

Projet n°2 du 13 avril 2004

ATTAC – Conseil scientifique

Le secteur public à l’encan

Libéralisation-Démantèlement-Privatisation

**Projet de texte du groupe de travail « Privatisations »
pour validation devant le Conseil scientifique**

Coordination et rédaction

Jacques Cossart et Philippe Mühlstein

Contributeurs

Louis-Marie Barnier

Jean-Yves Barrère

Jacques Cossart

Alain Lecourieux

Christiane Marty

Philippe Mühlstein

Dominique Tresse

SOMMAIRE

Introduction

Première partie : La privatisation comme principe structurant

I.1 – Rappels historiques

I.1-1 – Les fondations des services publics en France

Encadré 1 : Qu'est-ce que le service public ?

I.1-2 – Des nationalisations aux privatisations

Encadré 2 : Le capitalisme monopoliste d'Etat (CME)

Encadré 3 : Les biens publics mondiaux ou biens communs de l'humanité

I.1-3 – Les privatisations Chirac (1986-1988) : 10,3 milliards d'euros courants

I.1-4 – Les privatisations Balladur (1993-1995) : 16,3 milliards d'euros courants

I.1-5 – Les privatisations Juppé (1995-1997) : 9,4 milliards d'euros courants

I.1-6 – Les privatisations Jospin (1997-2002) : 31 milliards d'euros courants

I.1-7 – L'internationalisation du capital des entreprises françaises

I.1-8 – Les remises en cause du service public

I.2 – Environnement idéologique et économique des privatisations

I.2-1 – Les justifications de la privatisation ou la déconstruction des fondations

I.2-2 – L'efficacité de la privatisation pour les détenteurs du capital

I.2-3 – Les dérives conceptuelles

I.2-4 – Critères de bonne gestion et projets d'entreprise dans le contexte néo-libéral

I.3 – La dimension européenne

I.3-1 – Sur le concept européen de « services d'intérêt général »

I.3-2 – La Convention sur l'avenir de L'Europe et les services publics

I.3-3 – Eléments d'analyse critique

Seconde partie :

La libéralisation en marche à travers quelques exemples emblématiques

II.1 – Le transport ferroviaire

II.1-1 – Un peu d'histoire du chemin de fer en France

II.1-2 – L'Europe ferroviaire : « revitalisation » ou casse méthodique des outils publics ?

II.1-3 – Le démantèlement du système ferroviaire en France à partir de 1997

II.1-4 – La situation financière de la SNCF après 1995 comme épouvantail et comme prétexte

II.1-5 – Le processus libéralisation – démantèlement – décentralisation – privatisation

II.1-6 – Le « modèle » encore et toujours reconnu des chemins de fer britanniques

II.1-7 – En guise de conclusion provisoire

II.2 – Le système bancaire français

II.2-1 – Le contexte de la nationalisation en 1945

II.2-2 – Les évolutions du système bancaire depuis 1945

II.2-3 – Conclusion

II.3 – Le secteur pétrolier

II.3-1 – Le pétrole contre la démocratie ?

II.3-2 – Un peu d’histoire

II.3-3 – Les avatars de la République dans les hydrocarbures

Encadré 4 : Extraits des conclusions du Tribunal permanent des peuples en 1999

Encadré 5 : Morceaux choisis du « procès Elf » (mars-juillet 2003)

II.4 – Le secteur électrique

II.4-1 – L’évolution historique

Encadré 6 : Une indemnisation étonnante, les 3% CNE (Caisse nationale de l’énergie)

II.4-2 – Points forts et insuffisances du service public de l’électricité

Encadré 7 : Le nucléaire français, un projet étatique puis industriel exempté de maîtrise sociale

Encadré 8 : L’évolution des paliers de production d’électricité

II.4-3 – La privatisation annoncée et les raisons invoquées pour « ouvrir le capital » d’EDF

Encadré 9 : Libéralisation et ouverture du marché de l’électricité, où en est-on ?

II.4-4 – Le « monopoly » international de l’énergie

Encadré 10 : La stratégie d’EDF à l’international relève-t-elle du développement du service public ?

II.4-5 – Les capitaux propres d’EDF sont-ils insuffisants et faut-il ouvrir son capital ?

II.4-6 – Conclusion : une privatisation injustifiée

Encadré 11 : L’entreprise EDF en 2002

II.5 – Le transport aérien

II.5-1 – La nationalisation d’Air France dans le contexte de la reconstruction d’après-guerre

II.5-2 – Le processus de la privatisation : 1987 et ses suites

II.5-3 – Le personnel comme « travailleur collectif »

II.5-4 – La privatisation : fin d’un processus de démantèlement

Conclusion

Bibliographie succincte

Introduction

Au printemps 2003, le Conseil d'administration d'Attac a souhaité disposer d'un état des lieux des privatisations opérées en France et en a confié la réalisation à son Conseil scientifique (CS). Un groupe de travail a été constitué au sein du CS et s'est réuni à plusieurs reprises de juin à novembre 2003 ; le présent texte constitue le résultat de ses travaux.

Plus qu'un bilan factuel, ce document met en évidence l'étendue et la profondeur d'un mouvement – engagé dans ce pays en 1986 et poursuivi méthodiquement depuis, quelle que soit la « couleur » politique des gouvernements successifs – qui tend en réalité à modifier les rapports de production. Ce texte ne focalise pas son examen sur le secteur devenu privé, car nombre d'entreprises françaises qui font encore *formellement* partie du secteur public sont depuis longtemps d'actives actrices du mouvement. Ce qu'il met en lumière est ainsi beaucoup moins une procédure juridique de privatisation qu'une *mécanique économique et sociale* qui vise notamment à modifier le partage de la valeur ajoutée au profit des revenus du capital, au détriment de ceux du travail. Le processus de privatisation poursuit un objectif clair : pallier la tendance à la baisse du rendement nominal du capital en lui permettant d'élargir son champ d'application. Ainsi les propriétaires de capitaux espèrent-ils maintenir, voire augmenter, en valeur absolue, leur « retour sur investissement ».

L'examen de la dynamique du processus, qui concerne donc aussi bien les entreprises privatisées que celles qui sont encore publiques, nous a conduit à aborder la problématique des services publics, en cours de transfert vers le secteur privé. On ne trouvera cependant pas ici un bilan complet des services publics en France ni, *a fortiori*, en Europe, tâches qui excédaient de beaucoup les capacités et les délais d'investigation du groupe. Un tel bilan, intégrant notamment la dégradation de ces services et l'analyse de l'évolution des besoins dans chacun des domaines, reste donc à faire. Le propos est plutôt de mettre en évidence la complète immersion du secteur et des services publics dans une dynamique qui, *via* les étapes de la libéralisation et du démantèlement progressifs, conduira, si les luttes sociales ne s'y opposent pas, à la privatisation de tout ou partie des opérateurs historiques de services publics, en dépit des ritournelles rassurantes du personnel politique.

En s'appuyant sur un état des lieux en France, nous tentons d'analyser un processus qui implique des centaines de milliers de salariés, concerne la totalité de la population et questionne toute la société.

Soyons clairs : nous ne prétendons en rien que les nationalisations instaурeraient, à elles seules, un système apparenté au socialisme, qui bénéficierait également à tous les citoyens. Néanmoins, elles obéissent au principe de régulation publique qui s'oppose, ou peut tempérer, l'autre mode de régulation, celui qui est laissé au « marché ». Dans le premier cas, les citoyens *peuvent* disposer des moyens d'orienter et de contrôler les choix opérés ; dans le deuxième, ce sont les « marchés » qui assurent les équilibres, selon le dogme qui veut que chaque agent économique, en recherchant son propre intérêt, soit assuré de travailler au bien-être général, guidé par une « main invisible » et omnisciente ! Les observations faites ici à propos de la régulation publique ne visent donc pas à en faire une garantie absolue du respect des besoins et des demandes des citoyens. *Le processus d'élaboration de cette régulation est, pour ce faire, fondamental.* Pour n'être pas suffisante, la régulation publique n'en est pas moins nécessaire, car on sait, *a contrario*, que la régulation par le « marché » vise à servir, avant tous les autres *et si nécessaire contre eux*, les intérêts des propriétaires du capital.

Pour fournir des éléments contextuels indispensables, ce document procède d'abord à une brève description historique des nationalisations puis des privatisations, afin de décrire leurs environnements idéologiques successifs, pour aborder ensuite l'importante dimension européenne du processus en cours. Dans la seconde partie, les mécanismes mis en œuvre sont examinés à partir de ce qui est advenu – et advient encore – au sein de quelques secteurs emblématiques d'un processus en tout point conforme au « Consensus de Washington ». Cinq exemples sont présentés : le chemin de fer, le secteur bancaire, le monde pétrolier, l'énergie électrique et Air France. Ce choix, arbitraire, ne relève d'aucune typologie et ne prétend évidemment pas à l'exhaustivité. En revanche, chaque exemple étudié permet de reconnaître la volonté d'appropriation privée, au détriment de l'intérêt de l'ensemble des citoyens, d'une part croissante de la valeur créée par l'investissement public et le travail social.

Les nationalisations effectuées au sortir de la deuxième guerre mondiale ne visaient pas à instaurer le socialisme ou à préluder au passage à l'économie planifiée, mais à fournir à l'Etat les moyens d'une politique industrielle consistant à engager de grands programmes d'investissements sur le long terme. Directement issues du programme établi par le Conseil National de la Résistance (CNR), elles portaient aussi une vaste ambition sociale. Les nationalisations de 1981-82 ont eu *grosso modo* les mêmes objectifs. Visiblement, ces priorités ne sont plus celles du capitalisme d'aujourd'hui, qui a exclusivement opté pour la recherche du profit à court terme. La baisse de rendement du capital pousse ses détenteurs et le personnel étatique qui supporte leurs intérêts à ouvrir de nouveaux champs à l'expansion du capital privé et à en finir avec une partie de l'économie dont l'intérêt et les profits ne sont qu'indirects pour eux, ce qui les conduit d'ailleurs à *en sous-estimer gravement le rôle dans le bon fonctionnement du système capitaliste lui-même*.

Les nationalisations de 1945 répondaient également à un objectif de cohésion nationale, autour de l'élaboration du service public en France. Là encore, l'offensive libérale remet en cause la nécessité d'un secteur public, s'attaque à toute solidarité sociale et veut briser le « travailleur collectif » constitué par les salariés à statut des entreprises publiques et du service public, plus réfractaires à situer leur travail dans la seule « économie de marché ». Elle remet en cause, et peut-être est-ce là sa dimension la plus profonde, cette idée d'une autre société que porte le service public.

Comment s'opposer aux privatisations ? Quel mode de gestion des grandes entreprises publiques ? Quel contrôle des citoyens sur le service public ? Comment recréer l'idée que les nationalisations, accompagnées d'un véritable contrôle public, sont nécessaires, même si elles ne sont pas suffisantes ? Ce document ne répond pas à ces questions fondamentales ; il se contente, à ce stade, de dresser un constat.

Remédier au délabrement que ce constat met en évidence, c'est introduire le choix politique, qui ne peut et ne doit appartenir qu'aux citoyens, pour prouver en actes qu'un autre monde est possible. Par exemple, il paraîtrait opportun et fondé que les citoyens français exigent un bilan contradictoire des nationalisations et des libéralisations-privatisations depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ils sont effet, en tant qu'agents économiques, sans cesse poussés à s'inscrire dans une démarche d'évaluation et d'efficacité. Parfait ! Quels en sont les critères et quels en sont les résultats ? Etablissons ce cahier des charges afin de montrer, par exemple, si effectivement la SNCF est moins « efficace » que les chemins de fers britanniques ou EDF moins « performante » que le réseau électrique californien. Faisons un véritable bilan, contradictoire et transparent. *Chiche !*

Première partie :

La privatisation comme principe structurant

I.1 – Rappels historiques

I.1-1 – Les fondations des services publics en France¹

Le pouvoir régalien :

Durant l’Ancien Régime², armée, justice, monnaie, impôts se constituent comme activités régaliennes, comme activités minimales de l’Etat. Les infrastructures telles que routes, ponts, canaux, postes peuvent être considérées comme les premiers services publics et les manufactures royales, créées par Colbert, comme les premières entreprises publiques. La Sorbonne, première université française, date du XIIe siècle. L’hôpital général de Paris est fondé en 1656. Toutefois ces réalisations répondent plus au maintien de l’ordre, aux objectifs militaires, à l’intérêt et à la puissance du Roi qu’au service du peuple³.

Les besoins collectifs :

L’Etat qui résulte de la Révolution de 1789, au nom de la libre entreprise et de la propriété privée, n’intervient pas dans la vie économique à l’exception de secteurs gérés en régies comme le tabac, les poudres, la poste, l’imprimerie nationale et quelques manufactures.

Le 19^{ème} siècle est marqué par l’émergence de grandes missions de service public : le service de distribution d’eau courante, la fourniture de gaz, les transports (routes et chemin de fer), le télégraphe. Ces activités ne sont pas prises en charge par l’administration mais assurées par des entreprises privées. Elles sont souvent motivées par la protection de la classe dominante des effets de la pauvreté notamment sous l’impulsion du mouvement hygiéniste⁴. La jurisprudence du Conseil d’Etat va progressivement créer le droit administratif, est distinct du droit commun et censé traduire l’intérêt général. L’arrêt Blanco du 8 février 1873 consacre la primauté du droit administratif pour les services publics. De même les notions d’égalité d’accès, de continuité et d’adaptabilité (ou mutabilité)⁵ sont nées des litiges du 19^{ème} siècle. La mise en œuvre du principe selon lequel l’Etat est responsable de l’instruction publique devra attendre la loi Guizot de 1833 – pour les élèves du sexe masculin – et surtout les lois de Jules Ferry de 1881, 1882 et 1886.

Le « socialisme municipal » du début du 20^{ème} siècle se traduit par l’exploitation, par les municipalités, de services économiques jugés d’intérêt général. Il s’étend progressivement et concerne des secteurs aussi variés que le gaz, l’électricité, les marchés, les abattoirs, les théâtres. Le « socialisme municipal » peut être considéré comme un précurseur des services publics locaux à la française. Il faut attendre 1917 pour que soit créé le statut d’établissement local de caractère public. Les décrets Poincaré de 1926 instaurent la régie administrative, la société

¹ Ce chapitre tire parti (et se démarque) d’une étude publiée en janvier 2002 : Réjanne Hugounenq et Bruno Ventelou : *Les services publics français à l’heure de l’intégration européenne* ; OFCE.

² Xavier Bezançon : *Les services publics en France* ; tome I (1995) et tome II (1997) ; Presses de l’école nationale des Ponts et Chaussées, propose de très utiles développements historiques.

³ Le pouvoir royal s’immisce cependant dans d’autres champs comme l’école, avec les missions des intendants du Roi.

⁴ Abram de Swaan : *Sous l’aile protectrice de l’Etat* ; Presses universitaires de France ; 1995.

⁵ La continuité : les services publics répondent à des besoins essentiels et donc l’activité doit être régulière et continue ; l’égalité s’appuie sur les principes juridiques qui demandent que les usagers soient placés dans une position égale, sans discriminations ni avantages particuliers (égalité d’accès et de traitement) ; l’adaptabilité, ou la mutabilité, implique que les prestations soient adaptées aux situations et aux besoins et évoluent sans cesse en quantité et qualité.

d'économie mixte et l'établissement public industriel et commercial.

L'intérêt général :

La crise de 1929, qui commence à toucher la France en 1930, mais aussi les deux guerres mondiales, le sous investissement de l'entre deux guerres⁶ et la question des cartels⁷, vont conduire à l'idée que l'Etat doit gérer bon nombre de services publics. Les nationalisations de 1936 sont une illustration concrète de cette idée. Elles concernent la Banque de France, l'armement et le Comptoir national d'escompte. La SNCF est créée en 1937 (Cf. II.1 *infra*).

A la Libération la création de la Sécurité sociale et les nationalisations établissent le secteur public. Elles constituent un grand pôle public : mines, charbon et houillères, électricité et gaz, transports maritimes et aériens, construction mécanique, banque et assurance. Ces nationalisations, *avant tout les instruments d'une politique industrielle*, répondent notamment à l'ampleur de la reconstruction, au sous investissement chronique de l'entre deux guerres, aux pouvoirs des cartels (électricité et aéronautique) et à la volonté de contrôle de secteurs stratégiques. Les nationalisations cachent une très grande variété de statuts juridiques : secteur public financé par l'Etat, établissements publics industriels et commerciaux, sociétés de droit privé.

Dans le modèle des services publics de la Libération, l'Etat définit, exprime et satisfait l'intérêt général. Le citoyen, l'usager sont tenus à l'écart des choix politiques. Les luttes sociales traduisent, pour partie, leur volonté.

Les défaillances du marché capitaliste et sa place dans la société :

Les services publics sont aussi justifiés par les défaillances du marché capitaliste. Certains secteurs sont caractérisés par des rendements d'échelle croissants⁸ et justifient le concept de monopole naturel qui vise à assurer l'optimum économique. Ce concept entérine tout d'abord le fait que l'entreprise privée, en situation de monopole ou d'oligopole, puisse pratiquer des tarifs incompatibles avec l'optimum social et plus généralement puisse utiliser son pouvoir de marché à ses propres fins.

Par ailleurs, les activités de service public échappent souvent à la valorisation du marché et condamnent l'optimum agrégatif des décisions individuelles (la « main invisible du marché »). Certaines activités ont des effets externes positifs ou négatifs (externalités) que le marché capitaliste ne prend pas en compte. S'agissant des effets positifs il convient de citer des secteurs comme la recherche, la santé, l'éducation, la culture, ainsi que le développement social et l'aménagement du territoire. A l'inverse les coûts sociaux, les discriminations entre les territoires, les effets négatifs sur l'environnement sont autant d'externalités négatives que le marché capitaliste ne sanctionne pas pécuniairement.

Les industries en réseau (électricité, télécommunications, gaz, transports, etc.) ont à la fois des rendements croissants et des effets externes positifs et négatifs non valorisables et relèvent donc du monopole naturel.

Enfin et surtout, le marché capitaliste sélectionne les demandes rentables à court terme et ne peut satisfaire, sans exclusions massives, les besoins collectifs. A l'inverse les opérations rentables des services publics peuvent financer les opérations non rentables (péréquation des prix).

⁶ B. Chenot : *Les entreprises nationalisées* ; Que sais-je ?; Presses universitaires de France.

⁷ R. Gendarme : *L'expérience française de la nationalisation industrielle* ; Médecis, 1950.

⁸ La théorie des rendements croissants est élaborée, au milieu du XIXe siècle, notamment par Jules Dupuit (1801-1877) et Augustin Cournot (1804-1866).

Les droits fondamentaux :

La justification devient éminemment politique lorsqu'elle renvoie aux déclarations des droits de l'homme de 1789 et de 1946, qui affirment la garantie pratique d'exercice des droits fondamentaux : « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractéristiques d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.*⁹ » Les philosophes libéraux de l'économie reprennent tout ou partie de cette justification¹⁰. L'idée que les services publics constituent l'un des moyens essentiels d'exercice concret des droits fondamentaux s'impose donc en France. Défendant la nouvelle Constitution, le 8 mars 1946, devant l'Assemblée nationale, René Capitant¹¹ affirme : « *La liberté a besoin pour être effective que l'Etat organise de grands services publics* ».

La volonté de puissance politique de l'Etat :

La puissance publique est définie par l'intérêt général, mais elle a aussi toute latitude pour le définir. L'Etat est à la fois responsable de la définition de l'intérêt général et vecteur de sa réalisation. On trouve ici le rôle des grands corps de l'Etat et de l'administration dans la conduite de la politique économique et sociale. Il s'agit d'un attelage composé de fonctionnaires et d'ingénieurs¹² qui fait émerger, au sortir de la deuxième guerre mondiale, l'idée de comptabilité nationale et de planification. A partir du programme du Conseil national de la Résistance (CNR), va se développer en France dès 1945 une véritable symbiose entre une technocratie modernisatrice et une volonté de puissance politique autour du Commissariat du plan¹³, de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et des grands corps de l'Etat (ponts et chaussées, mines, etc.). Il s'agit d'une confiscation élitiste du pouvoir. Les services publics vont jouer un rôle essentiel dans la reconstruction puis dans l'expansion des Trente Glorieuses. Ils sont alors fondés sur une vision de l'intérêt général, un fordisme à la française, une prophétie élitiste, une démarche autocratique¹⁴. Cette conception s'accompagne cependant d'avancées sociales. Les services publics sont à la croisée de nombreuses luttes politiques et constituent un laboratoire et une vitrine (Renault par exemple) pour l'ensemble de la société française. Enfin l'Etat utilise la puissance politique ainsi acquise pour réorganiser, recapitaliser et rénover le capitalisme¹⁵. Ce sont les grandes heures du capitalisme monopoliste d'Etat, sur lequel nous reviendrons *infra*.

Bref rappel sur les fondations des services publics :

Jusqu'au début des années 1980, les services publics sont fondés, pour résumer, sur les idées et objectifs majeurs suivants :

- Ils permettent de définir et de satisfaire l'intérêt général ;
- Ils pallient les défaillances du marché capitaliste ;
- Ils sont l'instrument essentiel de l'exercice concret des droits fondamentaux ;
- Ils assurent la volonté de puissance politique de l'Etat.

⁹ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1946.

¹⁰ John Rawls : *Justice et démocratie* ; Le Seuil, 1987 et 1997. Armatya Sen : *Commodities and capabilities* ; North-Holland, 1983. S. C. Kolm : *Le contrat social libéral* ; PUF ; 1985.

¹¹ Juriste réputé, à l'origine de l'Union Démocratique du travail et futur Garde des Sceaux en 1968.

¹² P. Birnbaum : *Les sommets de l'Etat* ; Le Seuil ; 1977.

¹³ Claude Gruson : *Origine et espoirs de la planification française* ; Dunod ; 1968. J. Coutrot : *L'humanisme économique*.

¹⁴ A. Lyon-Caen : *Les services publics et l'Europe* ; Rapport au Plan ; 1996.

¹⁵ Anicet Le Pors : *Les béquilles du capital*.

Au total et malgré leurs défauts, les services publics dessinent un modèle de société, une troisième voie problématique entre le marché et l'économie administrée.

Encadré 1 : Qu'est ce que le service public ?¹⁶

Le service public relève de trois types de définition – juridique, économique et politique – qui s'emboîtent et se chevauchent.

Au plan juridique, le service public repose sur les trois principes de *continuité* (existence d'un besoin social ou stratégique à satisfaire, qui implique que l'activité soit continue), d'*égalité* (les usagers doivent être placés en position égale, sans discrimination ni avantage particulier) qui renvoie à la nécessité de la péréquation tarifaire géographique (par exemple : le prix unique du timbre-poste) et enfin de *mutabilité-adaptabilité* (les prestations doivent être adaptées aux besoins et évoluer en quantité et en qualité).

La définition économique repose sur le fait que les services publics permettent de prendre en compte des phénomènes que le marché ignore : gestion du long terme, investissements lourds pas ou peu directement rentables, préservation d'un bien rare ou précieux, gestion de l'espace, importance des externalités, existence d'un monopole naturel, ...

La définition politique, très présente dans la conception française du service public, relie efficacité économique et efficacité sociale. Elle comporte une dimension de « contrat social » et de « modèle de société », fait des services publics une composante essentielle de la cohésion sociale, économique et territoriale, renvoie à la question des droits humains et au « modèle républicain ». Dans cette acception, en dernière analyse, est « service public » tout service ou toute production de bien que le pouvoir politique élu a décidé de considérer comme tel.

Ainsi, globalement, le concept de service public articule indissociablement les trois registres de la garantie du droit individuel (accès à des biens ou services jugés essentiels, garantie d'exercice de droits fondamentaux de la personne, ...), de l'expression de l'intérêt général de la collectivité pour assurer la cohésion sociale et territoriale, et enfin de moyen essentiel que se donne la puissance publique pour réguler le marché, conduire des politiques publiques (exemple : la protection de l'environnement) et concourir au développement économique et social (politique d'emploi, développement local, aménagement du territoire, ...).

En Europe, on évoque plus volontiers la notion de « services d'intérêt général » que celle de « services publics ».

I.1-2 – Des nationalisations aux privatisations

On ne peut guère aborder l'environnement des nationalisations et des privatisations sans le situer dans le contexte idéologique qui préside à chacun de ces mouvements. Faute de quoi, on risque fort de ne pas noter la cohérence qui prévaut dans les deux cas tout comme on ne prendra pas en compte des données qui, pour n'être pas strictement comptables n'en sont pas moins fondamentales : le mode de gestion des entreprises encore publiques en France, calquées sur le mode privé, dessine évidemment un fonctionnement économique tout autant qu'une privatisation juridiquement constatée.

A cet égard, il faut se souvenir que l'histoire des nationalisations en France met clairement en évidence, soit la nécessité d'imprimer à l'économie nationale un élan non soutenu par le secteur privé, soit la volonté politique de sanctionner un secteur privé coupable ou d'inscrire la vie économique dans une logique contrôlée par les citoyens, soit encore les deux types de motivations. *Les nationalisations de 1945, tout comme celles de 1981 que nous allons évoquer, obéissent d'abord à une vision de politique industrielle plutôt qu'à une volonté d'instaurer, en France, un quelconque passage au socialisme ou à l'économie planifiée.*

Les nationalisations, au sens moderne du terme, ont en fait commencé en France dès après la Première guerre mondiale 1914 – 1918, pour faire face à des faillites ou, déjà, sanctionner des entreprises situées en zone allemande. La création d'Air France en 1935 est décidée pour répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises privées du secteur (Cf. II.5 *infra*). Les grandes nationalisations de la Libération entrent bien dans le contexte évoqué et

¹⁶ Définition inspirée par Pierre Bauby : *Le service public* ; Flammarion ; Paris, 1997 et *Reconstruire l'action publique : Services publics, au service de qui ?* ; Syros-Alternatives économiques ; Paris ; 1998.

bouleversent l'économie nationale, comme le souhaitait précisément le programme du Conseil national de la Résistance : le secteur de l'énergie, celui des transports aériens et maritimes, la construction aéronautique ou automobile, avec l'emblématique Régie Renault, et bien entendu le secteur bancaire et celui de l'assurance.

Le processus de nationalisation visait trois objectifs principaux, d'une part sortir un pan de l'économie de la captation privée de plus-value tout en consacrant des sommes importantes à des investissements lourds à travers de grands projets nationaux, la plupart des grandes entreprises publiques finançant elles-mêmes leurs propres investissements, et ce pendant des décennies ; d'autre part répondre à un objectif de cohésion nationale autour d'un compromis, respectant la restauration d'un Etat centralisé mis à mal à la fois par la période vichyste et par l'action de la résistance ; enfin donner à l'Etat un rôle d'intervention dans le domaine économique et social.

Dans cette optique d'intervention dans la vie économique, il faut rappeler la singularité qui a consisté à reconnaître aux salariés des entreprises publiques et de la fonction publique le rôle de vecteur principal de cet intérêt général. En effet, les statuts du personnel mis en place à cette époque le placent, *de jure* et *de facto*, dans une position où sa subordination à l'égard de l'employeur n'est plus complète. C'est ainsi, notamment que l'Etat lui garantit par son intervention, une certaine autonomie et une pérennité de l'emploi.

Il faut noter encore que, ce vaste programme réalisé, les pouvoirs publics ont, dans les années 1950 et 1960, poursuivi cette logique dans le cadre d'une adaptation aux changements qui s'opéraient, regroupant ici ou créant là, comme le Commissariat à l'Energie Atomique par exemple.

On peut ne peut procéder à un rappel historique de cette période, même superficiel, sans évoquer ce que les marxistes appellent le Capitalisme monopoliste d'état (CME). Il faut rappeler que les crises du capitalisme et les mouvements sociaux ont tendance à diminuer le taux de profit dans la mesure où, d'une part, on constate un besoin de capital de plus en plus important pour un même « rendement », d'autre part parce que les luttes sociales peuvent imposer – ce qui fut le cas au cours des « trente glorieuses » – un partage de la valeur ajoutée plus défavorable au capital.

Dès lors, si l'on parvient à faire sortir du système, en tout ou partie, un pan du capital qui accepterait une autre répartition de la valeur ajoutée, on imagine que la part restante est gagnante. Ce fut la thèse des économistes marxistes ; à bien des égards, celle-ci s'est trouvée confirmée durant cette période.

On a pu en effet observer des faits incontestables :

- L'Etat agit en défenseur de « l'intérêt général » des capitalistes en limitant les « excès » de l'exploitation : droit du travail, droit de grève, durée du travail, sécurité sociale, congés payés, indemnisation du chômage, salaire minimum, ...
- L'Etat prend en charge la plus grande part des coûts sociaux, allégeant d'autant ceux des entreprises (infrastructure, formation, recherche, tarifs préférentiels,...) ;
- Par les prélèvements obligatoires et les déficits publics, il soutient à la fois la demande de biens de production et celle de biens de consommation ;
- Par les nationalisations, il contribue à « dévaloriser » une partie du capital fixe, soutenant ainsi le taux de profit moyen.

Sans doute, mais cette question est évoquée dans la seconde partie de ce document, consacrée à quelques exemples emblématiques du processus de libéralisation/privatisation, convient-il aussi de noter que cette démarche, appelée ou non CME a, pour des raisons parfaitement compréhensibles rencontré un certain soutien chez beaucoup de syndicalistes.

Encadré 2 : Le capitalisme monopoliste d'Etat (CME)

Le CME est une question ancienne dans la théorie et dans le langage marxistes. Bien qu'il ne soit apparu qu'à la fin du 19^{ème} siècle, Engels en pressentait l'avènement en soulignant la nécessité, à l'intérieur même du système capitaliste, de la socialisation des moyens de production. C'est, semble-t-il, Lénine qui, le premier, employa l'expression en 1917. On pourra, si on souhaite approfondir cette question, se reporter à l'ouvrage de Paul Boccarra : *Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat, sa crise et son issue* ; Editions Sociales ; 1973. Celui-ci tentait ainsi de populariser la thèse de Parti Communiste Français qui définissait le CME comme une sorte de synthèse entre le monopole privé et l'Etat capitaliste, permettant ainsi de « socialiser les pertes et de privatiser les profits ».

Dans le cadre de la suraccumulation du capital et de sa dévalorisation décrites par Marx, le capitalisme trouverait, dans le financement public, un mode de financement du capital privé visant à pallier les rendements décroissants dudit capital.

Autrement dit, les interventions publiques préconisées par des économistes tels que John Maynard Keynes seraient d'opportunes « béquilles du capital », sans lesquelles il ne saurait survivre. L'objet du présent document n'est pas d'analyser la pertinence de cette approche. Contentons-nous de remarquer que, en France, le financement public, sous des formes diverses et multiples, a été et demeure très important et qu'une part non négligeable de celui-ci a directement ou indirectement servi des intérêts privés. Son rôle dans une éventuelle suraccumulation ou dévalorisation du capital ne sera pas discuté ici.

Dans la problématique du CME, l'intervention publique ne vise pas à étendre des avancées de toutes natures en faveur des salariés, mais au contraire à favoriser, de diverses manières y compris le chômage, le capital privé.

Pour les exégètes du CME, la crise monétaire des années 70, particulièrement l'abandon par les autorités Etats-uniennes de la parité or/dollar, serait directement en relation avec la crise du CME en raison des excédents de capitaux qu'elle a provoqués. La crise du CME était, tout simplement, l'une des expressions du capitalisme dans son ensemble dont l'issue était pressentie comme devant lui être défavorable.

Le CME pose donc la question de la régulation publique face à la régulation par le marché. Il ne peut guère être appréhendé sans tenir compte de la particularité du capitalisme français qui a su mêler, dans une même bourgeoisie, propriétaires du capital privé et technocrates du secteur public ou parapublic grâce, en particulier, au système de reproduction des élites « à la française », remarquablement étudié par Pierre Bourdieu¹⁷.

