléchir. Le fractionnement de l'acteur collectif pose plus globalement la question des insuffisances sur le plan de la reconstruction nécessaire des rôles dans les mécanismes actuels de gouvernance du secteur.

Sur le plan de l'intervention sociale, la prise en compte de ces deux niveaux problématiques dans la constitution interne des identités d'action est décisive, car ils peuvent être articulés génétiquement pour donner corps à une auto-transformation susceptible de déboucher sur un repositionnement des différents acteurs concernés. L'enjeu de l'intervention devient alors, dans un premier temps, de dépasser l'impuissance partagée résultant de la mise en miroir des distensions subies par les acteurs en fonction de la nouvelle donne institutionnelle. Il est ensuite de chercher une nouvelle manière d'entrer en relation avec les autres pôles concernés par la distension actuelle des rôles anciens. En travaillant à ce basculement, l'intervention peut contribuer à engendrer une nouvelle dynamique d'action collective.

Pour y arriver, il faut soumettre aux acteurs concernés non seulement une analyse de leurs distensions internes, mais aussi leur suggérer l'intérêt de reposer la question de l'unité d'action qui constitue leur identité, tout en tirant parti de ce qui a été élaboré séparément. Il s'agit donc de relancer la voie de la complémentarité pour tester celle-ci sur le plan du système de gouvernance. Ainsi, plutôt que de garder les comités professionnels comme des reliquats d'un système aujourd'hui obsolète, la question devrait être celle de l'unité institutionnelle qui devrait correspondre à de telles entités, tant au plan des employeurs que de la concertation sociale. Ne serait-il pas utile, par exemple, de chercher à constituer des « groupements d'employeurs »⁵⁹ du secteur électrique sur le plan de la responsabilité sociale, de l'emploi et du service aux usagers ? En admettant que ces employeurs relèvent bien de

⁵⁹ L'idée consiste bien ici à donner une portée symbolique beaucoup plus large à ce qui se joue dans les tentatives très spécifiques et locales de groupements d'employeurs. Comme le montrent les analyses du LENTIC, ces expériences permettent de mettre en place de véritables mécanismes d'apprentissage sociaux grâce auxquels des acteurs parviennent à trouver de nouvelles solutions d'emploi et de gestion des ressources du marché du travail, tout en respectant des contraintes d'intérêt public. Il serait possible à notre sens d'extrapoler à partir de ces micro-modèles des nouveaux mécanismes de concertation, permettant d'envisager de nouvelles formes d'organisation du travail plus flexibles, car plus transsectorielles et plus transversales aussi du point de vue des interlocuteurs.

conventions sectorielles différentes et recouvrent des métiers différents dans un même secteur, il serait possible d'envisager des questions transversales de gestion et de développement durable du secteur, en visant aussi à intégrer d'autres acteurs impliqués, notamment dans le domaine de la construction et du bâtiment (électricité éolienne, en particulier). On pourrait alors voir dans les comités renouvelés de nouvelles structures correspondant, chez les travailleurs, aux groupements d'employeurs.

Un tel point de basculement, l'intervention doit le rendre possible et tenter de l'accompagner en gardant l'exigence d'un point de vue unitaire sur l'identité d'action des acteurs collectifs, sans laisser prise au déni des distensions internes. Il s'agit donc bien, dans un premier temps, de rendre réfléchissable ce qui se manque ou s'ignore dans ces distensions, de manière à retrouver, dans un deuxième temps, ce que pourraient apporter de nouvelles formes d'interconnexion des perspectives. L'intervention peut ainsi être la source d'une nouvelle identité, là où précisément la plainte première est celle de la perte d'une identité acquise, ou celle de l'éclatement, voire de la concurrence, dans un secteur auparavant homogène et même à certains égards considéré comme exemplaire. Cet enjeu identitaire est doublement porteur, car il favorise la reprise en main d'une capacité d'initiative dans un secteur où les travailleurs eux-mêmes sont déboussolés et inquiets, tout en étant en même temps la source possible d'un repositionnement revendicatif accessible à d'autres catégories d'acteurs (les usagers par exemple ou l'autorité publique).

C'est cette production identitaire pour soi en lien avec la transformation d'un secteur donné et ouverte au repositionnement d'autres acteurs concernés qui constitue, selon notre approche génétique de la gouvernance, une opération de tercésation. Elle passe par le basculement lié à une intervention mettant en tension les fractures identitaires et les mécanismes de gouvernance en fonction d'une nouvelle unité d'action possible.

En l'état actuel, les comités professionnels maintiennent une forme d'unité d'action syndicale par un mode de coordination horizontale dans un secteur segmenté verticalement par la libéralisation. De plus, ces comités sont déconnectés des lieux de décision du dialogue social même au plan des organisations syndicales. Ils subsistent pour l'instant par l'habitude et faute de mieux. Mais ils sont révélateurs en même temps de l'absence de structures transversales tant au niveau de la concertation sociale qu'au niveau de la gouvernance publique du secteur pour laquelle l'écart de réalité entre opérateurs régulés et non régulés s'accroît de plus en plus, rendant plus difficile la prise en compte d'enjeux communs de développement durable du secteur. L'acteur public gagnerait à encadrer l'évolution des statuts du secteur en favorisant des concertations plus transversales entre employeurs et syndicats relevant de Commission Paritaires différentes. Ces « groupements » permettraient de mieux anticiper les évolutions du secteur sur le plan des conditions de travail (amélioration des nouveaux statuts, besoins de « flexicurité ») et sur le plan de la formation de la main-d'œuvre. Le déficit d'unité d'action d'un des acteurs centraux de l'ancien dispositif d'encadrement est ainsi révélateur plus largement d'une absence d'unité d'action dans la gestion collective des transformations du secteur, unité d'action que les réglementations visant le découpage et la libre concurrence n'ont pas pris en compte comme une partie intégrante du problème du développement d'un secteur tel que l'énergie. Pour « passer d'une logique de restructurations sous contrainte à une logique d'anticipations cognitives »⁶⁰, il faut renforcer le rôle du dialogue social dans

⁶⁰ Dans ce sens, nous suivons l'idée défendue par Jean-François Renucci, Secrétaire général adjoint de l'EMCEF, lorsqu'il tente d'établir un lien entre le déficit de structuration des partenaires sociaux et les capacités collectives d'anticipation des évolutions d'un secteur économique en mutation. Présentation de J.-F. Renucci, « Le dialogue social européen », sur www.etui.org/ (Renucci+The+European+Social+Dialogue+-+FR.ppt)

l'analyse des évolutions sectorielles en s'appuyant sur les différents intérêts des partenaires sociaux concernés.

Remarquons à ce propos que le rapport ECOTEC de 2007 pointait déjà avec clairvoyance les conditions nécessaires à des restructurations socialement responsables : il s'agissait essentiellement d'un processus de concertation sociale ex ante⁶¹ et ex post, inscrit dans le cadre d'un dialogue social dynamique, c'est-à-dire particulièrement vigilant à l'évolution de l'emploi et à l'anticipation de stratégies de reconversion. On peut donc selon ce rapport compter au nombre des bonnes pratiques de restructuration un investissement stratégique dans la reconversion plutôt que de spéculer uniquement, comme ce fut le cas en Belgique, sur l'attractivité de la prépension⁶². Mais de manière plus générale, le rapport comparatif d'ECOTEC confirme l'impact positif d'un dialogue social actif dans l'accompagnement des processus de transformation radicale des structures d'un secteur. Selon l'étude, les cas irlandais et Hollandais fournissent des exemples particulièrement significatifs de l'impact positif d'un accompagnement du processus de libéralisation par un dialogue social anticipatif et engagé dans des propositions d'évaluation⁶³.

Notre étude permet de préciser de telles recommandations sur deux plans. Premièrement, le dialogue social comprend lui-même des exigences d'adaptations propres aux acteurs qu'il mobilise pour que son efficacité soit garantie. Ces conditions d'adaptation doivent donc être prises en compte et ne peuvent se limiter à des questions d'agenda général, à savoir programmer une phase préparatoires de négociations. Il faut aussi que les organisations syndicales puissent construire leur repositionnement dans la nouvelle donne du secteur et redéfinir leurs identités d'action en fonction d'objectifs clairs. L'exemple belge montre que l'existence d'une concertation sociale dynamique dans les secteurs concernés ne rend pas pour autant le dialogue social mobilisable dans une perspective d'accompagnement créatif et anticipatif du changement. Deuxièmement, le dialogue social doit aussi pouvoir lui-même s'adapter et se redéfinir dans ses finalités sociales. Les exemples repris par le rapport ECOTEC en restent à un modèle de syndicalisme industriel essentiellement soucieux du développement durable du secteur. D'autres enjeux apparaissent cependant où le rôle d'accompagnement des organisations syndicales en lien avec les intérêts de la société civile est susceptible de se modifier. Il s'agit notamment de l'électricité verte et des obligations de service publique dans un cadre de concurrence éventuelle des statuts d'emploi dans les entreprises régulées et dans les entreprises non régulées. Les questions d'anticipation cognitive sur les enjeux de sécurité et de formation du personnel ont aussi été pointées. Les cas anglais documenté par MOORE S, THOMSON G., LUTON G. met en évidence le rôle proactif que peuvent jouer les organisations syndicales dans l'apprentissage et la formation

ID, Dialogue social et négociation collective au niveau communautaire, Droit Social, janvier 2008.

⁶¹ Le rapport note ainsi que "a full scale preparatory programme started in Vattenfall, Sweden, already five years before the market opening. The first steps included management of consequences of commercialisation, which itself can have a significant impact on employment levels" (Ecotec 2007, *The employment impact of opening of electricity and gaz markets*, p. 187).

⁶² *Ibid.*, p. 194.

⁶³ "One of the first studies into the effects of liberalisation in electricity sector was undertaken in 2005 by Roland Berger Strategy Consultants as an assignment by the Dutch labour union Abvakabo FNV. Due to these worrying results, Abvakabo FNV put pressure on electricity companies during the collective negotiation round to commission further research. This resulted in a research of the Boston Consulting Group, which was a study commissioned by both the labour unions and employer organisations (WENb, ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak and VMHPN)" (*ibid.*, p. 206)

aux différents niveaux de l'organisation⁶⁴. Dans ce cadre, les organisations syndicales ont de nouveaux rôles à jouer et devraient tenter de reprofiler le dialogue social en fonction des attentes normatives dont elles peuvent être porteuses sur le plan collectif.

⁶⁴ MOORE S, THOMSON G., LUTON G., “ Trade Unions – Obstacles or Facilitators?”, in Gazier B. et Bruggeman Fr. (ed.), *Restructuring Work And Employment In Europe, Managing Change in an Era of Globalisation*, Edward Elgar, 2008, pp. 215-237, p. 236.

Présentation des annexes

Les annexes offrent une vue rétrospective sur la recherche et une information complémentaire plus approfondie en particulier sur la phase finale qui a permis d'aboutir au présent rapport. La première série d'annexe concerne les années 2009-2010. Il s'agit du rapport de synthèse sur les formations recherches (Annexe 1) qui a résulté du séminaire tenu entre novembre 2009 et janvier 2010. Vient ensuite une série d'annexes (2 à 4) qui donne des extraits des rapports d'entrevues ciblées réalisées suite à ce séminaire avec le partenaire institutionnel qui nous a guidés auprès des organisations syndicales dans la phase d'évaluation et de propositions critiques. On lira ainsi :

- **Annexe 1 :** Le rapport général sur les formations-recherches destiné au partenaire institutionnel qui nous a accompagnés dans les interventions et qui a piloté avec nous la phase finale d'évaluation réalisée sous forme d'entrevues ciblées.
- **Annexe 2 à 4 :** Des extraits de rapports d'entrevue de la phase finale d'évaluation concernant les pistes à explorer par les organisations spéciales dans le cadre d'un repositionnement par rapport au développement du secteur.

Une deuxième série d'annexes concerne l'historique de la recherche et montre à la fois son évolution interne et la manière dont elle a maintenu ses objectifs de départ. On trouve ainsi :

- **Annexe 5 :** Le livrable réalisé à mi-parcours donnant une idée de l'état d'avancement des hypothèses de recherche et des tâches à accomplir par rapport au rapport final.
- **Annexe 6 :** Les rapports intermédiaires permettant de retracer les grandes étapes de réalisation de la recherche et l'auto-correction progressive de la perception des positions d'acteur et de leurs capacités d'action. Ces rapports fournissent un historique fidèle de l'évolution du cadre d'intervention qui a permis d'aboutir à la phase finale tout en tenant les engagements de départ.
- **Annexe 7 :** Le premier projet préparatoire pour un rapport final. Ce document a permis une diffusion des hypothèses dans le réseau scientifique et une remise en question de certaines hypothèses, en particulier la manière d'intervenir auprès des acteurs et d'interpeller leurs propres représentations des alliances possibles.

Tables des annexes

- **Annexe 1** : Rapport des séminaires de synthèses : Novembre 09 - janvier 10
- **Annexe 2** : Extrait 1 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)
- **Annexe 3** : Extrait 2 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)
- **Annexe 4** : Extrait 3 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)
- **à 4** : Extraits de rapports d'entrevue de la phase finale d'évaluation concernant les pistes à explorer par les organisations spéciales dans le cadre d'un repositionnement par rapport au développement du secteur.
- **Annexe 5** : Délivrable n° 16 bis Octobre 2007
- **Annexe 6** : Rapports annuels 2007-2010.
- **Annexe 7** : Rapport intermédiaire 2006.

Annexe 1 : Rapport des séminaires de synthèses : Novembre 09 - janvier 10

1. Retour sur l'historique du secteur

Pour aborder la discussion, il semble d'emblée nécessaire aux participants de retracer brièvement un historique du secteur.

Celui-ci est construit en trois étapes :

- avant 1990 : le secteur est dispersé, on y trouve plusieurs acteurs importants, les communes ont un rôle incontournable (Intercom, Unerg). Elles touchent des dividendes importants via la politique de prix centralisée et régulée.
- années 90 : c'est la période de concentration du secteur entre les mains d'Electrabel qui devient l'acteur quasi monopolistique du secteur ; il y a corrélativement un démembrement des sociétés publiques restantes qui deviennent des sociétés privées. Cette période aboutit au rachat de Electrabel par Suez (rachat auto-financé via Tractebel).
- Après 2007 (Wallonie) : morcellement du secteur suite aux directives européennes : Production/vente ; Transport (+ 70,000 volts) ; Gestion du réseau de distribution et distribution. Le grand enjeu est la vente du réseau de distribution, car il était la source du profit des communes et a été amorti grâce à l'argent public. Un enjeu second est l'imputation des travailleurs pensionnés au réseau de distribution, c'est-à-dire à la charge des communes.

3. Les risques encourus par la libéralisation dans le secteur

Après une brève présentation de l'état de la recherche, les membres du comité provincial insistent d'emblée sur l'état de démantèlement de leur secteur et sur les risques qui en découlent.

Ils insistent d'une part sur le virage général au niveau de l'entretien du préventif au curatif. Ce virage se répercute aussi sur la formation des travailleurs au plan de la sécurité. L'un d'entre eux est ainsi intervenu en ccpt pour relever la trop grande rapidité des formations permettant de monter sur des pilones à haute tension. Le fait aussi que l'entretien du réseau de distribution a été transféré aux communes va amener ces dernières à privilégier avant toute chose la sous-traitance pour réaliser la prise en charge curative du réseau.

Les risques identifiés sont donc à situer tant au niveau de la continuité de l'approvisionnement qu'au niveau de la sécurité du réseau. Le secteur de l'eau est d'après les membres de la commission logé à la même enseigne.

A plusieurs reprises, les conséquences des restructurations sont aussi analysées du point de vue des tarifs proposés aux consommateurs. Ce dernier a en effet été dupé sur les effets de baisse des prix car à coût de production équivalent, le fait de facturer désormais séparément le transport et la distribution entraîne une surtaxation, chacun de ces prix étant l'objet d'une taxe spécifique. Quant aux effets de la libre concurrence sur les prix, elle ne peut être que fictive dans la mesure où les infrastructures contraignent à un quasi monopole de fait. Un producteur qui voudrait vendre de l'électricité en Belgique est obligé de la produire sur place à cause d'un système d'interconnexion trop faible entre les pays. Les investissements ont négligé l'interconnectabilité et sauvegarder ainsi la main mise des producteurs locaux. De plus,

Electrabel se retrouve indirectement dans la distribution et dans le transport par ses participations.

4. Le coût social de la libéralisation

Le démantèlement du secteur n'a pas uniquement des conséquences sur la sécurité et sur le prix de l'électricité, il a aussi des conséquences sur les conditions de travail dans le secteur

Dans la commission se trouvent les anciens collègues d'un même groupe qui aujourd'hui se trouvent dispersés dans des structures très différentes : Electrabel pour la production, Elia pour le transport haute tension, ORES pour l'exploitation du réseau de distribution (huit GRD font appel à ORES en Wallonie). Mais il faut aussi compter avec Fabricom pour la maintenance de la haute tension. Il y a aussi les travailleurs des Call Center, lié au développement de la fonction commerciale.

Cette réorganisation du secteur amène la création de nouveaux métiers et la disparition d'anciens. Mais elle rend surtout possible la disparition d'un statut fort homogène au profit d'un effet de dumping social du côté des nouvelles sociétés entrantes. Fabricom dépend ainsi de la Commission Paritaire 218, dans laquelle ont basculé tous les travailleurs affectés à l'entretien qui relevaient anciennement chez Electrabel de la CP 326. De plus, une disparité importante s'est introduite dans la CP 326, dans la mesure où elle concerne aujourd'hui un secteur régulé avec des obligations de service public (ORES et ELIA) et un secteur non régulé (ELECTRABEL). Il faudrait à terme évoluer au moins vers des sous-commissions. Enfin, une autre disparité est intervenue au sein de la CP 326 qui achève de briser la solidarité du secteur au plan des conditions de travail. Il s'agit d'une cassure entre anciens et nouveaux statuts : désormais, les jeunes embauchés relèvent de statut différent des anciens et se voient accéder à des carrières très différentes selon qu'ils dépendent du secteur régulé ou du secteur non régulé.

5. Une crise d'identité profonde

Dans ce contexte, l'action syndicale subit une profonde crise d'identité. Elle ne peut plus s'identifier à un statut commun à protéger autour d'un métier homogène doté d'une fonction collective importante. Elle doit affronter une cassure entre sous-secteurs et entre jeunes et anciens, les derniers apparaissant d'emblée comme plus privilégié et présent majoritairement dans l'organisation syndicale, les premiers étant moins mobilisables, soumis à de nouvelles contraintes de travail et sans image rassembleuse du secteur.

6. Quel rôle possible des syndicats face à ce processus ? L'intérêt public

Dans ce processus, la position des organisations syndicales a été réduite à la seule défense des intérêts financiers des travailleurs : être le garant du maintien des salaires et des pensions (indépendamment de la forme même de ce maintien).

En dehors de ce problème, la libéralisation est une affaire d'experts et de consultants. Les communes ont fait confiance à leur consultant pour la défense de leurs intérêts.

Pourtant, les syndicalistes ont tenté d'attirer l'attention des pouvoirs communaux sur plusieurs risques qu'ils encouraient, notamment au niveau de la prise en charge des pensions et de la vente des infrastructures. Des rencontres ont été organisées en 2003-2004, mais sans résultat. La nouvelle répartition des opérations entraînent le transfert de tout ce qui est coûteux (les opérations d'entretien, la maintenance) au commune. Les communes n'ont pas les moyens d'investir lourdement dans les réseaux en tant que GRD. Mais celles-ci y voient la possibilité d'une manne d'emplois pour procéder à des placements de personnel. Pourtant, les syndicalistes sont plutôt attentifs au fait que cette nouvelle organisation annonce des restrictions financières certaines puisqu'elle met un terme aux dividendes des communes, tout en augmentant les charges. Mais les responsables communaux estiment que ce problème ne relève pas du secteur d'intervention des syndicats. La concertation avec les syndicats se fait à un autre niveau, la CREG, sur les questions de sécurité énergétique, de continuité de la fourniture et de politique des prix.

7. Les blocages au sein de l'action syndicale

Les syndicats ont également rencontré des difficultés de positionnements communs face à ce processus. Le problème le plus caractéristique est le passage à de nouveaux statuts dans le secteur, c'est-à-dire la mise en cause des avantages de la CP 326.

Ce combat a duré près de 6 ans. Il a abouti :

1/ au maintien de la CP 326 pour une partie seulement de l'ensemble des travailleurs qu'elle regroupait auparavant. Les travailleurs reliés à la téléphonie (centres d'appel) ont ainsi été versés à la CP 218.

2/ création d'un double statut au sein de la CP 326 : les anciens (jusqu'en 2002 ?) bénéficieront de l'ancien statut jusqu'au départ théorique du dernier, soit 2041 ; les nouveaux seront toujours rattachés à la CP 326, mais selon de nouvelles conditions, moins avantageuses (de 35 à 45% de différence ; acceptation du principe d'évaluation).

NB Ce résultat mitigé a une influence : il amène la lutte syndicale à privilégier une lutte pour niveler la différence de statut.

Ce combat a aussi révélé un blocage entre les organisations : le syndicat majoritaire (CSC-énergie) a en effet signé l'accord d'emblée parce qu'il y voyait une manne pour l'emploi et estimait nécessaire une adaptation des conditions salariales pour les rendre abordables pour des opérateurs privés venant investir dans le secteur libéralisé. Cet accord a aussi été soutenu par le syndicat libéral minoritaire qui en a retiré une place en Commission paritaire.

Gazelco et la CNE se sont retrouvés dans l'opposition. Ces syndicats posaient la question du choix de la flexibilité (évaluation) contre celui de la stabilité salariale, du risque des nouveaux statuts (par rapport à la sous-traitance et aux CDD), des métiers sortis de la CP 326 et des limites de la supposée manne d'emploi par rapport notamment à la compensation de la pyramide des âges.

Ces deux visions concurrentes ont créé une situation de blocage qui a eu des conséquences sur la participation à la concertation, les non signataires étant notamment exclus des débats sur le fonds de formation (aussi des discussions sur ENERBEL). Cette situation n'était pas tenable pour Gazelco qui a dû battre en retraite, malgré ses déclarations.

8. Des différences de culture syndicale

C'est une différence importante de culture syndicale qui est apparue à travers ce conflit :

CSC-énergie : syndicalisme industriel de secteur fort et riche. Les représentants s'identifient à leur secteur et y consacrent une grande partie de leur temps de travail. Ils sont aussi proches de la direction car disposent de plus de temps pour participer à toutes les réunions.

Gazelco : syndicalisme de Service Public (CGSP). Les mandataires dépendent de l'entreprise car ils sont payés sur les fonds de formation. Ils agissent comme des délégués d'entreprise proche de leur base et soucieux de la protection du statut.

CNE : un syndicat d'employés, soucieux de l'opposition par rapport aux patrons plus complexe dans la fonction employée, avec une culture plus généraliste sur la situation des employés et des représentants disposant de moins de temps de présence en entreprise.

9. Quelle identité syndicale ?

Au-delà du conflit idéologique sur la libéralisation du secteur et le marché à l'emploi (évaluation, CP 326), des leçons sont à tirer ce blocage au plan de l'identité syndicale :

1/ difficile de s'opposer à un partenaire de fait sans promouvoir le syndicat concurrent et donc donner une mauvaise image de soi. Il faut donc mieux reconnaître les mérites de l'autre façon de faire et les intégrer à son identité. Dans ce sens, le syndicalisme industriel par sa proximité offre une meilleure qualité de service au membre et dans une situation de mutation du secteur, ce point de repère fixe est capital pour reconstruire l'identité syndicale. La CSC énergie a aussi plus vite recruté des membres jeunes sous nouveau statut CP 326, parce qu'elle avait signé l'accord.

2/ le point fort de la CNE est dans sa capacité de gérer des entreprises différentes opérant dans des secteurs dispersés, alors que le modèle industriel est basé sur la concentration. La nouvelle dispersion du secteur est élément nécessaire à prendre en compte pour relancer l'action syndicale et doit faire partie de l'identité d'action syndicale : plus d'autonomie de la base dans la négociation.

La question prioritaire est de savoir comment agir dans un secteur redivisé. On a besoin de la mémoire industrielle de toute l'histoire des conventions spécifiques qui sont toujours d'application (départ de 500 travailleurs dans les 5 ans qui viennent), du savoir-faire de proximité aussi, mais on a aussi besoin de nouvelles lignes d'action pour ne pas s'enfermer dans le nivellement des différences internes à la CP 326 et ne pas être piégé par la peur engendrée par les évaluations à l'égard de l'engagement syndical. Comment construire une identité syndicale qui permettent l'intégration des jeunes et la lutte pour un accord sectoriel fort pour tous ?

10. Se construire une image de l'action syndicale dans le secteur Identité d'action

Il faut revaloriser le rôle (et les responsabilités) des délégués de terrain, proches des travailleurs de manière à donner un message clair sur la stratégie à l'égard de l'emploi : l'enjeu est de pérenniser les nouveaux emplois, d'améliorer leur statut dans un secteur où les

nouveaux opérateurs n'ont pas le passé de négociation syndicale avec un opérateur en contexte quasi monopolistique (Electrabel ; « fin d'une époque »).

Les conditions de la concertation sociale vont continuer à se transformer, ce qui confirme la nécessité de faire évoluer l'identité syndicale aussi, car du côté patronal, les choses vont encore évoluer :

- la scission des fédérations patronales (et donc des interlocuteurs) en régulés et non régulés,
- un rôle non transparent de Electrabel qui continue de diriger le secteur à partir d'une position minoritaire (ex. rapport avec Elia, lieu de réunion CP)
- le rejet en bloc des rapports émanant de la CREG (met en question l'indépendance politique de ces instances)

Il faut compter non seulement avec une nouvelle mentalité, mais aussi avec de nouveaux enjeux :

- qu'est-ce qui doit rester ou être redéfini comme service public par rapport à la distribution de l'énergie,
- l'énergie verte,
- le nucléaire,
- la vigilance par rapport à l'évolution des prix sur le marché (ex. compteurs bi-horaires), le manque de transparence sur les offres.

Conclusion provisoire

L'opposition entre un syndicalisme de rente, plus industriel, et un syndicalisme de service public axé sur les statuts, ne tient plus.

A/ La définition même du secteur de l'énergie doit être revue non seulement en fonction des CP concernées, des nouveaux travailleurs embauchés et des nouveaux opérateurs entrants, mais aussi en fonction de l'objet social du secteur. La nature de service public n'est plus acquise. Il faut se battre pour la reconnaissance de bien publics essentiels.

B/ En fonction de cette reconnaissance, il faut également revendiqué un cadre plus efficace de régulation grâce à un rôle renouvelé des instances de régulation des prix (protection des consommateurs finaux), et soutenir les initiatives de participation démocratique dans une gestion durable de l'énergie.

C/ pour y arriver, il faut veiller à garantir une meilleure indépendance de l'action syndicale et une plus grande proximité aux travailleurs (à leurs besoins)

Annexe 2 : Extrait 1 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)

Effets de la libéralisation sur le « terrain »

Manque de formation et sécurité

Chez Ores, les salaires sont tellement peu élevés qu'il devient difficile de recruter des hommes d'expérience.

De plus, Ores n'engage que lorsqu'il y a un réel manque d'effectif, c'est-à-dire trop tard et à la hâte.

Il y a un vrai et lourd problème de formation/sécurité. Pour Mr. K., c'est la première chose dont il faut parler.

Pour Mr. K., il faut au minimum 4 ans pour connaître le métier. Il faut aussi savoir que quand on est de garde, on est seul 24h/24. Avant, un agent n'était jamais de garde, seul, avant 5 ans de terrain.

- ➔ Dans les faits, aujourd'hui, on engage des jeunes et on les lance après même pas un an et demi de société.
 - Exemple concret : le jeune engagé termine sa formation fin janvier, fin mars, il fait sa première manœuvre tout seul, et dès le mois de mai, on veut le mettre dans le rôle de garde !

Un jeune sur deux qui rentre dans la société a un accident du travail dans les 5 ans, en ce compris des accidents graves (grand brûlé...)

En IPP, Mr. P. tire la sonnette d'alarme (« Dans moins de 2 ans, il y aura un mort dans la société »).

Il faut souligner aussi la différence entre la formation (en centre) et puis le terrain (mauvaises conditions météo, etc.), or le compagnonnage n'est plus privilégié.

Par rapport à ces problèmes de formation/sécurité :

- Pas de réaction de la direction malgré les nombreuses interpellations à ce sujet
- Pas de réaction via le CPPT

Pourtant, il est urgent de trouver des solutions. Mr. K. se dit qu'il faudrait peut-être envoyer un recommandé au directeur de la CPPT.

Manque de personnel et mauvaises conditions d'embauche

Il s'agit d'un territoire élargi et d'un réseau très important (plus de 5000 cabines HT).

Le personnel est réduit à 12 personnes (dont 4 « nouveaux », c'est-à-dire des jeunes recrues qui n'ont pas encore une grande expérience). Mr. P. a 7 ans d'ancienneté, un collègue en a 15, mais les autres sont là depuis moins longtemps.

Il faut bien imaginer que les 12 sont rarement effectifs en même temps : congés, maladie, délégation syndicale.

De plus, dans les 12 personnes, il y en a toujours 3 qui sont de garde.

Mr. K. souligne aussi le caractère précaire de certains contrats, en particulier pour les fonctions administratives. Les personnes sont engagées sur primes (Activa, ...) et sont « jetées » ensuite.

Solidarité versus compétitivité entre travailleurs

Il y a une forte unité et une réelle solidarité entre les ouvriers.

Cependant, la société installe un système de petite hiérarchie avec chef d'équipe, contremaître, etc., ce qui entraîne bien souvent des tensions car ces personnes ne sont pas toujours aptes à gérer les conflits.

Pour devenir « chef », il faut postuler. Il y a des examens écrits sur les compétences, mais aussi un entretien avec un psychologue, ainsi qu'une entrevue avec le patron. Si bien que le processus ne paraît pas très objectif. On fait monter des jeunes dans cette fonction, qui veulent ensuite se faire bien voir et jouent vraiment au petit « chef », en donnant trop de boulot, etc.

Mauvaise gestion de l'organisation

On fait les plannings de travail sans consultation, et même sans bon sens. Par exemple, on fait travailler « X » à Feluy et « Y » à Hensies, alors que « X » habite Hensies et « Y » habite la région de Feluy.

Matériel vétuste

Certains camions-grue ont plus de 25 ans... et sont donc en mauvais état. C'est aussi le cas des véhicules de société (pour lesquels on « magouille » pour avoir la carte verte).

¾ des élévateurs ne fonctionnent plus.