La seconde vague de nationalisations sous le gouvernement Mauroy en 1982 :

On assiste à une seconde grande vague de nationalisation en 1982. Comme la première qui avait suivi la Libération, elle obéit à une volonté politique claire : inscrire l'économie dans un schéma qui serve les orientations des politiques industrielles et sociales décidée par l'Union de la Gauche plutôt que de laisser celles-ci sous le diktat de soi-disant lois économiques. Pour autant, il n'est pas davantage question qu'en 1945 d'un préambule au passage au socialisme ou à l'économie planifiée. Pour vaincre les résistances au changement, dont on sait qu'elles sont puissantes et nombreuses, on évoquera à cette époque la notion de « seuil minimum » pour marquer qu'une prise de participation publique – quand elle n'est pas totale – doit être suffisante pour laisser à l'actionnaire public la liberté de ses choix.

Les nationalisations du gouvernement Mauroy en 1982 ont ainsi porté sur des pans très importants de l'économie nationale et auront coûté environ 35 milliards de francs de l'époque, afin de prendre un contrôle au moins égal à 50% sur de très nombreux groupes : les grandes sociétés industrielles, CGE, Saint-Gobain, Pechiney, Rhône-Poulenc, Thomson, Usinor et Sacilor, 41 banques et institutions financières¹⁸. Il faut noter que les chiffres indiqués dans le présent document peuvent différer quelque peu de ceux fournis par certains relevés statistiques, ceci en raison des modifications du classement en entreprises publiques *stricto sensu* ou non, comme les PTT, par exemple.

En 1983, à l'issue de ce mouvement de nationalisations qui se sera étalé sur près de 50

¹⁷ Cf. notamment Pierre Bourdieu : *La noblesse d'Etat* ; Les éditions de Minuit ; Paris, 1989.

¹⁸ Revue *INSEE Première* n° 440 ; avril 1996.

ans, la taille du secteur public en France est la plus importante d'Europe de l'Ouest et ne variera plus jusqu'en 1986. A cette date, le secteur public marchand compte en effet 3 500 entreprises employant plus de 2,35 millions de personnes¹⁹, soit 4,3% de la population totale ou près de 10% de la population active.

A la fin de l'année 2001, avant donc l'arrivée du Gouvernement Raffarin, mais après les mouvements de privatisations de 1986 (Chirac), de 1993 (Balladur), de 1995 (Juppé) et de 1997 (Jospin), le paysage économique français est bouleversé puisque ce même secteur public ne compte plus que 1 551 entreprises, qui emploient 1,1 millions de salariés²⁰, soit 1,8% de la population totale, à peine plus de 4% de la population active. Entre 1997 et 2001, la part des salariés du secteur public par rapport au nombre total de salariés aura baissé d'un point, passant de 6,3% à 5,3%²¹.

Il convient de noter à nouveau que les mouvements de nationalisations s'inscrivaient dans une perspective claire : piloter des politiques industrielles et maîtriser, dans une certaine mesure, l'économie au profit de la population. A l'inverse, les privatisations, qui visent tout simplement à augmenter l'assiette de prélèvement du capital privé, se sont toujours cachées derrière le mythe de l'efficacité. On verra que des catastrophes aussi emblématiques que celles d'Enron, d'AZF, de l'*Erika*, du *Prestige* ou de Metaleurope ne constituent que quelques exemples des prédatations auxquelles se livrent les maîtres du monde et leurs mercenaires, dénoncés dans un récent pamphlet de Jean Ziegler²².

S'agissant de la maîtrise de l'économie au service de la population, qui exige une régulation publique opposée à une régulation par le marché, il convient de faire une place à part aux biens publics, qu'ils soient locaux, nationaux ou mondiaux. Ils sont souvent désignés par l'expression de « Biens publics mondiaux » (BPM), à laquelle on peut préférer celle de « Biens communs de l'humanité ».

Encadré 3 : Les biens publics mondiaux ou biens communs de l'humanité

Les biens publics mondiaux (BPM) peuvent être compris intuitivement comme des biens qui profitent à tous et dont la production ou la gestion durable ne peut être assurée que par une coopération entre plusieurs pays. Le concept de BPM est donc étroitement lié à celui de coopération internationale et de « gouvernance » mondiale.

Quelques définitions :

Dans la définition « classique », les biens publics sont des biens, services ou ressources qui bénéficient à tous, avec deux caractéristiques : non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et non-exclusion (personne n'est exclu de la consommation de ce bien). Ces biens (et leur contraire, les maux publics) peuvent être locaux, nationaux, régionaux ou mondiaux, suivant la sphère d'influence de la production de ces biens. Par exemple, la couche d'ozone est clairement un bien public mondial, alors que la gestion des ressources en eau peut se mieux traiter à un niveau régional, et que les pollutions atmosphériques industrielles sont un mal public de portée à la fois locale, régionale et mondiale (effet de serre).

Si les deux conditions de non-rivalité et de non-exclusion sont pleinement vérifiées, les biens publics sont réputés « purs ». Dans le cas contraire, ils sont dits « impurs » : ainsi, le principe de non-rivalité tend à ne plus être vérifié quand on approche de la saturation (par ex. : le boulevard périphérique parisien à 18 heures) et le principe de non-exclusion peut être violé par l'instauration d'un droit d'accès, ce qui constitue un « effet de club » (par ex. : les autoroutes à péage).

Rappelons brièvement le lien entre externalité négative et mal public : quand une activité économique, par exemple énergétique, produit des pollutions atmosphériques qui seront des nuisances pour le voisinage plus ou moins proche, cette pollution, mal public régional ou mondial (cas des gaz détruisant la couche d'ozone ou accroissant l'effet de serre) sera considérée comme une externalité négative du point de vue des comptes de

¹⁹ Revue *INSEE Première* n°860 ; juillet 2002.

²⁰ *INSEE Première*, op. cit.

²¹ L'Etat actionnaire, rapport 2002, octobre 2002.

²² Jean Ziegler : *Les Nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent* ; Fayard ; Paris ; 2002.

l'entreprise. On a, de même, des externalités positives (par ex. : l'existence dans un pays du Sud d'un système d'éducation, qui fait qu'un pays du Nord accueillant de la main-d'œuvre immigrée provenant de ce pays bénéficiera de cette formation sans avoir eu à la payer), qui correspondent à des biens publics. Une externalité est donc un effet *externe à la sphère du marché*, non pris en compte par ce dernier ; les tentatives pour obtenir cette prise en compte *dans le cadre du marché capitaliste* relèvent de ce que l'on nomme « l'internalisation des effets externes » (par ex. : sous la forme de taxes sur les émissions de gaz carbonique ou de mise en place d'un « marché » des permis d'émissions).

La liste des BPM est très longue et relève d'un choix politique : la stabilité financière est-elle plus importante que la sécurité alimentaire, par exemple ? Le caractère public d'un bien est certainement celui qui soulève le plus de polémiques. En effet, dans la mesure où ce caractère est reconnu, et devant la sous-production considérable de BPM, il entraîne deux conséquences de premier ordre : d'une part, la gestion des BPM ne peut qu'être publique et ne peut être régulée par le marché mais exige une politique publique mondiale, d'autre part, le financement des BPM ne peut qu'être public et, dès lors, nécessite une fiscalité internationale.

Enjeux pour la coopération internationale :

La question de l'aide publique au développement (APD), au-delà de son appellation même et de sa notoire insuffisance, n'est pas abordée ici en tant que telle. Seuls sont soulignés quelques aspects en rapport avec les BPM.

Coopération internationale, défaillances de marché et production de BPM : La coopération internationale a deux types de finalités, à savoir tenter de résoudre les conflits par des voies autres que la guerre et résoudre les problèmes en suspens des échanges de marché entre personnes, entreprises, et organisations de tous types, à l'échelle internationale. La logique des BPM s'inscrit donc dans le cadre d'une régulation publique qui, pour le moins, doit faire face aux défaillances de marché.

Coopération internationale, normes et régulation : La question des normes nécessaires à une régulation n'est pas traitée ici. Notons simplement qu'il convient qu'elle le soit, et ce, bien entendu, dans un cadre véritablement multilatéral.

Coopération internationale et « gouvernance » mondiale : La question de la « gouvernance » mondiale est au centre de la réflexion sur les biens publics mondiaux. Il s'agit, en premier lieu, de s'entendre sur la définition de ce terme et de son contenu. Il convient ensuite que les citoyens de la planète définissent le cadre et les instruments de cette « gouvernance » en même temps que la nature et les moyens de contrôle qu'ils exerceront. C'est dans ce contexte que les institutions internationales existantes, à créer ou à réformer, devront être examinées.

Enjeux pour l'aide publique au développement :

Au-delà des débats technicistes sur le montant et le contenu d'une « bonne » APD, une approche par les BPM est susceptible d'apporter une meilleure organisation, véritablement multilatérale, du monde, prenant en compte les besoins des citoyens.

Le sous-développement est une externalité négative : Le sous-développement, terminologie très largement connotée au colonialisme « civilisateur » n'est pas abordé en lui-même ici. On se contentera de noter que le libéralisme dissymétrique entraîne, de manière consubstantielle, des externalités négatives, ce qui est particulièrement vrai en matière de production agricole. Ainsi, les cultures d'exportation spécifiques des pays du Sud (café, cacao, banane) s'intègrent dans un système de prix délibérément tiré à la baisse par le démantèlement, sous la pression Etats-unienne, des organismes internationaux de régulation, par la suppression des organismes nationaux de stabilisation et par le financement, par la Banque Mondiale et les autres bailleurs, dans les années 1980-1990, de la surproduction systématique. C'est aussi le cas pour les cultures d'exportation où les pays du Sud sont en concurrence avec les pays du Nord (typiquement : le coton) et pour les cultures vivrières des pays du Sud : pour ces cultures – typiquement, le riz – un développement des agricultures nationales n'est possible que moyennant des protections aux frontières.

Nota : Sur la question des BPM, on pourra très avantageusement se reporter à l'ouvrage collectif d'ATTAC, à paraître prochainement, intitulé : *Le développement en question(s) : vers une société solidaire et économe*. De même, on pourra consulter le site de l'association « Biens publics à l'échelle mondiale » (BPEM) à l'adresse internet suivante : <http://www.bpem.org>

I.1-3 – Les privatisations Chirac (1986-1988) : 10,3 milliards d'euros courants²³

La droite, revenue au pouvoir, va avoir pour objectif de défaire ce qui avait été mis en place de 1981 à 1983. Au vrai, la doctrine libérale sur laquelle s'appuie ce processus avait déjà

²³ *Le Monde* du 9/04/02 évalue les privatisations du Gouvernement Chirac à 13 milliards d'euros.

été adoptée, sans le dire, par le gouvernement Mauroy deuxième formule et, bien entendu par le gouvernement Fabius de 1984 à 1986, période au cours de laquelle on assistera à l'introduction du secteur privé dans la télévision. Plus tard, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy ne feront, de 1988 à mars 1993, qu'accentuer le processus libéral. Alors que l'acte unique de 1986 a initié un processus de libéralisation dans les pays de l'Union européenne, la signature du Traité de Maastricht impulse une vague de privatisations, venant renforcer la rigueur salariale et budgétaire en vigueur au niveau national. C'est aussi la guerre du Golfe, en 1991, symbole de l'alignement sur les Etats-Unis, puissance impériale qui poussera tous azimuts et à marche forcée, à la déréglementation mondiale. C'est pourtant la période du « ni, ni », François Mitterrand s'étant engagé, lors de la campagne présidentielle de 1988, à ne pas davantage privatiser que nationaliser !

Juridiquement, on ne privatise pas tout de suite, puisque l'Etat conservera la majorité dans les entreprises concernées, mais on « ouvre » leur capital. Il en ira ainsi de groupes aussi puissants que Rhône-Poulenc, Elf, Total ou d'établissements financiers comme le Crédit Local de France. Cette étape montre bien que le statut juridique est une chose, mais que la réalité économique en est une autre. Comment, en effet, pourrait-on imaginer des actionnaires souscrivant une participation dans une entreprise qui ne répondrait pas aux critères de la rentabilité capitaliste ? Pourquoi d'ailleurs leur en voudrait-on ? Une entreprise privée n'est pas chargée des intérêts collectifs mais des siens propres. C'est précisément pourquoi le retrait du secteur public de la production de biens ou de services, marchands ou non, signifie toujours le déclin, voire la disparition, de ce qui est jugé non rentable financièrement par le secteur privé.

L'ambition de la loi du 6 août 1986 est grande puisque 65 entreprises sont placées dans le périmètre de la privatisation. La réalisation sera plus « modeste ». En effet, le krach boursier d'octobre 1987 viendra freiner cette belle envolée. Une fois encore, on mesure là les limites de l'intervention privée dans la vie économique : en quoi l'utilité sociale des 12 groupes publics dont la privatisation sera interrompue (pour être reprise en 1993) a-t-elle si brutalement changé entre les mois de septembre et novembre 1987 ? Bien entendu, en rien, mais les « investisseurs », eux, avaient radicalement modifié leur appréciation. Contrairement à l'affirmation du Général de Gaulle, la politique de la France s'était alors décidé à la Corbeille !

La liste des sociétés privatisées n'est cependant pas mince²⁴ :

- 4 groupes industriels, dont Saint-Gobain, la CGE qui deviendra Vivendi et Matra dont on voit, aujourd'hui, le poids dans le capitalisme français ;
- 2 groupes de communications : Havas et TF1 ;
- 8 établissements financiers et d'assurances dont Suez, Paribas et la Société Générale ; en outre, les actifs de la Caisse Nationale du Crédit Agricole sont cédés aux caisses régionales.

L'état a cédé ces groupes, comprenant environ un millier d'entreprises, pour la somme de 10,3 milliards d'euros, faisant ainsi passer l'emploi des entreprises publiques de 1,9 millions de salariés (10% de l'emploi salarié) à 1,35 millions (7,2% de l'emploi salarié). On peut noter que, selon l'INSEE, le taux de chômage était à la fin de 1983 de 8% et de 10% à la fin de 1988.

I.1-4 – Les privatisations Balladur (1993-1995) : 16,3 milliards d'euros courants

Lorsque le gouvernement Balladur se met en place fin mars 1993, son ambition est de reprendre le mouvement de privatisation lancé en 1986. A vrai dire, comme on l'a déjà noté, il n'y a pas de rupture idéologique avec les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy sous lesquels la loi d'août 1986 n'était certes plus appliquée, mais on ouvre le capital des entreprises

²⁴ INSEE Première, n°440, *op.cit.*

publiques, on cède des activités entières ou encore on change leurs statuts pour faciliter une privatisation ultérieure, comme Renault par exemple.

C'est la loi de juillet 1993 qui va ajouter 9 groupes à la liste arrêtée par la loi de 1986 et dont la privatisation n'a pu être menée à terme, faute de volontaires, en raison du krach boursier ; elle permet la privatisation de 21 entreprises publiques²⁵. Le gouvernement va mettre en place un processus dit des « noyaux durs » dans la mise au point duquel Jean-Marie Messier, alors au cabinet d'Edouard Balladur, se fera une solide réputation. Il s'agit de mettre en place, aux endroits stratégiques du capitalisme français, des actionnaires privés puissants, souvent amis des responsables politiques en place, qui permettent d'assurer les contrôles nécessaires sur l'organisation et l'avenir économique du pays, conformes aux intérêts des actionnaires privés. On verra plus loin que plusieurs groupes dont la privatisation était prévue dans la loi ne la connaîtront que plusieurs années après, sous le gouvernement Jospin²⁶.

En définitive, sont privatisés entre 1993 et 1995 :

- Plusieurs groupes industriels dont Rhône-Poulenc, ELF, et la SEITA ;
- Des établissements financiers et d'assurance, dont la BNP et l'UAP.

Si cette liste peut paraître plus modeste que celle de 1986, il faut se souvenir d'une part qu'elle ne présente que les groupes ayant été réellement privatisés, d'autre part que ces groupes entraînent derrière eux des pans entiers de l'économie française. Ce sont, en fait, plus de 500 entreprises qui quittent le secteur public et plus de 160 000 salariés qui rejoignent le secteur privé.

Le gouvernement Balladur aura vendu pour 16,3 milliards d'euros courants d'avoirs publics, montant qu'il consacrera, à hauteur de plus de 12 milliards d'euros, au règlement des dépenses courantes.

I.1-5 – Les privatisations Juppé (1995-1997) : 9,4 milliards d'euros courants

Le gouvernement Juppé, qui se met en place après l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995, ne fait pas voter de nouvelle loi de privatisation ; il poursuit la mise en œuvre de celle de 1993²⁷.

La dénationalisation, ou le parachèvement de celle-ci dans le secteur industriel, se poursuit avec des privatisations spectaculaires. Elle concernera Usinor-Sacilor, confiée à Francis Mer, le futur ministre de l'économie de Jean-Pierre Raffarin ; Renault, avec d'autant plus de facilité que le statut de la Régie avait été modifié par la Gauche et dans laquelle l'ancien directeur du cabinet de Laurent Fabius, Louis Schweitzer, conservera son fauteuil de PDG ; la CGM (Compagnie générale maritime), Péchiney et Bull.

En matière d'assurances et de banques, ce sont les puissantes AGF (Assurances générales de France) qui seront privatisées ; il en va de même pour la BFCE, la Banque française pour le commerce extérieur.

Le produit de la vente des entreprises publiques par le gouvernement Juppé s'élèvera ainsi à 9,4 milliards d'euros.

I.1-6 – Les privatisations Jospin (1997-2002) : 31 milliards d'euros courants

Comme Alain Juppé, Lionel Jospin et son gouvernement n'ont pas jugé utile de proposer au Parlement l'adoption d'une loi de privatisation, en s'appuyant sur les lois de 1986 et 1993.

En 5 ans, le gouvernement Jospin aura privatisé à hauteur de 31 milliards d'euros, que

²⁵ INSEE Première, n° 440, *op.cit.*

²⁶ INSEE Première, n°860, *op.cit.*

²⁷ INSEE Première, n°860, *op.cit.*

l'on peut comparer à ce qu'ont accompli en 6 ans les trois gouvernements Chirac, Balladur et Juppé, soit 36 milliards d'euros courants. En terme de montant, on n'observe donc pas de différence significative entre la Gauche plurielle et la Droite²⁸. Il convient d'ailleurs d'ajouter à ces privatisations proprement dites les cessions d'actifs publics, qui portent la cession globale à un montant de 36,6 milliards d'euros²⁹. C'est ainsi que le capital de France-Télécom sera « ouvert » dès 1997 puis connaîtra une nouvelle cession en 1999, en même temps que sera cédé au secteur privé une part du capital d'Air-France. Les cessions d'actifs publics au privé s'étendront à d'autres groupes : EADS (European aeronautic and defence company ; le fabricant de l'Airbus) en 2000 ; ASF (Autoroutes du Sud de la France) et TDF (Télédiffusion de France) en 2002.

Ces cessions, dites de « respiration » – hommage peut-être du vice à la vertu – sont tout sauf anodines, car elles sont incessantes et portent sur des chiffres considérables. C'est ainsi qu'entre 1992 et 2001, on aura compté³⁰ 407 « opérations de respirations » (dont 42% opérées par la Droite). Elles représentaient un chiffre d'affaires total de près de 27 milliards d'euros (dont 45% ressortissent d'opérations menées par la Droite). Elles ont eu pour conséquence le transfert de 196 000 salariés au secteur privé (dont 45% du fait des transferts opérés par la Droite).

Il convient aussi de noter que ces cessions d'actifs publics entraînent, à la charge de l'Etat, donc du contribuable, et au profit de firmes privées, des frais loin d'être négligeables ; ils se sont, par exemple, élevés à 33 millions d'euros sur une période de 12 mois de 2000 à 2001³¹ et, sur une période de 12 mois des années 2001 et 2002, à 87 millions d'euros³². Ces montants correspondent, pour l'essentiel, à des honoraires versés à des banques, à des consultants et à des avocats divers.

En matière de modification du paysage économique français, on remarque la poursuite de la logique qui préside aux privatisations depuis 1986 et consiste à confier au secteur privé des groupes essentiels à l'économie française pour récupérer des fonds à court terme :

- Secteur industriel : Thomson CSF, Dassault, la Société Nationale Industrielle (Aérospatiale) ;
- Médias et communication : Thomson-multimédia, TDF et la SFP ;
- Banques et assurances : le CIC (Crédit industriel et commercial) qui est, aujourd'hui, majoritairement contrôlé par les capitaux britanniques, le GAN (Groupe des assurances nationales) maintenant contrôlé par l'Allemand Allianz, le Crédit lyonnais, la CNP-assurances (Caisse nationale de prévoyance), la société marseillaise de crédit.

I.1-7 – L'internationalisation du capital des entreprises françaises

Non seulement on observe, à l'occasion du mouvement de privatisation, une appropriation privée de la richesse nationale, mais encore se caractérise-t-elle de surcroît par une internationalisation.

S'agissant de l'accroissement de la capitalisation boursière en France, elle est continue et massive au cours de ces vingt dernières années. La capitalisation boursière rapportée au PIB (produit intérieur brut) aurait en effet évolué de la manière suivante³³ : 0,1 en 1980 puis 0,25 en

²⁸ INSEE Première, n°860, *op.cit.*

²⁹ *L'état de la France* ; 2001/2002 ; La découverte ; page 428.

³⁰ Premier rapport au Parlement sur l'Etat actionnaire ; 2001.

³¹ *idem.*

³² *L'Etat actionnaire, op.cit.*

³³ Travaux de deux enseignants états-uniens : R.G. Rajan et L. Zingales.

1990 et enfin 1,2 en 1999 soit environ 1 700 milliards de dollars, sur la base d'un PIB cette année-là de 1 432 milliards de dollars³⁴.

Face à cette explosion, plusieurs observations devraient fortement modérer l'enthousiasme des partisans du « capitalisme populaire » ! Si la Banque de France note, en effet, que de 1992 à 2002, la part de la population française âgée de plus de 15 ans possédant des actions est passée de 9% à 16%, il convient aussi de conserver à l'esprit deux autres données.

En premier lieu, la moitié de la capitalisation boursière française serait détenue par des fonds de pensions. Or, on sait que près de 80% des fonds de pensions sont détenus par les Etats-Unis, la Grande Bretagne et le Japon : sur un total de 8 985 milliards de dollars pour les pays de l'OCDE, ces trois pays en détiennent respectivement, 5 115, 1 226 et 811 milliards de dollars, la France étant enregistrée pour zéro³⁵. Dans ce paysage, on peut imaginer la part du capital international dans celui des sociétés réputées françaises ! Très fier, l'hebdomadaire *L'Expansion* produisait d'ailleurs le tableau qui suit³⁶, reprenant les plus forts taux de capitalisation étrangère.

Entreprise	Part des avoirs étrangers en 2000
TotalFinaElf	65,0% ³⁷
Suez-Lyonnaise des eaux	55,0%
Vivendi	53,4%
Alstom	53,0%
Lafarge	51,0%
Société Générale	50,8%
Alcatel	50,0%
AXA	46,0%
Danone	42,0%
Accor	40,8%
Saint-Gobain	40,5%

Il est clair que les onze groupes cités par le périodique ont un pouvoir considérable quant à l'orientation, aux choix stratégiques, à la politique d'investissement et salariale de secteurs de première importance pour les citoyens français. Or, non seulement les pouvoirs publics mandatés par ces citoyens n'ont pratiquement aucun pouvoir – de surcroît ils abandonnent avec la politique fiscale, par exemple, le peu qu'ils auraient encore à leur disposition – mais de surcroît ce sont des non-Français qui ont le pouvoir de décision au sein de ces groupes. *Cette dernière remarque n'a aucun relent nationaliste*, elle vise seulement à rappeler une évidence : le non-résident d'un pays déterminé a une connaissance et des intérêts forcément différents de ceux du résident de ce pays. Ainsi, selon le ministère français de l'économie et des finances, les entreprises à participation étrangère majoritaire représentaient, en 1999, 34,5% du total du chiffre d'affaires de l'industrie manufacturière (44,1% pour les seuls composants électriques et électroniques).

En second lieu, l'actionnariat salarié, celui dont on nous a rebattu les oreilles en tant que future « planche de salut » pour le système des retraites en France ne représente que... 2% de la capitalisation boursière.

L'investissement direct étranger (IDE) est très souvent mis en avant comme étant une

³⁴ *Rapport mondial sur le développement humain* ; Programme des Nations-unies pour le développement ; 2001.

³⁵ *Rapport sur les actifs des fonds de pensions* ; OCDE ; 2001.

³⁶ *L'Expansion* ; n° 635 ; décembre 2000.

³⁷ Le groupe TotalFinaElf a vu sa capitalisation boursière évoluer ainsi les trois dernières années : 2000 : 6,18 milliards d'euros ; 2001 : 8,1 ; 2002 : 5,39.

belle illustration des bienfaits de la mondialisation et un instrument puissant de développement. La discussion de ces affirmations, largement contestables, ne sera pas engagée ici. L'IDE, s'il ne répond, en effet, que très imparfaitement à la définition de ce que devrait être un investissement, en raison notamment des fluctuations considérables qu'il enregistre consécutivement aux fusions/acquisitions d'une part, du fait de la courte durée sur laquelle s'appliquent majoritairement les IDE d'autre part, donne cependant une image de la « confiance » accordée par les « investisseurs » au pays considéré. En outre, il montre l'évolution de la part étrangère dans la propriété des entreprises dudit pays. Sur les deux dernières décennies, les montants du capital détenus par des non-résidents, en milliards de dollars, sont pour la France les suivants³⁸ :

1980	1985	1990	1995	2000	2001
56	66	100	191	257	310

L'évolution du rapport de l'IDE au PIB est, elle aussi, frappante puisque l'IDE représentait 3,4% du PIB français en 1980 contre 10,1 en 1997³⁹.

Un éclairage complémentaire est donné par le tableau suivant⁴⁰. En l'examinant, il faut se souvenir que les dix premières firmes multinationales (dont neuf sont originaires des Etats-Unis) présentaient, en 2001, une capitalisation boursière de 2 563 milliards de dollars, comparée à un PIB français, la même année, de 1 294 milliards.

Pays d'origines des 100 premières multinationales	Nombre
Etats-Unis	54
Union européenne	27
Royaume-Uni	12
France	6
Allemagne	6
Japon	5
Suisse	5
Pays-Bas	4
Italie	3
Hong Kong	1
Corée	1
Taiwan	1
Finlande	1
Espagne	1

On mesure ainsi, grâce aux données qui précèdent, comment pour ce « capital international », les quelque 70 milliards d'euros de l'ensemble des privatisations françaises des quinze dernières années et ceux que l'on nous annonce pour les mois à venir, constituent une véritable aubaine dans un monde où les rendements par unité de capital sont si difficiles à maintenir !

I.1-8 – Les remises en cause du service public

L'offensive contre les entreprises nationalisées a une implication directe en France sur

³⁸ *World investment report* ; UNCTAD, 2002.

³⁹ *Alternatives économiques* n° 184 ; septembre 2000.

⁴⁰ *Alternatives économiques*, hors série ; 4^{ème} trimestre 2002.

les rapports de force globaux. Nous avons déjà noté les avancées sociales qu'ont pu porter et portent encore les entreprises nationales. Au-delà de la volonté de démonstration qu'ont pu avoir, à travers leur gestion, les différents gouvernements depuis 1945, ces avancées répondaient aussi à une organisation et une tradition de mobilisation plus fortes des salariés de ces secteurs. Le droit syndical plus important y est sans doute pour quelque chose.

Les privatisations ont pour effet de remettre en cause ces acquis, mais aussi l'appui que représente cette partie du mouvement syndical pour tout le mouvement social. Le rapport de force général en France s'en trouve affecté. Ces salariés qui défendent, dans leur travail, la nécessité de répondre aux besoins sociaux plutôt que de maximiser le taux de profit, sont les défenseurs du service public.

Le droit syndical, plus important dans les entreprises nationales que dans les autres, est une certitude, avec deux effets collatéraux probables :

- D'une part, le droit syndical dans le secteur public a constitué une façade qui cachait la grande misère syndicale du secteur privé : pour caricaturer, disons qu'il y eut un peu Billancourt-Renault contre Poissy-Citroën. Ce n'est pas tout à fait la même histoire ni la même gestion de la force de travail, quoiqu'il ne faille pas non plus idéaliser la vie professionnelle des ouvriers spécialisés (OS) de la chaîne de Billancourt, qui n'était pas si différente de celle des OS de Rennes ou de Poissy. Les plus « protégés » étaient en fait les ouvriers professionnels, plutôt français et de sexe masculin.
- D'autre part, la privatisation des grandes entreprises de production, jointe à la délocalisation des entreprises de secteurs comme le textile, a entraîné un chômage de masse, en France, de personnes non protégées auparavant (immigrés, femmes, main-d'œuvre non qualifiée).

L'une des conséquences de ce diagnostic contrasté, est que dans le mouvement syndical officiel, les fonctionnaires et l'aristocratie ouvrière (d'État ou du secteur nationalisé) sont sur-représentés dans le personnel permanent des grandes fédérations et, consécutivement, leurs revendications privilégiées.

I.2 – Environnement idéologique et économique des privatisations

I.2-1 – Les justifications de la privatisation ou la déconstruction des fondations

La logique capitaliste, la concurrence et la délégation :

Kenneth J. Arrow⁴¹, concepteur de la théorie pure de l'économie de marché affirme : « *Le marché n'est compatible avec aucun régime politique, aucune forme de gouvernement, ni la démocratie, ni l'oligarchie, ni la dictature* ». On peut soutenir (et contester) que le capitalisme veut la mort du marché pur fondé sur une concurrence construite et préfère le triomphe de l'oligopole et du monopole ; il développe ainsi une logique qui condamne toute forme de gouvernement. Toute intervention politique ne peut que réduire l'efficacité économique ; le capitalisme n'a besoin pour fonctionner que d'individus et toute intrusion de la politique – lieu même du collectif et du compromis entre les intérêts antagonistes – ne peut que conduire à une affectation non optimale des ressources et réduire donc l'accumulation du capital.

Quoi qu'il en soit, dans la foulée des « Reaganomics » et du « Thatcherisme », on assiste à une victoire idéologique du capitalisme. L'inefficacité économique de l'Etat et l'efficacité privée justifient la concurrence comme voie unique d'allocation des ressources. L'Etat est soumis à la concurrence fiscale des autres Etats. Il doit faire faire et non pas faire.

La technologie remettrait en cause les rendements croissants :

La technologie modifie la production des services⁴² et permet progressivement la déterritorialisation de composantes essentielles desdits services : capital symbolique, capital financier, travail et clients. Elle modifie la frontière entre *arrière-guichet* et *guichet*. Elle instaure une coproduction des services entre le fournisseur et le client. Elle condamne les formes classiques de la régulation⁴³. Des activités à rendements croissants sont alors abusivement considérées comme des activités normales, avec pour principale conséquence que l'existence d'activités à rendements croissants et la satisfaction des besoins collectifs ne sont plus retenus comme critères justifiant les services publics.

La gestion capitaliste contre la gestion publique :

Les techniques managériales élaborées d'abord au Japon dans les années 1950 autour du concept de qualité totale⁴⁴ sont ensuite intensivement développées et élargies à d'autres domaines aux Etats-Unis entre 1960 et 1980. Elles s'imposent en France dans les années 1990, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Qu'elles soient fondées ou pas, les critiques de la bureaucratie, de la technocratie et du corporatisme des services publics

⁴¹ Kenneth J. Arrow et John Hicks ont reçu le prix Nobel d'économie, en 1972, pour leurs travaux sur la théorie de l'équilibre général et la théorie du bien-être.

⁴² Don Tapscott et Art Caston : *Paradigm Shift, The New Promise of Information Technology* ; McGraw-Hill ; New York ; 1993. James M. Utterback : *Mastering the Dynamics of Innovation* ; Harvard Business School Press ; Boston ; 1994.