Et cela va jusqu'au petit matériel (tournevis, etc.) qui est de moins en moins résistant.

➔ Incompréhension (ce sont des frais déductibles)

Sous-traitance

Dans certains cas (comme les grosses tempêtes de début mars), il est fait appel à des sous-traitants. Ceux-ci disposent d'un matériel bien plus performant. Ils sont mieux payés aussi.

Ressentiment

S'il s'agissait d'une petite société qui rencontre des difficultés, on comprendrait les sacrifices salariaux, ou en termes de matériel et de bien-être au travail, mais quand on sait que la société génère des milliards de bénéfices pour les actionnaires de Suez...

Sur le découpage (production/transport/distribution...)

Il remarque que la production et le transport qui ne coûtent pas grand-chose sont restés au privé.

Ce qui coûte, c'est la gestion du réseau. Or, cela est devenu une intercommunale, alors qu'il y a déjà peu d'argent dans le borinage.

Annexe 3 : Extrait 2 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)

Faiblesse de l'engagement syndical et perception du syndicat

Dans le secteur, 95% des travailleurs sont syndiqués. Mais le gros problème est qu'il n'y a pas de renouvellement des cadres dans la délégation. Il y a donc un risque de perte dans la transmission du savoir syndical, cela manque de « courroies de transmission ».

Il y a 15 délégués pour le Hainaut :

- 3, voire 4 auront terminé dans un an ou deux ;
- 8 sont dans la tranche d'âge 45-55 ans
- 3 ont moins de 30 ans

Il y a une véritable difficulté à trouver des délégués.

→ une des raisons est qu'on leur demande trop et trop vite (**manque d'apprentissage progressif**)

Le problème de l'engagement syndical est aussi lié de manière fondamentale, selon Mr. J., à une transformation de la perception du syndicat.

- Ce n'est plus un lieu de militantisme, de lutte,
- Pour les affiliés, ce n'est plus non **plus un lieu d'appartenance** fort : le syndicat, ce n'est pas eux (incapacité de construire un « nous », de « faire corps ensemble »)
- Le syndicat est perçu comme une **structure de service** qui aurait aussi un rôle d'assistant social. On se syndique car si on rencontre un problème, on sera aidé.
- On peut corrélérer cela à ce qu'il se passe dans l'engagement au travail. Avant, on entrait dans l'entreprise pour y faire carrière, on adoptait l'esprit d'entreprise au bon sens du terme. Aujourd'hui, les conditions de travail sont jugées difficiles et si on trouve mieux ailleurs, on part. Ceci est un frein à la solidarité entre travailleurs et à l'investissement que l'on peut avoir.

Pour Mr. J., c'est aussi lié aux « manques de résultats », de par la difficulté du contexte.

- Depuis 10, 15 ans, on ne lutte pas tant pour des avancées que pour freiner des 4 fers devant des réductions des acquis, on tente vaille que vaille de maintenir certains acquis.
- Un exemple : les GPLQ (groupes paritaires locaux de qualification) (Mr. J. en a fait pendant 9 ans). C'est une commission chargée d'examiner l'augmentation éventuelle des salaires. Il faut savoir que le salaire est déterminé selon un descriptif de tâches et fonctions dans le métier (il existe +/- 5000 descriptifs) et en fonction de classes et de barèmes (13 classes : 1 (le mieux payé), 6 (comptable), 9 (aide-comptable)). Si un travailleur estime qu'il fait des tâches qui relèvent d'une classe supérieure et qu'il a ainsi le droit de passer dans cette classe et d'obtenir une augmentation salariale, on va en GPLQ. Les trois dernières années où il y était, Mr. J. a pu constater que c'était le Mur, qu'il n'y avait plus aucune avancée.
- C'est difficile à comprendre car le travailleur ne se sent pas reconnu à sa juste valeur... cela crée de la concurrence.

Restructuration du secteur/ Dilution de la décision

Le rapport au patronat est aussi plus difficile à identifier, les cadres changent rapidement. Ceux qui prennent les décisions ne sont plus les interlocuteurs des délégués. Chez Ores par ex., il y a à nouveau des parachutages politiques qui donnent l'impression de revenir 30 ans en arrière.

Il faut que le syndicat s'adapte à la restructuration du secteur et du patronat.

- Par ex. en créant des intersièges par métiers
- Par ex. regrouper tous les délégués d'ORES pour la Wallonie.

Annexe 4 : Extrait 3 de rapports d'entrevue d'approfondissement (février 10)

La question de l'utilisateur

Consommateur versus client :

Comme vu au point « mauvaise gestion de l'organisation », la planification du travail est mal conçue, ce qui entraîne des retards et des reports et donc un mécontentement des clients.

De plus, depuis la libéralisation, certaines tâches en lien avec la clientèle doivent être opérées de manière impératives par les agents, comme les coupures de courant.

- Avant la libéralisation : il y avait un ordre de coupure pour couper le courant chez le client qui ne paye pas. Si, au passage de l'agent, le client pouvait prouver qu'il avait payé sa facture, l'agent ne coupait pas. Il pouvait aussi repérer des situations de précarité (personnes âgées, malades, enfants en bas âge...) et décider de ne pas couper.
- Aujourd'hui, il est devenu impossible d'agir de la sorte. Le GRD (ORES) reçoit l'ordre de coupure vient du provider (Luminus). L'agent est obligé de couper.
 - **Insécurité** grandissante pour le travailleur (on dénombre biens des cas malheureux où des agents ont été pris à partie, enfermés dans des caves, on a retiré l'échelle, etc.)
 - Aujourd'hui, pour ce type de missions, on essaye qu'ils soient deux. Mais on n'a pas encore gagné gain de cause d'un point de vue structurel.

Le mécontentement persistant de la clientèle est générateur de stress. On n'ose plus dire qu'on travaille pour le réseau.

Accès à l'énergie, implications de la libéralisation pour l'utilisateur

De par son ancrage dans les équipes populaires et dans Rage (réseau acteurs gaz électricité), Mr. J. est intéressé par tous les aspects du métier qui ont un lien avec le consommateur.

Au niveau de la clientèle, la libéralisation aurait du amener quelques gains :

- diminuer les prix
- tenir les obligations d'un service public en termes d'accès à l'énergie (éviter les coupures d'approvisionnement, fournisseur social...)
- ne pas négliger les aspects environnementaux

Or, il est évident que les attentes ne sont pas rencontrées. On peut dire avec certitude qu'alors qu'on avait promis au client un meilleur service, celui-ci est bien moins bon, efficace, compétent qu'avant.

Mr. J. identifie quelques problèmes qui augmentent l'insatisfaction des usagers. Et pour certains qui constituent aussi un **enjeu syndical**

- Le **compteur à budget** : système dans lequel on doit venir recharger sa carte. Or, les lieux où recharger ne sont pas toujours à proximité, certaines personnes doivent prendre un taxi... **On a fait de la question de la proximité un enjeu syndical** (car les affiliés qui sont en bureau d'accueil sont stressés).

- Le **manque de transparence** : on ne sait plus qui fait quoi. Le client ne sait pas toujours où s'adresser, on le renvoie d'un service à l'autre. **La formation à la clientèle n'en est plus une** (cf. call-center où les employés sont formés à la va-vite et ne restent pas plus de 6 mois).
- **Obligations de service public**. Il y a en effet des réglementations liées à l'approvisionnement (telles que rétablir le courant en un temps X suite à coupure...) ou obtenir une compensation. Malgré le fait que c'est à l'employeur de payer l'amende, on ne constate pas d'amélioration dans la coordination des tâches et l'organisation du travail. On fait juste peser cette contrainte sur le travailleur.
- **Facturation** : elle se fait en 3 parties (1/ fourniture du produit, 2/ transport et distribution, 3/ TVA et taxes)
- Pour certains usagers, la facture a bien augmenté ! Aujourd'hui, on applique le « coût-vérité », le coût est différent en fonction des régions. Poser une conduite en région urbaine ou en rase campagne n'a pas le même coût, poser une conduite à Arlon (rocher) ou à la Panne (sable) non plus... Aujourd'hui, on essaye de remutualiser par région (Wallonie, Flandre, Bruxelles).

Mr. J. perçoit bien que tous les travailleurs n'aient pas en tête la vision de l'intérêt de l'utilisateur. Les travailleurs sont soumis à la pression de l'employeur pour la satisfaction du client, à la pression des clients mécontents...

• **Annexe 5** : Délivrable n° 16 bis étapes de la recherche - research phases, Octobre 2007

Phases	Objectives	Method	Progress of the research
<p>First step: month 08 to month 13:</p>	<p>Rebuilding the collective actors position in the social debate</p>	<p>1. Identifier les spécificités de l’empilement institutionnel belge :</p> <p>Les syndicats interviennent dans le cadre de la concertation sociale pour la défense des statuts et des contrats de travail.</p> <p>Ils interviennent aussi comme représentants de la société civile dans les instances de contrôle.</p> <p>Ils interviennent aussi dans l’organisation de la distribution à travers leur participation à des intercommunales.</p> <p>2. Identifier les acteurs impliqués en première ligne dans ces différents niveaux institutionnels</p> <p>En Belgique, deux centrales professionnelles sont concernées, correspondant à la division entre ouvriers et employés.</p> <p>Pour des raisons historiques (liées notamment à la privatisation du service public et à la disparition progressive du syndicat des services publics), la division entre les deux branches syndicales correspond aujourd’hui à la division matérielle entre production et distribution.</p>	<p>1.</p> <ul style="list-style-type: none"> - In this regard, a systematic screening has been initiated on discourses such as, at a Belgian level, politic scientist describing the evolution of the sector in relation to the implementation of the UE Directives of 1996 and 2003 and, at a european level, some more benchmarking oriented analysis of economist identifying consequences of that strategy on the employment in the sector, the cost and the standard of universel services; discourses from ‘experts’ inside the trade unions has also been taken into account such as critics of the Federation of Public Service Unions (EPSU) and of the Trade Unions Advisory Committee to the OECD concerning the employment rate in the sector and the consequences of the liberalisation about the access to electricity for the more vulnerable users. <p>2.</p> <ul style="list-style-type: none"> - a first analysis has been carried out which shows a gap between two kinds of preoccupation in the unions: preoccupation for employment and protection of the employees of the sector from a part and, from another part preoccupation for general interest included in the social finality of the sector thematized as standard of quality in the service but also as question of universal acces to energy for all the citizens in a democracy and social assessment of the impact of liberalization on the users satisfaction (for ex. Question of transparency in the price comparaison). - The first results are the identification of a double level of condition determining the position of the unions in front of the evolution of the sector. The first level of condition is a constrain of institutional adaptation of its role regarding the workers of the sector. At this level, the conditions under which unions were part of the regulation of the sector changed fundamentally and their command and control culture of public interest governance is now obsolete. The second level of condition is a constrain of creativity in the new situation ruled by a private/public partnership under a principal agent governance approach where unions become a potential speaker for non market requisites such as universal access to energy or users satisfaction assessment.

<p>Second step: month 13 to month 24:</p>	<p>How actors are identifying the issues and selecting the possibilities of alternatives?</p>	<p>3. Identifier les histoires sélectives produites par les organisations syndicales</p> <p>Elles sont au nombre de deux : la stratégie de l'emploi et la sauvegarde du service public. Ces deux stratégies se subdivisent selon les organisations et selon les secteurs matériels.</p> <p>Centrale de l'Energie : emploi (production). Centrale des Employés : service public (distribution).</p> <p>De part et d'autre, les acteurs syndicaux continuent de considérer l'Etat comme un partenaire obligé susceptible de donner des garanties selon un modèle principal agent.</p> <p>Les histoires sélectives tentent de confirmer la capacité de négociation de l'acteur syndical (garantir des avantages et des protections) dans le cadre d'entreprises privées et dans un secteur ouvert à la libre-concurrence).</p> <p>Au plan de la distribution, les organisations se font le relais des discours à destination des consommateurs : baisse de la facture, soutien à l'énergie verte, implication dans des coopératives de distribution. Dans ce cas, les organisations cherchent à confirmer leur légitimité par rapport au marché comme représentantes des travailleurs.</p>	<p>3.</p> <p>The option of the unions is intuitively close to the second level of new-institutionalism we were investigating in our synthesis report of Mai 06. They are looking for new modes of collaborative relationship in order to incorporate in the social dialogue more mutual responsibility and more sensitivity to a "presentification" of the social consequences of the economic activities of their sector. Their perspective is clearly one of reforming the social contract supporting the economic activity, exactly as it would just infer at the same time a reform of the policy making of the social state. But, as Peter-Vincent Jones was underlying it in his book about the New Public Contracting, our problem research is precisely that "these relational elements are necessary, but not sufficient, conditions of responsive regulation".</p>
<p>Third step: month 25 to month 40:</p>	<p>Self-evaluation, 'fallible' view of the limits of action, learning by doing Social pragmatism versus social scepticism</p>	<p>4. Quels rapports aux échecs ?</p> <p>Fatalisme face à l'affaiblissement du syndicalisme industriel et à la perte des rentes qui y étaient liées. Désintérêt pour la perte de la fonction de contrôle inhérent à l'ancien système.</p> <p>Incertitude quant à la capacité de protéger les travailleurs dans leur pouvoir d'achat et de garantir l'accès à l'énergie.</p>	<p>4.</p> <p>The crucial point to be clarified here is the relationship between the self-construction of their own capacity by the actors (as actors involved in collective leaning process enabling such a reflexivity) and the responsiveness of institutional arrangement making possible the experimentation of that self-construction of the actors capacities. Is it theoretically and practically possible to cross collective action and responsiveness or, more precisely, the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions?</p> <p>5.</p>

		<p>5. Des histoires génératives ?</p> <p>Il faut évaluer la perception d'un double mouvement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - intéresser l'utilisateur-consommateur à des actions syndicales portant sur des risques identifiés par les travailleurs et concernant aussi les usagers - s'adresser comme syndicat aux travailleurs comme à des utilisateurs-consommateurs et les engager à des choix en matière de distribution pour peser sur l'offre (logique patrimoniale de rassemblement des actionnaires minoritaires) <p>Difficulté structurelle : le syndicat est organisé pour s'ajuster (efficacement) à des contraintes nouvelles de la donne sociale, mais pas pour construire de nouveaux possibles et réfléchir globalement un repositionnement. Les services d'études sont liés aux politiques : ils informent et proposent sur du court terme ; pas de prospective.</p>	<p>The purpose of the third step is to initiate an interaction with the actor at a first level of reflexivity on the process identified by the two first steps in order to confront some critical points with some internal and implicit self-evaluation. The major aspects to take into account here are the effective balance among constraints and ability of experimentation, the incorporation of some methodological scepticism in selecting the possible alternatives and the inference of the conditions of success for an efficient proposal.</p>
Final Step: Month 41 to 60.	Evaluative interviews and production of the final report	6.	



Annexe 6 : Rapports annuels 2007-2010

Progress towards objectives:

Report 2: May 07

The present report concerns the second step - starting on month 13 up to month 24 – on reconstructing the manner in which the Trade Union actors, in France and in Belgium, have perceived a possible role to play in the assessment of the changes taking place in the regulation of electricity production and distribution. This focus on trade Unions (as such collective actors) aims first to identify if a kind of learning process made possible a new position of the Unions in that situation and, second, to define the institutional incentives for improving SGI governance which such an analysis of this reconstruction leads to.

In the general implementation plan of the project as designed in the Technical Annex, an implementation plan was delivered. The first part of that plan is now achieved. Its purpose was to reconstruct the way the Trade Union actors, in France and in Belgium, are identifying the issues and selecting the possibilities of alternatives to intervene in the debates on the liberalization of the electricity sector. We identified a double level of condition determining the position of the Unions in front of the evolution of the sector. **The first level** of condition is a constraint of institutional adaptation of the Unions and of their role regarding the workers of the sector. At this level, the conditions under which Unions were part of the regulation of the sector changed fundamentally and their ‘command and control’ culture of public interest governance is now obsolete. **The second level** of condition is a constraint of creativity in the new situation ruled by a private/public partnership under a principal agent governance approach where Unions become a potential speaker for non market requisites such as universal access to energy or users satisfaction assessment.

On a more practical ground, we also better identified the relationship between the regional level of the unions’ intervention in the political decision-making and the more general ideas and principles elaborated at a national and a European level when unions are involved in instance such as the European electricity social dialogue committee (where they deal with usual social aspects of the European energy policy in the professional relations). The national mediation remains until now the key institutional position for the unions. For example, the late congress of the CSC Énergie-Chimie in January 07 tried to develop a new conception of the social responsibility of companies of their sector incorporating the social dialogue in order to elaborate social convention engaging a plan of sustainable development of their activities. Such a practice of social dialogue should open a way to some **new social contracting** between employees and employer in order to cooperate in a mutual involvement to assess the social impact of the reorganization of the concerned sectors. This national level appears in that way as the only one now able to reduce the gap between two kinds of preoccupation we previously identified in the unions: preoccupation for employment and protection of the employees of the sector on one part and, on another part, preoccupation for the general interest included in the social finality of the sector thematized as standard of quality in the service, also as the question of universal access to energy for all the citizens in a democracy and the social assessment of the impact of liberalization on the users satisfaction (for ex. Question of transparency in the price comparison).

We discussed that first step of our research during the first afternoon of the meeting organized by Theoretical Unit in Bruxelles in October 06. We also participated in meeting with the

Unions representative of the sector in November 06 and January 07, especially to connect what we called, in our previous report, the background culture and our research proposal.

Two major questions result from these meetings concerning two different levels of the research process. The question of the American researcher was directly oriented to a presupposition concerning the way we understand the term actors in such a context. Perhaps are we right in looking for a transformation of the representation enabling the actors to redirect their own conception of their role in a process of collective decision making, but it is not sure that actors are automatically involved in such transformations. It could even be more plausible that they just try to adapt themselves to a new situation without reforming their fundamental beliefs. Transformations of representation are perhaps only the a posteriori result of a cooperative process of problem solving. Contrary to such a pragmatist conception, the reflexive conception of actors we propose is asserting that there is no a posteriori consequence to be expected if there is no specific condition taken into account in a social learning process enabling actor to reorient their own practice. That first question cannot be isolated from the second one resulting from the discussions with the unions representative. What kind of mechanism are we able to propose in order to implement such a collective process open to new kind of evaluation? Is it necessary to change the traditional reference to a principal agent in the negotiation? The option of the unions is intuitively close to the second level of neo-institutionalism we were investigating in our synthesis report of Mai 06. They are looking for new modes of collaborative relationship in order to incorporate in the social dialogue more mutual responsibility and more sensitivity to a “presentification” of the social consequences of the economic activities of their sector. Their perspective is clearly one of reforming the social contract supporting the economic activity, exactly as it would just infer at the same time a reform of the policy making of the social state. But, as Peter-Vincent Jones was underlying it in his book about the New Public Contracting, our problem research is precisely that “these relational elements are necessary, but not sufficient, conditions of responsive regulation”⁶⁵.

These two questions are central and we have to answer them in order to achieve our program and its double objective: 1/ proposing a modality to enhance the reflexive capacity of the unions to play a role in new categories of regulatory relationships ; 2/ defining the institutional incentives for improving SGI governance in that sector. The crucial point to be clarified here is the relationship between the self-construction of their own capacity by the actors (as actors involved in collective learning process enabling such a reflexivity) and the responsiveness of institutional arrangement making possible the experimentation of that self-construction of the actors capacities. Is it theoretically and practically possible to cross collective action and responsiveness or, more precisely, the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions?

The intermediary requirement has to be satisfied before defining more precisely what could be proposed in the sector as a new mode of social dialogue supporting the key reform of the governance process. In order to prepare the new step, we have organized our seminar of Mars-April 07 on that theme. Our purpose was to summarize the evolution of our research for the young researcher of our team, explaining especially the double role of the theoretical seminar and of the actors themselves in the practical translation of our synthesis report.

⁶⁵ J. Lenoble and M. Maesschalck, “Beyond Neo-institutionalist and Pragmatist Approaches to Governance”, D 2 of the REFGOV IP project and REFGOV Working paper series REFGOV-SGI/TNU-1, May 2006, p 65 , citing P. Vincent-Jones , “The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality” OXFORD? Oxford U.P.; 2006. <http://refgov.cpdr.ucl.ac.be/?go=publications>,

Report 3: May 08

The present report concerns the third step - starting on month 25 up to month 36 – on reconstructing the manner in which the Trade Union actors, in France and in Belgium, have perceived a possible role to play in the assessment of the changes taking place in the regulation of electricity production and distribution. This focus on trade Unions (as such collective actors) aims first to identify if some learning process made a new position of the Unions in that situation possible and, second, to define the institutional incentives for improving SGI governance which such an analysis of this reconstruction leads to.

In the general implementation plan of the project as designed in the Technical Annex, an implementation plan was delivered. The first part of that plan was achieved in month 24. Its purpose was to reconstruct the way the Trade Union actors, in France and in Belgium, are identifying the issues and selecting the possibilities of alternatives to intervene in the debates on the liberalization of the electricity sector. The second part is now on the way to be accomplished. Its aim consists in defining the institutional incentives for improving SGI governance of electricity sector, especially in taking into account the new requisite of private/public partnership situations where Unions become a potential speaker for non market requisites such as universal access to energy or users satisfaction assessment.

To progress in the second part of the research, we had to answer two major questions asked by the American researcher at the meeting organized by Theoretical Unit in Brussels in October 06. The question of the American researcher was directly oriented to a presupposition concerning the way we understand the term actors in such a context. The crucial point to be clarified here is the relationship between the self-construction of their own capacity by the actors (as actors involved in collective leaning process enabling such a reflexivity) and the responsiveness of institutional arrangement making possible the experimentation of that self-construction of the actors capacities. The question was consequently to know if it is theoretically and practically possible to intersect collective action and responsiveness or, more precisely, the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions.

That intermediary requirement had to be satisfied before defining more precisely what could be proposed in the sector as a new mode of social dialogue supporting the key reform of the governance process. In order to realize that new step, we organized our seminar of March-April 07 on that theme and we prepared our intermediary report of month 30 to introduce it in the SGI Seminar of December 07 (18th) as an applied part of the Synthesis Report 2⁶⁶.

That Report 2 contains a double answer to the questions of the American researchers : at a theoretical level and at an empirical level. *At a theoretical level*, the report succeeds in defining the benefit realized by the displacement we proposed in report 1 in regard to the pragmatist construction of the learning process. The Report 2 demonstrates the central role played by shifting the attention from the pragmatist enabling process of the collective action to the blind process of identities transformation in the course of the collective action. We propose to consider that identity question as a positive condition to be taken into account by the actors themselves in order to achieve their positioning in new frames of actions and to create new forms of action as well as new strategies of negotiation. This genetic approach combines an effect of backward looking and an effect of forward looking as necessary condition for the self-transformation of the actor's capacities of positioning in a new situation.

⁶⁶ This part of the report was also discussed with the researchers of the philosophical team in a residential seminar the 13th December 07 and its relation with the general thesis on collective action was presented in an international seminar on governance in Namur the 11th December 07.

The two aspects are closely linked in the genetic perspective because the reflexive perspective on the past is mobilized to prepare in the present a capacity of self-evaluation consisting in identifying the possible repetition of former behaviours failures in the new processes of positioning. Therefore, the genetic approach cumulates the benefits of existing reflexive approaches to social learning while situating these benefits within a process of collective action likely to have an impact on the identity conditions and normative conditions of its self-transformation. *At an empirical level*, we applied the new genetic concept of learning to the field of union's actors in the electricity sector in Belgium. Our purpose was to show what appears more clearly when such a concept is mobilized not only in a descriptive perspective, but also in order to determine new kinds of questions and self-evaluation of the actors positioning process. We defended it is theoretically and practically possible to cross the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions only and only if 1/ actors are trained to open the questions of the role played by their identity transformation and 2/ regulatory institutions are paying attention to these new requirement of identity transformation by making possible a redefinition of roles in the regulatory system.

To produce this repositioning, genetic approach analysis shows that labour organisations resort to critical operations that concern not just their future role but their past role. Whereas the citizen-user's interests were **subordinate** to action by the traditional public-service union, what is now in question is **linking** the protection of the interests of the citizen-consumers of these services with the interests of workers in the liberalised service sectors. Thus the challenge consists of **translating** key issues of energy policy, universal service, and free market choice into work organisation issues that transform the labour organisation into an obligatory conduit through which the decision-making process must pass⁶⁷. Using the genetic approach, it is then possible to better define what is at issue in this "terceisation" process, from the perspective both of labour organisations and of the sector's regulation as a whole. For labour organisations, the issue is not in the first instance one of entrenching a new collective identity making, as if, for example, it were necessary for labour organisations' research departments to adopt the performance indicators of universal service and develop proposals for policy recommendations to labour leaders. Rather, the issue, as the genetic approach makes clear, is the restructuring of these organisations' collective identity, i.e., their way of making collective identity in line with the learning made possible by the terceisation of their social position. A question essential to the public governance of the sector is consequently how and under what conditions to organise new ways of negotiating within the sector in order to incorporate the normative potential of this repositioning of collective action. Indeed, the idea of the culture of codetermination, according to which users' interests' were subordinated to those of the sector's economic development, persists within the present order of things, in the form of the belief that the sector's evolution towards greater profitability and international competitiveness within a liberalised marketplace will ultimately benefit the individual consumer. In the same way, the idea that the impact of the sector's segmentation (and the issues of labour-relations restructuring that it brings in its wake) can be separated from the public's stakes (such as green energy and safety of supply) in these activities also constitutes a way of obstructing open discussion of businesses' social responsibility in the context of requirements for public and universal service. Dispersing labour's forces along this fault line amounts to a failure of normative potential prejudicial to the discovery of new solutions.

⁶⁷ Within the labour organisations in question, this effort at identity and teleological shifting in order to bring users' interests on board is characterised, first in internal communications (in particular in the form of information campaigns that adopt the user's perspective on market liberalisation); and then in the internal building of collective bargaining positions, by its incorporation of priorities related to users' interests into its reasons for action and into the content of activist interventions.

Two tasks result from these intermediary conclusions in order 1/ to enhance the reflexive capacity of the unions to play a role in new categories of regulatory relationships and 2/ to define the institutional incentives for improving SGI governance in that sector. The first task (month 37-48) consists in initiating an interaction with the actors involved in the negotiations process in order to confront our intermediary conclusions with some internal and implicit self-evaluation. The major aspects to take into account here are the effective balance among constraints and ability of experimentation, the incorporation of some methodological scepticism in selecting the possible alternatives and the inference of the conditions of success for an efficient proposal. A second task (month 49-60) is the organization of a seminar more oriented to the policy proposals in order to determine more operationally which criterias of self-capacitation could be proposed to improve the public governance of the sector.

In order to accomplish the first task, we already organize a seminar (jan. 09) with the young researchers cooperating with the theoretical unit. Our purpose was to summarize the evolution of our research and its two next tasks, explaining especially the evaluative scope of the new interaction with the actors at that step of the research. We also present the present status of our research in April (18th), in the seminar dedicated for the doctoral training of all the young researchers involved in the CPDR networks.

Report 4: May 09

The present report concerns the second part of the third step - starting on month 37 up to month 48 – which was to initiate an interaction with the Trade Unions actors involved in the negotiation process in order to confront our intermediary conclusions with some internal and implicit self-evaluation. The major aspects to take into account in the interaction planed as the second part of the third step are the effective balance among constraints and ability of experimentation, the incorporation of some methodological scepticism in selecting the possible alternatives and the inference of the conditions of success for an efficient proposal. As we already mentioned it in our previous report, it is essential not to forget that our focus on trade Unions (as collective actors) aims first to identify whether some learning process is enabling the Unions to take on a new position in the new regulations frame of electricity production and distribution and, second, to define the institutional incentives for improving the SGI governance which such an analysis of this reconstruction would lead to.

According to the general implementation plan of the project as proposed in the Technical Annex, this case study was to be carried out along a three step implementation plan. The two first steps were completed in month 24. They were meant first to understand (reconstruct) identify the collective actors' position in the social debate, and then, to reconstruct the way the Trade Union actors, in France and in Belgium, were identifying the issues and selecting the possibilities of alternatives to intervene in the debates on the liberalization of the electricity sector.

The third step is already on the way since month 25. It consists in defining the institutional incentives for improving SGI governance of electricity sector, taking especially into account the new requisite of private/public partnership situations where Unions have become a potential speaker for non market requisites such as universal access to energy or users satisfaction assessment. In order to better to determine new kinds of questions and self-evaluation of the actors positioning processes, we have applied a new genetic concept of learning to our field. The crucial point spotted by such an approach is the crucial relationship between the repositioning of their own capacity by the actors and the responsiveness of institutional arrangement making possible the experimentation of that self-construction of the actors' capacities. To produce this repositioning, the genetic approach analysis helps to show

that labour organisations resort to critical operations that concern not just their future role but also their past role. Whereas the citizen-user's interests were **subordinate** to action by the traditional public-service union, what is now in question is **linking** the protection of the interests of the citizen-consumers of these services with the interests of workers in the liberalised service sectors. Thus the challenge consists of **translating** key issues of energy policy, universal service, and free market choice into work organisation issues that transform the labour organisation into an obligatory conduit through which the decision-making process must pass. Our conclusion was that two specific conditions have to be satisfied at a practical level in order to combine the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions: 1/ actors are trained to open the questions of the role played by their identity transformation and 2/ regulatory institutions are paying attention to these new requirements of identity transformation by making possible a redefinition of roles in the regulatory system.

The possible impact of such a genetic approach is to show that for labour organisations, the issue is the restructuring of their organisations' collective identity, i.e., their way of making collective identity in line with the learning made possible by the transformation of their social position. A question essential to the public governance of the sector is consequently how and under what conditions to organise new ways of negotiating within the sector in order to incorporate the normative potential of this repositioning of collective action. The two tasks resulting from these intermediate conclusions are 1/ to enhance the reflexive capacity of the unions to play a role in new categories of regulatory relationships and 2/ to define the institutional incentives for improving SGI governance in that sector.