⁴³ Alain Lecourieux : *Les caractéristiques des services* ; disponible sur demande au conseil scientifique d'Attac ; décembre 2001.

⁴⁴ Joseph M. Juran : *Juran on Leadership for Quality* ; Free Press ; New York ; 1989. Robert Heller : *Total Quality Management, The Quality Makers, The Leaders and Shapers of Europe's Quality Revolution* ; Norden Publishing House Ltd ; St Gallen ; Switzerland ; 1993. Jacques Horowitz : *La qualité de service, A la conquête du client* ; InterEditions ; Paris ; 1987.

favorisent cette évolution de la gestion managériale⁴⁵. L'entreprise est découpée en *processus à valeur ajoutée*⁴⁶ (ou micro-segments d'activités) et chaque processus est exposé à la concurrence⁴⁷ ; il peut être délocalisé ou sous-traité. L'entreprise se recentre sur son cœur de métier et réduit le nombre de ses niveaux hiérarchiques ; elle s'allège et ne retient que les secteurs à forte valeur ajoutée. Les concepts d'*entreprise étendue*⁴⁸ et de *multinationale industrielle sans usines* sont progressivement mis en œuvre⁴⁹.

La demande des usagers s'individualise et le terme de « clients »⁵⁰ est de plus en plus imposé. Elle devient aussi complexe, plurielle et contradictoire. Les intérêts généraux se substituent à l'intérêt général. Là encore, la réponse est trouvée dans les techniques managériales au travers notamment du concept d'*individuation de masse* des services (*mass customization*)⁵¹.

L'information contre toutes les autres justifications :

L'information⁵², croisée avec les besoins fondamentaux, devient le critère quasi-unique pour déterminer ce qui relève du secteur public et vient donc délimiter l'intervention publique. L'information est dite de mauvaise qualité ou manipulable quand elle rend impossible la réalisation et le contrôle d'une mission sous la forme contractuelle. Le secteur privé, au travers de la délégation ou pas, s'impose sauf dans les secteurs où l'information est mauvaise ou manipulable. Pour l'électricité, le gaz, les télécommunications – par exemple – l'information est considérée comme bonne. Pour l'éducation et la santé, pas encore.

Le « contrat incitatif »⁵³ est censé éliminer l'avantage de l'opérateur sur le régulateur.

L'économie des institutions⁵⁴ vient préciser la frontière entre le marché capitaliste et l'organisation hiérarchisée du capitalisme d'Etat (service public). Le marché capitaliste est incapable d'allouer des ressources lorsque l'information fait défaut pour évaluer le coût de transaction de l'échange marchand : intrants achetés et qualité des intrants indéfinissable, productivité induite non mesurable⁵⁵. C'est le cas, pour partie, dans des secteurs comme l'école ou la santé.

⁴⁵ Jon R. Katzenbach & Douglas K. Smith : *The Wisdom of Teams, Creating the High-Performance Organization* ; Harvard Business School Press ; Boston ; 1984.

⁴⁶ Michael Hammer & James Champy : *Reengineering the Corporation, a Manifesto for Business Revolution* ; Harper Business ; A division of Harper & Collins Publishers ; New York, 1993. Thomas H. Davenport : *Process Innovation* ; Harvard Business School Press ; Boston ; 1993.

⁴⁷ B. Charles Ames & James D. Hlavacek : *Market Driven Management* ; Business One Irwin ; Homewood ; 1989.

⁴⁸ Dans sa gestion l'entreprise est comprise comme un ensemble comprenant l'entreprise proprement dite, mais aussi ses fournisseurs, sous-traitants, partenaires, concurrents et clients. C'est cet ensemble qu'il convient d'optimiser.

⁴⁹ William C. Miller : *The Creative Edge* ; Addison Wesley ; Reading ; 1987.

⁵⁰ Benson P. Shapiro & John J. Sviokla : *Seeking and Keeping Customers* ; Harvard Business Press ; Boston ; 1993. Feargal Quinn : *Crowning the Customer, How to Become Customer Driven* ; The O'Brien Press. *Notre ennemi, le client*, Editions générales First.

⁵¹ Pour répondre à la diversité des demandes des clients, les services sont conçus comme un assemblage de composants élémentaires, comme un Lego (*building blocks*). Le client pense recevoir un service personnalisé qui est, en réalité, constitué d'éléments standard. Lire B. Joseph Pine II : *Mass Customization, The New Frontier in Business Competition* ; Harvard Business School Press ; Boston ; 1993.

⁵² L'information est la matière première principale des services. Lire R. Mulgan : *Identifying the Core Public Service* ; The Canberra Bulletin of Public Administration n°87.

⁵³ Le contrat incitatif permet à des agents qui ne sont pas unis par des liens de subordination (ici, l'Etat régulateur et l'entreprise privée opérateur) de conclure un contrat où l'opérateur réalise une activité pour le régulateur sans que l'avantage informationnel qu'il détient (parce qu'il est opérateur) ne pervertisse les finalités de l'activité.

⁵⁴ Voir notamment les travaux de Ronald H. Coase et d'Oliver E. Williamson.

⁵⁵ O. Hart : *Firms, contracts and financial structure* ; Oxford University Press ; 1995. I. Segal : *Complexity and Renegotiation, A Foundation for Incomplete Contracts* ; Review of Economic Studies ; volume 66 ; n°2 ; 1999.

Deux conceptions datées :

Le capitalisme impose aujourd'hui sa vision de l'articulation entre Etat et marché à partir de la théorie des contrats et de la nature de l'information. L'Etat y est instrumentalisé comme complément du marché. Il se contente d'attendre que les besoins collectifs émergent et s'expriment et satisfait donc une demande préalable de services grâce, le plus souvent, aux entreprises privées. Pour simplifier, c'est un retour à la conception du 19^{ème} siècle.

A cette conception capitaliste s'oppose la conception de la Libération (1945), où le service public ne remplit pas seulement une mission mais la définit. Le service public est alors un guide du développement économique et social. Il organise les services et c'est la politique qui en fixe les limites à partir de sa vision. Il ne s'agit pas pour autant d'une démarche démocratique, puisque au mieux la démarche politique est validée *a posteriori* par les forces sociales. Mais surtout, cette conception est en porte-à-faux avec la construction européenne en cours⁵⁶, avec la mondialisation capitaliste et avec l'évolution de la technologie.

Pourquoi privatiser ?

Il n'est pas inintéressant de noter qu'aucun des partisans des privatisations en France – de 1986 à aujourd'hui, *quelle que soit sa préférence gouvernementale* – n'oserait exposer ouvertement la véritable justification de cette démarche : offrir au capitalisme français une base plus large de profit. Tous se retranchent derrière le triptyque, efficacité/marché/propriété, qu'ils prétendent fondé au plan théorique et largement prouvé dans la pratique.

Cette question est véritablement au centre de la croisade qu'entendent mener tous ceux qui se mettent sous la bannière américaine, sous l'autorité de George W. Bush, et par voie de conséquence, fixe le contexte des actions de tous ceux qui prétendent s'y opposer. Dans un document postérieur aux attentats du 11 septembre 2001⁵⁷, l'administration Bush énonce très clairement le cadre général de sa problématique. Il s'agit, pour elle, d'agir pour « *les valeurs non négociables de la dignité humaine [que sont] la paix, la démocratie, la liberté des marchés, le libre échange [lequel] se développa comme un principe moral avant de devenir un pilier de la science économique* ». Voilà bien une brillante synthèse de ce que veulent les Etats-Unis et le capitalisme.

On verra plus loin que cette preuve n'est pas administrée, tant s'en faut, au plan pratique. Notons par exemple, sans appréciation de valeur sur le contenu des chiffres indiqués, que les entreprises publiques du secteur non financier ont, en France, enregistré une croissance de leur chiffre d'affaires de 33% entre 1996 et 2000⁵⁸. Cette croissance sera de 14% pour l'année 2001⁵⁹. Il conviendrait en effet pour faire la preuve de l'efficacité du capital privé de fixer les critères d'efficacité, parmi lesquels il faudrait trouver la protection de l'emploi qualifié, l'amélioration des conditions de vie des salariés, la protection de l'environnement, la lutte contre les inégalités, etc. On verra de surcroît que, même au regard de mesures couramment utilisées dans tous les cours de gestion, cette performance se révèle souvent douteuse.

On lira avec intérêt la justification officielle des privatisations, donnée par le ministère chargé des Finances dans son rapport au Parlement⁶⁰. On y cherchera vainement la tension vers

⁵⁶ Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2002* ; Fayard ; Presse de Sciences Po ; 2002.

⁵⁷ La Maison Blanche ; 17 septembre 2002 ; cité par Claude Serfati.

⁵⁸ *Rapport sur l'Etat actionnaire* ; 2002 ; *op.cit.*

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

l'intérêt de la collectivité ou celui des salariés ou la défense d'une politique : « Il [l'Etat] *exerce aujourd'hui de plus en plus sa mission au côté d'actionnaires privés, ce qu'il a d'ailleurs fortement encouragé*⁶¹, *essentiellement pour trois raisons* :

- *La réglementation européenne en faveur de l'ouverture des marchés et de la disparition des monopoles, même si les textes européens ne fixent pas le régime de la propriété des biens ;*
- *La nécessité de nouer des partenariats et de permettre le développement des entreprises dont les marchés sont européens ou mondiaux ;*
- *La volonté d'exercer une contrainte plus forte pour améliorer la gestion des entreprises publiques.*⁶² »

Ce n'est pas le lieu d'approfondir l'environnement théorique du triptyque qui vient d'être évoqué. Il faut quand même souligner que nombre d'économistes classiques mettent en cause la liaison qui serait *naturelle* entre ses trois éléments. C'est donc de manière parfaitement usurpée que les dogmatiques du marché prétendent s'abriter derrière la théorie économique. Léon Walras lui-même, le « pape », dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, du marché sur lequel peut s'opérer la concurrence pure et parfaite, préconisait pour certains secteurs, la propriété publique ! Mais surtout, des travaux importants ont été conduits ces dernières années à propos des *externalités négatives* qui mettent en évidence ce qu'il est convenu d'appeler les défaillances du marché, pas seulement en terme d'environnement. Le récent prix Nobel d'économie, Joseph Stiglitz, pourtant partisan de l'économie de marché, met en évidence que l'absence de régulation publique engendre de nombreux dérèglements tant pour les individus que pour la collectivité. La plupart des économistes admettent comme indispensable la régulation de l'économie ; bizarrement, aucune explication sérieuse n'est avancée pour justifier l'impossibilité dans laquelle se trouverait la puissance publique d'utiliser la propriété des entreprises comme moyen de régulation ! Il est évident, en effet, que tel ou tel exemple de gestion hasardeuse ou mauvaise de telle entreprise publique ne saurait condamner le principe de la propriété publique mais seulement les exemples retenus. S'il devait en aller autrement, c'est la propriété privée de tous les moyens de production qu'il faudrait réfuter, car la kyrielle des désastres observés dans la gestion privée du capital, bien au-delà du désormais emblématique Enron, serait là pour condamner ce mode d'appropriation.

I.2-2 – L'efficacité de la privatisation pour les détenteurs du capital

On assiste donc, depuis 1986 et sans aucune interruption, quel que soit le gouvernement en place, à un transfert permanent d'actifs publics au profit du secteur privé. Il va de soi que ce transfert au privé n'est pas le seul témoignage de la transformation des modes de gestion des entreprises publiques puisqu'on observe, depuis les années 80, la promotion de principes dont les deux objectifs prioritaires sont le profit et l'augmentation du prix des actions, quand elles existent, ou de celles que l'on espère voir apparaître lors du processus de privatisation. Les fanatiques du marché appellent cela « création de valeur » !

Peu à peu, les modes de gestion, dans les entreprises publiques et le secteur privé s'uniformisent : ici comme là, il faut respecter les critères rappelés plus haut. La meilleure formule trouvée par les zéloteurs du système est d'agir à la baisse sur les salaires. On licencie, on précarise et on baisse les rémunérations. Il faut sans doute voir dans cette évolution une des causes du manque d'entrain de nombreux salariés à défendre leur statut public durant ces années. Même l'administration a de plus en plus recours à des emplois de très courte durée.

⁶¹ Souligné par nous.

⁶² *Rapport sur l'Etat actionnaire* ; 2002 ; *op.cit.*

Bien entendu, cette pression n'a pas été sans résultat, puisque entre 1970 et 2000 la part des salaires dans le PIB français a baissé : elle est passée, selon Eurostat (Office européen de statistiques) de 73,8% à 68,5%, *mettant ainsi la France aux derniers rangs des pays de l'OCDE*⁶³ *en ce qui concerne la part des salaires*. On a observé, par ailleurs, une baisse sensible du taux de croissance annuel du PIB réel par tête sur les 50 dernières années : il est passé de 3,5% à 4,5% entre 1950 et 1970, pour baisser ensuite de manière irrégulière et atteindre son niveau le plus bas, 0,2%, dans la première moitié des années 1980⁶⁴. Les conséquences pour les salariés sont encore plus graves si l'on observe le taux de croissance moyen du pouvoir d'achat du salaire net ouvrier. Il a crû jusqu'au milieu des années 1970 pour décroître ensuite, la première chute importante ayant eu lieu sur la période 1975-80 où il a accusé une baisse de l'ordre de 2 points avant de connaître un nouvel affaissement, suivi toutefois d'une très légère remontée depuis 1980. Malgré cette modeste reprise, le taux de croissance du PIB réel par tête sur la période 1995-2000 est inférieur à 0,3%⁶⁵.

Il ne faudrait cependant pas en conclure que les besoins de financement de l'Etat reculent, car le capital a toujours besoin de lui et ce de manière croissante. Ce que les citoyens doivent exiger et obtenir, c'est bien l'usage des ressources publiques pour réduire les inégalités ; cela passe aussi par des réformes de la fiscalité allant dans le même sens. On observe en effet, sur les 30 dernières années, une progression de la part des dépenses publiques dans le PIB de tous les pays de l'OCDE : augmentation de 10 points pour l'Europe des Quinze et de près de 15 pour la France⁶⁶. Les Etats-Unis, qui peuvent faire supporter une part des déficits de leurs entreprises par le reste du monde, enregistrent une croissance de ce taux de 3 points seulement.

Comme on le voit, le capitalisme coûte cher aux citoyens et aux contribuables, puisque *malgré la dégradation des services publics partout dans le monde, le prix de l'Etat ne cesse de croître !* Encore convient-il de noter que ce *prix* serait plus élevé si des transferts, à travers des mécanismes multiples, n'étaient pas opérés au détriment des pays du Sud, transferts évidemment répercutés sur les plus défavorisés. C'est ainsi que si les dépenses publiques de santé et d'éducation représentent 13,3% du PIB français, cette proportion descend à 6,2% pour la Côte d'Ivoire, qui n'est pourtant pas le pays le plus mal en point et qui doit supporter, dans le même temps, une charge de la dette absorbant 10,9% de son PIB⁶⁷. Comment pourrait-il en aller autrement quand on sait, par exemple, que les termes de l'échange pour trois produits de première importance pour l'Afrique que sont le café, le coton et le cacao se sont considérablement dégradés entre 1970 et 2001⁶⁸ ? Les prix réels ont en effet été divisés par 5 pour le premier et par 2 pour les deux autres produits.

On verra plus loin que le débat autour des privatisations est, d'abord, un débat idéologique. Plusieurs auteurs publiaient, en 1995, un ouvrage collectif⁶⁹, qui pourrait difficilement passer pour un brûlot révolutionnaire, pour montrer que les privatisations étaient une question éminemment technique. Toutefois les coordinateurs, Catherine Kessedjan et Fabrice Dion, notaient avec objectivité : « *Il est indéniable que la politique de privatisation à grande échelle en cours aujourd'hui contribue à transformer profondément les structures sociales* ». Il s'agit en fait, pour les partisans de la privatisation, de stigmatiser les « monopoles

⁶³ François Milewski (économiste à l'OFCE) : *L'état de la France 2001-2002* ; La découverte.

⁶⁴ Louis Chauvel (chercheur à l'OFCE) dans *Alternatives économiques* ; hors série n°56 ; premier trimestre 2003.

⁶⁵ Louis Chauvel, *op. cit.*

⁶⁶ Henri Sterdyniak (directeur à l'OFCE) dans *Alternatives économiques*, *op. cit.*

⁶⁷ *Rapport mondial sur le développement humain*, *op.cit.*

⁶⁸ Banque Mondiale : *Rapport sur le développement dans le monde* ; 2002.

⁶⁹ *Les privatisations en France* ; ouvrage coordonné par Fabrice Dion ; La documentation française ; 1995.

publics » réputés, sans le moindre début de démonstration, être « nocifs pour l'économie » ; on se garde bien à cet égard de trop préciser ce qu'est l'économie. Partant de prémisses qu'il n'est pas nécessaire de prouver, on prétend déduire que l'Etat ne doit pas intervenir dans la vie économique, le marché étant le seul régulateur possible et tous les mécanismes et structures qui font précisément apparaître l'Etat, devant disparaître. Dans l'ouvrage qui vient d'être mentionné, Frank Bancel, professeur à l'Ecole supérieure de commerce de Paris notait avec une manière d'ingénuité : « (...) *en d'autres termes, la privatisation de certains monopoles publics pourrait devenir d'actualité* ». On a vu, et on voit ce qu'il en est. Il concluait, remarquant l'internationalisation croissante des entreprises, que « *l'Etat aura alors les plus grandes difficultés pour influencer sur le fonctionnement des anciennes entreprises publiques et collecter efficacement l'impôt, dans un monde où les facteurs de productions sont extrêmement mobiles et où les nations se font concurrence pour attirer les investissements des grandes multinationales* ». C'est, très précisément, ce à quoi il convient de s'opposer résolument. Qui oserait, de bonne foi, prétendre que le démantèlement, en France, des entreprises publiques dans le secteur pétrolier ou celui de l'eau aura été bénéfique ?

I.2-3 – Les dérives conceptuelles

En une cinquantaine d'années, approximativement des années 1930 à la fin des années 1970, le principe appuyant les politiques économiques va passer d'une méfiance fondamentale du marché à la célébration de sa seule efficacité. Il faudrait se souvenir des charges de Keynes contre les marchés et contre ceux qui en sont les dévots. C'est bien le célèbre Lord anglais qui, par sa réflexion sur la nécessité d'une autorité politique contrôlant la monnaie, y compris au niveau mondial, sera à l'origine de la création des institutions de Bretton Woods⁷⁰ qui, lors de leur création, s'étaient vues assignée une mission à l'opposé de celle qu'elles se sont octroyée à l'heure actuelle.

Ce que l'on a appelé le « keynésianisme » a imprégné toutes les politiques économiques pendant des décennies : la puissance publique doit réguler l'économie, faute de quoi le monde court à la catastrophe parce que « *chacun cherche à découvrir ce que l'opinion moyenne croit être l'opinion moyenne* »⁷¹. Avec quelle gourmandise Keynes décrit-il⁷² en détail comment, à défaut de construire des maisons et autres biens, le Trésor devrait enfouir des billets de banques pour demander à des entreprises privées de conduire les travaux nécessaires pour les extraire et fournir ainsi, monnaie et emploi ! Si le capitalisme n'était pas contesté par les pouvoirs publics de l'époque, la régulation n'en constituait pas moins, à leurs yeux, une épine dorsale. Cet environnement conceptuel a produit des normes de gestion des entreprises s'inscrivant dans ce schéma : si le travail avait un coût qu'il « convenait » de contenir, du moins sa nécessité n'était pas contestée. Les capitalistes eux-mêmes savaient qu'il représentait la seule source de plus-value.

Dès lors que le marché, sans entrave, devient le seul principe organisateur de la vie économique, la gestion de l'entreprise va être organisée dans un seul but : produire le résultat financier maximum pour les propriétaires du capital. Tout bien ou service accepté par le marché et sous réserve qu'il entraîne une augmentation de la seule « valeur » de référence aujourd'hui, la valeur boursière, est réputé bon pour l'économie ; toute la gestion de l'entreprise est organisée dans ce seul but. Sans doute faut-il se poser la question de savoir si les nationalisations de 1945 et surtout celles de 1981-1982 avaient correctement mis en œuvre,

⁷⁰ Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale, notamment.

⁷¹ John Maynard Keynes : *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) ; Payot ; Paris ; 1942 (réimp. 1968) pour la traduction française.

⁷² *op.cit.*

notamment à travers le personnel des entreprises mais aussi de ses usagers, tous les garde-fous capables de veiller à la « bonne » gestion de l'entreprise et à s'opposer aux dérives qui viennent d'être évoquées.

On doit remarquer que les privatisations sont à la fois une conséquence et un instrument de la libéralisation. En effet, c'est parce que la libéralisation fixe les canons économiques que les privatisations ont été rendues possibles, mais elles constituent aussi un puissant combustible alimentant le processus.

Le capitalisme qui suit la révolution industrielle jusqu'aux années 1960-1970 acceptait, contraint et forcé, une règle globale, à savoir le partage des gains de productivité entre les profits, dont une part était employée à l'investissement, et les salaires, qui soutenaient la consommation, permettant la hausse de la demande globale. C'est ce que l'on a appelé le « fordisme ». Il convient de garder en mémoire, ne serait-ce que pour les combats futurs, que ce partage n'avait rien d'idyllique mais qu'il était le résultat de luttes – souvent très dures – menées par les salariés, en premier lieu la classe ouvrière. Si le capitalisme acceptait ce partage ce n'est pas par bonté d'âme mais tout simplement parce qu'il jugeait les taux de profit compatibles avec ses propres intérêts. La demande intérieure et extérieure allait croissant et permettait cette sorte de *modus vivendi*. Cette belle mécanique – pour les pays du Nord, ne l'oublions pas – aurait peut-être perduré si les propriétaires du capital ne s'étaient pas trouvés en face d'une réalité : leur taux de profit baissait. Ils ne voulaient plus faire confiance à la progression de la demande et ce d'autant que de nouveaux producteurs venaient perturber l'agencement antérieur et que des phénomènes non contrôlés renchérisaient les coûts de production comme, par exemple, l'augmentation du prix du pétrole au début des années 1970. Puisqu'il était de plus en plus difficile d'extraire le même niveau de plus value, les propriétaires du capital se retournèrent, pour préserver leurs profits dans l'absolu, vers la seule source de création de valeur : le travail. Il fallait que son coût baissât, faute de quoi non seulement les taux de profits continueraient à chuter mais, plus grave, leur volume global irait, lui aussi, décroissant.

Cependant, l'histoire des luttes du 20^{ème} siècle mettait clairement en évidence que cet objectif risquait de ne pas être atteint facilement. Il fallait, conceptuellement, préparer le processus. Il fallait rendre évident, pour le plus grand nombre, que les dispositions qui étaient prises, ne l'étaient que sous la pression des faits et qu'il n'y avait pas d'alternatives.

C'est très vite après la seconde guerre mondiale – il s'agissait de combattre le plus rapidement possible la pensée keynésienne qui avait présidé à la création des institutions de Bretton-Woods, victoire à l'époque de l'intervention publique – que le dispositif se met peu à peu en place. L'Autrichien Friedrich Hayek fonde la toujours très active Société du Mont-Pèlerin dès 1947, puis il enseignera à l'université de Chicago. L'« école de Chicago » avait commencé à faire parler d'elle en sociologie, dès la fin du 19^{ème} siècle. Le futur prix Nobel se trouva là chez lui. Du reste, plusieurs de ses collègues reçurent aussi dans les années 1970 – et ce n'est pas par hasard – ce fameux prix Nobel dit « d'économie ». Le plus puissant *think tank* (« boîte à idée ») de l'économie capitaliste produisit, et produit toujours, une masse considérable de thèses, rapports et autres « démonstrations ».

Sur fond de darwinisme social, les fondements en sont très clairs : seul le « marché » est source de progrès, il fonctionne selon un principe simple dit coûts/avantages qui consiste par exemple à considérer que moi, manutentionnaire, j'ai – tous calculs faits – intérêt à accepter un emploi à 30% en dessous du prix habituel, en même temps que mon interlocuteur, dirigeant de chez Ford, a – lui aussi tous calculs faits – un intérêt symétrique à m'embaucher ! Enfermée dans ses laboratoires, cette école aurait pu n'être qu'un avatar, comme un autre, de l'histoire de la pensée. Mais les possesseurs du capital réalisèrent très vite l'avantage qu'ils pouvaient retirer

de tels principes : si le « marché » règle tout et si tout le monde est égal, alors c'est merveilleux, on tient la clé de la baisse des salaires et ce faisant celle de l'arrêt de la chute des profits. Il suffisait alors de nommer les bons commanditaires politiques et l'affaire serait entendue. On roda quelque peu les principes au Chili et en Argentine, pendant les sanglantes dictatures militaires des généraux Pinochet et Videla, respectivement, puis on opéra à grande échelle avec l'arrivée de Margaret Thatcher au pouvoir en Grande Bretagne puis celle de Ronald Reagan aux Etats-Unis. La pensée issue de Chicago et quantités de variantes s'imposèrent, majoritairement, comme seule expression de la pensée économique. Elle envahit les institutions internationales, Fonds Monétaire International et Banque Mondiale, puis s'empara de la plupart des gouvernements dans le monde.

En France, c'est le tournant de 1983 qui permettra, trois ans plus tard, le processus de privatisation que l'on vient de rappeler. Les raisons mises en avant par les thuriféraires de cette pensée – exigences mondiales, européennes ou techniques – constituent une sorte de cache-sexe, car son véritable ressort est politique.

Cette dérive conceptuelle trouve un terrain d'application privilégié dans la destruction des services publics. On conçoit, en effet, qu'un service rendu à chacun, où qu'il se trouve sur un territoire déterminé, à un prix acceptable pour tous impliquant une nécessaire péréquation et contribuant à la continuité dudit territoire, soit la négation même du marché. C'est l'idée qu'une société pourrait fonctionner sur des critères de besoins plutôt que sur les seuls critères de rentabilité et de marché, qu'il s'agit de mettre à mal. *Voilà donc un adversaire de taille bien identifié : le service public.* Si, par exemple, les puissants groupes mondiaux distributeurs d'eau potable dans le monde – notamment français – n'acheminent celle-ci, à travers de pseudo partenariats public-privé, qu'à une infime fraction de la population africaine, c'est bien malheureux mais que peut-on y faire ? Les « meilleurs économistes du monde », ceux de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International « démontrent » depuis plus de deux décennies que le marché est le meilleur allocataire possible de toute ressource et qu'il est donc le seul à être le plus profitable à l'humanité entière. Si les faits démentent cet acte de foi, c'est tout simplement parce que le marché n'est pas suffisamment libre. Et voilà pourquoi votre fille est muette !

Rappelons cependant que celui qui fut, plusieurs années durant, le premier d'entre eux à la Banque Mondiale, Joseph Stiglitz, vient de battre sa coulpe en démontrant dans un livre cinglant⁷³ que le fameux « consensus de Washington », pierre de touche de l'idéologie du tout-marché, est l'archétype contraire de ce qu'il conviendrait de faire : « *L'économie des retombées n'a jamais été qu'une simple croyance, un article de foi* ». Plus osé encore : « *La libéralisation du commerce associée à des taux d'intérêt élevés constitue (...) une méthode presque infaillible pour détruire des emplois et répandre le chômage aux dépens des plus pauvres* ». On conçoit parfaitement que les monopoles publics dans les transports ou celui de l'énergie électrique, par exemple, soient une condition *sine qua non* de leur existence. Rappelons en effet que le service public a, dans son « cahier des charges » politique – et c'est tant mieux – l'obligation d'assurer la continuité du service rendu et sa délivrance à un prix acceptable. Ce ne peut être possible que si l'entreprise publique dispose d'un monopole qui lui garantisse que les coûts plus élevés ici seront compensés par des coûts plus faibles là. La privatisation des secteurs les plus rentables – l'« écrémage » – brise ce mécanisme.

Il convient de noter que cette dérive conceptuelle s'est, dans la pratique, largement appuyée sur des réalisations que les libéraux annonçaient comme d'autant plus inéluctables qu'elles étaient générales et approuvées par les différents « acteurs » internationaux. C'est ainsi

⁷³ Joseph Stiglitz : *La grande désillusion* ; Fayard ; Paris ; 2002.

que Catherine Kessedjan et Fabrice Dion remarquaient⁷⁴ que dans le monde, entre 1988 et 1993, plus de 2 600 opérations de privatisation avaient été réalisées pour un total de 270 milliards de dollars, avec des participations étrangères. Au plan mondial, les 15 premiers pays « privatiseurs », *parmi lesquels la France occupe la troisième place* derrière la Grande Bretagne et l'Italie, ont vendu au privé pour plus de 410 milliards de dollars de leur secteur public⁷⁵. Il ne faut pas oublier, en effet, que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International ont, durant les décennies 1980 et 1990, fait des privatisations l'axe central de leur intervention, dans le cadre de ce qui s'est appelé l'« ajustement structurel ». Avec un peu de cruauté, on peut rappeler ce que déclarait en décembre 2000 Nicolas Stern, le successeur de Stiglitz à la Banque Mondiale⁷⁶ : « *Nombreux sont les pays en développement qui ont adopté les programmes [imposés par la Banque Mondiale] de réforme nécessaires à une croissance soutenue : ils ont maîtrisé l'inflation, renforcé leur intégration à l'économie mondiale et amélioré l'éducation et la santé de leurs travailleurs.* »

I.2-4 – Critères de bonne gestion et projets d'entreprise dans le contexte néo-libéral

Jusqu'à ce que les propriétaires du capital intègrent parfaitement dans leur démarche le fait que, s'ils ne faisaient rien, les taux de profit allaient poursuivre leur chute, les règles de gestion de l'entreprise n'avaient pas varié sur le fond, quelles que soient les techniques et les outils employés pour les mettre en œuvre et les contrôler : à partir d'un projet déterminé, produire une voiture ou « vendre » des ressources financières, il convenait de réaliser ce projet au moindre coût pour l'entreprise, c'est-à-dire en dégageant le maximum de bénéfice. Il existait cependant plusieurs limites à ce bénéfice.

Une première limite était interne au système lui-même : la très grande majorité des propriétaires de capital le mettait en œuvre dans le cadre d'un projet de production qui devait s'inscrire dans la durée. Il n'était pas envisagé de changer de stratégie tous les matins. Dès lors s'installait une « culture d'entreprise » sur le mode évoqué précédemment. Bien entendu, la lutte de classes existait, mais elle se déroulait dans un cadre où l'outil de travail était, globalement, respecté par les propriétaires du capital. Il était, en effet, considéré par ceux-ci comme étant le seul instrument permettant la réalisation des profits. Il fallait bien entendu peser, à travers tous les chronométrages et tous les contrôles de gestion possibles, sur son prix, mais le travail lui-même n'était mis en cause et la valeur ajoutée qu'il produisait n'était pas contestée.

Une deuxième limite venait freiner les profits : l'environnement conceptuel démontrait que les salaires étaient un moteur essentiel de l'économie. Henry Ford prêchait que c'était avec le salaire qu'il versait à ses ouvriers que ceux-ci achetaient ses voitures et John Maynard Keynes défendait ouvertement la nécessité d'« euthanasier » les rentiers !

La troisième limite était liée au fait que dans ce contexte général, ont pu se mettre en place, tout au long du 20^{ème} siècle et pas seulement en France, des entreprises dont la propriété était publique et non plus privée. Elles étaient là pour participer à la mise en œuvre d'une politique, distribution du crédit ou production d'énergie par exemple, qui dépassait largement le strict besoin de distribution de dividendes. On a vu qu'en France, plusieurs milliers d'entreprises se trouvaient dans cette configuration, en employant près de deux millions et demi de salariés. Une telle masse ne pouvait pas ne pas produire d'effets. La mise en place, en France, des comités d'entreprises pour les entreprises privées et leur dimension sociale incontestable dans les entreprises publiques, ou encore le vaste réseau de formation dans le secteur bancaire,

⁷⁴ *Les privatisations en France ; op.cit.*

⁷⁵ Source : OCDE.