In order to accomplish the first task, we organized three training sessions with one of the major Unions actor in the sector within the frame of the Unions School of the CNE (January 12 and 19, February 02). The idea was to introduce the intermediate result of our research using the gate of a new approach to collective action, taking into account the new conditions of a decentralized SGI Market and looking for more efficient adaptation from the Unions actors in order to define their role in the new deal. These three sessions were first prepared by an internal seminar of the philosophical team from October 08 to December 08 (five sessions). The purpose of the seminar was to anticipate some major pragmatic questions produced by the choice of using the genetic approach of learning in a participative frame of formal training incorporated in an institutional project (the Union School). The three sessions process itself was dedicated to the experimentation of a model of collective action enhancement in a participative process of evaluation. Our first objective was to test and validate the intermediary results of our research with the concerned actors. The second objective of that first experience was to evaluate the adequacy of our method in order to plan a second interaction more oriented in a prospective way. These three sessions process was analysed in an internal seminar of the cpdr (first two meetings of supervision in January 22 and February 05, then a seminar open to other researcher and integrated in the doctoral training in social philosophy; five sessions from mars 09 to may 09: five sessions). The conclusions of the seminar open some new question related to the resistance of the actors and the impact of these resistance on the institutional capacity of change. These questions are immediately links to the evolution of our theoretical research on the genetic approach to learning. Another time, theoretical and practical level are converging in orienting our research process to a last horizon of pragmatic issues: what kind of intervention could take positively into account the resistance of the actors to displace their routine even they are agreeing with a diagnostic and are largely involved in completing and correcting the diagnostic to make it more accurate? The conclusions of the seminar will be partly presented and discussed in the "Forum Social" organized by the Europhilosophie Network in Toulouse in July 09.

As planned the last year, a second task (month 49-60) of this interaction part of the third step will be the organization of a seminar more oriented to the policy proposals in order to determine more operationally which criteria of self-capacitation could be proposed to improve the public governance of the sector. It could normally take place as the previous actors session in January (Month 56).

Report 5: May 10

The present report concerns the final part of the third step - starting on month 49 up to month 60 – which was to organize a seminar oriented to the policy proposals in order to determine more operationally which criteria could be proposed to improve the public governance of the sector. As planned the last year, a second task (month 49-60) of this interaction part of the third step was the organization of a seminar more oriented to the policy proposals in order to determine more operationally which criteria of self-capacitation could be proposed to improve the public governance of the sector.

The research strategy we choose in that final state was to cooperate with actors of the civil society already recognized by the unions to organize the seminar. We also cooperated with the Christian Worker Movement (MOC) which is a political branch of the major unions involved in the sector (LBC-CNE). MOC is coordinating operations concerning the users of the electricity sector. We organized two major sessions of seminar in November 09 (month 55) and in January 10 (month 57). The consequence of these sessions was a decision to deepen some orientations in specific interviews distinguishing the new specific sectors constituting the former unified sector. Each representative wanted to be more précis on its specific file in order to make adapted proposals. These interviews were organized in February and mars 10 with the help of the MOC. The MOC made also possible a contact with other politician actors more concerned by the situation of the consumers in the liberalized market. We decided to expose our result in that context in order to have a larger echo for our propositions.

In November 09, the first session of the seminar helps to define a first group of criteria concerning the public governance of the sector:

- condition to register a memory of the social concertation of the sector
- better information of the public, especially concerning payment of the pension
- integration of a new type of worker: feminization of the sector, larger presence of professional trained in a commercial perspective

In January 10, the second session oriented the research toward a second group of criteria:

- Identifying new issues for the security in the sector
- Integrating new and old status against a decrease of dynamic in the sector
- Reevaluating the public interest in the sector: public service obligation, guarantee of universal service, implying the contact of the worker with fragile consumers

Related to the position of the actors, two visions:

Socio-legal architecture of the sector and political – financial issue for the civil society, global transformation of the worker population

Technical issues in security, social interest for fragile consumers, real problem of collective identity among old and new status decreasing the dynamic of the sector (unfair retribution)

To increase the level of information of the public governance, the last step of our research shows also the necessity of both taking into account these two perspectives and crossing them in a genetic dynamic of what we call *terceization*: generating a new positioning of these actors in order to better translate their perspective in operational demand reinforcing their identity and helping a more adapted transformation of the sector as a dealing with a kind of public good demanding: secure management, best prices and social guarantee of access for fragile consumers, with worker well trained and with a clear idea of their social responsibility.

The institutional incentives that could help to improve SGI governance in that sector in such a way are as identified by the actors and developed in our concluding remarks (D60):

- Restructuring internal cooperation in Training Funds helping workers to identify and assume new requirements of their liberalized sector
- Elaborating a code of conduct related to intervention concerning fragile users and integrating requirements of general interest
- Greening the focus of the social dialogue concerning security and prevention (CPPT)
- Involvement in answering the social demand for collective control on prices (transparency)

Annexe 7: Rapport intermédiaire 2006
A Case Study in Applying the Genetic Approach: The Transformation of Collective Modes of Action by Labour Organisations in the Context of the Liberalisation of the Belgian Electricity Sector

Introduction

If the reasons guiding our effort to extend the pragmatist approach to learning proposed by D. Schön, C. Argyris, and M. Rein are grasped⁶⁸, then the implications of this project as regards, not the actor's relationship with himself or herself, but the actor's relationship with other actors and with the institutional mechanisms intended to structure their interactions and reflect their negotiated agreements, will also have been grasped. And clearly what happens at this second level is key to a theory of governance.

Our critique of the pragmatist approach has consisted of showing that it reproduces the behaviourist assumptions made by the approaches to governance it sought to go beyond. The setting up of incitement mechanisms (joint inquiry and the provision of devices and mechanisms to induce reflective attention to the need for going beyond defensive strategies co-operatively) is expected to produce the hoped for effects of shifting and cognitive transformation. The mechanism is understood to produce on its own the behaviour looked for. The assumption is that the mechanism to some extent operates from the outside, in the manner of an incitement that activates a pre-existing rule that guarantees the hoped for behavioural transformation. As we have seen, there exists a pragmatic inadequacy in this way of understanding the conditions for the possibility of satisfying the intentionality that governs any action by a subject. These conditions for possibility necessitate a self-capacitating operation that no incitement mechanism can assume, in a mentalist fashion, to be taken care of by a given capacity stored in every actor's mind.

If that is the case, it is clear that the same flaw of a mentalist assumption taints the expectation that any institutional mechanism set up in a negotiated manner in order to guarantee a co-operative solution will produce, on its own, behaviours in line with the negotiated co-operative agreement. The same asymmetry as was observed in the context of the subject's relationship with itself must be recognised to exist inter-subjectively as well. Assumptions of the creation of symmetry must be exposed as having ties to the schematic assumption that was laid bare above. One way or another, it is necessary to critique the assumption that an institutional mechanism is capable of creating a symmetry-producing situation on its own; that is, the assumption that actors involved in a negotiation situation will all line up with the same allegiance to normative constraints for respecting the co-operative requirements negotiated.

This exposure leads, in governance terms, to the necessity to set up a mechanism for "vigilance" or "alertness", designed to assess the extent to which the institutional mechanisms set up by the actors, in interaction with each other, have made it possible, through their implementation, to carry out the hoped for adjustments and learning effects. The objective of the operation of self-capacitation described above is to make possible the emergence of the capabilities actors need to identify the difficulty of transforming the impasses engendered by adversarial positioning and the difficulty of delineating the very positions that have contributed to these impasses. For its part, the institutional mechanism is designed to assess the capacity of the co-operative mechanisms, which were set up to get past these impasses, to mobilise and elicit the behaviours required to ensure the desired overcoming. The operation of

⁶⁸ Cf. J. Lenoble & M. Maesschalck, *Beyond New-Institutionalist and Pragmatist Approaches to Governance, Synthesis Report for the REFGOV Research Project*, REFGOV Working Papers Series: REFGOV- SGI/TNU-1, 2006, <http://REFGOV.cpd.r.ucl.ac.be/?go=publications>.

self-capacitation is the trace left on the systems of governance of the “normative” conditions specific to the emergence of the capacity to be an “actor”. The institutional assessment mechanism is the trace left on the systems of governance of the fact that, contrary to what is widely assumed,⁶⁹ actors’ capacity to commit themselves to following a rule cannot be assumed to be a given.

To illustrate the contribution that a genetic approach can make and the institutional consequences that flow from its application, we apply this approach to a concrete case. Using the genetic approach, we analyse the transformations of ways of acting that Belgian unions today must make in order to deal with the liberalisation of public services in the energy field. To the present state of this case study, it will be necessary to make a brief overview of specific conditions in Belgium, from the perspective of this sector’s circumstances as well as of the positions adopted by the sector’s labour-movement actors and developments in labour relations (Subsection 1 below). Next we will show how the transformation in modes of action occurs in different ways and results in different strategies, depending on whether the actors deploy an “experimentalist” analysis, a Schön-Argyris pragmatist analysis, or a “genetic” approach (Subsection 2 below).

In applying that new genetic concept of learning to the field of union’s actors in the electricity sector in Belgium, our purpose was to show what appears more clearly when such a concept is mobilized not only in a descriptive perspective, but also in order to determine new kinds of questions and self-evaluation of the actors positioning process. We defended it is theoretically and practically possible to cross the requirement of an enlarged social dialogue and the requirement of some more responsive regulatory institutions only and only if 1/ actors are trained to open the questions of the role played by their identity transformation and 2/ regulatory institutions are paying attention to these new requirement of identity transformation by making possible a redefinition of roles in the regulatory system.

To produce this repositioning, genetic approach analysis shows that labour organisations resort to critical operations that concern not just their future role but their past role. Whereas the citizen-user’s interests were **subordinate** to action by the traditional public-service union, what is now in question is **linking** the protection of the interests of the citizen-consumers of these services with the interests of workers in the liberalised service sectors. Thus the challenge consists of **translating** key issues of energy policy, universal service, and free market choice into work organisation issues that transform the labour organisation into an obligatory conduit through which the decision-making process must pass⁷⁰. Using the genetic approach, it is then possible to better define what is at issue in this “terceisation” process, from the perspective both of labour organisations and of the sector’s regulation as a whole. For labour organisations, the issue is not in the first instance one of entrenching a new collective identity making, as if, for example, it were necessary for labour organisations’ research departments to adopt the performance indicators of universal service and develop proposals for policy recommendations to labour leaders. Rather, the issue, as the genetic approach makes clear, is the restructuring of these organisations’ collective identity, i.e., their way of making collective identity in line with the learning made possible by the terceisation

⁶⁹ For a clear instance of this assumption in J. Habermas’s pragmatic philosophies and R. Brandom’s pragmatist ones, see J. Habermas, *From Kant to Hegel: On Robert Brandom’s Pragmatic Philosophy of Language*, *European Journal of Philosophy*, 8.3 (2000); pp. 322-355, p. 328.

⁷⁰ Within the labour organisations in question, this effort at identity and teleological shifting in order to bring users’ interests on board is characterised, first in internal communications (in particular in the form of information campaigns that adopt the user’s perspective on market liberalisation); and then in the internal building of collective bargaining positions, by its incorporation of priorities related to users’ interests into its reasons for action and into the content of activist interventions.

of their social position. A question essential to the public governance of the sector is consequently how and under what conditions to organise new ways of negotiating within the sector in order to incorporate the normative potential of this repositioning of collective action. Indeed, the idea of the culture of codetermination, according to which users' interests were subordinated to those of the sector's economic development, persists within the present order of things, in the form of the belief that the sector's evolution towards greater profitability and international competitiveness within a liberalised marketplace will ultimately benefit the individual consumer. In the same way, the idea that the impact of the sector's segmentation (and the issues of labour-relations restructuring that it brings in its wake) can be separated from the public's stakes (such as green energy and safety of supply) in these activities also constitutes a way of obstructing open discussion of businesses' social responsibility in the context of requirements for public and universal service. Dispersing labour's forces along this fault line amounts to a failure of normative potential prejudicial to the discovery of new solutions.

§ 1 Collective bargaining and the evolution of the Belgian electricity sector's regulatory context: Some facts

In Belgium, the implementation of the European directives dating from 1996 and 1998 took the shape of a reform of the electricity-market authorities and the whole sector's restructuring in line with the principle of the uncoupling of production from distribution and transport from sales. The federal government has authority over matters of rate regulation, planning, and electrical production, while regional governments have authority over matters of distribution and local-network management. The new regulatory authorities were set up in 2001. As of March 2003 in the Flemish part of the country and January 2007 in the Walloon part, individuals were able to choose their supply contracts. As of 2002, Electrabel, the traditional operator, restructured its activities into four distinct entities responsible for production, trading, network management, and sales, respectively. These changes did not, however, alter Electrabel's monopolistic hold over these subsectors. Thus it is possible to clearly observe the market-concentration and vertical-integration phenomena identified by the European Commissioner for Competition, Nellie Kroes.⁷¹ Moreover, a report commissioned from *London Economics* in 2004 by the new regulatory authority (known as the CREG, see below) observed that "ideally Electrabel should be broken up so that there were seven or eight generators. However, it was acknowledged this was not feasible under Belgian expropriation laws and Electrabel stated they would not voluntarily break themselves up. *London Economics* recommended further auctions of existing capacity to encourage new entrants."⁷² Nevertheless, consumers today are definitely dealing with a liberalised market that features a choice from among several electricity providers, while various trades have gone their separate ways, resulting in the restructuring of labour relations in this sector.

In the course of this liberalisation trend, the Belgian legislature and its social partners (the State, unions, and management) have sought to preserve the context of collective bargaining that had governed the sector's regulation. "Since 1955, under the *Comité de Contrôle de*

⁷¹ As the Commissioner wrote, "The European Commission has decided to launch two sets of formal proceedings against the agreements for suspected infringement of regulations under the EC treaty on abuse of dominant position. The first is against Electrabel, the traditional operator in Belgium's electricity sector, which is a part of the French SUEZ group; the second is against the traditional French operator EDF" (July 2007). (Quotation translated from the French for the purposes of the present document).

⁷² *Power in Europe*, 25 October 2004, p 3; qtd. by Steve Thomas, *The European Union Gas and Electricity Directives*, Public Services International Research Institute, University of Greenwich, September 2005, p. 70. This report may be found at the CREG's Web site, under the title *Structure and Functioning of the Electricity Market in Belgium in a European Perspective*, *London Economics*, October 2004. On page 17 (as well as p. 280) is found the more modest recommendation that Electrabel be broken up into three or four operators.

l'Électricité et du Gaz (“Committee for the Monitoring of Electricity and Gas”, or CCEG), Belgium has enjoyed a regime of co-ordinated action and control that was unique in Europe.”⁷³ Its role consisted mainly of “submitting advice and recommendations on rate setting ... and proposed electrical equipment (and natural-gas supply) plans”.⁷⁴ On 21 February 2001, the board of directors of the *Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz* (Electricity and Gas Regulatory Commission, or the CREG) was set up in compliance with a statute of 29 April 1999. In line with the spirit that informed the structures that had existed since 1955, the various social partners participated in a reflection on market liberalisation, and they all continued as members of this new energy-sector regulatory authority.⁷⁵ Their seats on the CREG are distributed as follows:

- 7 for labour organisations and organisations that represent small energy consumers;
- 7 for employers' organisations and organisations representing large energy consumers;
- 9 for public authorities;
- 4 for other organisations (environmental groups, consumer protection groups. etc.).

Thus the energy sector was in a position to count on the effects of a regulatory mechanism external to labour relations, which would be able to present a picture of the transformations under way from a codetermination perspective.

Furthermore, this mechanism was rooted in a system of collective bargaining based on the negotiation of collective agreements that situated the current transformations in a deliberative climate of respect for the interests of all parties. Electrabel, having prepared itself beginning in 1990 for the possible effects of market liberalisation by ensuring its control of production and of the network through agreements with its sole competitor, the SPE (*Société coopérative de production d'électricité*),⁷⁶ had been able to ensure collective bargaining focused on job security and wage-related benefits overseen by a sectoral *Commission Paritaire*, or joint committee (known as CP), CP 326,⁷⁷ that had been set up by statute of 5 December 1968. In this climate of co-operation, the Belgian experience of the European job losses in the electricity sector during the nineties was linked to collective bargaining, which kept recourse to redundancies to a minimum.⁷⁸ This unusual social context contributed to the development of the idea that such social stability was integral to sound development by a key sector of the economy that was responsive to public interest.

Labour-movement actors in Belgium

What are the specific features of Belgian labour organisations operating in this deliberative context? Generally speaking, Belgian unions have constituted a significant majority voice in social relations since the end of World War II. In many employment sectors, the rate of unionisation continues to exceed 90%. Labour organisations are grouped on both a sectoral and a geographic basis. The *Centrales professionnelles* are trades-based federations of

⁷³ CRISP (2000), C. Declercq & A. Vincent, L'ouverture du marché de l'électricité, I. Le cadre institutionnel, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1684, p. 17. (Quotation translated from French for the purposes of the present document.)

⁷⁴ *Ibid.*, p. 18. (Quotation translated from French for the purposes of the present document.)

⁷⁵ Web site: <http://www.creg.be/fr/>

⁷⁶ Together they account for 96% of Belgium's electricity production.

⁷⁷ According to the most recent changes (Royal Decree of 26.03.2004), CP 326 has authority over workers in general and their employers, that is, businesses whose activities consist of electrical and gas energy production, transport., metering, and trade, and laboratories related to these activities.

⁷⁸ This was so despite a workforce reduction by some 2,400 jobs during this period. The number of job losses in this sector across Europe during this period is estimated at 250,000.

affiliated trade unions and the *Fédérations régionales* regional ones. Nationwide, they are brought together under two broad cross-professional confederations, one that has a Social-Christian orientation⁷⁹ (the CSC, which accounts for 53% of unionised workers) and the other a socialist one⁸⁰ (the FGTB, with 40%).⁸¹ These two major players are both represented in the electricity sector. They are recognised by law as representing workers⁸² and enjoy privileges associated with this status, including that of negotiating collective agreements at both the level of individual companies and the sectoral level. These agreements take the specific form known as *conventions collectives de travail* (collective labour agreements, or CCTs). These are the only organisations empowered to represent workers on the collective bargaining bodies (i.e., the *Commissions Paritaires*, or CPs, mentioned above).⁸³ So called “social elections” are called every four years in each company to fill the union seats on the works councils and workplace safety boards.

In the electricity sector, the rate of unionisation approaches 95% and reflects the national distribution of union membership, with the CSC accounting for 50% of workers and the FGTB for 40%.⁸⁴ The specific union that accounts for FGTB representation in the electricity sector is GAZELCO,⁸⁵ the gas and electricity labourers’, office workers’, technicians’ and management union, which is a member of the FGTB-affiliated trade union federation called *Centrale Générale des Services Publics* (or General Public Service Federation, , though it represents private-sector workers too). On the CSC side, two trade union federations are present: the *Centrale Nationale des Employés*,⁸⁶ or CNE, and the *CSC Electricité et Gaz*, affiliated with the *Centrale de l’Énergie et de la Chimie*.⁸⁷ Before the implementation of reforms in 2001, the various affiliates were distributed by activity sector as follows: 27% in production, 6% in transport, and 61% in distribution.

Two labour-movement cultures

It is worth examining the case of the CSC in order to grasp the changes experienced by labour unions in the sector even before the period of market liberalisation, whose effects began to be directly felt as of 2001, when the “Plan Transform 2003” was announced by Electrabel. From 1954 to 1976, Elcogaz, a branch of *CSC Énergie Chimie*, was responsible for this industrial sector. As of 1976, only one employee status was recognised for the whole sector, covering both labourers and office workers. On the French-speaking side, the CNE acquired responsibility for this sector’s workers, excluding workers associated with transport-network management, who continued to be represented by Elcogaz. On the Dutch-speaking side, the two federations already present continued to work side-by-side and were joined by representatives of Elcogaz. These three partners came together formally in 1992 under the

⁷⁹ Confédération des Syndicats Chrétiens (ACV in Dutch). Web site: <http://www.csc-en-ligne.be/default.asp>.

⁸⁰ Fédération Générale du Travail de Belgique (ABVV in Dutch). Site: <http://www.fgtb.be/CODE/fr/home.htm>.

⁸¹ A third confederation, with a distinctly minority membership share (9%), is liberal in philosophy. This is the *Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique*, or CGSLB (ACLVB in Dutch).

⁸² Statute of 5 December 1968.

⁸³ These organisations also take part in the management of social security agencies, have the right to set up organisations for the payment of unemployment benefits, and field candidates for the position of “social judges”, who preside over labour tribunals.

⁸⁴ Cf. CRISP (2000), A. Vincent & C. Declercq, L’ouverture du marché de l’électricité, III. Organisation et stratégies des acteurs, *Courrier Hebdomadaire*, n° 1695, p. 35 and CRISP (2002), E. Arcq & M. Aussems, Implantation syndicale et taux de syndicalisation (1992-2000), *Courrier Hebdomadaire*, n° 1781, p. 9.

⁸⁵ Web site: <http://www.cgsp.be/code/fr/frameea8c.html>; the Dutch-speaking branch is the ACOD-GAZELCO, whose Web site is at <http://www.acodonline.be/ACOD/Sectoren.aspx?SectorID=5>

⁸⁶ Web site: <http://www.cne-gnc.be/>

⁸⁷ Web site: http://csc-energie-chimie.csc-en-ligne.be/secteurs/electricite_gaz/info/info.asp. The Dutch-speaking branch is called ACV Elektriciteit & Gas.

Fédération des électriciens et des gaziers (the FEG, which, in 2004, became *CSC Electricité et Gaz*).⁸⁸

This situation internal to the CSC significantly altered the order of things in the sector's labour representation and emphasised the divide between two very different cultures of collective action. Thus the CNE felt closer, in terms of its culture of intervention, to the socialist GAZELCO, with which it shared an approach attuned to questions relating to the sector's general interests (such as impact on jobs)⁸⁹ and consumer interests.⁹⁰ In contrast, *CSC Electricité et Gaz* was concerned above all to maintain the ethos of codetermination that had prevailed in the sector's industry-labourer approach, which was more attuned to the benefits derived from a thriving sector (such as wage-related benefits and tax-free fringe benefits, or benefits in kind).⁹¹

Thus prior to 2001, two labour cultures stood openly opposed to each other in the Belgian electricity sector. The first, industry and labourer based, found itself in a defensive dynamic and remained governed by the "responsible codetermination" strategy that ensured a form of private-sector profit-sharing (with an impact on wages). The other, which bore the stamp of the service industry, maintained the more classic public-service approach conceived in terms of the number of jobs available⁹² and an approach framed in terms of service to society and concern with the objective of guaranteeing the quality of service to customers (and therefore with the quality/price ratio). Thus two possible paths existed and an impasse arose between two opposing visions of the kind of collaboration that should be sought with other actors in the electricity sector: whether to preserve benefits that had increasingly become the prerogative of a minority, or resituate action in line with the new rules of the game, i.e., learn a new role. This impasse, which had already developed before the sector's liberalisation, continued to influence labour's strategies in the context of liberalisation.

Evolution in collective bargaining from 2001 to 2007

As for Electrabel, on 30 January 2001, management presented to the group's 35 works councils its "Transform 2003" plan to "enhance its competitiveness and offer attractive working conditions" in order to prepare the electricity sector for full market liberalisation.

⁸⁸ Thus this common labour grouping covers *CSC-Énergie*, *ACV-Énergie*, and *LBC-NVK* (the last representing Dutch-speaking employees) and does not include the natural French-speaking ally of the *LBC-NVK*, the *CNE-GNC*.

⁸⁹ "In 1997, two of the four unions representing workers in the sector campaigned strongly for a reduction in working time to 32 hours in order to safeguard, and assist in the creation of jobs. They asked for this reduction to 32 hours to be carried out over a period of six years without loss of pay to recruit 1,700 people in open-ended contracts. They asked the company that the BEF 30.4 billion profit should be used to create more jobs." (Ecotec, 2001, *The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment, A Final Report to the European Commission, ECOTEC Research & Consulting Limited, Birmingham*, p. 24).

⁹⁰ CRISP (2000), n° 1695, p. 36.

⁹¹ With the evolution of employment in the sector, *CSC Electricité et Gaz* lost many of its affiliates, and even the trade federations it is affiliated with must now contemplate operating on a larger scale, i.e., a merger between *CSC-Bâtiment et Industrie* and *CSC Énergie Chimie*. *CSC Bâtiment et Industrie* itself recently emerged as the end result of several mergers that had occurred with a chain effect in activity sectors such as quarrying, glass, cement, etc. On the other hand, the outsourcing trend in the economy of the eighties fostered an increase in the number of affiliates of the CNE, which is now the most powerful federation in its confederation.

⁹² "A collective agreement was signed between the sector and the two minority unions in May, which provided for the recruitment of 1,000 workers with open-ended contracts and 3,000 temporary workers to make up for 2,500 workers leaving the company through natural wastage over a period of 6 years. The two majority unions eventually also signed the collective agreement on 28 January 1998. On this date the management also promised 'to examine positively' the reduction of working time to 35 hours a week over the course of 1999-2002 under certain conditions, including the preclusion of wage increases, agreements on increased flexibility, etc. During the discussions on the collective agreement of 1999-2000, these conditions were not accepted by the unions." (Ecotec, 2001, p. 24)

These goals were summarised in a press release called *Electrabel entame un nouveau dialogue social*, or “Electrabel initiates a new collective bargaining approach”. According to management, the group’s priorities were three in number and were designed to address increasingly rapid liberalisation:

- 1) Restructuring of activities around the four basic headings of production, trading, network management, and sales.
- 2) Research and development for skills to match the market’s new challenges.
- 3) Enhancement of the organisation’s competitiveness through effective and targeted mobilisation of all partners involved.

In connection with the requirement for new skills, the press release clearly stated that “certain positions that were useful in a regulated marketplace lose their usefulness in a liberalised marketplace. Conversely, new positions must be created which require new skills (trading, e-commerce ...).” Thus 1,700 positions that “were no longer useful in the performance of the four basic activities” were to disappear from the organisation chart in 2003.⁹³

This announcement of fresh job losses occurred in a climate that was still favourable to the social-welfare-based negotiation of career termination. In 2000, the average age of Electrabel workers was 45. Thus there was leeway for scaling down the workforce by using such social-welfare-based mechanisms as early retirement⁹⁴ and voluntary departure. It appeared that collective bargaining was being channelled in a pre-determined direction associated with job retention and security.⁹⁵ This plan was very badly received by workers and their unions, especially the two organisations that now undertook to develop union strategies intended to take account of new imperatives associated with the obligations regarding services of general interest and requirements for universal service. The result was an impasse in collective bargaining that lasted until 2003. It was not until 2004 that a social-planning agreement (*accord de programmation sociale*) on early retirement was signed.

The first consequence of this situation was the disruption of what had been called the “pax electrica”, which had enabled Electrabel to maintain the advantages of being a monopoly. In 2003, the CREG challenged the production agreements reached with the *intercommunales* (public companies with mandates to more than one municipality) grouped together under the SPE.⁹⁶ The second consequence was that, since GAZELCO and the CNE had stood firm in opposing the CCTs from 2001 to September 2003, they occupied a strong position during the social elections of 2004.

Over the last three years, essentially for two reasons, the social-welfare situation has hardly improved in this sector. On one hand, Electrabel has continued to pursue its production-sector restructuring strategy; on the other hand, new companies on the scene are making sure they

⁹³ Source: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/03/word/be0103343ffr.doc>. This estimate was based on the following figures: a workforce of 15,235 as of 1 January 2001, the hiring of 350 new workers to do the new jobs (in compliance with existing collective agreements), retirements, deaths, and voluntary departures, placement measures for finding an employee another position within the same company (including provision for training activities). There remained 800 people whom “it would not be possible to re-direct or reassign within the company.” Management announced that a socially acceptable “co-ordinated solution” would be found for these people outside Electrabel. (Quotations translated from French for the purposes of the present document.)

⁹⁴ Departures at ages 52-54 under Transform’s collective labour agreement (CCT) and 57-59 under the collective social planning agreement *Programmation sociale CCT* for 2003-2004; then departures at age 58 based on interruption or departure with benefits for continuing education under the 2005-2006 CCT.

⁹⁵ “The possibility exists of taking early retirement over the age of age 57. In addition, there are options for career breaks and reduction in working time. The latter have to be agreed at (local) company level.” (Ecotec, 2001, p. 25).

⁹⁶ Electrabel referred to this initiative as “posturing” and wondered why the CREG had waited so long before denouncing a situation that had been created with the blessing of the public authorities (*L’Écho* - 21/11/2002). In 2003, a widely reported conflict occurred between the local public companies for distribution associated with the City of Liège and Electrabel, with the latter accusing the former of having broken the “pax electrica” of 1991.

circumvent employment conditions set out by the sector's CPs and are working to obtain recognition under other CPs more favourable to themselves, for instance under CP 218.⁹⁷

In this climate of increasingly rapid liberalisation, it appeared in 2001 and then in 2003 that the various labour organisations had no choice but to take a defensive posture vis-à-vis what could only be perceived as a will to deregulate the sector. The 2005 Suez-Electrabel and 2006 Suez-Gaz de France integrations only served to intensify labour organisations' sense of uncertainty about their future ability to preserve their sector's acquired rights.⁹⁸

§ 2 The implications of a genetic approach and its value added.

In considering these changes in collective bargaining, the question we are asking is not how transformations in the regulatory model at work in this sector should be analysed, but rather how to analyse the various possible approaches on which participants in this collective action have been able to base, and will be able to base, their redefinitions of strategies for action, in the climate of new constraints on collective action that changes in the regulatory context present them with. The hypothesis we put forward relates to the value added that the genetic approach can contribute on this score.

Since the implementation, beginning in 2001, of the European directives, collective bargaining has, as was explained above, evolved. In this context, the actors' modes of learning were not limited to existing deliberative paradigms. They also took a more experimental turn, in order to generate the capacity to deal with the new order. The splitting apart of trades in different activity sectors (production and distribution) and the weakening of the public service led unions to work out repositioned strategies and representations. To grasp what is at stake, deployment of an experimentalist paradigm alone – even one that is attentive, like D. Schön's, to actors' capacitation – appears to us inadequate. It is necessary rather to implement, in a more precise fashion, a genetic approach to learning, in order to determine the factors that reflexive governance of this sector should take greater advantage of.

a. Strategy 1: The experimentalist analysis

If we insist on an experimentalist analysis of the evolution described above, the nature of what has been learned will appear to be essentially defensive.⁹⁹ Given the presentation of successive restructuring plans for the production and distribution sectors, the opportunism of new entrants hoping to break out of the framework of existing collective agreements (taking the form of “social shopping”), labour organisations had no choice but to adopt a job-protection and wage-maintenance strategy. Thus the two labour organisations (GAZLECO and the CNE) that stood apart in 2001 from the three that shared a codetermination culture (the FEG members) ended by making wage-related issues their negotiating priority and were accordingly led to sign an *accord de programmation sociale* that, adopting the sector's codetermination perspective, relied on organising career termination (2004). In this way, they were led, for example, to denounce Electrabel's outsourcing strategy, which was designed to

⁹⁷ The *Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés*. By Royal Decree of 05.01.1957, this CP has “authority over workers whose occupation is of a mainly intellectual nature and who are not covered by any specific national *Commission Paritaire*.” It covers all businesses that are not members of a specific CP. (Quotation translated from French for the purposes of the present document.)