⁷⁶ Joseph Stiglitz : *Conférence de presse pour la présentation de rapport 2000 de la Banque Mondiale.*

par exemple, ne pouvaient pas être sans influence sur la vie et les modes de gestion des autres entreprises.

Ces observations sont importantes pour les combats à mener par le mouvement social et, notamment, les altermondialistes. Pour avoir une chance d'être victorieux, ils doivent, d'une part s'adosser à des concepts largement connus et reconnus dans le monde ; d'autre part, ils doivent pouvoir s'appuyer, dans l'économie réelle, sur des instruments qui mettent en pratique et diffusent cette pensée. Le rôle d'Attac en la matière, avec d'autres mouvements, pourra être déterminant.

Il s'agit de montrer que les évidences et les critères imposés depuis plus de deux décennies – taux de rendement du capital mobilisé incompatible avec la croissance réelle, cours boursiers comme uniques critères de santé de l'entreprise, masse salariale comme variable d'ajustement, etc. – sont précisément ceux qui, une fois adoptés, conduisent à la fois à des impasses économiques et, plus grave, à des dommages graves pour les femmes et les hommes qui les subissent. Ils sont aussi ceux qui mettent en péril le devenir de notre monde, comme on va le voir.

Le critère d'efficacité est très souvent central dans les arguments développés par les zéloteurs de la privatisation : l'entreprise privée serait consubstantiellement efficace, alors que ce serait l'inverse pour l'entreprise publique. Nous n'établirons pas ici la très longue liste des Enron⁷⁷, Tyco⁷⁸, Vivendi⁷⁹, Worldcom⁸⁰ et autres Arthur Andersen⁸¹, qui mettent en évidence que *cette consubstantialité relève largement de la fiction, au regard même des critères d'appréciation orthodoxes*. Un éditorialiste du *Washington Post*, pourtant ardent laudateur du système capitaliste, portait quant à l'affaire Enron, cette appréciation qui met cruellement en évidence cette pseudo capacité intrinsèque à l'efficacité du capital privé : « [Les difficultés] ont leurs racines dans les récents changements survenus dans les professions légales, financières et comptables aux États-Unis [dont les origines remontent à] l'agressivité épidémique des années 1980, où les acteurs de ces trois professions ont commencé à se voir comme des gens "capables" ». Les études, elles aussi parfaitement orthodoxes, qui critiquent l'entrepreneur « omniscient » de la théorie néo-classique sont très nombreuses. Celles d'Herbert A. Simon⁸² peuvent très facilement être interprétées de manière dévastatrice pour la thèse de l'entreprise privée comme meilleure allocataire des ressources.

On pourra aussi, à propos de la prétendue efficacité intrinsèque de l'entreprise privée, se reporter au récent ouvrage de Joseph Stiglitz, publié en français⁸³. Il y décrit de manière détaillée comment sont arrivés quelques-uns des scandales les plus retentissants. Il montre par le menu – en particulier pour Enron – comment fonctionne « *un capitalisme de copinage* ». Il dénonce en particulier la prétention du marché à être le meilleur outil dans l'allocation de toutes les ressources notamment, comme disent ses « évangélistes », parce que le risque serait le meilleur aiguillon pour se bien comporter ! Stiglitz écrit par exemple : « *On aurait pu croire*

⁷⁷ Groupe états-unien dont la mise en liquidation a été annoncée le 2 décembre 2001.

⁷⁸ Groupe états-unien de l'électronique, toujours existant à l'automne 2003 mais sous enquête de la SEC (*Security and Exchange Commission* : le « gendarme de la Bourse » aux États-Unis) depuis 2001.

⁷⁹ Dénommé maintenant Vivendi Universal, qui n'a plus qu'un lointain rapport avec le groupe d'origine (la Compagnie Générale des Eaux) et que son ancien PDG, Jean-Marie Messier, a mis dans une posture très difficile.

⁸⁰ Géant états-unien des télécommunications, pour lequel le ministère de la justice de Washington a ouvert une enquête le 23 juillet 2002, qui a conduit à la mise en faillite du groupe.

⁸¹ Une des premières compagnies mondiales, dénommées souvent les « *big five* », d'expertise comptable et de conseil, basée aux États-Unis mais intervenant dans le monde entier, mise en liquidation judiciaire à l'été 2002.

⁸² H. A. Simon, États-Unis, prix Nobel d'économie en 1978.

⁸³ Joseph E. Stiglitz : *Quand le capitalisme perd la tête* ; Fayard ; Paris ; 2003.

que l'essence de l'économie de marché est de faire supporter le risque à l'investisseur et non à l'Etat ». Telle est bien, pour cet auteur, l'origine de toutes ces « faillites du siècle » : la déréglementation en tout genre. Bien loin d'améliorer le fonctionnement de l'économie, elle la détériore gravement tant au plan macroéconomique qu'au détriment des individus.

C'est donc bien sur l'exigence de nouveaux critères et sur leur usage dans la réflexion et la prise de décision que les citoyens doivent appuyer leurs revendications.

Une des conséquences majeures des privatisations, s'inscrivant elles-mêmes dans la vaste entreprise de libéralisation, est d'avoir imposé majoritairement des critères d'efficacité qui mesurent principalement la seule rentabilité du capital mobilisé. Il faut sortir de cette logique mortifère et populariser tous les autres critères qui, non pris en compte, conduisent notre planète et l'immense majorité de ses habitants, à des extrémités insupportables. Il s'agit en premier lieu d'une bataille idéologique, qui devra cependant s'appuyer sur des critères tout à fait précis dans leur définition et leur usage. Leur adoption devra en particulier mobiliser tous les travailleurs et leurs représentants.

On pourrait regrouper lesdits critères⁸⁴ en deux catégories, l'une se préoccupant du bien-être de l'homme, l'autre du devenir de la planète et donc des générations futures qu'elle devra accueillir. Dans ce contexte, il conviendra d'être particulièrement attentif à ce que l'on a coutume d'appeler les « externalités négatives » qui sont, rappelons-le, des coûts divers provoqués en contrepartie d'éléments tout à fait indispensables à l'activité de l'entreprise, sans que son compte d'exploitation n'enregistre pour autant la moindre augmentation de ses charges. Chacun sait, à titre d'exemple, que les résultats financiers d'une entreprise de transport n'enregistrent qu'une faible part du coût réel (pour la collectivité dans son ensemble) de ses activités ; ces externalités, qui concernent essentiellement des impacts parfois graves, voire irréversibles sur l'environnement et le cadre de vie, sont supportées aujourd'hui par les individus, par la collectivité publique ou, pire encore, elles le seront par les générations futures !

Dans la première catégorie, il convient notamment de prendre en compte la masse salariale et sa répartition, la durée du travail et sa répartition sur l'année, la formation financée par l'entreprise, le soutien à la vie culturelle et sociale, la protection de la santé des salariés et celle des habitants concernés par l'activité de l'entreprise, la capacité d'investissement et l'objet de celui-ci, la contribution au financement public (fiscalité, etc.).

Dans la seconde, on doit notamment trouver l'inventaire de tous les coûts supportés par une autre entité que l'entreprise et concourant à son produit, les coûts de dégradation ou de protection de l'environnement, la participation ou la non-participation à des actions répertoriées comme faisant partie de l'intérêt général.

⁸⁴ On pourra se reporter à l'ouvrage : *Sortir de l'économisme ; une alternative au capitalisme néolibéral*, coordonné par Philippe Merlant, René Passet et Jacques Robin ; éditions de l'Atelier ; Paris ; 2003.

I.3 – La dimension européenne

I.3-1 – Sur le concept européen de « service d'intérêt général »

Le processus français de privatisation a trouvé, avec l'Union européenne, à la fois un soutien et un formidable prétexte à son intensification. C'est pourquoi, il est utile de donner un résumé des textes de la Commission européenne qui concernent notre objet d'étude⁸⁵. Leur importance, réelle ou supposée, est telle qu'il paraît important de les bien connaître.

Petit lexique européen :

Les services d'intérêt général (SIG) comprennent les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Les SIG ne figurent pas dans le Traité de l'Union européenne⁸⁶ mais en revanche, les services d'intérêt économique général (SIEG), c'est-à-dire les SIG marchands, y figurent. De même un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) les reconnaît comme « *toute activité consistant à offrir des biens et services sur un marché.* »

Les SIG sont regroupés en trois catégories :

- Les SIEG dits « en réseau » (poste, électricité, gaz, transport, télécommunications, etc.) ; ils ont une dimension communautaire indiscutable ; ils font l'objet d'un cadre réglementaire global ;
- Les autres SIEG (gestion des déchets, approvisionnement en eau, télévision et radio, etc.) ne sont pas soumis à un cadre réglementaire global mais aux règles du marché intérieur et à celles des aides d'Etat s'ils affectent le commerce entre les Etats membres ;
- Les SIG non économiques et sans effet sur le commerce ne sont pas couverts par les règles communautaires. Ils comprennent notamment l'éducation nationale et les services sociaux⁸⁷.

Le service public, quant à lui, peut avoir plusieurs significations (Cf. l'encadré « Qu'est-ce que le service public ? » du point I.1-1) : service offert au grand public, rôle particulier attribué dans l'intérêt du public, régime public de propriété, statut particulier de l'organisme fournisseur. Cette dénomination n'est en tous cas pas retenue par l'Union européenne.

Le primat du marché comme règle de base :

Le marché est réputé assurer habituellement la répartition optimale des ressources au

⁸⁵ La Commission européenne a explicité les politiques communautaires dans quatre documents disponibles sur le site de l'Union européenne : les services d'intérêt général (26 septembre 1996) ; une mise à jour de ce document (19 janvier 2001) ; un rapport remis lors du Conseil européen de Laeken (17 octobre 2001) et enfin le Livre vert sur les services d'intérêt général (21 mai 2003).

⁸⁶ Ce que l'on nomme « le traité » de l'Union européenne est en fait le traité de Rome (1957) tel qu'il résulte des modifications apportées ensuite notamment par l'Acte unique (1987), puis les traités de Maastricht (1992), Amsterdam (1997) et enfin Nice (2001), en attendant la future « Constitution » européenne en cours de négociation au début de 2004 (Cf. *infra* : La Convention pour l'avenir de l'Europe).

⁸⁷ L'absence de droit communautaire ne signifie pas que l'Union européenne est inactive dans les secteurs non économiques. Son action a, pour simplifier, trois composantes : l'harmonisation des pratiques entre les Etats membres, la diffusion de l'idéologie capitaliste et la promotion de la technologie de l'information. La subversion de l'école se fera très vraisemblablement au travers de la technologie de l'*e-learning*.

bénéfice de l'ensemble de la société. Néanmoins, certains services d'intérêt général ne sont pas entièrement satisfaits par les marchés seuls parce que les prix du marché sont trop élevés pour les consommateurs à faible pouvoir d'achat ou parce que le coût de la fourniture de ces services ne pourrait être couvert par les prix du marché. Les autorités publiques confient donc la fourniture de ces services à des entreprises publiques ou privées ou à des partenariats publics-privés et se limitent à définir les objectifs publics ainsi qu'à contrôler, réglementer et, le cas échéant, à financer.

Le fait que les SIEG soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire : les fournisseurs jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations.

Importance, rôle et enjeux des services d'intérêt général :

Les SIG jouent un rôle croissant. *Ils font partie des valeurs partagées par toutes les sociétés européennes et constituent un élément essentiel du modèle de société européen.* Leur rôle est capital pour améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et l'isolement. Compte tenu de leur poids dans l'économie et de leur importance pour la production des autres biens et services, leur efficacité et leur qualité sont des facteurs de compétitivité et de plus grande cohésion, notamment parce qu'ils permettent d'attirer des investissements dans des régions moins favorisées. La fourniture performante et non discriminatoire des services d'intérêt général est également une condition du bon fonctionnement du marché unique et d'une meilleure intégration économique dans l'Union européenne. En outre ces services forment un pilier de la citoyenneté européenne car ils font partie des droits des citoyens européens et offrent une possibilité de dialogue avec les autorités publiques dans le cadre de la « bonne gouvernance ».

Les services d'intérêt général se trouvent au cœur du débat politique. En effet ils touchent à la question centrale du rôle joué par les autorités publiques dans une économie de marché, à savoir, d'une part, veiller au bon fonctionnement du marché et au respect des règles du jeu par tous les acteurs et, de l'autre, garantir l'intérêt général, notamment la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics (Cf. l'encadré du point I.1-2) lorsque le marché n'y parvient pas.

Les libéralisations⁸⁸ :

Depuis la seconde moitié des années quatre-vingt plusieurs secteurs se sont ouverts progressivement à la concurrence. Tel a été le cas des télécommunications, des services postaux, du transport public et de l'énergie. La libéralisation est vantée pour conduire à des réductions de prix. La Communauté a toujours promu la libéralisation contrôlée via les obligations du « service universel » (Cf. ci-après). Les tenants du système prétendent que les pertes d'emploi doivent être plus que compensées par de nouveaux emplois créés grâce à la croissance du marché.

Fondement juridique des SIG :

Le traité d'Amsterdam reconnaît la place des services d'intérêt économique général (SIEG) dans les valeurs communes de l'Union. L'article 16 du traité stipule : « *Sans préjudice*

⁸⁸ La libéralisation est la mise en concurrence d'un agent public (monopole public) avec des agents privés sur un marché. Elle diffère de la privatisation qui est la cession de tout ou partie du capital public à des actionnaires privés.

des articles 73, 86 et 87⁸⁹, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans la limite de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

L'article 86 du traité de Rome qui concerne les SIEG⁹⁰ indique : *« Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire au présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus⁹¹. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »*

Le principe de proportionnalité qui découle de l'article 86 stipule que *« les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions commerciales. »*

L'importance des SIG a été rappelée lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 : *« Le Conseil européen estime qu'il est essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ces services. »*

La « Charte des droits fondamentaux », signée en décembre 2000 et qui n'a qu'une valeur déclarative⁹², indique dans son article 36 : *« L'union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »*

Portée de l'action communautaire :

Le traité ne mentionne pas le fonctionnement des SIEG parmi les objectifs communautaires et n'attribue pas de pouvoirs spécifiques positifs à l'Union européenne. L'article 16 énonce un principe. L'article 86, paragraphe 2, affirme que les fournisseurs de SIG sont exemptés de l'application des règles du traité (concurrence) uniquement lorsque cette exemption est strictement nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission d'intérêt général.

Les autorités nationales, régionales et locales définissent, organisent, financent et contrôlent les SIG. Néanmoins l'Union européenne détient des compétences qui lui donnent

⁸⁹ Ces articles affirment les règles de la concurrence.

⁹⁰ Cette limitation aux SIEG signifie que les questions qui relèvent intrinsèquement des prérogatives de l'Etat sont exclues de l'application des règles relatives au marché intérieur et à la concurrence (sécurité intérieure et extérieure, administration de la justice, conduite de la politique extérieure. Des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ont également exclu l'éducation nationale, les régimes de base de sécurité sociale, les syndicats, les partis politiques, les églises, les associations de consommateurs, les sociétés savantes, les organisations caritatives et humanitaires pourvu que ces organismes ne s'engagent pas dans des activités économiques.

⁹¹ Ces articles affirment les règles de la concurrence.

⁹² La Convention sur l'avenir de l'Europe propose son intégration dans son projet de traité constitutionnel.

des moyens d'action sur les SIG : marché intérieur, concurrence, aides de l'Etat, libre circulation, politique commerciale, etc.

La création d'un cadre sectoriel législatif au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union. Cette mission appartient aux Etats. La Commission, par contre, peut prendre des mesures directes pour faire appliquer les règles de concurrence. N'y a-t-il pas là un déséquilibre qui nuit à sa crédibilité ?

La législation communautaire sur les « SIEG en réseau » impose la création d'autorités réglementaires « indépendantes ». Ces organisations ont un rôle dans la fourniture des services et la mise en place des conditions de concurrence.

Législation sectorielle et cadre juridique général :

L'Union européenne a développé un arsenal juridique pour les « SIEG en réseau ». Mais il n'y a pas de cadre général pour la mise en oeuvre de l'article 16. Cet article ne fournit aucune base juridique pour l'adoption d'un instrument spécifique, par exemple une directive-cadre. Si une réglementation communautaire est jugée souhaitable, une modification du traité pourrait donc être le meilleur moyen de disposer d'une base juridique appropriée.

Services économiques et non économiques :

Le principe de non-discrimination, la liberté de circulation des personnes et le cadre législatif relatif aux marchés publics sont reconnus pour tous les SIG, qu'ils soient économiques ou non économiques. La liberté de fourniture, le droit d'établissement et les limitations à l'aide de l'Etat s'appliquent uniquement aux services d'intérêt économique général (SIEG).

Les services non économiques comprennent l'éducation nationale et les services sociaux, mais il n'existe pas de liste de ces services. Le caractère changeant et dynamique de la distinction entre services économiques et non économiques suscite des préoccupations parmi les fournisseurs de services non économiques.

Vers un concept communautaire des services d'intérêt général ?

Il n'est sans doute ni souhaitable ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des SIG.

Les éléments de la législation communautaire concernent le service universel, la continuité, la qualité, l'accessibilité tarifaire et la protection des utilisateurs et des consommateurs (sûreté et sécurité, accès au réseau et interconnexion) :

- Le service universel : certains services (télécommunications, électricité, services postaux) sont mis à la disposition de tous indépendamment de leur localisation géographique, au niveau de qualité spécifié, à un prix abordable ; il existe un risque que les droits définis dans la législation restent purement théoriques, même s'ils sont formellement transposés dans la législation nationale ;
- La continuité : Le fournisseur de service est tenu de veiller à ce que le service soit fourni sans interruption ; cette obligation doit être compatible avec le droit de grève et l'Etat de droit ; l'obligation de continuité ne figure pas dans l'ensemble de la législation communautaire ;
- La qualité : Certaines normes sont fixées dans la législation communautaire, comme les règles de sécurité, l'exactitude et la transparence de la facturation, la couverture territoriale et la protection contre les interruptions de service ;

- L'accessibilité tarifaire : pour ce qui concerne les télécommunications et la poste, les services doivent être offerts à un « prix abordable » pour être accessibles à tous ; la législation sectorielle ne précise pas les critères à utiliser pour déterminer si les prix sont abordables ;
- La protection des consommateurs : des règles sectorielles existent pour les services postaux, l'énergie, le transport et la radiodiffusion ;
- La sûreté et la sécurité : des propositions ont été faites concernant le transport aérien, le transport maritime et le secteur nucléaire ; l'intervention publique peut aussi être nécessaire pour éviter le sous-investissement (Cf. le Livre vert sur l'énergie de 2001) ; toute évaluation de la sécurité d'approvisionnement doit toutefois tenir compte du fait que des mesures complémentaires visant à améliorer la sécurité d'approvisionnement occasionnent un surcoût économique et peuvent porter atteinte à la concurrence ;
- L'accès au réseau et l'interconnexion : lorsque les fournisseurs ne peuvent exercer leur activité qu'en tant que fournisseurs de services, l'accès au réseau de l'opérateur historique est indispensable pour l'accès au marché ; une législation communautaire sectorielle pour les secteurs libéralisés harmonise et réglemente l'accès aux infrastructures de réseau ; la tarification du réseau est l'aspect réglementaire décisif.

La « bonne gouvernance » vue par l'Union européenne :

L'organisation : Les autorités nationales, régionales et locales ont la responsabilité de la définition des SIG. Elles sont responsables de leurs obligations, de leur couverture, de leurs normes de qualité et de sécurité, des droits des usagers et des dispositions relatives à l'environnement. Le rôle de la Communauté est d'harmoniser les obligations pour les SIEG en réseau, mais les Etats membres sont responsables de leur formulation et de leur mise en œuvre. Ils peuvent adopter des obligations plus strictes. Le degré d'ouverture du secteur est décidé par les règles communautaires. La fourniture est décidée par les Etats. Néanmoins les fournisseurs de services d'intérêt économique général, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de la concurrence prévues par le traité. Les décisions d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux services internes ou de les favoriser par d'autres moyens peuvent constituer une violation du traité, malgré la protection partielle offerte par l'article 86⁹³. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) indique que tel est le cas notamment lorsque les obligations de service public à remplir par le fournisseur de service ne sont pas spécifiées de façon adéquate, lorsque le fournisseur de service est manifestement incapable de répondre à la demande ou lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un autre moyen qui exercerait un effet moins préjudiciable sur la concurrence.

Lorsqu'une autorité publique d'un Etat membre choisit de confier la fourniture d'un SIEG à un tiers, la sélection du fournisseur doit respecter certaines règles et certains principes afin de placer sur un pied d'égalité tous les fournisseurs (Cf. directive sur les marchés publics ou principes découlant du traité, comme la liberté de fournir des services et la liberté d'établissement).

Le financement : Les Etats membres utilisent des modes très différents de financement des SIG :

- Aides directes à partir du budget de l'Etat ;
- Droits spéciaux ou exclusifs (monopole légal, qui disparaît avec les directives de libéralisation) ;

⁹³ L'article 86 est mentionné supra.

- Contributions prélevées sur des opérateurs ;
- Etablissement d'un tarif moyen ;
- Financement par la solidarité (Sécurité sociale, par exemple).

Les Etats membres peuvent utiliser le système de leur choix, mais ne doivent pas perturber le fonctionnement du marché intérieur. La Commission a annoncé au Conseil européen de Laeken son intention d'établir un cadre réglementaire pour les aides de l'Etat. Une législation sectorielle existe déjà dans les services postaux, le transport aérien et les transports publics.

L'évaluation : La Commission prétend avoir accru sensiblement son effort d'évaluation : évaluations des secteurs libéralisés, évaluation intersectorielles des industries de réseau et enquêtes de satisfaction.

La concurrence et l'Union européenne :

La politique de la concurrence apparaît dès le traité de Rome de 1957⁹⁴. C'est un pouvoir fédéral de l'Union européenne assuré par la Commission sur la base du droit communautaire. Les décisions de la Commission peuvent être contestées devant le tribunal de première instance de la Communauté et un pourvoi peut être formé devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Le droit communautaire vise quatre pratiques principales :

- Les accords horizontaux et verticaux⁹⁵ entre entreprises visant à restreindre le commerce ;
- L'abus de position dominante (pratique de prix prédateurs, d'exclusion de concurrents, de forclusion ou de discrimination par les prix)⁹⁶ ;
- Les opérations de concentration⁹⁷ ;
- Les aides de l'Etat⁹⁸.

La libéralisation des échanges conduit les entreprises, pour se protéger, à multiplier les pratiques anticoncurrentielles en constituant des cartels internationaux qui visent notamment à se répartir les marchés. A cet égard, la vague des fusions acquisitions des dernières années a donné aux grandes multinationales un pouvoir de marché considérable. Il est intéressant de noter qu'à la différence du droit communautaire européen, le droit de la concurrence américain met l'accent sur l'efficience plus que sur la concurrence effective (*efficiency defense*).

Le droit de la concurrence est aussi une manière de double langage. Par exemple, il s'accommode très bien de la *coopétition*⁹⁹ (néologisme forgé sur la combinaison de coopération et compétition) qui est une alliance, dans un ou plusieurs domaines, entre deux concurrents ou

⁹⁴ Nous n'abordons pas la politique et le droit de la concurrence en France. Ils apparaissent avec les premières lois de l'espèce en 1953, modifiées et complétées en 1977. En 1986 est créé le Conseil de la concurrence et un cadre législatif important. Il convient aussi de mentionner la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

⁹⁵ Article 81.

⁹⁶ Article 82.

⁹⁷ Règlement n°4064 de décembre 1989, modifié en 1997.

⁹⁸ Article 88.

⁹⁹ Barry Nalebuff, Adam Brandenburger : *La coopétition, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération* ; Village Mondial ; Paris ; 1996. Il est piquant de constater que les deux auteurs commencent le chapitre II, qui s'intitule « Les éléments de la stratégie – Changer de jeu », par une citation de Karl Marx : « *Les philosophes n'ont fait qu'interpréter le monde ; ce qui importe, c'est de le transformer.* »

plus. La *coopétition* utilise comme fondement théorique la théorie des jeux¹⁰⁰.

L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), signé le 15 avril 1994 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), confère un monopole de fait et de droit par la large protection des *copyrights*, marques, indications géographiques, inventions et brevets, dessins et modèles, schémas de circuits intégrés.

I.3-2 – La Convention sur l'avenir de l'Europe et les services publics¹⁰¹

Si la diversité des histoires et des cultures en Europe marque les conceptions, les modes d'organisations, les types de gestion, de contrôle et de régulation des services publics, la tradition existe partout et les secteurs couverts sont, pour l'essentiel, les mêmes. La doctrine française qui investit l'autorité publique du pouvoir de création et de reconnaissance est également présente, sous des formes différentes mais voisines, en Espagne, au Portugal, en Grèce, en Italie et même en Allemagne. Dans les pays nordiques, la tradition accorde seulement aux pouvoirs publics un pouvoir de régulation. La situation du Royaume-Uni est bien connue et résulte notamment de « la déferlante Thatcher » ; il faut néanmoins signaler que l'histoire n'y est pas dite, car le service public est au cœur du débat politique actuel.

*Les propositions de la Confédération européenne des syndicats (CES)*¹⁰² :

La CES a présenté, le 21 octobre 2002, sa contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe, intitulée « *Un traité constitutionnel pour une Europe sociale et des citoyens* ». Ce document consacre un chapitre à « *une Union qui respecte et promeut les services d'intérêt général (SIG)* ». La CES y fait des propositions pour ancrer les principes des SIG dans le projet de traité constitutionnel afin qu'ils fassent partie des objectifs de l'Union européenne « *dans le but d'assurer et de promouvoir, dans le cadre de ses compétences et de ses activités, des services d'intérêt général de qualité fondés sur l'universalité, l'égalité d'accès, la neutralité de propriété, l'emploi de qualité, la sécurité et la justice sociale. (...) L'Union veillera en particulier à ce que les objectifs soient aussi respectés dans toutes ses activités extérieures.* »

La CES propose également une nouvelle rédaction de l'article 16 du traité de Rome :

- « *Eu égard à la place occupée par les services d'intérêt général parmi les valeurs partagées de l'Union européenne et en regard de leur rôle de promotion de la cohésion sociale et territoriale, la Communauté et les Etats membres, chacun dans le champ d'application du présent traité, veilleront à ce que de tels services fonctionnent sur la base des principes et des conditions qui leur permettent de s'acquitter de leurs missions.*
- *Les autorités nationales, régionales et locales des Etats membres doivent demeurer libres conformément à leurs pratiques et législations nationales de fixer la manière dont elles souhaitent fournir un service d'intérêt général.*
- *Sans préjudice de l'exercice de tout pouvoir officiel et de toute activité sans but lucratif, les règles de la concurrence de l'Union européenne s'appliqueront à l'organisation et à la fourniture de services d'intérêt général uniquement dans les limites fixées secteur par secteur par le Conseil des ministres et le Parlement européen et en prenant dûment en compte les principes et les objectifs des services*

¹⁰⁰ En 1994, John C. Harsanyi, John F. Nash et Reinhard Seltin ont reçu le prix Nobel d'économie pour leurs travaux sur l'analyse pionnière des équilibres dans la théories des jeux non coopératifs.

¹⁰¹ Les documents de la Convention figurent sur le site internet : <http://european-convention.eu.int/>.

¹⁰² L'intégralité des propositions de la CES figure son site Internet <http://www.etuc.org/>.

d'intérêt général. Les aides de l'Etat, les droits spéciaux ou exclusifs accordés dans le contexte de l'organisation des services d'intérêt général ne devraient pas être considérés comme des pratiques faussant la concurrence lorsque les montants accordés restent proportionnés aux objectifs définis. »

Par ailleurs la CES recommande instamment que la Charte des droits fondamentaux, malgré les lacunes qui y subsistent, soit incluse comme une pierre angulaire dans le traité constitutionnel, d'une manière juridiquement contraignante, et qu'une procédure de suivi politique soit prévue également dans la perspective de son évolution.

Enfin, la CES demande à ce qu'une « gouvernance économique européenne » fondée sur les principes d'une « économie sociale de marché » soit incluse dans les missions fondamentales de l'Union européenne.

Les propositions du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP)¹⁰³ :

Le CEEP a publié le 4 octobre 2003 sa « *Contribution à la Convention sur l'avenir de l'Europe* ». Il y fait des propositions pour rééquilibrer d'une part la concurrence et la libéralisation et d'autre part l'intérêt général, propositions articulées en deux volets :

- *Des modifications du traité* : L'un des premiers articles du traité constitutionnel doit affirmer que l'Union européenne a, parmi ses missions, celle de promouvoir et de permettre le développement des services d'intérêt général (SIG) comme un des piliers du modèle économique et social européen. Le traité constitutionnel doit consacrer un chapitre particulier à l'intérêt général et particulièrement aux services d'intérêt économique général (SIEG). Ces articles doivent rappeler les objectifs de l'intérêt général, leurs principes et les compétences associées. Ces principes communs aux SIEG doivent être développés dans une directive cadre aussi bien que le rapport des SIG avec les règles de la concurrence. Un rapport triennal doit être fait sur la situation et l'évolution des SIG dans l'Union européenne au regard des dispositions qui les régissent.
- *Des amendements du traité* : Le CEEP demande d'ajouter au traité constitutionnel que la promotion des SIG, dans le cadre du modèle économique et social européen, est l'un des objectifs de ce modèle. Il propose de compléter l'article 16 pour que la Communauté et ses Etats membres prennent les mesures propres à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes de transparence, de proportionnalité, de qualité, de sécurité, d'équité, de participation et d'évaluation. Il demande que soit ajouté à l'article 16 : « *La Communauté et ses Etats membres reconnaissent le fait que les SIEG sont fournis sous la responsabilité des autorités territoriales organisées aux différents niveaux de l'Union européenne dans le respect des compétences qui leur sont reconnues.* ». Il demande aussi un amendement au traité prévoyant que : « *Le Conseil européen adoptera une directive cadre destinée à développer les principes énoncés à l'article 16 et prendra les mesures appropriées pour s'assurer que les règles de la Communauté concernant les services d'intérêt général respectent ces principes. Toute compensation financière ou autre accordée aux fournisseurs de SIEG est autorisée dans la mesure où les avantages n'excèdent pas les surcoûts qu'occasionne l'accomplissement des obligations de service public qui leur sont imposées.* »

¹⁰³ L'intégralité des propositions du CEEP figure sur son site Internet : <http://www.ceep.org/>.

Le projet de traité constitutionnel de la Convention sur l'avenir de l'Europe et les services publics :

Les services d'intérêt économique général trouvent une base juridique uniquement dans la partie III du projet de traité constitutionnel, partie qui décrit les politiques de l'Union. L'article III-3 indique que « *l'Union et les Etats membres veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions* ». Les seules novations de ce texte par rapport à l'article correspondant du traité en vigueur aujourd'hui figurent en caractères gras. Il faut donc attendre d'hypothétiques lois européennes !

Les services d'intérêt économique général restent, comme aujourd'hui, « *soumis aux règles de la concurrence dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.*¹⁰⁴ » Enfin, même pour les services d'intérêt économique général, « *(...) sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats membres (...) sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence (...)* ». ¹⁰⁵

Alors que le projet de traité constitutionnalise « *le marché unique où la concurrence est libre et non faussée* »¹⁰⁶, il est nécessaire que la forme coopérative soit reconnue à parité avec la forme concurrentielle et que les services publics soient soustraits à la logique de la concurrence, afin d'autoriser les interventions publiques, d'équilibrer le marché et d'ouvrir des choix politiques alternatifs. Les demandes, pourtant très limitées, de la CES et du CEEP n'ont pas été retenues dans le projet de traité constitutionnel présenté par la Convention sur l'avenir de l'Europe.

I.3-3 – Eléments d'analyse critique¹⁰⁷

La très grande insuffisance du fondement juridique des services public :

Le fondement juridique des services publics reste très problématique dans l'Union. Le traité d'Amsterdam a reconnu en 1997 « *la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union et le rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale* », mais les services d'intérêt général (SIG) ne figurent pas dans le traité. Les services d'intérêt général non économiques ne sont même pas définis dans les textes de la Commission ; le cadre réglementaire global n'existe que pour les services en réseau. « *Le traité ne mentionne [même] pas le fonctionnement des SIEG parmi les objectifs communautaires et n'attribue pas de pouvoirs spécifiques positifs à l'Union européenne (...). La création d'un cadre sectoriel législatif au niveau communautaire ne garantit pas l'accès de*

¹⁰⁴ Partie III – Les politiques de l'Union – article III-52.

¹⁰⁵ Partie III – Les politiques de l'Union – article III-53.

¹⁰⁶ Partie I – la Constitution proprement dite – article 3.

¹⁰⁷ La politique commerciale de l'Union européenne s'inscrit dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) – ainsi que dans les traités bi et multi-latéraux – et renvoie donc aux questions traitées dans ce document. En effet, pour l'instant, l'UE ne propose à la libéralisation, dans le cadre international, que des secteurs déjà libéralisés entre les Etats membres de l'Union. De plus les limitations et conditionnalités de l'AGCS sont utilisées pour soumettre ces libéralisations internationales aux règles du marché intérieur. Enfin l'OMC n'a pas, pour l'instant, produit des réglementations (*des disciplines*) qui modifieraient ou viendraient en conflit avec celles de l'Union européenne.

chacun à des services performants et de qualité dans l'ensemble de l'Union (...). L'Union européenne a développé un arsenal juridique pour les SIEG en réseau. Mais il n'y a pas de cadre général pour la mise en oeuvre de l'article 16 (...). L'article 16 ne fournit pas de base juridique pour l'adoption d'un instrument spécifique [directive cadre par exemple]. »¹⁰⁸

Ainsi, les services publics ont au mieux un statut d'exception, un statut dérogatoire au régime général de la concurrence et du « grand marché », statut qui est donc soumis à l'interprétation des institutions européennes (Conseil des ministres, Parlement européen, mais surtout Cour de justice des Communautés européennes et Commission) dont, c'est le moins que l'on puisse dire, les penchants néo-libéraux sont notoires.

Le « service universel », un service public au rabais :

L'Union européenne reconnaît que les services publics ont, pour satisfaire l'intérêt général, des obligations spécifiques – le service universel, notamment – qui entraînent des coûts supplémentaires, donc des financements publics. *Les Etats ont la liberté théorique de définir le champ de leurs services publics, mais l'Union réduit cette liberté par les mesures concrètes qu'elle prend au nom de la concurrence* (directives de libéralisation, suppression des monopoles publics, interdiction ou limitation des aides d'Etat).

La garantie d'un service universel, accessible à tous, à un prix abordable, sur l'ensemble du territoire est donc en retrait par rapport aux obligations traditionnelles des services publics¹⁰⁹. Elle devient ainsi la norme d'un service public au rabais.

La concurrence, donc la marchandisation :

Les traités, directives et communications de l'Union européenne conduisent de fait au démantèlement rapide des services publics.

Les traités européens affirment leur neutralité sur la propriété du capital et le statut des entreprises : « *L'Union ne préjuge en rien le régime de propriété dans les Etats membres* » (article 295 du Traité d'Amsterdam). Cependant, la logique capitaliste de l'Union contredit la notion même de services publics. En effet, le principe fondateur du marché intérieur est la libre concurrence et les services publics sont des exceptions aux règles du marché, à la concurrence « pure et parfaite ». La concurrence n'est strictement limitée que par l'échec de l'accomplissement de la mission de service public : « *Les services publics sont soumis aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ». Le monopole public est très strictement encadré. Les services publics ne doivent entraîner aucune discrimination entre les ressortissants et les agents économiques des Etats membres.

La concurrence est aussi imposée parce que les services sont, avant tout, vus comme une marchandise, par la *dimension produit* du service. La marchandise est un *intransigible* (un achat) important des autres entreprises et les conditions de sa vente (son prix, notamment) ne doivent pas être faussées par l'absence de concurrence ou par une concurrence imparfaite.

Au-delà du *produit du service*, au-delà de la marchandise, la production des services publics est néanmoins reconnue par les directives européennes à travers la notion de réseau¹¹⁰.

¹⁰⁸ Commission européenne ; *Livre vert sur les SIG* ; 21 mai 2003 ; site Internet de l'Union européenne.

¹⁰⁹ Par exemple, l'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers s'oppose à l'égalité des conditions qui vise à traiter de façon égale les personnes se trouvant dans la même situation.

¹¹⁰ L'Union européenne retient une conception très étroite, technique et non politique, de la notion polysémique de « réseau » et se refuse à vraiment prendre en compte ses externalités de production et de consommation.

Les rendements croissants sont donc – implicitement – reconnus, mais leur domaine de validité économique est restreint de façon volontariste. Consécutivement, c'est aussi le cas pour la notion de monopole naturel, qui n'est admise par la *doxa* européenne que sur des segments très limités des services publics, comme les infrastructures ferroviaires ou électriques, ce qui conduit à imposer le démantèlement des entreprises publiques historiques de services pour isoler les dits segments, afin de livrer tout le reste au « marché ».

La libéralisation massive comme politique :

Depuis la fin des années 1980, les directives européennes qui, rappelons-le, constituent avec les règlements les lois européennes, sont sans équivoque :

- Télécommunications : libéralisation très importante en janvier 1998, suivie depuis par la publication de cinq nouvelles directives visant à limiter la domination des opérateurs historiques ;
- Postes : libéralisation des envois de plus de 350 grammes, soit 3% du marché, en 1998 ; libéralisation des envois de plus de 50 grammes en 2006 (20% du marché) ; libéralisation totale en 2009 ;
- Transports aériens libéralisés entre 1987 et 1998 ; ciel unique prévu en 2004 ;
- Transports maritimes libéralisés entre 1993 et 1999 ;
- Transports routiers libéralisés en 1969 ; révision en 1992 ;
- Transports sur les voies navigables intérieures libéralisés en 2000 ;
- Transports ferroviaires de fret libéralisés en plusieurs « paquets » de directives à partir de 1991 ; libéralisation du transport de voyageurs prévue à partir du « 3^{ème} paquet », adopté début 2004 ;
- Electricité : libéralisation de 30% du marché actuellement et de 60% courant 2004 ; parution d'une directive en 2003 pour les ménages ;

Toutes ces décisions sont motivées par la réalisation complète du marché intérieur (les quatre « libertés de circulation » : hommes, capitaux, biens et services) et le fait que la concurrence soit censée établir le prix juste, le plus avantageux pour le consommateur. Toutes ces directives sont préparées par la Commission, mais décidées par les ministres concernés, au sein du Conseil des ministres de l'Union.

L'Union européenne ne prend pas, en théorie, de position sur la propriété du capital¹¹¹. Par conséquent, toutes les décisions ou projets de privatisation et d'ouverture du capital sont des décisions nationales. Néanmoins la libéralisation a deux effets :

- Les entreprises privées concurrencent les entreprises publiques historiques sur les segments les plus rentables de leur offre de services (effet d'écroulement), ce qui provoque leur paupérisation¹¹² ;
- L'entrée de concurrents privés a des effets sur l'évolution de la réglementation, en termes d'abaissement des obligations de service public et d'ajout de réglementation favorable au marché au titre du droit de la concurrence.

On peut donc affirmer qu'il y a un lien substantiel entre d'une part la libéralisation et d'autre part la privatisation et la dérégulation, qui n'est autre qu'*une régulation au profit du capitalisme*.

¹¹¹ La neutralité pour ce qui est de la propriété, publique ou privée, est garantie par l'article 295 du traité de la Communauté européenne.

¹¹² Le processus mis en œuvre et ses conséquences sont décrits avec davantage de détails dans la seconde partie du présent document, au chapitre consacré à la libéralisation du transport ferroviaire (Cf. II.1-5 *infra*).

Toutes les directives de l'Union européenne ont été, jusqu'à présent, sectorielles. Une directive-cadre générale sur les services d'intérêt général devait en principe être présentée par la Commission au Conseil européen de Copenhague en décembre 2002. La Commission, peu empressée de publier un texte de nature législative qui risquerait d'aboutir à limiter peu ou prou l'omnipotence du régime concurrentiel et du « marché », y a renoncé. Elle a remplacé cette directive par le Livre vert sur les SIG du 21 mai 2003, qui confirme l'efficacité de cette omnipotence par pétition de principe, comme cette instance en a l'habitude.

La Commission européenne, en effet, porte un jugement très favorable sur les libéralisations, jugement qui se garde bien de rendre compte des conséquences funestes de bon nombre d'entre elles. Citons très brièvement quelques exemples :

- Eau : les prix pratiqués par les opérateurs privés en France sont largement supérieurs aux prix des régies publiques¹¹³ ; doublement du prix et licenciements massifs au Royaume-Uni depuis la libéralisation 1989 ; extension de la corruption ;
- Transport ferroviaire : au Royaume-Uni, licenciements massifs, réduction du service et de la performance, augmentation des prix *et* des subventions publiques, dégradation de la sécurité illustrée par la multiplication d'accidents très graves (Cf. II.1-6 *infra*) ;
- Transport aérien aux Etats-Unis depuis 1970 : réduction drastique du nombre des compagnies ; prix en hausse après une baisse de courte durée ; plus de 170 villes ont perdu leur desserte aérienne ;
- Electricité : coupures de courant en Espagne et aux Etats-Unis (Californie) ; arrêt des investissements en Allemagne ; augmentation des prix pour les particuliers et même pour les industriels, après une courte période de baisse pour ces derniers.

L'efficacité, la rente et l'évaluation :

La littérature de l'Union européenne fait une large place à l'obligation de résultats et l'évaluation du service rendu par les SIEG joue donc un rôle croissant.

Dans la conception actuelle de l'Union européenne, c'est cependant aux entreprises publiques de services de faire la preuve de leur efficacité par rapport à la gestion privée, constamment et par postulat créditée d'une meilleure performance. Par ailleurs, les critères d'efficacité pris en considération sont pour l'essentiel ceux de la gestion capitaliste. Néanmoins, l'efficacité et sa mesure au regard des missions, valeurs et objectifs des services publics constituent une vraie question.

La rente¹¹⁴ et sa répartition sont souvent invoquées pour démanteler les services publics ; c'est oublier que le secteur privé bénéficie aussi d'une rente. En effet, l'information est souvent hautement manipulable, surtout lorsque le secteur des services privés contrôle, comme en France, les principaux médias ; les cas de corruption sont fréquents ; la concurrence et la délégation sont imparfaites. Les services publics locaux en fournissent de nombreux exemples dans les secteurs comme l'eau, les déchets, les parcs, la restauration et la signalisation.

La décentralisation, quant à elle, ne conduit pas à un meilleur contrôle de la rente mais à sa redistribution au secteur privé. On assiste à une perte de savoir-faire du régulateur public, censé s'assurer que la consistance du service et son prix sont bien conformes à ce qui a été défini par l'autorité nationale, régionale ou locale qui a accordé la délégation de service public

¹¹³ Une enquête de 1976 montre que la différence de prix est de 28% ; selon la Cour des comptes : « La hausse des prix est bien à mettre en relation avec la libéralisation ».

¹¹⁴ La rente résulte du pouvoir de marché (prix de monopole, par exemple) et de l'asymétrie entre les obligations des services publics accomplies et les aides versées par l'Etat (financements, subventions, garanties).

à un opérateur privé. S'installe donc une grande asymétrie entre le régulateur et l'opérateur au profit de ce dernier ; on parle ainsi d'extension des informations cachées ou de « captation du rôle du régulateur par l'opérateur ». Curieusement, cette captation n'a été dénoncée – par les tenants de la « libéralisation » des services publics – que lorsqu'il s'est agi d'obtenir le démantèlement et la mise en concurrence des opérateurs publics historiques de services. Pour autant, cette asymétrie explique aussi les dysfonctionnements du monopole local privé et l'impossibilité de fait d'une comparaison véritable entre opérateurs¹¹⁵.

Quoi qu'il en soit, l'attribution de la rente, son utilisation et son contrôle constituent, elles aussi, une vraie question.

La réponse des instances de l'Union européenne à ces défauts est l'évaluation, mais l'évaluation n'échappe pas à la critique. Elle exige en effet une définition légitime des missions de service public et la mise au point de critères d'évaluation qui reflètent l'intérêt général. Or, les critères retenus correspondent souvent à une réduction « rationaliste », c'est-à-dire techno-bureaucratique, du service public à des éléments mesurables purement quantitatifs, au détriment de nombre de dimensions importantes des services publics, telles que la cohésion sociale et territoriale. L'évaluation suppose que l'évaluateur ne se trompe pas.

En dépit de sa pétition de principe en faveur de l'évaluation, la Commission de Bruxelles n'a jamais accepté en pratique de soumettre à une réelle évaluation, *c'est-à-dire démocratique et contradictoire*, les effets concrets des directives de libéralisation des services publics qu'elle a impulsées. Même en se plaçant dans l'optique de la réalisation du marché européen, il aurait pourtant été pertinent de procéder à des points d'étape avant de lancer l'adoption de nouveaux « paquets » de directives visant à ouvrir encore davantage le marché des services. Au lieu de cela, la fièvre législative de la Commission, qui s'appuie sur les pouvoirs que lui confère le traité de l'Union européenne en matière d'établissement du « marché unique », la conduit à enchaîner directives sur directives sans même attendre que les précédentes eussent seulement été transposées dans les législations nationales des Etats membres et, a fortiori, sans qu'elles pussent avoir connu un début d'application ce qui, on en conviendra, rend problématiques les évaluations.

En réalité, ce que la Commission a jusqu'ici appelé « évaluation » a consisté pour elle à payer ses cabinets de consultants préférés, tout acquis à son idéologie, pour qu'ils fassent rapport sur le taux de transpositions des directives dans les législations et dans la pratique des différents Etats membres. Dit autrement, *il n'est donc question que de contrôler la mise en application et le respect du dogme, et non pas d'interroger sa validité à l'épreuve des faits*.

L'évaluation, dans sa version démocratique, constitue donc une arme que les opposants à l'offensive néo-libérale qui se déploie dans l'Union européenne devront s'approprier et retourner contre leurs adversaires, en exigeant que les instances communautaires répondent enfin à la question : « Qu'êtes-vous en train de faire de nos services publics ? ».

Dès à présent, le lecteur peut trouver, dans la seconde partie de ce document consacrée à quelques exemples emblématiques du processus de libéralisation-privatisation, quelques éléments de réponse à cette question.

¹¹⁵ H. S. Rosen ; *Public Finance* ; 4^{ème} édition ; Irwin ; 1995.

Seconde partie :

La libéralisation en marche à travers quelques exemples emblématiques

II.1 – Le transport ferroviaire

II.1-1 – Un peu d’histoire du chemin de fer en France¹¹⁶

Dès l’origine, le caractère particulier du chemin de fer a posé la question de son régime économique et juridique d’exploitation (détention des capitaux et détermination des règles de fonctionnement : services offerts, tarification, sécurité, réglementation du travail). Débattu sous le règne de Louis-Philippe, qui a vu la naissance du chemin de fer en France, l’enjeu était considérable : fallait-il abandonner l’entreprise à l’initiative privée ou bien créer un nouveau monopole public, comme pour le télégraphe ? L’importance du nouveau mode de transport avait vite été reconnue, tant par le capital privé pour s’accroître que par l’Etat pour affirmer son autorité : dès 1838, le ministre chargé des Travaux publics, Martin, avait affirmé que les grandes lignes ferroviaires étaient assimilables à des « *rênes de gouvernement* ».

Etant donnée l’ampleur inédite des investissements à consentir et face à un avenir économique à long terme du chemin de fer jugé incertain, ni l’Etat ni les financiers privés ne revendiquèrent l’exclusivité de l’exploitation et des charges afférentes. Le débat fut tranché par la loi du 11 juin 1842 qui définissait un régime mixte intermédiaire, compromis public/privé où chaque partie devait trouver son intérêt, sous la forme de concessions par l’Etat à des compagnies privées du monopole d’exploitation de certaines lignes, chaque compagnie se constituant ainsi un réseau propre, couvrant une région déterminée.

L’Etat exerçait une forte tutelle commerciale, en imposant un cahier des charges qui exigeait par exemple un minimum de trains quotidiens sur chaque ligne exploitée, en fixant les tarifs par nature de trafic et en contrôlant la bonne exécution du service ferroviaire par des fonctionnaires spéciaux. Il se chargeait des expropriations, qu’il était seul à pouvoir mener, de l’achat des terrains nécessaires et de la construction des infrastructures proprement dites (plates-formes et ouvrages d’art : ponts, viaducs, tunnels), qu’il remettait à la compagnie exploitante pour la durée de la concession, l’ensemble devant lui revenir à l’expiration de celle-ci ou en cas de faillite du concessionnaire.

De leur côté, les compagnies tirèrent profit de leurs engagements pour au moins deux raisons : le monopole de longue durée des lignes concédées, limitant la concurrence et *assurant leur maîtrise d’un système ferroviaire intégré* sur une aire géographique ; les garanties financières accordées par l’Etat au rendement du capital investi, puisqu’en cas d’exercice annuel déficitaire, l’Etat avançait aux actionnaires des compagnies un dividende garanti, remboursable à l’occasion d’un exercice bénéficiaire ultérieur.

Par le jeu des fusions-acquisitions, les compagnies furent vite réduites au nombre de six : compagnies de l’Est, du Nord, de l’Ouest, du P.O. (Paris à Orléans), du P.L.M. (Paris – Lyon – Méditerranée) et enfin du Midi. Le chemin de fer connut de fait un développement continu, qui affecta en profondeur et durablement l’économie française.

Rappelons au passage que le régime de retraite des cheminots ne résulte pas du paternalisme de la SNCF ou d’un prétendu chantage au blocage des transports exercé sur le gouvernement par des personnels sûrs de leurs emplois et de leur capacité de nuisance, comme l’a affirmé avec autant d’assurance que d’ignorance François de Closets dans son ouvrage à succès, *Toujours plus* (Grasset, 1982). En réalité, ce régime – notamment l’ouverture des droits à partir de cinquante-cinq ans d’âge et vingt-cinq ans d’ancienneté – a été institué par les compagnies privées dès le début de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Il n’a été qu’unifié, et non

¹¹⁶ Cette partie doit beaucoup à : Georges Ribeill ; *Les cheminots* ; La Découverte ; Paris ; 1984.

pas octroyé, par l'Etat en 1909 pour donner naissance au régime actuel. La raison de cette institution fut la nécessité, tôt reconnue par les compagnies, de s'attacher un personnel nombreux dont la formation très spécifique était coûteuse, sans élever ses traitements au-delà de la moyenne malgré la qualité et les contraintes des services exigés.

Le régime mixte d'exploitation ferroviaire, où l'Etat a toutefois toujours eu le dernier mot, dura jusqu'en 1937. A partir de 1920, les transports routiers, dont les possibilités étaient apparues à la faveur du premier conflit mondial, avaient laminé inexorablement la part du rail, jusque-là hégémonique. De plus, la construction, jusqu'en 1914, de certaines « voies ferrées d'intérêt électoral », d'emblée déficitaires, avait contribué à déséquilibrer les comptes des compagnies, car au « Plan Freycinet » de 1879, qui prévoyait la desserte ferroviaire de toutes les préfectures et sous-préfectures du territoire, s'étaient ajoutés les raccordements au réseau de nombreux chefs-lieux de cantons, peu générateurs de trafics. Etait alors apparu peu à peu un énorme déficit cumulé d'exploitation, que la crise économique de 1930 et ses suites n'ont fait qu'aggraver, car le trafic ferroviaire accuse, voire amplifie, les variations du mouvement économique général. En 1936, ce déficit cumulé atteignait l'ordre de grandeur du budget de l'Etat, un peu comme si la dette du système ferroviaire d'aujourd'hui, environ 40 milliards d'euros, était huit fois plus élevée !

Il est utile de rappeler aux idéologues de la gestion privée que ce sont les compagnies elles-mêmes qui demandèrent à être nationalisées, pour éviter une honteuse mise en faillite. Elles profitèrent pour cela du remplacement à la présidence du Conseil du socialiste Blum par le radical Chautemps, lequel obtint du Parlement, le 30 juin 1937, les pleins pouvoirs pour une durée de deux mois. Cette vacance du législatif a permis aux compagnies de négocier au mieux de leurs intérêts, en tête-à-tête avec des « hommes modérés », la refonte du régime ferroviaire, finalement instituée par le décret-loi et la convention du 31 août 1937 créant la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), qui prit en charge l'exploitation du réseau le 1^{er} janvier 1938.

La SNCF a été juridiquement constituée en société anonyme au capital mixte, réparti à raison de 51% pour l'Etat, qui prenait ainsi son contrôle en limitant au plus bas le rachat des parts, et de 49% pour les actionnaires des compagnies. Ces derniers étaient totalement désintéressés du sort de la société : minoritaires au Conseil d'administration (CA), *leurs actions, bloquées, percevaient un intérêt fixe garanti, quels que soient les résultats, même déficitaires, de la SNCF*, et ont été progressivement remboursées jusqu'à leur amortissement total. Cette SNCF mixte a expiré, comme prévu, après 45 ans et tout son actif est revenu à l'Etat, qui a mis en place le 1^{er} janvier 1983 une nouvelle SNCF dotée du statut juridique d'Etablissement public industriel et commercial (EPIC).

Depuis 1938, l'Etat contrôle donc majoritairement le CA de la SNCF. *Ce dernier n'est autre qu'une chambre d'enregistrement de ses décisions, sur proposition de la direction de la SNCF, le ministère chargé des finances tenant les cordons de la bourse*. Le dispositif adopté a constitué une *étatisation* du chemin de fer, très éloignée d'une *nationalisation* telle qu'on pourrait la concevoir avec une représentation à parts égales de l'Etat, des usagers et du personnel. Bien que née dans le contexte du front populaire, la SNCF a ainsi échappé à son esprit social et démocratique. D'emblée, les cheminots ont eu le sentiment de voir se substituer à l'autorité des « seigneurs du rail » celle, tout aussi unilatérale, de l'*Etat-patron*, qui renonçait ainsi à sa position antérieure d'*Etat-arbitre*.

Quelle que soit sa couleur politique, cet Etat-patron a toujours été un patron austère, peu généreux et plutôt malthusien, *exigeant et imposant au personnel cheminot sans doute*

beaucoup plus d'efforts et d'économies qu'auparavant. Car le déficit chronique de la SNCF après la seconde guerre mondiale a prolongé celui des compagnies, déchaînant régulièrement les foudres de quelques parlementaires lors du vote des subventions budgétaires allouées à la société nationale. En réponse, l'Etat n'a jamais cherché à équilibrer, par la fiscalité, les conditions concurrentielles entre le rail et la route, au nom de son idéologie libérale pro-routière ainsi que sous la pression du lobby patronal des transporteurs. Par ailleurs, les taxes sur les carburants ont constitué peu à peu une source de rente fantastique pour l'Etat qui, soucieux de ne pas « tuer la poule aux œufs d'or », a toujours choisi de n'agir que sur la SNCF, dans le sens d'une pression à la baisse de ses coûts.

Devant les accusations réitérées d'être « budgétivore » portées par les libéraux contre la SNCF, l'Etat a toujours limité au plus juste les subventions accordées au titre du service public ferroviaire. La convention de 1969 et les suivantes ont prévu que la SNCF devait équilibrer ses comptes et à partir de 1974, par une décision de l'ancien ministre chargé des Finances devenu Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, le budget de l'Etat n'a plus été tenu de combler les déficits éventuels des entreprises publiques. Depuis lors, la SNCF a dû financer ses déficits par l'emprunt sur le marché financier sans obtenir, pour ses investissements, l'éligibilité aux prêts bonifiés par l'Etat (à la différence d'ailleurs, grâce à M. Fabius, de Disneyland-Paris en 1986 !), ce qui a déclenché la spirale de sa dette.

Ainsi, la SNCF a vécu crescendo les ambiguïtés de son statut originel : ni société nationalisée, ni concession, mais société hybride condamnée à concilier service public et équilibre économique devant une concurrence croissante et sous la tutelle d'un Etat exigeant, mais toujours avare de ses deniers. Sa transformation en EPIC n'a pas constitué une rupture.

A partir d'environ 515 000 cheminots à la nationalisation, les effectifs de la SNCF ont vite décrû après la reconstruction qui a suivi la guerre, passant de 450 000 agents en 1950 à 300 000 en 1970, 250 000 en 1983 lors de la création de l'EPIC SNCF puis 172 400 à la fin de 2003¹¹⁷. Cette baisse impressionnante a eu lieu sous le triple effet de progrès technologiques importants, parmi lesquels on doit citer le remplacement, achevé en 1970, de la traction à vapeur par la traction Diesel et surtout électrique (90% du trafic aujourd'hui), des gains de productivité organisationnels et enfin de la diminution du trafic de marchandises. Ce dernier, après avoir atteint un maximum en valeur absolue en 1974 avec 77 milliards de tonnes.kilomètres, est tombé à 46,8 milliards de tonnes.kilomètres en 2003. Cependant, c'est depuis beaucoup plus longtemps que la part de marché « fret » du rail français est structurellement en baisse sous l'effet de la concurrence routière. Elle a été divisée par quatre depuis 1950, par deux depuis 1970, pour se situer aujourd'hui autour de 15%, ce qui laisse toutefois le fret ferroviaire français dans le peloton de tête de l'Europe des quinze, parmi les réseaux de taille comparable.

En revanche, le trafic voyageurs a crû en valeur absolue (+ 80% depuis 1970), le dernier maximum étant celui de 2002, avec 73,5 milliards de voyageurs kilomètres au total (72,2 en 2003) ; la SNCF occupe ainsi le premier rang des transporteurs ferroviaires européens de voyageurs. A cet égard, le rail français a résisté à la concurrence de la route et de l'avion puisque la part de marché correspondante, qui était d'environ 10% toutes distances confondues en 1970, est encore proche de 9% en 2003. Ce résultat est surtout dû au succès du train à grande vitesse (TGV) qui représente désormais près des trois quarts du trafic des grandes lignes de la SNCF et circule sur 7 100 kilomètres de lignes, dont 1 540 permettent la grande vitesse¹¹⁸.

¹¹⁷ Le budget 2004 de la SNCF planifie une nouvelle baisse d'effectif de 3 505 salariés entre décembre 2003 et décembre 2004, ce qui ramènera l'effectif à environ 169 000 agents (-32% en 20 ans !).

¹¹⁸ La longueur totale du réseau exploité est aujourd'hui de 31 000 kilomètres, dont 24 300 sont ouverts au trafic voyageurs, contre 42 700 kilomètres lors de la nationalisation de 1938 (hors lignes secondaires à voie étroite).

La situation du fret ferroviaire est liée au fait qu'il n'a pas été l'objet d'investissements comparables à ceux effectués pour le TGV. Il convient cependant de ne pas en rester à ce constat, qui résulte de cet autre fait qu'aucun exploitant ferroviaire, public ou privé, ne peut espérer rentabiliser les investissements pour le fret ferroviaire dans le présent contexte où le mode routier, le moins régulé et donc le plus sujet au *dumping* social¹¹⁹, peut se tailler la part du lion sur le marché des transports de marchandises et servir ainsi de référence tarifaire... sauf à considérer que le rail doit lui aussi entrer dans la course au moins-disant social, ce que le patronat et donc la Commission européenne, ainsi qu'on le montre plus loin, s'efforcent d'obtenir par la « libéralisation ».

Le TGV faillit pourtant ne pas naître. En 1945, après les destructions considérables du réseau ferroviaire par la guerre, certains esprits « modernes et visionnaires » proposaient dans les instances gouvernementales de bitumer purement et simplement les voies ferrées pour lancer plus rapidement le programme autoroutier qui faisait défaut à la France.

Si la décision de reconstruire le réseau, pour rétablir rapidement les transports ferroviaires de pondéreux nécessaires au redémarrage de l'industrie, fut finalement prise, il n'en demeure pas moins que l'idée que le chemin de fer était « un mode de transport du 19^{ème} siècle », une sorte de « produit en fin de vie », resta dominante jusqu'à une date récente au sein des milieux économiques « en pointe » et parmi les « élites » de l'Etat.

Il fallut la ténacité d'une poignée d'ingénieurs du service de la recherche de la SNCF créé en 1966, soutenus par le Directeur Général de l'époque mais très isolés au sein d'une techno-structure plutôt conservatrice, pour parvenir, après la présentation du projet au gouvernement en 1969 et surtout à la faveur du premier « choc pétrolier » de 1973, à obtenir, en 1974 seulement, la décision de construire la première ligne de TGV de Paris à Lyon, finalement mise en service en 1981.

Son succès incontestable incita la SNCF à proposer au gouvernement la construction des lignes du réseau actuel. Il est notable que la SNCF, entreprise publique, a été moins bien traitée par l'Etat que ne l'avaient été les compagnies privées concessionnaires au 19^{ème} siècle, puisque à l'exception de 30% du coût des infrastructures du TGV Atlantique payés par l'Etat, ce dernier a laissé la SNCF emprunter au taux du marché financier pour financer elle-même la construction du réseau à grande vitesse qu'il avait décidée.

L'énorme endettement accumulé consécutivement par la SNCF l'a placée dans une situation d'où elle ne pouvait sortir seule. Cet aspect a joué un rôle premier, au moins sur le plan rhétorique, dans le contenu de la réforme ferroviaire française de 1997 que nous examinons plus loin, non sans évoquer d'abord le poids du contexte néo-libéral européen.

¹¹⁹ Notion économique, le *dumping* désigne au sens strict une pratique anti-concurrentielle punie par la loi et consistant à vendre un produit moins cher que ce qu'il a coûté à fabriquer, afin d'éliminer des concurrents qui ne peuvent pratiquer des tarifs aussi bas, sachant qu'ensuite on disposera d'un monopole permettant de pratiquer des tarifs plus rémunérateurs qu'en situation de concurrence. Le *dumping* social désigne l'avantage concurrentiel conféré à une entreprise mettant en pratique, voire ne respectant même pas, une législation sociale minimale ou peu avancée (salaires et garanties sociales, conditions de travail, etc.), ce qui lui permet de remporter la compétition économique contre des entreprises offrant une meilleure protection sociale, évidemment plus coûteuse. On évoque également le *dumping* social d'un pays vis-à-vis d'un ou plusieurs autres, lorsque les législations sociales sont moins protectrices pour les travailleurs dans ce pays que dans les autres, ce qui lui confère un avantage compétitif. On parle aussi de *dumping* fiscal pour désigner les avantages dont dispose un Etat où les impôts sont plus faibles pour attirer les investissements étrangers et les emplois, et de *dumping* environnemental pour désigner ces avantages dans les cas où c'est la législation de protection de l'environnement qui est moins exigeante.

II.1-2 – L'Europe ferroviaire : « revitalisation » ou casse méthodique des outils publics ?

Plus tardive que dans d'autres modes de transport, l'offensive néo-libérale sur le rail est d'autant plus violente qu'il s'agit d'un secteur très réglementé, parce que soumis à des impératifs de sécurité de niveau élevé et aussi parce que son personnel, en majorité qualifié et spécialisé, a une longue tradition de combativité sociale.