⁹⁸ The agreements signed in Belgium between the government and Suez are still under challenge both on the Belgian political scene and by the European Commission.

⁹⁹ Here, benchmarking, co-design, and monitoring mechanisms were implemented by the actors and made it possible to improve the capacity for engagement with the deliberative mechanism, which however was limited to wage and status issues. These mechanisms could prove useful if applied to a broader set of issues. But the question remains why a labour actor should broaden its strategy to define such issues.

transfer some of the company's departments to CP 218 (*Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour Employés*). In that instance, the adjustment was made in favour of a strategy perceived as *unavoidably constrained*, without its interpretive frames being subjected to re-examination. This defensive adjustment did not take account of any other possibility than simple implementation, without any reconsideration of the interpretive frames supplied by the prior situation, in which what was essential was to take action aimed at the fair redistribution of the sector's profits among workers.

b. Strategy 2: A Schön-Argyris type pragmatist reflexive analysis

Analysis that takes into account capacitation for reframing in D. Schön's sense makes it possible to show that the labour actors did not act exclusively from a defensive learning perspective. The principal source of conflict, whose perceptible consequences have to do with wages, relates to another type of issue that shifts the wage issue and removes it from the codetermination paradigm for negotiating wage scales. What GAZELCO and the CNE categorically rejected was a transition to a new management mode focused on the monitoring of skills, whose consequence was the implementation of a system of bonuses linked to merit (merit rating). This was to be applied to employees hired after 1 January 2002. According to GAZELCO and the CNE, this new provision could have resulted in wage disparities of up to 30% between old and new statuses. The new measures risked undermining social solidarity in the sector and rendering it more fragile in order for the sector to restructure and take on the new obligations related to services of general interest and requirements for universal service. Similarly, conflict over CPs and CCTs was not limited to the status issues associated with CP 218. GAZELCO and the CNE also denounced Electrabel's circumventing of the legal framework set by CCT N° 72 (which concerned workplace stress), because concepts unrelated to workplace well-being, such as anti-social behaviour, mobility, assessment by one's co-workers, etc., were being made subject to assessment.¹⁰⁰ In this instance, too, there was a question of the redefinition of the context in order to achieve better co-operation on quality-of-life and workplace-safety issues.

It would thus appear that the hard-line positions that formed a part of the line taken by labour between 2001 and 2007 were directed towards the conditions for redefining the co-operative framework on the basis of the new rules of the game. These organisations also acted through CREG to support measures against price-fixing and against the sector's lack of transparency in dealing with consumers. In the same vein, labour organisations took strict positions on sustainable-development issues. Involvement in negotiations on how to implement obligations related to services of general interest and requirements for universal service, price controls, and energy-policy safety was thus reinterpreted in the broad framework of a commitment to the sector's sustainable development.¹⁰¹

c. Strategy 3: A genetic analysis

¹⁰⁰ GAZELCO newsletter, 23/02/2004.

¹⁰¹ According to the *Fédération syndicale européenne des services publics* (FSESP), the Commission's approach to energy-market liberalisation "does not meet the needs of an energy policy that would strengthen independence and focus on sustainable development". The FSESP's Secretary General, Jan Willem Goudriaan, stated that "grave problems such as job losses (300,000 over the last ten years), lack of qualified personnel, and the impact of competition on vulnerable users, are not being addressed. Increasing the degree of competition will not make it possible to increase investment in a sector that needs a highly stable framework, rather than a policy with a yo-yo effect. Instead, they will result in price hikes and have serious repercussions for all users." As presented at <http://www.euractiv.fr/print-version/dossier/liberalisation-marches-gaz-electricite>, article entitled *Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité*, posted on 01.05.2007. (Quotations translated from the French for the purposes of the present document.)

The limitation of these first two analytic strategies is that they overlook a fundamental identity transformation underlying the collective-action process that they reveal. If the impasse between the two labour cultures has persisted, as the social elections of 2004 made clear, and if the rejection of the 2001 personnel-management guidelines is found to be as forcefully present as ever in the terms of the 2007 collective agreement, the reason is that an identity repositioning of crucial importance to the actors involved is at play, and those actors are working to incorporate it into their negotiation methods.¹⁰² Thus in the conflicts that have occurred since 2001 between unions and Electrabel's management, the unions voluntarily refrained from disrupting service continuity in the sector. That is, they took users' interests into account in framing their actions. More broadly, the positions adopted by unions show direct references to consumers' interests, in the form of references to matters such as supply guarantees for every vendor, green electricity, the implementation of universal service, the most vulnerable customers, etc.

These are just some of the clues to the occurrence of a more fundamental change in labour action's identity position vis-à-vis the new order. In the past, users' interests were clearly subordinated to those of workers in the sector. This constitutes, in fact, the heart of the impasse between the two labour cultures identified above: the place assigned to users' interests in relation to workers' sectoral and status interests. The impasse between labour organisations is itself entwined with a more fundamental impasse related to the potential for solidarity between workers' and users' interests. It is this more fundamental impasse that is resurfacing in discussions of limiting the right to strike by legislating a *minimum level of service*.

c. 1 A new identity for action

In the logic of state monopolies, better quality of work should result in better service quality for the citizen-user. In the case under consideration, indeed, what was expected to result from actions taken on working conditions was progressive and indirect impact on general well being. In this vein, Claus Offe describes German industrial trade union federations as "more readily 'other regarding' than company unions,"¹⁰³ more attentive to the consequences of their demands and strategies for employment forecasts in general as well as for the rate of inflation and their companies' competitiveness. As Offe continues, "If there is anything distinctive about the 'European' model of capitalism, it is the insight, congealed in a myriad of economic institutions and regulatory arrangements, that the interest of 'all of us' will be served if the pursuit of the interest of 'each of us' is to some extent constrained by categorical status rights."¹⁰⁴ Within this perspective, the fragmentation of sectors and the proliferation of normative regimes result in the weakening of collective actors who had been accustomed to act on the basis of traditional mechanisms for collective bargaining.¹⁰⁵

Currently, labour organisations are inclined to take account of conditions for collective action using precisely the contrary logic: a better regulation of services to the citizen-consumer will result in better working conditions. This model completely alters the received image of

¹⁰² This manifestation of the impasse related to collective-action identity is still current: On Thursday, 18 October 2007, the *Commission Paritaire Plénière du Gaz et Electricité* (CP 326) met, Mr. Marc Desmet presiding. These are the voting results reported by the labour organisations:

•GAZELCO – FGTB: 68% AGAINST

•CNE – CSC: Over 67% AGAINST

•CGSLB: AGAINST

•CSC Énergie: 55% IN FAVOUR

¹⁰³ OFFE C. (2003), The European Model of "Social" Capitalism: Can It Survive European Integration?, in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, n° 3, pp. 437-469, p. 444.

¹⁰⁴ OFFE (2003), p. 444.

¹⁰⁵ OFFE (2003), p. 463.

collective labour action in a system of social capitalism. Rather than looking for the indirect effects on overall well-being of action taken on working conditions, an alternative approach consists of searching for actions with direct effects on the quality of service supply in order to achieve indirect effects on working conditions. This change in orientation represents a blind spot for analyses conducted in terms of the automatic adjustment of practices and the spontaneous revision of beliefs, as assumed by an experimentalist analysis.

c. 2 Going beyond the impasse between labour organisations

In the case of the impasse between opposing labour strategies, it appeared necessary to oppose collective bargaining strategies as deployed by the codetermination option to strategies that prioritise protection of public service and consumer interests. This opposition even influenced collective agreements, taking the form of a contradiction between merit-based wage provisions and employment provisions that protected career-termination plans.

In shifting towards a new logic for action, organisations that have been stuck in an adversarial stance¹⁰⁶ can now wield a collaborative logic in this sector without abandoning the key element underlying their positions, namely protection of the general interest, as expressed in the requirements for public service. This enables them to reshape their position by linking their service- and employment-based logic to the logic of sustainable development adopted by the other organisations. For them, the sector's sustainable development is just one aspect of a broader commitment to society that includes sustainable development but also takes in cost control, access to green electricity, and universal service standards that can protect all citizens.

c. 3 A new strategy

In the past, users' interests were clearly subordinated to those of the sector's workers. The new positioning will undoubtedly go beyond this impasse. Clearly it's not a question of a simple logical reversal, since the terms involved are no longer the same. A different correlation subsists among different terms. Whereas the citizen-user's interests were **subordinate** to action by the traditional public-service union, what is now in question is **linking** the protection of the interests of the citizen-consumers of these services with the interests of workers in the liberalised service sectors. Thus the challenge consists of **translating** key issues of energy policy, universal service, and free market choice into work organisation issues that transform the labour organisation into an obligatory conduit through which the decision-making process must pass.

Increased guarantees of universal service and freedom of choice under fair competition conditions and the defence of an energy policy that is consistent with sustainable-development concerns and environmental constraints: these things can only be advanced if the public interest is placed before workers' interests, even if, for example, keeping nuclear power plants in operation represents a significant component of the interests of workers in this sector. However, implementing this position (the ability-to of the collective identity making) requires forming new alliances and going beyond the polarisations created by history as well as by reforms.

In our view, it is also possible to discern the same trend in labour organisations' efforts to form a collective purchasing co-operative with an explicit commitment to the environment¹⁰⁷

¹⁰⁶ I.e., those concerned that the labour strategy take account of obligations related to services of general interest and requirements for universal service.

¹⁰⁷ This is the Power4You (www.power4you.be) service. On their Web site, one finds the following: "The objective of this undertaking is to provide electricity and gas to all under the best conditions. That is, conditions

and the intention to make energy prices accessible.¹⁰⁸ In so doing, labour organisations are adopting an approach peculiar to the distribution sector and finding their own place in the sector's new order.¹⁰⁹

c. 4 Beware of the recurrence of the impasse between users and collective action

Taking this new strategic basis into account, it is possible to identify hot buttons that could trigger recurrences of the old impasses, not just impasses between labour organisations with opposing conceptions of their collective-action identities, but also the impasse we have termed more fundamental, between workers' and users' interests. This is especially true as regards the issue of the transition out of the nuclear field, which could prompt labour to act exclusively from the perspective of job protection. It is also true of the issue of minimum service levels, which always entails the risk of placing workers' interests, in the form of the right to strike, in stark opposition to those of users, in the form of access to service.

However, other behaviours would appear to confirm there is a will to avoid reverting to impasses, given a new collective-action identity. An especially eloquent example is labour's opposition to SPE-Luminus' restructuring plan.¹¹⁰ Rather than basing their arguments on job loss, labour organisations are addressing the role of the new infrastructure vis-à-vis access to green energy.¹¹¹ According to their stated position, "the employees of SPE-Luminus are not interested in exclusively financial logic. They wish to fully carry out the mission they are entrusted with and that they have carried out with professionalism for many decades. This mission is fully in line with the objectives of the Kyoto Protocol."¹¹² In this instance, labour

of optimum pricing, contract length, contract-extension and withdrawal terms, consumer protection, and the energy's green quality." According to the weekly *La Libre Belgique*, "Power4You is a co-operative corporation set up on the initiative of the *Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs* (CRIOC [Consumer Groups' Research and Information Centre]). The partners in the co-operative are some 15 organisations and associations, including unions (CSC, FGTB, CGSLB), the *Ligue des familles* [the League of Families], *Vie féminine* [Women's Lives], and others. It is not necessary to be a member of any of these organisations to benefit from Power4You's offer. It's possible to sign on by choosing any one of these organisations at random as one's 'intermediary', without having to belong to it. The goal of Power4You is simple: to negotiate a gas or electricity energy-supply contract with an operator with a view to getting the best price. Power4You put several suppliers in competition with each other, and Lampiris won out: the specifications in its bid got the best score. In just a few days, Power4You had over 170,000 hits at its Web site." See also *Le Monde*, 8 September 2007.

(http://www.lalibre.be/article.phtml?id=904&subid=1087&art_id=370742).

¹⁰⁸ The European Trade Union Confederation had in fact stated that key elements of its energy-policy perspective were the elimination of social inequality linked to unequal access to energy services and the combating of global warming resulting from intensive fossil-fuel use. ETUC believes one way to pursue these priorities is to enhance public and democratic control over energy.

¹⁰⁹ True, potentially it thereby lands on a new fault line where a clash of interests could develop. But opting for a position linked to sustainable development could also represent an interesting opportunity for institutional learning as to how to better identify potential conflicts of interest in order to overcome them, perhaps by more radically expanding the co-operative approach that underlies the initiative and that is currently under-publicised. If this were to take place, users would be clearly identified as partners. This position could point to more appropriate conditions for regulating the sustainable development option in reforming the sector.

¹¹⁰ "SPE-Luminus produces green electricity with:

- hydroelectric power plants on the Meuse River;
- wind farms; and
- dual-energy units.

This production of renewable energy makes it possible to prevent the production of at least 110,000 tonnes of atmospheric CO₂ per year." (Statement of 15 March 2007; translated from the French for the purposes of the present document.)

¹¹¹ "This restructuring logic, if it comes to pass, will result in a reduction in the availability of the hydroelectric power stations and thus in a reduction by 20% of green electricity production. This production deficit will inevitably have to be compensated by the use of thermal plants and will thus cause the production of 20,000 tonnes of thermal CO₂" (15 March 2007).

¹¹² Source: <http://www.spebel.be/oldindex.php?offset=40>.

action is clearly aligned with the interests of users and citizens in general. Another example is provided by the actions taken to expose the risks that sub-contracting and intermediate jobs pose to the sector's service safety and reliability. For example, the following remarks occur in a critique of the SPE call centre's recruitment policy: "500,000 customers are surely entitled to count on a certain number of jobs of indefinite duration. This staffing structure constitutes SPE's brand image and represents the customer's first contact with the supplier, the key component of SPE's sales force!"¹¹³

A genetic analysis of these elements allows us to view them as more than mere strategic changes in discourse. The examples we have chosen are drawn from the labour organisation's **internal communications** and not from communications intended to present the public face of collective action. This really is a case of the making, within the organisation, of a collective identity that is consistent with the aim of public service and users' interests forming the condition for the labour organisation's *ability-to* in its new context for action. These positions are guiding action and determining the negotiating positions adopted in the development of current collective agreements. In this context, relations with the CREG are also evolving; and in particular, questions of investment in view of future energy production are taking shape as key talking points in relation to sustainable development, as the case of SPE Luminus makes clear.

What a genetic approach can contribute to collective learning

The genetic approach is not defined by opposition to the contribution made by experimentalist and pragmatist approaches of the Schön-Argyris type. Rather, it supplements them and provides them with a better constructed frame for collective actors' self-transformation. The experimentalist approach reveals a process of adaptation in response to constraint, which defines itself at the outset reactively, according to changes in the context, and is thereby led to develop *defensive* positions such as repositioning within wage negotiations (in response to merit-rating) and in relation to career-termination provisions. The Schönian approach, on the other hand, reveals that these defensive reactions are accompanied by a type of re-examination of the beliefs that make them possible. It thus allows for a re-assessment of the stimulus-response paradigm in the teleological perspective of a practical aim that consists of ensuring the reproduction of an existing *ability-to* within a new social setting. On this analysis, what prevails is the incorporation of new beliefs about the capacity for collective action, such as sustainable development in the sector. The genetic approach supplements the Schönian paradigm by showing that this projection of a new collective identity making assumes something other than the identification of a rule of reproduction. It assumes a task of identity reconstruction focused in the first instance on a critical examination of the past and, by this means, the identification of impasses that have imperilled the success of actions undertaken. Thus the collective-identity-making capacity is re-examined and progressively rebuilt, so that new positionings, such as the requirement for better pricing regulations, better employment policies to ensure the accessibility and reliability of green energy, better guarantees of universal service, and so on, can be made possible. Thus it is how the repositioning is guided that will ultimately determine the interpretive frame to assign to the new power relations, rather than the reverse. The issue is allying interests rather than subordinating them to each other.