Pour vaincre ces résistances, la Commission européenne produit à jet continu depuis 15 ans, en se drapant sous une rhétorique de « revitalisation » du rail, force papier sous forme de « livres verts » ou « blancs », de directives et de règlements destinés à élargir pas à pas la mise en concurrence des entreprises ferroviaires publiques historiques. Celles-ci s'épuisent littéralement à modifier sans répit leurs organisations internes pour tenter de s'y adapter ; cet épuisement fait aussi partie du but recherché. Ainsi, par un apparent paradoxe, *c'est par la mise en place d'un véritable Gosplan que la déréglementation est imposée.*

En fait, se vérifie dans l'Europe néo-libérale une règle générale du développement capitaliste : *la machine administrative et gouvernementale doit tourner à plein régime pour « fabriquer du marché ».*

Le tour de passe-passe de la Commission de l'Union européenne a consisté d'abord à affirmer, *sans fournir le moindre début de démonstration économique*, que le « monopole naturel »¹²⁰ constitué par un système ferroviaire devait être cantonné à l'infrastructure (les voies ferrées). Imposer ce nouveau dogme était le seul moyen de faire entrer la concurrence dans le mode ferroviaire, en séparant conceptuellement les services ferroviaires de leurs infrastructures, afin qu'il soit « normal » que des trains exploités par des entités différentes roulent sur les mêmes lignes.

Cette séparation nie les caractéristiques du chemin de fer, *mode de transport guidé* où les circulations doivent être rigoureusement planifiées car elles se déplacent dans un système à une dimension. Un train, en effet, n'a qu'un seul degré de liberté de déplacement sur une ligne, dans un sens donné, à la différence d'un véhicule routier, qui dispose de deux degrés de liberté dans le plan, et plus encore d'un avion, qui dispose de trois degrés de liberté dans l'espace. Les interactions extrêmement fortes entre infrastructure et mobiles, sur les plans technique, de la sécurité et de l'efficacité, conduisent à appréhender le chemin de fer comme un *système intégré* pour rechercher en permanence un optimum global.

C'est en assimilant abusivement le rail à la route et l'air – il serait plus réaliste de comparer le chemin de fer au funiculaire ou au téléphérique – que les idéologues bruxellois et leurs soutiens nationaux, en vue d'imposer la concurrence à l'intérieur même du système, ont décrété qu'il fallait séparer infrastructures et mobiles.

¹²⁰ La notion de « monopole naturel » entérine les défaillances du marché capitaliste, lorsqu'un service coûte plus cher à fournir par des entreprises privées en concurrence que par une entité unique, en dépit de la compression des prix censée résulter de la concurrence. Relèvent du « monopole naturel » les secteurs à rendements croissants (importantes économies d'échelle) où les investissements, lourds, prennent sens selon une vision à long terme qui les place hors de l'horizon de rentabilité des acteurs privés, et ceux dont les activités présentent de forts effets sur les autres secteurs économiques et la collectivité (« effets externes »), que ceux-ci soient positifs (aménagement du territoire dans le cas des transports) ou négatifs (impacts sur l'environnement), effets que le marché capitaliste ne prend pas en compte. Les secteurs du transport ferroviaire, pris globalement, mais aussi de la distribution du gaz et de l'électricité, des télécommunications, etc. possèdent ces caractéristiques.

L'intégration des systèmes ferroviaires est de fait le résultat de plus de 150 années d'histoire technico-économique, niée sans vergogne par la Commission européenne¹²¹. Certains se demandent si cette assimilation conceptuelle de trois modes de transport si différents dénote davantage d'incompétence ou de naïveté que d'idéologie ; question anecdotique dans la mesure où l'idéologie a toujours eu recours à l'incompétence naïve de ses propagateurs pour prospérer...

On aurait cependant tort de considérer que l'attitude de la Commission européenne ne relève *que* de l'idéologie, car elle correspond au fond à une nécessité découlant des conditions actuelles du capitalisme, qui le conduisent à vouloir s'appropriier les parties jugées potentiellement rentables de la sphère publique. En dernière analyse, la casse du secteur public correspond moins à une idéologie qu'à une tentative réitérée des propriétaires du capital pour capter ce qu'ils considèrent comme une « rente » indûment publique¹²². L'idéologie n'apparaît qu'*a posteriori*, sous la forme d'une panoplie de justifications factices, converties en *ukases* par la Commission, dont le but est de permettre aux intérêts privés de débusquer des profits potentiels au sein même du secteur public.

La séparation de l'infrastructure et des services associés, comme figure imposée préalable à la mise en concurrence des services, est un processus général qui touche aussi bien la distribution de gaz ou d'électricité et les télécommunications que le transport ferroviaire, l'ensemble étant désigné par les néo-libéraux sous le vocable générique de « services en réseau », afin de justifier d'un traitement unique. On doit noter que cette dénomination a été reprise *sans analyse critique* par les partis de la « Gauche plurielle » et leurs divers « experts ».

Indépendamment de la critique générale du processus en tant que tel, ce vocable constitue un amalgame fallacieux qui ignore les spécificités d'exploitation du rail, où réseaux et services sont interdépendants. En effet, à la différence du réseau téléphonique ou des réseaux de distribution de gaz ou d'électricité, un réseau ferroviaire n'est pas un simple « tuyau », un instrument purement matériel et technique faisant figure de « boîte noire » pour l'utilisateur final. Les voyageurs et les chargeurs de fret utilisent par eux-mêmes les installations ferroviaires et, en particulier, *voyageurs et marchandises circulent physiquement sur le réseau*, alors que les consommateurs d'énergie et les locuteurs téléphoniques sont en principe indifférents aux réseaux physiques qui transportent les kilowatts-heures d'électricité et les unités de communication sous forme de flux d'électrons, ou les mètres cubes de gaz. Parmi lesdits « services en réseau », aucun autre que le chemin de fer ne présente de telles caractéristiques de système intrinsèquement intégré.

Il est permis de faire l'hypothèse que lorsque la destruction des entreprises publiques historiques de chemin de fer aura été menée à sa fin programmée, *la réalité de la nécessité d'une intégration des services et des infrastructures fera retour*, au nom même d'une rationalité économique et technique qui n'aura été que provisoirement maltraitée, par un efficient détour idéologique. Alors, bien sûr, il ne restera plus grand chose des statuts sociaux en vigueur dans ces entreprises et les monopoles intégrés reconstruits seront... privés.

¹²¹ Ce déni de l'histoire caractérise bien la Commission car les systèmes ferroviaires les plus performants au monde sur un plan strictement économique, celui des Etats-Unis pour le fret et celui du Japon pour les voyageurs, sont certes privatisés mais demeurent intégrés. *Ce maintien résulte d'un choix affirmé par leurs dirigeants, qui proclament ouvertement que la séparation de l'infrastructure et son ouverture forcée à des services en concurrence sont des absurdités techniques et économiques*. Cela n'empêche pas la Commission de saluer volontiers leur réussite... tout en persistant dans son dogme.

¹²² A supposer qu'elle existe, cette « rente » ne serait pas indue, puisqu'elle a pour source l'investissement public donc, plus ou moins, l'argent du contribuable. En outre, dans un service public, la contribution des services bénéficiaires n'est pas une « rente » car elle contribue à assurer la péréquation tarifaire (Cf. le prix unique du timbre-poste) et à créer, ou à maintenir, des services peu ou pas « rentables » en termes strictement économiques.

II.1-3 – Le démantèlement du système ferroviaire en France à partir de 1997

En France, la loi du 13 février 1997, *votée par la Droite et mise en œuvre avec un zèle empressé par la « Gauche plurielle » après son arrivée au gouvernement*, a ôté à la SNCF la gestion des infrastructures ferroviaires et l'a confiée à une nouvelle entité créée *ex nihilo*, Réseau ferré de France (RFF), désormais chargée de commercialiser les capacités du réseau (les « sillons »). Par cette séparation « institutionnelle », c'est-à-dire sous forme de deux établissements juridiquement distincts, entre infrastructure et services ferroviaires, la France est allée au-delà des exigences de Bruxelles, qui ne portaient que sur la séparation comptable.

La transposition de trois directives européennes de 2001, constituant le « premier paquet ferroviaire », rend théoriquement possible la concurrence sur le réseau français depuis le 7 mars 2003, en commençant par les trains de marchandises internationaux. Un second « paquet » est prêt et un troisième est bien avancé, en vue d'imposer progressivement, par le système « à cliquets » habituel à la Commission, l'ouverture totale du réseau à tous les trafics, aussi bien le cabotage de fret intérieur que les transports de voyageurs.

Les plus fermes partisans d'une séparation poussée entre infrastructure et exploitation ferroviaire se trouvent, outre au MEDEF (Mouvement des entreprises de France) et à la Commission de Bruxelles, à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)¹²³ et parmi les promoteurs de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services), négocié dans le cadre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Ce n'est pas fortuit puisque, comme on l'a vu, cette séparation est la condition *sine qua non* d'une marchandisation des réseaux ferroviaires qui, selon ces instances, ne doit plus faire exception à la marchandisation générale du monde. Il s'agit en fait de casser des monopoles publics où l'existence de collectifs de travail combattifs constitue le dernier obstacle à l'instauration du *dumping* social dans ce secteur. *Il n'est donc pas indifférent que la réforme ferroviaire française ait été élaborée juste après le mouvement social de 1995...*

La création de RFF accélère le démantèlement du système ferroviaire national, qui ne doit pas s'entendre qu'en référence à la séparation entre la gestion de l'infrastructure et les services, mais aussi entre les différents types de services assurés par la SNCF. En effet, conformément aux « modes managériales » qui, avec un décalage par rapport aux expériences du secteur privé, font des ravages dans les entreprises publiques *même quand elles ont échoué ailleurs*, la SNCF a engagé un processus de segmentation forte de ses « clientèles ».

Selon une démarche progressive mais continue, ce processus a d'abord été traduit en termes d'indicateurs de gestion, puis de systèmes comptables et budgétaires, sous le vocable de « gestion par activité », renommée ensuite « Cap Clients ». Il sous-tend désormais le remaniement de toute l'organisation de la SNCF, depuis les directions centrales et régionales jusqu'aux établissements opérationnels et à leurs agents, bientôt dédiés aux activités que sont les Grandes Lignes, le Fret, les Transports Express Régionaux (TER), ... En parallèle, le

¹²³ Un accord intervenu en 1997 à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres [C/MIN(97)10] visait à « réformer la réglementation économique dans tous les secteurs afin de stimuler la concurrence » et recommandait en particulier de :

- « (i) séparer les activités potentiellement concurrentielles des réseaux de service d'utilité publique réglementés, et procéder par ailleurs aux restructurations requises pour réduire la puissance sur le marché des entreprises en place ;
- (ii) garantir l'accès aux réseaux essentiels à tous les entrants sur le marché dans des conditions de transparence et de non-discrimination ».

La France s'est ici, une fois de plus, montrée particulièrement bon élève de l'OCDE, nonobstant les ritournelles des gouvernements successifs sur la prétendue « défense du service public à la française ».

matériel roulant, notamment les locomotives, a lui aussi fait l'objet d'une « dédicace » aux activités, privant la SNCF du bénéfice d'une relative banalisation des matériels et niant la réalité, très présente dans l'économie du transport ferroviaire, des phénomènes de productions liées. *Par le cloisonnement consécutif, les cheminots acquièrent peu à peu le sentiment de ne plus travailler tous dans la même entreprise.*

On peut considérer que la séparation de l'infrastructure – cette dernière, utilisée par tous les types de trains, constituait la véritable « colonne vertébrale » de l'entité SNCF – a permis d'abattre le dernier rempart contre le démembrement. On peut donc craindre, à l'instar des cheminots, que la gestion, puis l'organisation par activité, ne correspondent au tracé des pointillés suivant lesquels il ne restera plus bientôt qu'à procéder au découpage effectif et à la vente « par appartement » de l'établissement public¹²⁴.

La dynamique propre du dispositif de 1997 permettra ainsi à des intérêts privés de s'appropriier les morceaux les plus « juteux » du transport ferroviaire, en bénéficiant des investissements publics passés et en laissant *in fine* à l'Etat la gestion des parties non rentables, réduites à la portion congrue du « service universel », selon la méthode prédatrice habituelle du capitalisme qui consiste à privatiser les profits et à socialiser les pertes.

Dans ce processus, le nouvel établissement public RFF, qui apparaît économiquement et techniquement comme *un véritable parasite du système ferroviaire* vu les coûts de transactions¹²⁵ considérables que sa création a suscités, est en réalité l'instrument à la française de la « libéralisation » à marche forcée du mode ferroviaire. Conformément au dogme libéral, la mise en concurrence intra-modale des services ferroviaires s'accompagne de l'interdiction par Bruxelles de toute péréquation tarifaire géographique.

La gestion par deux établissements distincts de l'infrastructure ferroviaire et des services de transport, sans instance d'arbitrage *interne* au mode ferroviaire, a logiquement conduit à des *conflits récurrents de compétences, de financements et de stratégies entre RFF et la SNCF*, dont le caractère feutré vis-à-vis du public n'ôte rien à la violence. Ces conflits s'ajoutent à ceux qui, classiquement dans l'industrie, existent entre donneur d'ordre et sous-traitant, puisque les auteurs de la réforme de 1997, soucieux d'afficher *un pseudo maintien de l'unité du système*, ont conservé à la SNCF l'entretien et l'exploitation des infrastructures *pour le compte et sous les directives de RFF*, dans le cadre d'une « Convention de gestion », contrat négocié chaque année entre les deux établissements par lequel RFF rémunère la SNCF pour ses missions de « gestionnaire d'infrastructure délégué ». De fait, si RFF a intérêt à maximiser le rendement marchand du réseau par l'augmentation des péages et à faire pression pour obtenir la réduction progressive du montant de la « Convention de gestion », la SNCF a évidemment *des intérêts exactement contraires*.

A cela s'ajoutent des conflits sur le partage du patrimoine ferroviaire de l'Etat, antérieurement *affecté* à la seule SNCF et dont RFF est devenu *propriétaire* de la majeure partie sans qu'eût été fixé, en 1997, une répartition fine et indiscutable. Cette dernière aurait certes

¹²⁴ Malgré les dénégations du président de la SNCF, les appels réitérés des forces économiques et de certains élus, voire désormais de membres du gouvernement, à la privatisation du fret ferroviaire, matérialisent ces craintes.

¹²⁵ En théorie économique (Cf. les travaux de Ronald H. Coase et Oliver E. Williamson), les coûts de transactions désignent les frais entraînés par le recours au marché, qui viennent s'ajouter au prix que supporte l'acheteur ou se retrancher du profit du vendeur. Ces frais proviennent simplement du fait que les agents, avant d'aboutir à une transaction, doivent prendre le temps et la peine de s'informer, de négocier, de rédiger éventuellement des contrats, de prévoir des vérifications, de s'entendre sur une méthode d'arbitrage des différends, etc. Ces coûts sont supprimés lorsque les échanges n'ont plus lieu entre des agents indépendants se rencontrant sur un marché, mais au sein d'une même entreprise, ce qui explique les processus de fusions et de concentrations industrielles.

constitué un travail titanesque ; le législateur a jugé préférable de l'é luder, ce qui alimente encore, 6 ans après la réforme, des contentieux à répétition. Ceux-ci devraient toutefois se clore au détriment systématique de la SNCF puisque son président a reçu du ministre chargé des Transports l'ordre de renoncer à tout recours administratif contre RFF¹²⁶.

Dans la dénomination de la nature juridique d'Etablissement public industriel et commercial (EPIC) qui caractérise RFF et la SNCF, c'est, comme d'habitude, *l'aspect commercial qui l'emporte sur l'aspect public*, et la nécessité corrélative pour les deux établissements de tenter d'équilibrer leurs comptes d'exploitation respectifs. L'organisation ferroviaire française issue de la réforme de 1997 conduit donc à des pertes d'efficacité fort éloignées de l'intérêt des usagers et de la promotion du service public ferroviaire...

Les promoteurs de la réforme de 1997 nient bien entendu l'existence des coûts de transaction qu'elle a introduits. Il est certes très difficile, voire impossible, de les chiffrer tous avec précision, mais on peut en donner qualitativement l'idée, en citant par exemple :

- Les frais généraux de RFF et la rémunération de son personnel (530 agents, en moyenne de haut niveau, prévus à la fin de 2003) ;
- Les frais de personnel créés à la SNCF, où un nombre équivalent d'agents a quasiment pour seule tâche de gérer les relations avec RFF ;
- Les coûts des transformations lourdes de l'organisation SNCF, selon une valse ininterrompue des organigrammes visant soi-disant à s'adapter aux conditions de la réforme et aux exigences de RFF, avec consécutivement des pertes d'efficacité et la démobilisation du personnel soumis à cette valse ou brutalement « placardisé » ;
- Le coût des systèmes d'information extrêmement détaillés, bâtis de toute pièce sans autre utilité que de permettre les facturations réciproques RFF-SNCF ;
- Les coûts d'instruction des dossiers de travaux, car le moindre investissement ferroviaire doit maintenant comporter une partition détaillée entre l'infrastructure et l'exploitation, sans compter les innombrables contrôles internes et externes dont ces dossiers font l'objet et les navettes qu'ils effectuent entre les entités concernées ;
- Les pertes de chiffre d'affaires dus au retardement, voire au blocage, de projets ferroviaires nécessaires pour la collectivité, éventuellement rentables pour l'exploitant mais pas assez pour le propriétaire des infrastructures.

En dépit de ce qui précède, la techno-structure qui dirige la SNCF souscrit le plus souvent aux visées néo-libérales, comme d'ailleurs la plupart des « élites » issues des grands corps de l'Etat *qui ont même fortement tendance à en rajouter*. Elle a donc fort peu défendu l'intégration du système ferroviaire. Il est vrai qu'à l'exception notable du TGV, tropisme technicien oblige, ces dirigeants n'ont souvent guère brillé dans la défense de l'outil ferroviaire, si l'on songe par exemple au rétrécissement continu du réseau ferroviaire¹²⁷ ou au blocage permanent du dialogue social interne, qui constitue le symptôme le plus visible des insuffisances « managériales » à la SNCF.

Par ailleurs, l'attitude souvent hautaine, voire parfois méprisante, de certains dirigeants de la SNCF vis-à-vis des citoyens et de leurs élus, a conduit nombre de ceux-ci à soutenir la réforme de 1997, *se méprenant ainsi sur son sens et sur ses effets réels*. On peut considérer que cette réforme a consisté à jeter le bébé du système ferroviaire intégré avec l'eau du bain constituée par les dysfonctionnements réels de la SNCF.

¹²⁶ Selon l'hebdomadaire *Le Point* du 25 juillet 2003.

¹²⁷ De 1981 à 2002 inclus, 4 580 kilomètres de lignes ferroviaires ont été définitivement fermés (13% du réseau) et le nombre de points du territoire desservis a été quasiment divisé par deux, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Toutefois, sur la même période, 1 540 kilomètres de lignes à grande vitesse ont été mis en service,... ainsi qu'environ 6 000 kilomètres d'autoroutes, soit un *quasi* doublement du réseau autoroutier.

Les conséquences de la réforme ferroviaire de 1997 risquent cependant d'être très graves à terme. Le but d'un réseau de chemin de fer ne réside en effet *que* dans les services de transport qu'il permet de mettre à la disposition de la collectivité, c'est-à-dire dans les trains qui circulent, l'infrastructure étant un moyen et non un but en soi. Or, non seulement la qualité des services ferroviaires dépend au moins autant de l'infrastructure que du producteur de services et des matériels roulants qu'il utilise, mais au-delà même, *dans un système ferroviaire, celui qui maîtrise l'infrastructure maîtrise l'ensemble du système.*

C'est précisément cette maîtrise qui a permis à la SNCF de concevoir et de mettre en œuvre le TGV, qui n'existe que parce que le matériel roulant apte à la vitesse de 300 kilomètres par heure et l'infrastructure qu'il utilise pour cela, c'est-à-dire les lignes nouvelles à grande vitesse, ont été « pensées » ensemble et que leur création a été portée par de mêmes mains. Tous les techniciens concernés s'accordent pour estimer que le TGV n'aurait sans doute pas vu le jour si deux entités séparées, comme c'est le cas aujourd'hui, avaient eu la charge du système ferroviaire dans les années 1970.

Du fait de la carence de l'Etat, la SNCF avait souvent et abusivement, par le passé, défini elle-même la consistance du service public ferroviaire, qui n'aurait dû relever que de la décision politique. A cette « captation du régulateur par l'opérateur », reproche communément adressé à la SNCF par les néo-libéraux, la réforme ferroviaire de 1997 a désormais substitué la « captation du régulateur par le propriétaire-gestionnaire de l'infrastructure », RFF, en lui conférant *de facto* la maîtrise du système global, en tant que pilote de la qualité du réseau, chargé de la commercialisation de ses capacités. La situation est donc bien pire qu'auparavant en termes de services rendus, puisque RFF n'est pas en contact direct avec les réels destinataires-utilisateurs de son réseau, c'est-à-dire les usagers des *services* de transports.

L'erreur fondamentale, et potentiellement dangereuse, de la réforme française de 1997 consiste à avoir donné la haute main sur le système ferroviaire à une entité séparée de l'exploitation ferroviaire. RFF peut désormais, au nom de critères de gestion dictés par sa seule tutelle effective, le ministère chargé des Finances, faire passer l'exploitation ferroviaire, sa qualité et sa fiabilité *au second plan*, en l'absence de la « force de rappel » que constitue *la sanction directe des usagers du train*, qui ont en face d'eux la SNCF et non pas RFF¹²⁸.

II.1-4 – La situation financière de la SNCF après 1995 comme épouvantail et comme prétexte

La réforme ferroviaire de 1997 a été « vendue » par ses concepteurs en brossant d'abord un tableau apocalyptique de la situation de la SNCF en termes de résultat et de dette. Cette méthode, *usuelle lorsque l'on ne veut pas de débat public*, a été la même que celle suivie récemment à propos de la réforme des retraites.

L'Etat n'a pas assumé ses responsabilités, qui auraient consisté à reprendre la dette de la SNCF, comme le demandaient les instances européennes et comme l'ont fait certains Etats voisins, notamment l'Allemagne. L'influente technocratie du ministère chargé des Finances a préféré bâtir une « usine à gaz ferroviaire » *pour tenter, en créant RFF, de cacher une dette publique sous le tapis.* L'obsession de Bercy a toujours été, en effet, non pas d'apurer la dette

¹²⁸ Nombre d'exemples illustrent ces considérations, qui ne constituent en aucun cas une vue de l'esprit. On peut citer parmi eux la démission, en 1999, du directeur général délégué aux infrastructures de la SNCF devant la volonté de RFF d'« économiser » sur un investissement de sécurité ; les incidents d'exploitation et les retards du TGV Paris-Lyon, dus au fait que RFF s'est refusé à payer la consolidation des caténaires (fils de contact d'alimentation électrique) avant la mise en circulation du TGV Méditerranée à 300 km/heure ; la vente par RFF d'éléments du patrimoine ferroviaire, sans considération d'une possible reprise future de l'exploitation...

ferroviaire mais d'éviter qu'elle n'endosse le statut de dette publique vis-à-vis des sacro-saints critères de Maastricht. On verra plus loin ce qu'il est advenu de cette brillante stratégie.

Pour comparer la situation financière du rail français en 1996, dernière année avant la réforme, avec son évolution ultérieure, il ne faut pas se contenter des comptes séparés publiés par la SNCF et RFF. Seuls les comptes consolidés¹²⁹ du système ferroviaire global permettent une vision correcte, grâce à la neutralisation des *jeux comptables à somme nulle* introduits par la réforme de 1997.

Il convient d'abord d'examiner le résultat courant, c'est-à-dire avant prise en compte des éléments exceptionnels, notamment les importantes cessions d'actifs – *Cf. infra*).

Evolution du résultat courant du système ferroviaire RFF + SNCF

<i>En millions d'euros courants</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RFF	-	- 2 159	- 2 115	- 1 581	- 1 744	- 1 674	- 1 665
SNCF	- 2 470	- 129	70	86	100	- 176	- 183
RFF + SNCF	- 2 470	- 2 288	- 2 045	- 1 495	- 1 644	- 1 850	- 1 848

Si la réforme permet à la SNCF d'*afficher* des résultats moins éloignés de l'équilibre, au prix de la création d'une entité qui reprend l'essentiel du déficit dans ses comptes, *le résultat global du système ferroviaire demeure aussi dramatiquement négatif qu'auparavant*.

La dette ferroviaire ayant été, en 1997, la principale justification avancée pour séparer institutionnellement l'infrastructure de l'exploitation, l'examen de l'évolution de la dette consolidée du système ferroviaire est encore plus intéressant.

Evolution de la dette du système ferroviaire RFF + SNCF + SAAD¹³⁰

(Somme des dettes à long et à court terme, y compris cession-bail, hors intérêts courus non échus)

<i>En milliards d'euros courants</i>	Au 31/12/96	Au 01/01/97 ¹³¹	Au 31/12/97	Au 31/12/98	Au 31/12/99 ¹³²	Au 31/12/00	Au 31/12/01	Au 31/12/02
RFF	-	20,46	21,89	22,45	22,56	23,20	25,08	25,45
SNCF	31,71	6,89	7,62	7,73	7,30	6,49	7,32	7,10
RFF + SNCF	31,71	27,35	29,51	30,18	29,86	29,69	32,40	32,55
SAAD	4,36	8,72	8,54	8,42	8,95	8,93	8,93	8,80
TOTAL	36,07	36,07	38,05	38,60	38,81	38,62	41,33	41,35

¹²⁹ Les données consolidées qui suivent proviennent des rapports du Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), notamment le rapport : « *Situation économique et financière du système ferroviaire français* » (septembre 2001), élaboré par un groupe de travail présidé par Mme Nicole Questiaux, ancienne ministre d'Etat, ainsi que le rapport : CSSPF, *Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire*, La documentation française, Paris, décembre 2002.

¹³⁰ Le SAAD (Service annexe d'amortissement de la dette ferroviaire) a été créé le 1^{er} janvier 1991. L'Etat s'est engagé à couvrir durablement les intérêts de la dette transférée de la SNCF au SAAD, moyennant un versement annuel modéré de la SNCF au SAAD (compris entre 15 millions d'euros en 1991 et 18 millions d'euros en 2002), et à rembourser progressivement le capital. Le SAAD est juridiquement rattaché à la SNCF, mais il est doté d'une comptabilité distincte.

¹³¹ Transfert au 1^{er} janvier 1997 de 20,46 milliards d'euros (134,2 milliards de francs) de la dette de la SNCF à RFF et de 4,36 milliards d'euros (28,6 milliards de francs) de la dette de la SNCF au SAAD.

¹³² Transfert au 1^{er} janvier 1999 de 0,61 milliards d'euros (4 milliards de francs) de la dette de la SNCF au SAAD.

Il est évident que la réforme de 1997 n'a en rien résolu le problème de la dette du système ferroviaire public.

La relative stabilisation de la dette propre de la SNCF résulte, outre des transferts au SAAD, de la limitation de ses investissements et de ses autres dépenses, notamment de personnel (ce que les cheminots savent bien), mais aussi d'une *politique extrémiste* de cessions d'actifs. Ainsi, aujourd'hui, elle n'est plus que locataire dans la quasi-totalité des bâtiments occupés par ses directions centrales parisiennes. Il lui reste certes les gares mais pour peu de temps, puisque RFF rêve de se les voir affecter et obtiendra certainement satisfaction *via* les instances européennes, lorsque des opérateurs autres que la SNCF feront circuler des trains de voyageurs sur le réseau. Comment en effet, sous la loi d'airain de la « concurrence équitable » entre opérateurs ferroviaires, justifier que l'un d'eux possède des installations nécessaires à tous, alors que les « gestionnaires d'infrastructures », comme RFF, ont précisément été créés pour « marchandiser » les biens ferroviaires utilisables en commun par des prestataires de service concurrents ?

Si l'on ajoute que la SNCF achète depuis longtemps son matériel roulant en crédit-bail, notamment les locomotives et les rames TGV, qui appartiennent ainsi à des institutions financières américaines ; que le matériel à voyageurs régional, décentralisation oblige, est la propriété des régions ; enfin que le matériel remorqué pour le fret est soit la propriété des chargeurs, soit celle de filiales où la SNCF n'est pas toujours majoritaire, on peut penser que, le moment venu, *la sortie de la SNCF du paysage ferroviaire français sera assez facile à réaliser*, exception faite du cas des cheminots, dont les compétences professionnelles spécifiques sont peu présentes sur le « marché de l'emploi »...

Quant à la dette de RFF, si elle ne croît pas encore davantage, c'est d'une part parce que les investissements en infrastructures ferroviaires ont été ces dernières années relativement faibles, ce qui augure mal du développement du rail et du report modal depuis la route, d'autre part parce que l'Etat a versé à RFF, entre 1997 et 2002, près de 8,4 milliards d'euros de dotations en capital. Les technocrates de Bercy ont estimé qu'en procédant ainsi plutôt qu'en reprenant d'emblée la dette ferroviaire *de l'Etat*, cette dernière échapperait à la qualification honteuse de « Maastrichtienne ». Malheureusement pour ces gestionnaires avisés, l'agence européenne des statistiques Eurostat a décidé le 17 mars 2003 que les dotations en capital de l'Etat à RFF devaient être comptabilisées en dépenses publiques ... *et voilà la dette ferroviaire qui sort de sous le tapis !*

Les déficits français officiels ont ainsi été revus à la hausse à partir de 1999, pour des parts comprises selon les années entre 0,08% et 0,14% du PIB, ce qui explique que le déficit de 2002, qui devait tout juste friser la « barre » des 3% du PIB du pacte européen de stabilité et de croissance qui fixe les « règles du jeu de la zone euro », est finalement remonté à 3,1%, déclenchant les foudres des gardiens du dogme monétariste à Bruxelles. Très logiquement, c'est *l'ensemble de la dette de RFF* qui, désormais, sera comptabilisée par les instances européennes en tant que dette de l'Etat français, et donc partie intégrante au respect du critère « Maastrichtien » d'une dette publique ne devant pas excéder 60% du PIB national.

La principale justification de la réforme ferroviaire de 1997, destinée à camoufler l'irresponsabilité des pouvoirs publics, n'aura donc mis que 6 ans à voler en éclats.

Les auteurs et les propagandistes de la réforme de 1997 ont aussi en grande partie justifié leurs options par un discours selon lequel la reprise par RFF des deux tiers de la dette ancienne de la SNCF permettrait à cette dernière, grâce à l'allègement consécutif de ses frais financiers, de se lancer résolument dans le développement des services ferroviaires. Il est donc hautement instructif, afin d'appréhender la réalité de cet allègement, de rapprocher, avant et

après la réforme, les charges financières nettes de la SNCF avec les péages d'infrastructure qu'elle doit verser à RFF depuis que ce dernier existe.

Evolution des charges financières nettes et des péages de la SNCF

<i>En milliards d'euros courants</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Charges financières nettes de la SNCF	1,97	0,29	0,23	0,16	0,15	0,11	0,16
Péage d'infrastructure de la SNCF à RFF	-	0,92	0,95	1,52	1,56	1,69	1,97
TOTAL	1,97	1,21	1,18	1,68	1,71	1,80	2,13

La morale de cette fable n'échappe à personne : *Chassez les frais financiers par la porte d'un transfert de dette, ils reviennent par la fenêtre des péages d'infrastructure.*

La réforme n'a en rien résolu le problème des charges liées aux lignes nouvelles décidées par l'Etat et financées par la SNCF, qui plombent ses comptes et obèrent le développement des services ferroviaires. De fait, sous la houlette de Bercy, grand maître de cette petite cuisine, *toute la contribution qui résulte du travail des cheminots est intégralement « siphonnée » par les péages d'infrastructure versés à RFF*, en augmentation continue. On peut se demander comment peuvent faire les dirigeants de la SNCF pour motiver les cheminots afin qu'ils fassent toujours plus d'efforts de productivité. La réponse est simple : *ils ne le peuvent pas.*

Avant 1997, les cheminots « *travaillaient pour rembourser les banques* », selon une expression parlante de leurs syndicats ; depuis, ils travaillent pour payer RFF qui est chargé de rembourser les banques et cela coûte plus cher du fait de cet intermédiaire supplémentaire : *on mesure ainsi les progrès accomplis...*

Pour en finir avec les finances, précisons que la SNCF recevait de l'Etat, jusqu'en 1996, une contribution à ses charges d'infrastructure, censée compenser en partie les distorsions de concurrence avec le mode routier qui paie très peu les infrastructures qu'il utilise, financées pour l'essentiel par l'Etat. Cette contribution, qui s'élevait à 1,91 milliards d'euros en 1996 a été, à partir de 1997, versée à RFF puis progressivement rognée sans justification ; elle n'était plus que de 1,41 milliards d'euros en 2002 et devrait s'abaisser à 1,39 milliards d'euros en 2003. Depuis 1997, la SNCF reçoit de RFF, comme il a été exposé, une somme correspondant à la Convention de gestion déléguée de l'infrastructure, soit 2,67 milliards d'euros en 2002. Sur ce seul plan, la SNCF serait donc encore « gagnante » par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme.