The genetic approach makes it possible to reveal critical operations by actors with respect to impasses of the past and the "translation" operations required to go beyond them to a new positioning. This paradigm of self-capacitation is thus directly predicated on the identification of impasses that undermined similar strategies in the past, as in the case of possible alliances

¹¹³ 21 May 2007. (Source *ibid.*; quotation translated from the French for the purposes of the present document.)

between public-service workers and those services' users that have been overlooked in the past. The value of taking a self-capacitation perspective is that it makes one attentive to initiatives taken to recreate the ties between the actors involved. For example, in the case under examination, what would be needed is an operation of translation that links users' interests to the negotiation process and thus seeks to redefine the latter's operational frame. A concrete mechanism for terceisation of positioning is thus identified as a condition for learning.

To produce this repositioning, labour organisations resort to critical operations that concern not just their future role but their past role. The variations in the possibilities opened up emerge not only from the simple analysis of a changing context, but from the taking into account of the limitations of the earlier role and of the learning already accomplished regarding the conditions for, and potential possible obstacles to, a collective identity making. The ability-to based on the new positioning will result directly from the way the variations opened up by the past, and the overcoming of the impasses the past reveals, will be taken advantage of. As regards the implementation of the new ability-to, the regulatory mechanism aimed at by the collective actor's repositioning will remain incomplete if it does not comprise an assessment mechanism designed to ensure that the operations performed do allow for the desired repositioning in terms of collective identity making.

	Central operation	Anticipated impact
Experimentalism Sabel, Dorf, Cohen, Simon, Zeitlin	Pragmatization of collective action mechanism	Enabling new collective capacities of problem solving by choosing how to choose
Reflexive Learning : Argyris/Schön	Reframing collective action representation	Enlarging possibility of new roles by producing new meanings, new heuristics and new stakeholders identities
Genetic approach Lenoble/Maesschalck	Terceization of collective action	Transforming collective action identities by identifying former deadlocks and going beyond them

What guidelines can be inferred from this approach?

The genetic approach seeks to cumulate the benefits of existing reflexive approaches to social learning while situating these benefits within a process of collective action likely to have an impact on the identity conditions (see above references to critical trials) and normative conditions (**translating** key issues of energy policy, universal service, and free market choice into work organisation issues) of its self-transformation. Thus the defensive and collaborative learning that has taken place in the situation in question are taken into account, but resituated within a more fundamental process of self-capacitation associated with the actors' transformation. What has been learned can thus be linked to the terceisation mechanism that redefinition of identity positioning entails and be explicitly confronted with the impasses that identity repositioning works to go beyond, as a condition for possibility of the new ability-to.

In the case under examination, it is illuminating to revisit, in this frame of reference, the analyses of the sector proposed by the International Labour Organization in 1999¹¹⁴ following the first experiments in liberalisation. In the first instance, the ILO identified the main defensive form of learning, namely the adjustment to new wage strategies and more specifically, in the sector of new distribution companies, adjustment to a powerful requirement for flexibility regarding working conditions. In the second instance, the ILO also identified the collaborative learning that resulted from the need to create a new context of co-operation between labour organisations and businesses in the sector, in order to ensure workers' protection as new sectors of independent activity were developed and to take the initiative of forging collective bargaining as part of a process in which management should have asserted its position as "principal" (as defined by the economic theory of the principal-agent problem) vis-à-vis the public authorities. On a different aspect of collective bargaining, the ILO noted that it will be necessary, in future, to take account of a kind of third way.¹¹⁵ This third way could be paved by a new entrant, namely consumers, who are the bearers of specific normative expectations regarding the obligations related to services of general interest and requirements for universal service. There was no explicit articulation of this third way with the first two, although it appeared to have the potential to alter the order things as regarded collective bargaining and regulation of the sector.

In this context, defensive and collaborative lessons remained divorced from each other and closed off from a possible experiment in "terceisation". Thus one can see how even collaborative learning intended to redefine the context for co-operation in the sector in terms of sustainable development and businesses' social responsibility remains disconnected from potential interaction with the interests of other actors; and indeed entails the risk, in practice, of eventually being partly opposed to other approaches framed in terms of public and universal service. Since the impasses would not have been identified, they would be capable of neutralising efforts at repositioning and block off actors whom it would be beneficial to bring on board.

A genetic analysis makes it possible to discern whether a terceisation mechanism is at work, and if so, how; and how it is playing a part in the process of collective identity making. On this score, in the case under examination, the most important issue is the change of positioning conditioned by a third party, the citizen-consumer, and the effort to redefine a collective identity in light of the role of the relationship with the third party. Within the labour organisations in question, this effort at identity and teleological shifting in order to bring users' interests on board is characterised, first in internal communications (in particular in the form of information campaigns that adopt the user's perspective on market liberalisation); and then in the internal building of collective bargaining positions, by its incorporation of priorities related to users' interests into its reasons for action and into the content of activist interventions. Finally, identity shift is also taking shape through public actions that build direct ties with citizens' activist platforms regarding the sector's service requirements. At this point, it becomes possible to identify a set of shared priorities that unite workers in the sector with consumers. These include:

- the requirement for price controls and the fair redistribution, through general rate reductions, of profits from increased productivity;
- the requirement for continuity of service and a policy for equal treatment in terms of supply;
- the requirement for adequate and attractive access to green electricity;

¹¹⁴ ILO, *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, Geneva, 1999, p. 101-103.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 103-104

- the requirement that regulations for an open market be respected and consumer access to information and consumer freedom be guaranteed;
- the requirement for measures to favour the most vulnerable consumers;
- etc.

	Central operation	Anticipated impact	Unions analysis in the Electricity Sector
Experimentalism	Pragmatization	New collective capacities	New strategic orientations: Defensive behaviour against social shopping and merit rated salaries
Reflexive Learning	Reframing	New roles	Renewing cooperative mechanism in redesigning social issues such as corporate social responsibility and sustainable development of the sector
Genetic approach	Terceization	New collective action identities	Transforming type of civil society leadership of the unions regarding issues such as obligation of public services and standard of universal services

Using the genetic approach, it is possible to better define what is at issue in this “terceisation” process, from the perspective both of labour organisations and of the sector’s regulation as a whole. For labour organisations, the issue is not in the first instance one of entrenching a new collective identity making, as if, for example, it were necessary for labour organisations’ research departments to adopt the performance indicators of universal service and develop proposals for policy recommendations to labour leaders. Rather, the issue, as the genetic approach makes clear, is the restructuring of these organisations’ collective identity, i.e., their way of making collective identity in line with the learning made possible by the terceisation of their social position.

FROM	TO
<p>“other regarding unions” (Offe)</p> <p>“consequential commitment” on general interest</p> <p>“the interest of each of us is better served by the constrains of status rights”</p>	<p>“third regarding unions” (Genetic approach)</p> <p>“incorporative commitment” on plural interest</p> <p>where different interest have to be translated in new collective action identities and expressed in new forms of common positioning (beyond former deadlocks)</p>

This issue’s first aspect consists of the self-capacitation that has been produced and that must be produced in order to manage to redefine unions’ collective identity making by means of critical trials that make it possible to identify and go beyond previous strategic impasses. The

second aspect consists in the capacity for translating this repositioning, such that it is integrated into demands that relate to the sector's regulation and that bring other actors on board.

	Operation	Impact	Unions	Attentions Criteria
Experimentalism	Pragmatization	Capacities	New defensive strategies	Quality of learning arrangements
Reflexive Learning	Reframing	Roles	New cooperative mechanism	Quality of participative commitment
Genetic approach	Terceization	Identities	New type of civil society leadership	Quality of identity translating operators

With this approach to actors' transformation, the genetic approach also subjects to re-examination the regulatory mechanisms' own assessment capacity, i.e., the way these institutional mechanisms can themselves oversee the critical trials and the translations required for the sector's regulation to be transformed in line with the actors' repositioning within a true joint inquiry. A question essential to the public governance of the sector is how and under what conditions to organise new ways of negotiating within the sector in order to incorporate the normative potential of this repositioning of collective action.¹¹⁶

Impasses persist within the sector's development that are not related just to labour organisations; but labour organisations have contributed to their being more explicitly identified. Thus the idea of the culture of codetermination, according to which users' interests' were subordinated to those of the sector's economic development, persists within the present order of things, in the form of the belief that the sector's evolution towards greater profitability and international competitiveness within a liberalised marketplace will ultimately benefit the individual consumer. In the same way, the idea that the impact of the sector's segmentation (and the issues of labour-relations restructuring that it brings in its wake) can be separated from the public's stakes (such as green energy and safety of supply) in these activities also constitutes a way of obstructing open discussion of businesses' social responsibility in the context of requirements for public and universal service. Dispersing labour's forces along this fault line amounts to a failure of normative potential prejudicial to the discovery of new solutions.

To truly and effectively negotiate new regulatory methods in this sector will require *both* that the actors affected by these impasses evolve in a context of joint inquiry suited to their continued transformation *and* that there be a mechanism for assessing the results of this transformation with a view to the overcoming of identified impasses.

¹¹⁶ In the same vein, the CSC's most recent positions reflect a will to renew the discussion on the role of the CREG in relation to price regulation and better monitoring of the sector's development.(Source: Info CSC, 16 November 2007.)

Bibliographie

ARGYRIS CH. AND SCHÖN D.A. (1996), *Organizational Learning II*. Reading, MA: Addison Wesley Publishing Co.

CEFAI D. dir (2003), *L'enquête de terrain*, Paris, Éditions La Découverte.

CEFAI D. (2007), *Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte.

COLLEY P. (1997), *Reforming Energy, Sustainable Futures and Global Labours*, Pluto Press – ICEM, London/Chicago.

GERADIN D. dir (2001), *The Liberalization of Electricity and Natural Gas in the European Union*, Kluwer Law Intl, 2001.

GERADIN D., MUNOZ R., PETIT N. eds. (2006), *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar Publishing, 2006.

GLACHANT J.-M., SAGUAN M., "Le commerce européen de l'électricité dans le respect des contraintes du système électrique : pour un dialogue économistes-ingénieurs", *Revue Etijdschrift*, 3/2006, Société Royale Belge des Electriciens, SRBE, août-octobre 2006, pp. 8-16.

HAFSI T. et DEMERS C. (1989), *Le changement radical dans les organisations, Le cas d'Hydro-Québec*, Morin, Boucherville.

KWOKA J. E. Jr., *Power Structure: Ownership, Integration, and Competition in the U.S. Electricity Industry*, Kluwer Academic Publishers, 1996.

LEBOUTTE R., *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Berne, Peter Lang, 2008.

LENOBLE J. et MAESSCHALCK M. (2010), *Democracy, Law and Governance*, Ashgate.

MENARD J.-Y. et BARREAU J. (1997), *Stratégies de modernisation et réactions du personnel, Le cas de trois entreprises publiques : Electricité de France, Hydro-Québec et Société Hongroise d'Electricité*, L'Harmattan, Paris/Montréal.

MOORE S, THOMSON G., LUTON G., "Trade Unions – Obstacles or Facilitators?", in Gazier B. et Bruggeman Fr. (ed.), *Restructuring Work And Employment In Europe, Managing Change in an Era of Globalisation*, Edward Elgar, 2008, pp. 215-237.

NÚÑEZ A. (2006), "Liberalisation of the electricity sector in the European union: present state and some open questions", disponible à l'adresse <http://www.worldenergy.org/documents/p001104.pdf>.

OFFE C. (2003), "The European Model of „social“ Capitalism: Can It Survive European Integration?", in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, n° 3, pp. 437-469.

RENUCCI J.-F. (2007), « Le dialogue social européen », Présentation, sur www.etui.org/

RENUCCI J.-F. (2008), Dialogue social et négociation collective au niveau communautaire, Droit Social, janvier 2008

SABEL Ch. F. (2006), *Learning by Monitoring*, Cambridge, MA: Harvard UP.

SCHÖN D.A. (1993), «Generative Metaphor: A perspective on problem-setting in social policy », in Ortony A. (dir.), *Metaphor and Thought*. Cambridge (UK): Cambridge UP, p. 137-163.

SCHÖN D.A. and REIN M. (1994), *Frame Reflection*, NYC: Basic Books.

SCHÖN D.A. (1994), *Le praticien réflexif, A la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. trad. par J. Heynemand et D. Gagnon. Montréal : Les Editions Logiques.

SHEEHY P. (2006), *The Reality of Social Groups*, Ashgate.

THOMAS St. (2005), “The European Union Gas and Electricity Directives”, Public Services International Research Institute, University of Greenwich, September.

VINCENT-JONES P. (2006), *The new public contracting, Regulation, Responsiveness, Rationality*, Oxford, Oxford University Press.

Rapports:

Commission Européenne (2010), “Report on progress in creating the internal gas and electricity market”, Rapport 2009, COM(2010)84 final, Bruxelles

Commission Européenne (2007), “Prospects for the internal gas and electricity market”, Implementation report, COM(2006) 841 final, Bruxelles.

Commission Européenne (2004), “Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market”, Rapport 2003, Bruxelles.

CRISP (2000), C. Declercq et A. Vincent, « L'ouverture du marché de l'électricité, I. Le cadre institutionnel », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1684.

CRISP (2000), A. Vincent et C. Declercq, « L'ouverture du marché de l'électricité, III. Organisation et stratégies des acteurs », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1695.

CRISP (2002), E. Arcq et M. Aussems, « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (1992-2000) », *Courrier Hebdomadaire*, n° 1781.

CREG (2010), *Rapport annuel 2009*, avril. (disponible à l'adresse : <http://www.creg.info/pdf/Ra/2009/rep2009fr.pdf>) ; les rapports annuels 2000-2008 sont aussi disponibles à l'adresse http://www.creg.be/fr/ra1_fr.html.

CREG (2006), Etude relative à « la concentration prévue entre Gaz de France et Suez », Bruxelles, mars, disponible à <http://www.creg.be/pdf/Etudes/F534FR.pdf>.

CREG (2005), *Rapport annuel 2004*, juillet.

ECOTEC (2001), "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment, A Final Report to the European Commission", ECOTEC Research & Consulting Limited, Birmingham.

ECOTEC (2007), *The employment impact of opening of electricity and gaz markets*, ECOTEC Research & Consulting Limited, Birmingham
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/restruct_lib_gas_el07_en.htm.

EURACTIV, article "Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité",
<http://www.euractiv.fr/print-version/dossier/liberalisation-marches-gaz-electricite>, posté le 01.05.2007.

ILO (1999), *Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution (eau, gaz et électricité)*, Geneva.

ILO (2003), *Les défis à relever, les tendances à saisir par les services publics de distribution*, Geneva.

INSTITUT MONTAIGNE (2007), « Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? », mars.

Journaux syndicaux :

Tribune, édité par Gazelco, CGSP, Ed. Responsable F. Wegimont, Bruxelles.

Le droit de l'employé, édité par CNE-GNC, Ed. Responsable R. Coumont, Bruxelles.