Cela ne durera pas, car le ministère chargé des Transports a fait savoir le 25 septembre 2003, lors de la présentation à la presse de son budget 2004, que les péages d'infrastructure versés par la SNCF augmenteront de 514 millions d'euros d'ici 2008¹³³, ce qui les portera alors au niveau de la convention de gestion versée par RFF, qui devrait diminuer de son côté. Dès lors, la SNCF sera exactement ramenée à la situation précédente, celle qui avait soi-disant rendu nécessaires les modalités de cette réforme, *mais avec les coûts de transaction en plus.*

¹³³ Cette augmentation se répartira entre 214 millions d'euros dès 2004 à la charge des Régions par l'augmentation des péages des TER, qui leur sera compensée par une dotation supplémentaire de l'Etat, et 300 millions à la charge de la SNCF, sous forme de cinq augmentations *cumulatives* de 60 millions d'euros par an de 2004 à 2008. Le président de RFF, Jean-Pierre Duport, a fait part à la presse le 1^{er} octobre 2003 de sa proposition de répartir l'augmentation pour la SNCF par moitié sur les trains de grandes lignes et par moitié sur les trains de fret, pour lesquels cette hausse de 150 millions d'euros en 5 ans représentera un *quasi* doublement des péages. A cette occasion, M. Duport s'est défendu de compromettre le redressement du fret ferroviaire puisque « *même avec des péages à zéro, cette activité resterait lourdement déficitaire* », argument qui laisse pantois...

Cette hausse des péages ne devrait cependant en rien accroître les ressources de RFF, puisque, selon le président de cet établissement s'adressant à la presse le 1^{er} octobre 2003, la contribution aux charges d'infrastructures que lui verse l'Etat devrait être diminuée d'autant.

« *Alors, à quoi bon ?* », direz-vous. Mais si le montage de 1997 et sa dynamique devaient ouvrir la voie au démantèlement de l'établissement public SNCF, préparer la privatisation de ses activités profitables et contribuer à mater la résistance sociale de cheminots décidément trop turbulents (Cf. 1986-87, puis 1995), une forme de « logique » de domination, à défaut de rationalité économique, pourrait être décelée...

II.1-5 – Le processus libéralisation – démantèlement – décentralisation – privatisation

L'opération conduite à grand renfort de directives et de règlements par la Commission européenne vise en réalité à contourner, en se donnant le temps nécessaire, l'article 295 du traité de l'Union européenne qui stipule : « *Le présent traité ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les Etats membres* »¹³⁴. Il s'agit de parvenir par des voies détournées à imposer tout de même la privatisation des anciens monopoles publics.

La menace de l'arrivée de la concurrence dans un secteur conduit les dirigeants des entreprises publiques de ce secteur, idéologiquement déjà acquis aux dogmes libéraux, à procéder à des achats dans les autres pays pour tenter de compenser la diminution de leurs marchés nationaux. Pour cela, ils s'endettent, parfois de manière délirante (Cf. France-Télécom et EdF).

Deux conséquences s'ensuivent *quasi* immédiatement.

Premièrement, cette attitude conduit les Etats européens à réclamer la réciprocité et en fait ainsi les meilleurs alliés de la Commission pour pousser à marche forcée vers l'ouverture totale du marché anciennement réservé aux monopoles publics. La SNCF en est là.

Deuxièmement, une fois endettées, les entreprises publiques n'ont plus les moyens d'investir, y compris dans la modernisation de leur outil national. L'Etat étant par ailleurs appauvri par les baisses d'impôts suscitées, elles aussi, par la *doxa* libérale, les dirigeants de ces entreprises publiques menacées de paupérisation réclament à cor et à cri l'ouverture de leur capital, afin d'accéder au marché boursier des capitaux. La privatisation devient ainsi « inéluctable », après le passage par la fiction de « l'ouverture du capital ».

Un projet de règlement de la Commission, *soutenu au Parlement européen aussi bien par les Socialistes et les Verts que par la Droite libérale*, prévoit de soumettre obligatoirement à appel d'offre les services régionaux de transport ferroviaire d'ici quelques années. Ainsi, en France, les Conseils régionaux ne seront plus tenus de faire assurer ces services par la SNCF, comme le prévoit encore la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « SRU »), mais pourront avoir recours à Connex-Vivendi ou à d'autres défenseurs du service public de la même farine. A l'évidence, toute entreprise répondant à un appel d'offres sera poussée par la concurrence à utiliser le personnel dans les conditions minimales de chaque pays, *dumping* social qui aura en outre inévitablement des répercussions sur la sécurité des circulations.

¹³⁴ La récente affaire (septembre 2003) du sauvetage par l'Etat d'Alstom, menacé de faillite, a montré le peu de portée de cette disposition en général. En fait, le premier plan de sauvetage présenté à Bruxelles par la France a surtout été refusé parce qu'il comportait une prise de participation immédiate de l'Etat au capital d'Alstom (31%), clause que le second plan, accepté, ne comporte plus, alors qu'il prévoit des aides d'Etat supérieures. Ce sont donc moins les aides « anti-concurrentielles » que la perte partielle du contrôle du capital par les intérêts qu'il supporte qui hérisse le vertueux Commissaire bruxellois à la Concurrence.

Comme les propositions des entreprises publiques historiques devraient être plus chères lors des appels d'offres dans leur pays d'appartenance, vu le statut plus favorable de leur personnel, il est probable que le mécanisme fonctionnera ainsi : la SNCF perdra des appels d'offres en France contre les entreprises privées utilisant le personnel aux conditions minimales du code du travail français ; elle utilisera alors ses compétences techniques à l'étranger pour remporter des appels d'offres locaux grâce à l'utilisation de personnels « nationaux ».

L'établissement public SNCF verra son activité diminuer en France et la prolongera à l'étranger sous statut privé, par l'intermédiaire d'une filiale. Cependant, comme il dispose de moins de marge de manœuvre qu'une entreprise privée (endettement, absence d'autonomie), il perdra progressivement sa substance en décroissant plus vite en France qu'il ne croîtra à l'étranger et le nivellement des statuts des cheminots européens se fera par le bas. C.Q.F.D.

Au plan intérieur, les *ukases* de la Commission n'ont cependant pas été nécessaires pour commencer la « privatisation rampante » de la SNCF, comme de toutes les autres entreprises publiques de services, grâce à l'embauche de contractuels et au recours systématisé à la sous-traitance. Ce phénomène a connu une forte accélération ces dernières années et l'existence de sociétés filiales de la SNCF comme Effia, chargée de l'accueil dans les gares, ainsi que de sociétés dédiées à la commercialisation, à la logistique et à l'accompagnement des trains de voyageurs internationaux (Eurostar, Thalys, Lyria, Artésia, etc.) aboutissent déjà à ce qu'un voyageur puisse effectuer un trajet ferroviaire sans avoir rencontré un seul cheminot à statut public.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, en perte pour la SNCF de 451 millions d'euros en 2003, les grandes lignes d'un « plan d'assainissement 2004-2006 » ont été présentées par sa direction en novembre 2003. Outre des mesures drastiques de productivité, il est question, conformément aux souhaits exprimés à plusieurs reprises par le gouvernement, que les clients du fret soient passés au peigne fin et que la SNCF renonce aux trafics trop déficitaires¹³⁵. C'en est bien fini des incantations « Gayssotiennes » au doublement du fret ferroviaire d'ici 2010, pour lequel modalités pratiques et moyens étaient d'ailleurs demeurés mystérieux ! Il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour prévoir que, face à cet échec programmé du secteur public, le gouvernement sera tenté de confier tout ou partie du fret ferroviaire au secteur privé, dont le personnel serait aussi privé de statut, comme le MEDEF ne cesse de le revendiquer.

II.1-6 – Le « modèle » encore et toujours reconnu des chemins de fer britanniques

Le cas du démantèlement et de la privatisation des chemins de fer britanniques à partir de 1994-1995, illustré avec talent en 2001, pour ce qui concerne le personnel d'entretien des voies, par le film de Ken Loach « *The Navigators* », mérite une mention particulière. Ses résultats sont sous nos yeux et plus encore sous ceux des usagers britanniques ; ils se passent de commentaires. Les présupposés idéologiques qui ont sous-tendu cette réforme sont encore plus instructifs, de même que le caractère exemplaire qu'elle conserve pour les néo-libéraux, en dépit précisément de ses résultats.

¹³⁵ Alors que la direction des Ressources humaines de la SNCF a proposé aux syndicats de discuter de « l'accompagnement social » d'un « Plan fret » dont le contenu précis était encore tenu secret (!) début 2004, ils s'attendent à ce qu'environ 10 000 emplois soient progressivement supprimés, notamment à la Traction, au Matériel et dans les gares de triage, ainsi qu'à une baisse programmée d'environ 20% du trafic de fret ferroviaire, qui était de 46,8 milliards de tonnes-kilomètres en 2003 (en face de 277 milliards de tonnes-kilomètres sur route). La présentation du budget 2004 de la SNCF à son Comité central d'entreprise, le 26 janvier 2004, a donné crédit à ces craintes : sur les 3505 emplois qu'il est prévu de supprimer en 2004, environ 2 500 sont consécutifs à la première année de mise en œuvre du « Plan fret ».

Lors d'une conférence donnée à l'École nationale des Ponts et Chaussées en 1997, le professeur Stephen Glaister, de la *London School of Economics*, a donné avec candeur la « recette » appliquée dans la privatisation des services publics de transport au Royaume-Uni :

- Afficher l'objectif de réduire à terme les subventions publiques (*elles ont en réalité plus que doublé !*) ;
- Au préalable, briser menu les réseaux pour « casser » l'influence des syndicats ;
- Libéraliser réellement le seul « marché du travail » ;
- Réduire le nombre de salariés ;
- Augmenter les tarifs, toujours sous le prétexte vertueux d'éviter les subventions de l'Etat (l'intérêt des usagers étant en réalité parfaitement secondaire) ;
- Augmenter les revenus des seuls dirigeants des sociétés privées exploitantes... et ceux des nombreux conseillers juridiques qui vivent de la réforme.

Il est intéressant de noter que le système issu de la réforme britannique ne correspond pas aux directives européennes sur la « libéralisation » ferroviaire, puisque le découpage des services ferroviaires y a été effectué sur une base géographique, à travers des franchises accordées à des opérateurs privés pour des durées de cinq à dix ans. Une franchise donne à l'opérateur retenu par la *Strategic Rail Authority*, pour la durée convenue, le monopole de l'exploitation des services ferroviaires sur le territoire concerné par la franchise, contrairement au principe de l'ouverture à la concurrence sur toutes les lignes.

Cependant, ni cette divergence apparente avec les directives, ni les accidents à répétition sur le réseau ferré britannique, ni l'augmentation des prix pour l'utilisateur, ni la faillite du gestionnaire privé des infrastructures (*Railtrack*, devenu *Network Rail* après sa re-nationalisation de fait fin 2001¹³⁶), ni le coût pour le contribuable beaucoup plus élevé que du temps de la compagnie nationale *British Rail*, n'ont conduit la Commission européenne à exprimer une quelconque critique de la réforme britannique. Au contraire même, il saute aux yeux que le projet de règlement de la Commission mentionné ci-avant et qui prévoit d'imposer des appels d'offres périodiques pour l'exploitation concurrentielle des services régionaux de transport ferroviaire, s'inspire très directement du « modèle » britannique des franchises, qui a « si bien réussi ».

La Commission préfère de beaucoup réserver ses critiques les plus acerbes à l'outil ferroviaire public français, sans considérer qu'il a permis la mise en œuvre du TGV, qu'il dispose encore de l'une des plus fortes parts du marché des transports ferroviaires en Europe, que son niveau de qualité en fait l'un des meilleurs du monde et qu'enfin les cheminots français font partie du peloton de tête des entreprises ferroviaires européennes en terme de productivité par agent¹³⁷, laquelle a augmenté par exemple de 16% de 1996 à 2002 malgré les « 35 heures » et la mauvaise conjoncture économique depuis 2001.

¹³⁶ Il s'agit désormais officiellement d'une « société privée à but non lucratif sans actionnaire et contrôlée par l'Etat »... mais il est « incorrect » (*sic*) d'évoquer une re-nationalisation. Pourtant et au surplus, à la demande du gouvernement, *Network Rail* a décidé en octobre 2003 de reprendre à son compte les opérations de maintenance du réseau ferroviaire, qui étaient confiées à des sous-traitants privés depuis la réforme de 1994. L'humour britannique permet de motiver cette décision par des raisons de sécurité et des raisons financières (selon *Network Rail*, une maintenance publique devrait permettre d'économiser environ 20%, sur une enveloppe totale prévue pour 2004 de 1,85 milliards d'euros), alors que la privatisation avait été menée au prétexte que les services d'entreprises privées seraient plus efficaces et coûteraient beaucoup moins cher au contribuable...

¹³⁷ Cette croissance de la productivité de la SNCF est niée, sans élément probant, par des assertions réitérées de l'officine néo-libérale qu'est devenu le Commissariat général du Plan (ceux qui croient encore que plan et marché s'opposent, retardent...) Le Plan s'est adjoint les services du Laboratoire d'économie des transports (L.E.T.) de l'université de Lyon, dont le directeur est devenu préposé pour applaudir la réforme de 1997 et stigmatiser l'inefficacité des cheminots dans les médias, tout comme, pour la même raison alimentaire, les « académiciens » de médecine et de pharmacie applaudissent les OGM et stigmatisent les alter-mondialistes...

II.1-7 – En guise de conclusion provisoire

Même s'ils ont des motifs légitimes de se plaindre parfois de leur service public de transport ferroviaire, soumis depuis fort longtemps au *talon de fer* de la rentabilité marchande, il est important, avant qu'il ne soit trop tard pour réagir, que les citoyens français ne tombent pas dans le piège qui consiste à accepter le sacrifice de l'outil public de chemin de fer sur l'autel de l'intégration européenne, au motif que le « marché » saura corriger ses dysfonctionnements. *Cette « correction » n'a été constatée nulle part, bien au contraire. C'est sans doute pourquoi la Commission européenne s'est toujours dérobée à toute évaluation démocratique des effets réels des politiques néo-libérales des transports qu'elle promeut dans l'Union européenne depuis une quinzaine d'années.*

Il apparaît clairement, en revanche, que pour les promoteurs de la « libéralisation » du rail français, son péché impardonnable n'est pas tant la qualité insuffisante ou le coût trop élevé du service, que le fait qu'il soit rendu par un monopole public, avec du personnel doté d'un statut conquis de haute lutte et qui n'entend pas se soumettre sans réagir au *dumping* social programmé par les *Ayatollah* du marché, sous le prétexte fallacieux de « revitaliser », selon la formule consacrée, le mode ferroviaire...

Une véritable efficacité sociale et environnementale du transport ferroviaire nécessite la mise en œuvre d'un processus de coordination au plan national et de coopération au plan européen, et non pas davantage de concurrence. Cela suppose des politiques publiques, actuellement privées de leurs indispensables moyens du fait des options des gouvernements français successifs et de la Commission européenne. Ce sont donc ces options qu'il convient de mettre radicalement en cause et ces moyens qu'il faut exiger, afin de mettre progressivement en œuvre *un service public européen de transport ferroviaire.*

II.2 – Le système bancaire français

Le système bancaire français est complexe et on ne peut comprendre l'importance de ses évolutions de ces vingt dernières années sans faire un rappel des structures mises en place à la libération. Le système dans son ensemble, au-delà des privatisations, permettait le financement de l'économie tout en assurant également le soutien de secteurs dont la vocation est plus sociale.

Les partisans du libéralisme ont largement œuvré et continuent de le faire pour que les spécificités disparaissent et que les banques aient des champs d'action les plus larges possibles ce qui est une des causes des déboires financiers de certaines d'entre elles qui se sont attaquées à des opérations qu'elles ne connaissaient pas à seule fin de rendements financiers.

II.2-1 – Le contexte de la nationalisation en 1945

Le système financier français est marqué par un cloisonnement hérité de son histoire, notamment par les impératifs de reconstruction de son économie après la seconde guerre mondiale, et par la mise en place de procédures et de structures permettant aux autorités de maîtriser les conditions de financement.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le système financier français fut organisé en grands compartiments aux missions bien définies : les secteurs prioritaires, un secteur concurrentiel et des organismes de contrôle ou de tutelle.

Les secteurs prioritaires :

Ils sont divisés en trois ensembles dont le premier est constitué par les banques. Elles étaient désignées, avant 1984, sous le vocable d'« Institutions financières non bancaires ». Il s'agit, en fait, des banques à statut légal spécial, de la Caisse des dépôts et consignations et des institutions financières spécialisées.

Les banques à statut légal spécial sont :

- Le *Crédit agricole*, chargé des financements dans le monde rural ;
- Les *Banques populaires*, spécialisées dans les relations avec les petites et moyennes entreprises ;
- Le *Crédit mutuel*, dont la mission était de donner aux ménages défavorisés la possibilité de recourir au crédit et dont les missions ont été ensuite étendues au développement régional et local ;
- La *Banque française du commerce extérieur (BFCE)*, spécialisée dans le financement des exportations.

La Caisse des dépôts et consignations regroupe la collecte des Caisses d'épargne et notamment des fonds déposés sur le livret A. Elle contribue, grâce à cette collecte, au financement de certains secteurs prioritaires tels que le logement social et les collectivités locales.

Les institutions financières spécialisées sont pour leur part chargées du financement à long terme pour des secteurs définis de l'économie. Leurs ressources proviennent d'emprunts obligataires. Parmi les principales, nous citerons : Le Crédit foncier de France, le Crédit national, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, devenue le Crédit local de France.

Le secteur concurrentiel :

A la libération, en 1945, une séparation a été instituée, sous la dénomination de « Banques inscrites sur les listes du Conseil national du crédit », entre :

- Les *banques de dépôts* principalement responsables de la collecte et autorisées à octroyer des crédits dans des conditions limitatives ;
- Les *banques d'affaires* concernées par les financements industriels mais n'étant pas autorisées à collecter des dépôts ;
- Les *banques de crédit à moyen et long terme*, c'est-à-dire à plus de deux ans ; tout comme les banques de dépôts elles ne furent pas autorisées à détenir des participations d'entreprises.

Dans le secteur concurrentiel se trouvaient, en complément, des trois catégories précédentes les *établissements financiers*. Leur domaine d'intervention recouvrait des opérations assez spécialisées : encaissement, courtage, service d'intermédiaire ou de commissionnaire sur effets publics ou privés et sur valeurs mobilières, crédit-bail, ventes à tempérament. Leurs ressources provenaient de fonds propres et de refinancements sur le marché monétaire.

Ces subdivisions au sein du secteur concurrentiel répondaient à des préoccupations de nature prudentielle. Le souvenir des krachs bancaires intervenus avant la guerre avait marqué les esprits et il s'agissait d'empêcher que les financements longs et les participations industrielles ne fussent nourris par des ressources courtes.

Les organismes de contrôle et de tutelle :

La *Banque de France*¹³⁸ exerce les missions traditionnelles d'une banque centrale :

- Définition et mise en œuvre de la politique monétaire ;
- Gestion et protection des réserves de change ;
- Banquier de l'Etat ;
- Banquier des banques par les refinancements qu'elle octroie ;
- Monopole de l'émission des billets.

La *Commission de contrôle des banques*¹³⁹ était chargée de veiller à la bonne application des directives au niveau de chaque établissement du secteur concurrentiel.

Le *Trésor*¹⁴⁰, enfin, joue un rôle complexe puisqu'il exerce une mission de tutelle du système financier et constitue l'une des autorités monétaires, notamment par sa présence systématique dans toutes les institutions, conseil et comités tels que la Banque de France, la Commission des opérations de bourse (COB), ... mais il est également un acteur essentiel du circuit financier du fait de l'importance des fonds qu'il gère et des besoins de financement de l'Etat.

Cet ensemble d'acteurs dessiné par les pouvoirs publics a été complété par une

¹³⁸ Nationalisée par la loi du 24 juillet 1936 ; la nationalisation mettait fin à l'accès au conseil d'administration réservé aux 200 actionnaires les plus importants (les « deux cents familles »).

¹³⁹ Créée par la loi du 13 juin 1941 ; elle sera remplacée par la Commission bancaire (loi du 24 janvier 1984).

¹⁴⁰ Le Trésor désigne en réalité l'une des directions du ministère chargé de l'économie et des finances.

nationalisation voulue par toutes les forces politiques et sociales. Le 1^{er} janvier 1946, les quatre plus grandes banques françaises (le Crédit lyonnais, la Société générale, le Comptoir national d'escompte de Paris et la Banque nationale pour le commerce et l'industrie) étaient nationalisées (Loi du 2 décembre 1945). Ultérieurement, les deux dernières fusionneront sous le nom de Banque nationale de Paris.

Ces nationalisations, inscrites dans le programme économique du Conseil national de la Résistance (CNR), avaient reçu la pleine approbation de l'ensemble des forces politiques et sociales engagées dans le combat libérateur et en particulier celle du général de Gaulle et ce au moins pour trois raisons :

1. Punir les deux premières banques citées pour leur politique spéculative contre la monnaie nationale (surtout entre 1926 et 1928) ;
2. Regrouper et contrôler l'utilisation de la puissance financière de ces quatre banques pour faire face aux charges très lourdes de la reconstitution des secteurs prioritaires de l'économie (énergie, transport, équipements publics, infrastructures, etc.), ruinés ou détruits par cinq ans de guerre et d'occupation ;
3. Comblent aussi vite que possible le retard massif pris par les investissements.

Il est amusant et instructif de chercher, en vain, dans la presse de l'époque, une seule protestation des partisans du libéralisme contre ces nationalisations, eux qui, depuis, n'ont eu de cesse de détruire le dispositif mis en place. Il est vrai qu'en 1945, les libéraux de l'époque n'avaient qu'un souci en tête : se faire oublier.

II.2-2 – Les évolutions du système bancaire depuis 1945

La croissance d'après-guerre :

Après la deuxième guerre mondiale, les circuits publics de financement ont été mis à contribution. Agriculture, industrie, logement, exportations, marchés de l'Etat, collectivités locales : comme nous l'avons vu, à chaque secteur et type d'opération son circuit de financement, piloté par des institutions spécialisées aux statuts juridiques divers mais toujours « dans la main de l'Etat » et sous le contrôle suprême de la Banque de France.

Les banques de dépôts offriront un carnet de chèques à chaque citoyen, dès la libéralisation des ouvertures de guichets bancaires, en 1966-1967.

C'est toute une puissante machinerie qui, pendant trente ans, mobilise les sources financières du pays au service de l'accumulation de capital matériel, d'abord pour la reconstruction des bases économiques du pays puis pour la constitution de grands groupes industriels privés.

Nouvelles exigences, crise d'un modèle :

Les premiers dérèglements de la croissance économique, à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, amplifient, dans un premier temps, le recours aux procédures de financements spécialisés.

Quand la vague de la libéralisation financière partie des Etats-Unis en 1979, permise notamment par la déconnexion du lien existant auparavant entre la monnaie en circulation et les réserves d'or¹⁴¹, a déferlé sur l'Europe, le gouvernement a choisi d'aller au-devant des exigences du marché. Dès lors, le sort du secteur public du crédit était scellé.

¹⁴¹ Le 15 août 1971, le président états-unien, Richard Nixon, décide de mettre fin à la convertibilité de 35 dollars pour une once (31 grammes) d'or.

De nombreux changements ont affecté le système financier français à partir de ce moment, dans le sens d'une ouverture à la concurrence et aux techniques de marché.

Les banques à statut légal spécial virent leur champ de compétence s'élargir progressivement. Le contexte des années 70 du 20^{ème} siècle – flottement des monnaies, mobilité accrue des capitaux, mise en place de nouvelles technologies par les télécommunications et l'informatique permettant des simulations de plus en plus sophistiquées et des transmissions d'informations de plus en plus rapide – a donné des arguments en faveur d'une évolution des règles de gestion du système bancaire. Les années de la décennie suivante ont renforcé cette tendance du fait, au plan technique, de la montée de l'endettement et du risque.

La loi bancaire de 1984 :

Elle intervient après ce qui est connu sous l'appellation de « tournant de 1983 », qui marquera de manière décisive l'entrée de la France dans l'ère de la financiarisation néolibérale. Elle prétend répondre à une volonté d'unification et s'applique à tout établissement de crédit, c'est-à-dire à toute personne qui effectue, à titre de profession habituelle, des opérations de banque : réception de fonds du public, opérations de crédit, gestion et mise à la disposition de la clientèle de moyens de paiement. Quelques exceptions subsistent cependant : le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de la Poste, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (DOM), l'Institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations.

La loi bancaire reconnaît cependant des spécialités dans le métier en distinguant six groupes :

1. *Les banques*, dont la vocation est désormais universelle ;
2. *Les banques mutualistes et coopératives*, qui correspondent aux anciennes banques à statut légal spécial ;
3. *Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance*, dont les seules contraintes résultent de leur statut propre défini avant la loi ;
4. *Les caisses de crédit municipal*, également régies par leur statut propre ;
5. *Les sociétés financières*, qui ne peuvent pas recevoir de la part du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme et dont l'activité est limitée par voie législative ou réglementaire ;
6. *Les institutions financières spécialisées*, soumises aux mêmes contraintes sur la durée des dépôts que les précédentes ; ce sont des établissements auxquels l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public.

On ne peut pas parler du système financier en France en se cantonnant au système bancaire proprement dit et en occultant le marché des capitaux. Ceci est d'autant plus vrai que l'importance du second engendre les contraintes du premier.

La réforme intervenue progressivement à partir de 1985 a fait éclater le marché monétaire en deux compartiments : le marché interbancaire et le marché des titres sur le marché monétaire (financement direct des entreprises par le marché, billets de trésorerie, etc.).

Le premier est exclusivement réservé aux établissements de crédit pour la liquidité propre à leur activité. Le second est ouvert à tous les agents économiques qui peuvent émettre et souscrire des titres négociables pouvant aller d'une durée de 10 jours à 7 ans. Ce second marché a toujours été considéré comme une condition à la généralisation d'une économie de marché.

Le marché français présente ainsi désormais des caractéristiques de liquidité voisines de celles du marché américain.

Les missions d'intérêt public aux oubliettes :

Les établissements spécialisés furent invités à se « banaliser », à oublier les missions d'intérêt général qui faisaient leur raison d'être et à affronter, sans y avoir été préparés, une concurrence acharnée.

A l'exception peut-être du Crédit national, spécialisé depuis toujours dans l'appel au marché financier et dans la clientèle des grandes entreprises, aucune institution financière spécialisée n'en sortira indemne : successivement les sociétés de développement régional, le Crédit d'équipement aux PME, le Comptoir des entrepreneurs, le Crédit foncier seront conduits à la disparition ou à des restructurations radicales. Le Comptoir des entrepreneurs est un exemple patent d'institution menée à sa perte par la crise de l'immobilier, pour avoir cru trouver la prospérité dans l'abandon de sa mission au service de l'économie nationale et la croyance aveugle dans les mirages de gains faciles obtenus sur les « marchés ».

La perspective du passage à la monnaie unique européenne a précipité les échéances : elle a exacerbé la concurrence entre les places financières (*la profession bancaire française se passionnait pour la compétition existant entre Francfort et Paris*) et inhibé les vellétés de résistance des Etats face à la tyrannie des marchés internationaux. Les institutions à vocation d'intérêt général sont les victimes désignées de ce genre de processus, à commencer par la Banque de France, dont nous voyons aujourd'hui le rôle de plus en plus contesté.

L'offensive généralisée en faveur de la banalisation :

Au printemps 1995, le groupe financier « Equinoxe »¹⁴² s'appuie sur l'affaire du Crédit lyonnais pour dénoncer les *dérives étatiques du secteur bancaire français, les employés de banque qui s'engraissent comme des « fonctionnaires »* et pour appeler à « privatiser les privatisations » bancaires.

Au début 1996, un banquier prophétise le remplacement de la « banque service public » par la « banque dividende » selon le modèle américain¹⁴³.

Enfin, la présentation par son président, Jean-Claude Trichet, du rapport annuel de la Commission bancaire en juillet de la même année, est un appel obsessionnel à la rentabilité dans la gestion des banques et au renforcement de la sélectivité du crédit en fonction de ce seul critère. La caution apportée publiquement à cette occasion par l'autorité de contrôle aux attaques du patronat bancaire contre La Poste, les Caisses d'épargne et les réseaux mutualistes est une nouvelle illustration de cet enseignement de l'expérience : on ne compose pas avec les marchés, toute institution qui obéit à leurs règles de fonctionnement est tôt ou tard placée devant l'alternative : disparaître ou se banaliser et perdre sa raison d'être.

Les débats sur l'avenir du secteur bancaire et financier à l'Assemblée nationale en 1999 :

Le gouvernement de l'époque participe et appelle de ses vœux les mouvements de concentration dans le secteur bancaire. Dominique Strauss-Kahn¹⁴⁴ dit ainsi : « *La course à la taille critique est lancée, et nous aurions tort d'essayer de freiner ce mouvement : l'effet de taille et de notoriété est essentiel, s'agissant d'un bien qui circule, comme nul autre, d'un bout à l'autre de la planète. Oui à la concentration... »*.

¹⁴² Groupe financier et d'assurances, d'origine canadienne.

¹⁴³ Hervé de Carmoy ; *La Banque du XXIème siècle* ; éditions Odile Jacob ; Paris ; janvier 1996.

¹⁴⁴ Ministre de l'économie des finances et de l'industrie dans le gouvernement Jospin de 1997 à 1999

M. Strauss-Khan assortit cependant son propos de 3 conditions :

- « *Le sens industriel de la concentration* » ! Malgré de nombreuses demandes, les organisations syndicales du Crédit lyonnais, au-delà du fervent plaidoyer de ses dirigeants et de ceux du Crédit agricole, n'ont jamais pu obtenir d'autres informations sur le projet industriel que les classiques synergies de coût dont on sait très bien qui les supporte ;
- « *Le sens social* » ! Toujours pour reprendre le même exemple, le sens social se monte en l'occurrence à 4 600 suppressions de postes ;
- « *Le sens national* » ! Il évoque dans ce contexte le lieu du siège social des entreprises. Là encore, les faits contredisent les propos. En effet, une directive européenne relatives aux entreprises ayant plusieurs implantations en Europe, donne la possibilité à celles-ci d'opter pour un statut de droit européen ce qui permet, entre autres, d'installer son siège social dans le pays de son choix (pourvu que l'on y ait une implantation !).

Les propos tenus dans les rangs de l'opposition de l'époque nous éclairent si besoin était sur les intentions des dirigeants actuels.

Selon M. Gilbert Gantier¹⁴⁵ : « *La loi bancaire de 1984, la fin de l'encadrement du crédit, les privatisations de 1986 furent certes des avancées, mais la concurrence internationale ne nous permet plus de conserver cette exception bien française. Il faut aujourd'hui débarrasser le secteur bancaire des scories de l'Etat actionnaire. Les banques françaises souffrent de handicaps concurrentiels notoires... Le secteur bancaire a besoin à la fois de se débarrasser définitivement du poids de l'Etat et de se réorganiser en profondeur. Il faudra donc procéder, de gré ou de force, à sa totale libéralisation, seule à même de répondre aux exigences de la concurrence internationale.* » Un discours qui a le mérite d'être clair !

*Quelques chiffres*¹⁴⁶ :

Evolution du produit net bancaire¹⁴⁷ des banques publiques

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crédit lyonnais	45 384	53 604	44 456	43 455	44 509	46 020
CIC-UE	17 690	17 090	16 265	16 561	17 131	17 746
CEPME	1 710	1 711	1 538	1 582	1 561	1 724
Banque Hervet	1 132	1 148	1 018	955	1 022	1 040
SMC	1 385	1 364	1 074	1 072	1 390	1 209
Total	67 301	74 917	64 351	63 525	65 613	67 739

Résultats nets consolidés des banques publiques

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crédit lyonnais	- 1 848	- 6 898	- 12 102	13	202	357
CIC-UE	116	380	457	625	847	1 123
CEPME	- 215	- 732	- 461	-256	-633	17
Banque Hervet	-179	-1 203	52	54	70	76
SMC	- 454	- 296	- 1 244	- 859	- 9	- 3 090
Total	- 2 580	- 8 749	- 13 298	- 423	478	-1 517

Le produit net bancaire poursuit son redressement pour retrouver en 1997 son niveau de

¹⁴⁵ Député UDF à l'Assemblée nationale.

¹⁴⁶ Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; données en millions de francs courants.

¹⁴⁷ Résultat net de l'établissement après prise en compte des recettes et des frais relatifs aux opérations de trésorerie.

1992 ; il atteint alors 67,74 milliards de francs, soit une croissance soutenue de 3,2 %, à l'exception de la SMC (Société marseillaise de Crédit, rachetée depuis par le Crédit commercial de France, lequel est maintenant intégré au groupe HSBC¹⁴⁸). Les mêmes constatations s'appliquent pour les résultats nets.

Le cas du Crédit lyonnais, de par son ampleur, mérite que l'on s'y arrête. Deux événements récents résultent encore des suites des pertes abyssales de 1992, 1993 et 1994 : son absorption par le Crédit Agricole, d'une part, et le *blanchiment* de Jean-Claude Trichet, d'autre part. L'histoire a été longue et constitue l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire.

A la nomination (par Jacques Chirac) de Jean-Maxime Lévêque, qui débutera la série des engagements douteux et introduira dans la banque des personnages qui l'entraîneront dans les marécages cinématographiques, suivra la volonté mégalomane de Jean-Yves Haberer qui voulait en faire une des premières banques mondiales, le tout sans contrôle réel des instances de régulation (Commission bancaire, direction du Trésor).

L'histoire est maintenant terminée pour le Crédit lyonnais. Elle laisse un goût très amer dans le personnel qui, pour payer des événements dont il n'était pas responsable, a vu, à la suite de ces événements, ses effectifs diminuer de 25%.

D'aucuns y ont cherché la démonstration de l'aberration du rôle de l'état dans les entreprises nationalisées. *D'après les mêmes faits nous pouvons, au contraire, dire que c'est l'absence de contrôle dans l'exercice des responsabilités qui est en cause.* Ce n'est pas, en effet, le caractère public à l'époque, du Crédit lyonnais, qui aurait entraîné « naturellement » ce type de dérive, mais bien des pratiques parfaitement néolibérales auxquelles se sont livrés les dirigeants qui ont conduit à ces résultats.

L'importance des différents réseaux bancaires (en nombre d'établissements) :

<i>En fin d'année</i>	1997	1998	1999	2000	2001
Banques commerciales	406	382	366	365	360
<i>dont banques sous contrôle étranger :</i>					
- filiales européennes	54	61	62	75	79
- succursales européennes	55	56	59	63	61
- pays tiers	94	87	78	77	70
Banques populaires	32	32	32	31	30
Caisses d'épargne et de prévoyance	34	34	34	34	34
Crédit agricole	57	54	54	53	49
Crédit mutuel et C.m. agricole et rural	26	26	24	24	23
Crédit coopératif	11	11	10	10	10
Société coopérative de banque	1	1	1	1	1
Crédit municipal	21	22	22	22	21
Sous total	588	562	543	540	528
Sociétés financières	682	649	605	557	523
Institutions financières spécialisées	29	26	24	19	17
Total des établissements de crédit	1 299	1 237	1 172	1 116	1 068

La période 1997-2001 s'est donc traduite par une concentration du système bancaire. Globalement, il y a eu disparition de 17,8% des intermédiaires. Ceci se traduit cependant de manière différenciée selon les types d'établissement : les Banques commerciales ont perdu

¹⁴⁸ Hongkong and Shanghai Banking Corporation, groupe financier international dont le siège est à Londres.

11,3% de leurs établissements (de 1993 à 1996, ce nombre avait déjà diminué de 31,8%) ; les Banques populaires en ont perdu 6,3% et le Crédit agricole 14%.

La baisse la plus significative reste malgré tout celle des sociétés financières et des institutions financières spécialisées qui, respectivement, ont perdu 23,3% et 41,4% de leurs établissements.

Les effectifs de personnel des principaux réseaux¹⁴⁹ :

	% 97-01	1997	1998	1999	2000	2001**
Banques commerciales*	-2,17%	226 300	224 000	222 300	217 500	221 400
Banques populaires	-0,07%	27 240	26 423	27 445	26 074	27 222
Caisses d'épargne	5,88%	36 233	36 336	35 867	36 421	38 365
Crédit agricole	3,86%	69 203	69 507	70 139	71 283	71 874
Crédit coopératif	25,46%	2 133	2 379	2 459	2 524	2 676
Crédit municipal	12,67%	1 105	1 200	1 237	1 225	1 245
Crédit mutuel	14,99%	23 309	23 769	24 467	25 426	26 804
Réseaux bancaires	1,05%	385 523	383 614	383 914	380 453	389 586
Sociétés financières	11,96%	20 900	21 800	22 700	23 000	23 400
Institutions financières	-28,53%	7 670	6 200	6 076	5 588	5 482
Etab. de crédit	1,09%	28 570	28 000	28 776	28 588	28 882

* Estimation de l'Association française de banques, y compris outre-mer et succursales à l'étranger.

** Données provisoires.

D'une manière générale, on relèvera que le réseau mutualiste, qui n'a pas la même stratégie que les banques commerciales, voit ses effectifs augmenter. La logique de concentration des banques commerciales et des institutions financières spécialisées se concrétise en revanche par des diminutions sensibles d'effectifs.

II.2-3 – Conclusion

Les privatisations ont exacerbé l'exigence de rentabilité, entraînant des suppressions d'emplois, une sélectivité accrue dans l'octroi des prêts et une concurrence effrénée autour des clients les plus rentables, au mépris de besoins des populations jugées moins solvables. Cette logique tend à fragiliser les tissus économiques et les populations. Que deviendront par exemple demain les personnes qui n'ont pas de revenus ou bien des revenus jugés insuffisants par les banques pour qu'elles acceptent de fournir leurs services ? La Banque de France et la Poste assumaient encore ce rôle. Pour combien de temps ? Les deux institutions sont aujourd'hui sur la sellette. On voudrait que la première cesse ses activités de recyclage des billets de banque et qu'elle ferme ses agences locales, alors que ces dernières servent souvent d'appui et de conseil aux collectivités locales voire aux PME/PMI. La seconde est depuis quelques années déjà engagée dans une logique de transformation de service public en banque pour ses activités financières.

Il est indispensable de préserver un système bancaire diversifié, en partie protégé de la course à la rentabilité. Ainsi, un rendement sur fonds propres de 15% est totalement déconnecté de la création réelle de richesse. Il faut pérenniser les réseaux, notamment coopératif et mutualiste, car seuls ces derniers assurent encore aujourd'hui une réelle proximité et sont attentifs à l'environnement local.

¹⁴⁹ Source : Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ; Agence française de banques ; enquête Emploi.

Un système bancaire totalement privatisé, et dans lequel l'état n'intervient plus, fragilise une économie. Les actionnaires, surtout s'il s'agit de fonds de pension, peuvent retirer du jour au lendemain leurs fonds et mettre ainsi les entreprises en difficulté.

Les priorités de gestion des entreprises s'orientant par ailleurs sur le court terme pour des raisons de rentabilité, cela influe sur les politiques d'investissement, de développement, de choix de clientèle et bien sûr sur le personnel, qui est considéré comme la variable d'ajustement la plus aisée à mettre en œuvre pour réduire les coûts.

II.3 – Le secteur pétrolier

II.3-1 – Le pétrole contre la démocratie ?

Le pétrole appartient au secteur de l'énergie qui est, outre celui de la défense, dans beaucoup de pays, et notamment en France et aux Etats-Unis, le secteur-clé de l'exercice de la souveraineté nationale. Cette proximité avec le secteur militaire se retrouvera dans beaucoup d'épisodes de la saga pétrolière française ou états-unienne, et fera bénéficier ce milieu d'une certaine « parenthèse démocratique » et aussi d'une grande confusion théorique. La France a réussi, en cette matière énergétique, à planifier le « tout charbon » de 1945 à 1958, puis le « tout fioul » de 1958 à 1975, pour imposer ensuite le « tout nucléaire » sans coup férir, ni trop de débats sur l'énergie.

C'est bien entendu à travers le transfert réussi de l'idée d'indépendance française en matière nucléaire militaire (la force de frappe) vers l'indépendance énergétique avec la filière française du nucléaire civil, abandonnée en cours de route d'ailleurs (le graphite gaz), que la confusion a pu s'installer. En France, l'homme qui marque cette confusion des genres et a joué le rôle fondateur, longtemps secret, est Pierre Guillaumat, ancien des réseaux gaullistes de renseignement, architecte de la bombe atomique française, et premier président de Elf-Aquitaine, ancien ministre des Armées. Il faudra bien revenir sur cette histoire personnelle et collective d'individus qui avaient acquis pendant la guerre et conservé après, des méthodes et une *impunité* qui les affranchissaient du débat démocratique.

Ne soyons pas injustes, un « grand débat » a eu lieu en 1974 : le 6 novembre est publié le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur « *les conditions commerciales, financières et fiscales dans lesquelles les Sociétés pétrolières opérant en France approvisionnent le marché français et y assurent la distribution des différents produits pétroliers, et sur leur rapport avec l'État.* » Il s'agit de l'arrivée intempestive de Elf, créée formellement en décembre 1965, qui inquiète quelques rentiers français alliés des grandes compagnies américaines. L'objet de la Commission d'enquête est de porter « *un examen plus particulier sur les rapports entre la puissance publique et le secteur pétrolier d'État : le groupe Elf-Erap ou paraétatique, le Groupe CFP*¹⁵⁰. » On est un an après le premier choc pétrolier de 1973.

Le rapporteur Julien Schwartz¹⁵¹ en introduction, va prendre quelques précautions : « *L'industrie pétrolière n'offre pas l'exemple d'une activité s'ouvrant spontanément aux investigations. C'est toujours avec une grande amabilité que les compagnies communiquent les renseignements demandés, mais on s'aperçoit très vite que le contexte permettant de juger ces informations ou bien est tronqué, ou bien est faussé, ou bien fait défaut* [souligné par nous] ». Cependant, ce rapport est utile parce qu'il est le premier du genre, comme immixtion de l'Assemblée nationale dans ce secteur de l'énergie pétrolière, et qu'il retrace une partie de l'histoire compliquée des rapports entre l'Etat et ses fournisseurs de pétrole. Il faudra attendre 1999 pour que l'Assemblée, à nouveau, publie un rapport sur la question pétrolière – un rapport de mission et non un rapport d'enquête, lequel avait été refusé par la Commission des Affaires Etrangères – intitulé « *Pétrole et éthique : une conciliation possible ?* »

Le rapport d'enquête de 1974 est sans ambiguïté sur le diagnostic : la puissance des grands groupes pétroliers « *n'est pas compatible avec le processus démocratique car elle affaiblit considérablement la réalité de celui-ci. Les compagnies sont des États sans territoire, au sein desquels les dirigeants sont recrutés par cooptation et exercent un pouvoir*

¹⁵⁰ Compagnie française des pétroles.

¹⁵¹ Julien Schwartz, médecin, a été député gaulliste de la Moselle (Saint-Avold) de 1962 à 1981 et s'est beaucoup intéressé aux questions industrielles et énergétiques.

monarchique » Et le commentaire se poursuit par cette remarque d'une grande lucidité : « *L'état national n'a que peu de prise sur ces conglomérats. Même à l'échelle plus restreinte de groupes tels que la CFP et Elf, il est loin d'être sûr que le contrôle de l'état soit réel.* »

Face au débat qui avait lieu en France et dans le monde en 1974 – marquant la volonté des États-Unis de prendre la tête d'un cartel des pays consommateurs pour affronter les pays producteurs regroupés dans l'OPEP¹⁵² – les conclusions du rapport de Julien Schwartz sont éclairantes :

- « (...) *Il est temps que les États récupèrent leur pleine souveraineté dans le domaine pétrolier ; les questions politiques ne doivent pas échapper au Politique.* »
- « *Pour une clarification de la politique pétrolière de l'état, (...) le pari industriel [de la France] reposait en grande partie sur l'importation à bas prix d'un pétrole abondant (...). On a l'impression qu'en cette affaire la technocratie a supplanté la politique [page 225 et suivantes] (...) Les responsables politiques n'ont pas imposé leurs choix [aux techniciens], mais il est vrai que, par prudence, ils ne les avaient pas dévoilés. Le rapporteur est inquiet de voir se multiplier les déclarations péremptoires des partisans du tout nucléaire qui font irrésistiblement penser aux démonstrations non moins péremptoires de ceux qui étaient partisans du tout fuel. Ce sont d'ailleurs les mêmes !* ».

II .3-2 – Un peu d'histoire

Au cours de la première guerre mondiale (1914-1918), les Français ont tout à coup pris conscience des difficultés d'approvisionnement en hydrocarbures, du monopole anglo-saxon sur les gisements pétrolifères et de leur dépendance dans un système de « liberté totale », qui consacrait le Cartel des Dix¹⁵³ importateurs privés. Dès juillet 1917, un Comité général du pétrole est créé et, en mars 1918, l'intervention de l'état s'affirme avec le Consortium français d'importation de pétrole et d'essence, qui dispose d'un quasi-monopole d'importation. Celui-ci durera jusqu'en 1921. La politique pétrolière se mettra en place avec la loi du 10 janvier 1925 et la création d'un établissement public chargé de gérer le monopole d'importation des hydrocarbures que l'État souhaitera conserver (l'Office National des Combustibles liquides).

En mai 1924, la Compagnie française des pétroles (CFP) avait été créée par décret avec une participation de 35% du capital à l'État français (40% des droits de vote et deux Commissaires du gouvernement français disposant d'un droit de veto¹⁵⁴ sur des décisions de l'Assemblée générale) pour gérer les droits acquis par le traité de San Remo¹⁵⁵ (1920). Étrange mélange que cette société, chargée par Raymond Poincaré¹⁵⁶ d'assurer la politique française d'approvisionnement pétrolier, dont les partenaires sont quatre des sept « majors », à savoir British Petroleum (BP), Shell, Esso et Mobil.

La CFP, associée dans l'Irak Petroleum Company (IPC), assurera ses enlèvements de

¹⁵² Organisation des pays exportateurs de pétrole.

¹⁵³ « *Le commerce était alors concentré dans les mains de dix maisons qui bénéficiaient d'un monopole de fait : 60% du commerce (des hydrocarbures) était le fait des trois sociétés Desmarais frères, Deutsch de La Meurthe, Ferraille & Despaut.* », in *Rapport Schwartz* cité, Tome II, page 176.

¹⁵⁴ « *Le droit de veto en Assemblée générale porte sur les questions touchant aux droits de l'État et à la politique générale du Gouvernement* », op. cit., page 189.

¹⁵⁵ Le traité de San Remo, en avril 1920, après la conférence de Deauville en septembre 1919, visait à gérer et à répartir entre Français et Britanniques les conséquences de la chute de l'empire Ottoman, et notamment l'exploitation pétrolière en Irak. Cf. Henry Laurens in *Le Monde Diplomatique*, avril 2003.

¹⁵⁶ Président de la république de 1913 à 1920 puis président du Conseil de 1922 à 1929, avec une interruption de deux années.

brut d'Irak, mais n'aura pas de rôle majeur dans la stratégie pétrolière irakienne, qui restera étroitement contrôlée par les Britanniques. A la veille de la deuxième guerre mondiale, le Moyen-Orient assure 40% des besoins pétroliers de la France. Consciente de cette dépendance, la France, dès 1939, se donne des outils publics de recherche pétrolière en France et dans la Zone Franc : Régie Autonome des Pétroles (RAP), Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine (SNPA). Avant cette date, des recherches avaient été engagées, en 1928 et ultérieurement, au Congo Brazzaville, au Gabon, au Maghreb et au Sahara.

Mais c'est après 1945 que les moyens seront redéfinis pour l'ensemble du secteur de l'énergie, sur la base des fermes recommandations du Conseil national de la résistance : nationalisation des Charbonnages (fin 1944), création du Bureau de Recherches Pétrolières (fin 1945), nationalisation du gaz et de l'électricité (avril 1946). La mise en place d'une politique volontariste dans le secteur pétrolier débouchera assez rapidement sur les découvertes d'Aquitaine (gaz naturel de Lacq), du Sahara (1956), puis du Gabon (1958). Il faudra attendre décembre 1965 pour que la cinquième République gaulliste fusionne le BRP, le RAP et plus de 150 filiales dans une entreprise publique, Elf-Erap, avec une stratégie pétrolière tous azimuts. En fait, on oublie un peu, dans cette stratégie d'après guerre, de réintégrer la CFP dans le secteur public, laquelle restera toujours, aux yeux des Pouvoirs Publics, un acteur de second rang, qui diversifiera ses sources d'approvisionnement en mer du Nord, en Indonésie et au Moyen-Orient...

Le décor est planté : une société nationale (Elf), une stratégie élaborée par les pouvoirs publics – à la Direction des carburants, affermée au corps des Mines – et des résultats assez favorables en ces périodes d'inquiétudes monétaires et de souci d'indépendance énergétique. Car le pétrole du Sahara coule à flot (33 millions de tonnes en 1966) ; avec le gaz de Lacq et les découvertes prometteuses au Gabon, les perspectives sont radieuses !

Par ailleurs les filières pétrochimiques, le raffinage, et la distribution accroissent les moyens financiers du groupe Elf, qui bénéficie en outre de la fiscalité généreuse accordée en général aux compagnies pétrolières.

La perte du pétrole saharien par la France, non pas lors des accords d'Evian qui ont mis fin à la guerre d'Algérie en 1962, mais après la nationalisation en 1971 par le gouvernement Boumediene, va entraîner une modification profonde de la mission de la société Elf. Une mission non redéfinie par l'Assemblée nationale ou les pouvoirs publics, mais calibrée par ses fondateurs¹⁵⁷.

Pour répondre dans la longue durée aux exigences supposées de la République, le Gabon va constituer le partenaire central et stratégique de cette nouvelle entreprise Elf, compte tenu de l'échec de la stratégie algérienne de Elf et des Français. Cet échec est vécu par Pierre Guillaumat comme une affaire personnelle, dont les Gabonais et autres Africains du Golfe de Guinée feront les frais. Notons en passant que l'autre compagnie publique française, la CFP, qui a eu aussi des intérêts en Algérie, saura les conserver après la nationalisation, contrairement à Elf qui abandonnera brutalement le Sahara, source de tant d'espoirs gaullistes. C'est là une attitude de propriétaire ou de rentier déçu et non de gestionnaire avisé des intérêts nationaux.

L'aventure gabonaise vaut d'être rapportée brièvement : le Gabon est devenu indépendant le 17 avril 1960, et Léon M'Ba en est le premier Président, désigné par les urnes et aussi par la France de Jacques Foccart et du Général De Gaulle. En 1964, les autres prétendants au pouvoir, écartés un peu trop rapidement, fomentent avec l'aide de militaires gabonais un

¹⁵⁷ Pierre Guillaumat et le groupe de cadres qui ont dirigé et mis en œuvre la saga du « pétrole bleu blanc rouge ».

coup d'État qui réussit, arrêtent Léon M'Ba, et s'approprient à donner le pouvoir intérimaire à Jean Hilaire Aube. En trois jours, les Français, qui avaient été invités par les insurgés à laisser les Gabonais régler leurs problèmes politiques entre eux, interviennent militairement et réinstallent Léon M'Ba, mais désormais celui-ci reste sous contrôle. Son directeur de cabinet, un certain Albert Bernard Bongo, ancien militaire français est bien connu des services de Jacques Foccart. En trois ans, M. Bongo apprendra le pouvoir et les rapports de force, deviendra vice-président et succédera à Léon M'Ba après sa mort d'un cancer réputé suspect en 1967. Il est actuellement toujours au pouvoir et constamment réélu à la tête de l'état gabonais : le récent « procès Elf » a beaucoup évoqué son nom, ses maisons et ses appartements parisiens acquis par son mandataire André Tarallo, le « Monsieur Afrique » de Elf pendant un tiers de siècle !

C'est entre 1962 et 1964 que se construit l'alliance gaulliste Foccart-Guillaumat, après les accords d'Evian sur l'Algérie, pour éviter toute velléité de contestation de l'ordre français sur la gestion du pétrole en Afrique. Le Gabon va être parfaitement coopératif pendant les quarante années qui vont suivre les événements de 1964. Pire, le pays va constituer une base arrière pour les manœuvres françaises en Afrique, du Nigeria à l'Afrique du Sud. Et surtout l'exploitation pétrolière va permettre le rodage du système de prélèvements et de détournements financiers (à travers la Banque FIBA) qui vont alimenter les « caisses noires » d'un des plus grands systèmes de corruption connus sous la République française.

A ce stade on ne peut plus parler d'entreprise publique et encore moins de service public, d'indépendance énergétique ou d'utilité sociale quelconque ! D'ailleurs on note, tout au long de la vie de Elf, l'absence de politique ou d'activité syndicale véritablement contestataires. Dans une sorte de refus de savoir, on n'entend aucune demande de débat démocratique.

Une manière d'appropriation de l'entreprise Elf par ses dirigeants et un groupe auto-désigné s'est formalisée : la privatisation formelle et effective peut intervenir à tout moment pourvu que la mécanique mise en place dans cette période ne soit pas touchée pour l'essentiel. Cette privatisation formelle s'est réalisée en plusieurs étapes qui ont été rappelées précédemment (lois d'août 1986 et de juillet 1993), puis mise en œuvre par les gouvernements successifs. Elf sera privatisée en plusieurs temps : « ouverture » du capital sous le gouvernement de Chirac, après le vote de la première loi de 1986, puis ce sera le gouvernement Jospin qui mettra en œuvre la loi de 1993 d'Edouard Balladur, avec le bon élève Philippe Jaffré qui a pris la succession de Loïc Le Floch-Prigent à la tête de ELF ; le tout sera parachevé par l'absorption de Elf par Total-Fina à la fin de 1999.

L'histoire de Total est un peu différente, dans la mesure où, à sa naissance le 28 mars 1924, l'Etat détient seulement 35% du capital et 40% des droits de vote de la CFP. Les conventions des 17 mai 1924 et 5 juillet 1931 fixent le cadre des relations entre l'Etat et la CFP. Ces conventions vont durer jusqu'au 14 mars 2000 : l'Assemblée générale du 22 mars 2000 de Total-Fina-Elf en prendra acte et l'Etat ne pourra plus nommer par décret un représentant au conseil d'administration. Auparavant l'Etat avait cédé, le 28 février 1996, 9,5 millions d'actions Total, ramenant sa participation, qui était descendue à 4,97%, à 0,9 % du capital de la société Total. En avril 1998, cette dernière participation est vendue en bourse.

En début d'année 2000, après que la majeure partie du 20^{ème} siècle ait vu la France constituer – sans débat démocratique, il est vrai – une recherche et une production pétrolière nationale ; un groupe privé, Total-Fina-Elf, occupe la première place à la Bourse de Paris. Il est majoritairement contrôlé par des participations étrangères : la puissance publique n'a plus rien à dire !

II.3-3 – Les avatars de la République dans les hydrocarbures

A la différence d'autres secteurs de l'économie française, il ne semble pas que Elf constitue un bon exemple de société publique dont la privatisation ait marqué un quelconque « recul » dont il faudrait avoir à se plaindre. De caractère public ou privé, le statut de la société importe peu : il s'agit plutôt de l'incapacité d'un grand pays qui se veut démocratique à afficher une politique, assumée par ses dirigeants politiques et techniques, à en débattre régulièrement dans les instances démocratiques prévues à cet effet, à en changer éventuellement en fonction des intérêts nationaux et des exigences de coopération internationale, notamment avec les pays du Sud.

Au lieu de cela, on a assisté à la Saga honteuse d'un petit groupe, dont certains des membres sont issus des plus grandes écoles de la République, avec souvent des galons conquis dans la Résistance et le renseignement, qui s'est affranchi des lois de la République et a bénéficié d'une impunité totale durant plus d'un demi-siècle. Le contrôle, désormais majoritaire, des sociétés Elf et Total, fusionnées en 1999, par les fonds de pension américains doit faire sourire certains naïfs qui croyaient sincèrement à l'indépendance énergétique de la France.

Le Tribunal permanent des peuples (TPP) est une institution, reconnue par les Nations-Unies, qui se met à la disposition des peuples ou des associations qui souhaitent soumettre à l'opinion internationale des questions politiques non prises en compte par le système judiciaire et politique mondial. Saisi par le Collectif « Elf ne doit pas faire la loi ! », le TPP s'est réuni à Paris, les 19 et 20 mai 1999, dans des locaux annexes de l'Assemblée nationale française, sous la présidence de Gian Paolo Calchi Novati, professeur d'histoire à l'université de Pavie (Italie) et en présence de 6 membres du Jury (2 Belges, 2 Algériens, un Vénézuélien et un Indien). L'encadré ci-après reprend quelques extraits de ses conclusions.

Encadré 4 : Extraits des conclusions du Tribunal permanent des peuples en 1999

« Elf, à la suite des sociétés qui lui ont donné naissance, est l'instrument de la politique africaine de la France. Celle-ci donne priorité à l'allégeance des États africains à la position française aux Nations-Unies et à la sécurité des approvisionnements énergétiques... L'État français contrôle complètement ELF, instrument d'une politique néo-coloniale. L'État français construit son indépendance énergétique en niant la souveraineté des États africains.

(...) La stratégie publique française se centre sur le pétrole du golfe de Guinée qui comptera pour 75% en 1985 de la production d'Elf. La doctrine de la Compagnie met l'accent sur la nécessité d'une fiscalité raisonnable, de pays politiquement sûrs et de relations de « confiance » entre la compagnie et les États africains. [Dès le début de la cinquième République]...l'affairisme devient dominant. Les économies rentières deviennent des économies endettées, des économies ajustées. La répartition de la rente cède le pas à la capture de la rente. La corruption devient structurelle. L'absence de cohérence stratégique avive les luttes entre les réseaux de services secrets, et affaiblit les contrôles internes. Elf devient un outil de corruption active en France.

(...) Une nouvelle période commence avec le gouvernement Balladur de 1993 et se poursuit sous la [première] présidence de Jacques Chirac : Philippe Jaffré s'est vu confier la direction du Groupe Elf et la mission d'achever la privatisation complète de la compagnie... Le libéralisme et la rentabilité financière succèdent à l'affairisme sans l'annuler pour autant. C'est le marché qui doit assurer la sécurité de l'approvisionnement. [souligné par nous] »

Ainsi, la preuve est faite que les exactions commises par l'entreprise publique Elf sont connues et combattues de longue date, même si cela n'a pas d'influence sur l'attitude des « élites » politiques en vue de réclamer un débat stratégique sur le comportement et la pratique des entreprises dites publiques.

Entre mars et juillet 2003, au Tribunal correctionnel de Paris, à raison de trois jours par

semaine, une partie des turpitudes de la Saga Elf va être étalée dans la presse ; une partie seulement, à savoir celle qui est reprochée à MM. Sirven, Tarallo et Le Floch-Prigent, au cours de la période de 1989 à 1993. Mais on verra bien, notamment avec la longue carrière d'André Tarallo, que la méthode de gestion est ancienne et que la période en cause ne constitue pas une exception. L'encadré ci-après reprend deux courts morceaux choisis du « procès Elf », qui en fournissent l'illustration.

Encadré 5 : Morceaux choisis du « procès Elf » (mars-juillet 2003)

Lors de sa « confession » au tribunal, le lundi 14 avril 2003, Loïc Le Floch-Prigent a déclaré : « *Dans ce dérapage, il y a la société Elf avec sa culture, ses pratiques. Je n'ai rien inventé. Je n'ai rien apporté. Tout chez Elf est dans l'outrance. Cette société érode le sens des réalités. Le Président est un assisté permanent. Tout est fait pour qu'il perde ses repères. On essaie de lui rendre tout facile, toute satisfaction immédiate...* » [Le Monde ; 16 avril 2003].

Dans le même journal, le 17 avril, on a pu lire également : « *L'ancien PDG soutient que François Mitterrand l'a autorisé à régler son divorce avec des fonds secrets. Selon M. Sirven, 12 à 15 millions de francs auraient été versés.* »

II.4 – Le secteur électrique

II.4-1 – L'évolution historique

EDF¹⁵⁸ a vu le jour au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans le contexte de reconstruction nationale¹⁵⁹ : la loi du 8 avril 1946, fruit de débats houleux entre la SFIO¹⁶⁰, le parti communiste et le MRP¹⁶¹, a abouti à la nationalisation de 1 290 sociétés privées des secteurs de l'électrométallurgie, de l'électrochimie, usines de production et réseaux de distribution. Les propriétaires de ces sociétés se sont vus attribuer une indemnisation étonnante (voir encadré). La loi accorde à EDF le monopole sur l'importation, l'exportation et un quasi-monopole sur le transport de l'électricité, mais non sur la production ni la distribution : des producteurs indépendants comme la SNCF ou la Compagnie nationale du Rhône (CNR) continuent d'exister (leur part reste très minoritaire, autour de 5% de l'électricité produite en France), ainsi que des régies de distribution laissées en concession aux communes (aujourd'hui les entreprises locales de distribution, au nombre de 168, représentent 5% de l'électricité vendue en France). De même, sont exclus de la nationalisation les réseaux d'électrification rurale dont la concession appartient aux départements (cette particularité participe actuellement à une controverse sur l'évaluation des actifs d'EDF, engagée en vue de la privatisation). La nationalisation confirme la mission de service public : préserver la proximité, la desserte du monde rural, le service aux plus démunis et la continuité d'approvisionnement.

Encadré 6 : Une indemnisation étonnante, les 3% CNE (Caisse nationale de l'énergie)

En 1946, les discussions sur l'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées n'en finissent pas. Les députés votent finalement un texte improvisé en séance et dont les conséquences réelles n'apparaîtront que plus tard. Des obligations portant intérêt à 3% (nommées 3% CNE) et amortissables sur 50 ans sont attribuées aux porteurs d'actions des sociétés nationalisées : l'aubaine vient d'une rémunération supplémentaire pour ces mêmes titres, financée par un prélèvement de 1% sur le chiffre d'affaires (CA) de EDF et de GDF. Pour équilibrer ce cadeau aux actionnaires, un second prélèvement de 1% du CA est attribué au comité d'entreprise d'EDF et de GDF pour les œuvres sociales.

Mais la rétribution inespérée de ces obligations est limitée dans le temps : il est prévu de racheter chaque année un cinquième des obligations à leur valeur d'origine, le choix se faisant par tirage au sort (la distribution est donc arrivée à échéance en 1996). Ce qui signifie que chaque année, les propriétaires ont été de moins en moins nombreux à se partager un pactole de plus en plus gros... et ont régulièrement frémé de se voir tirés au sort et rachetés. A tel point qu'une assurance – assez coûteuse – a même été créée contre le risque de se faire racheter...

Lorsqu'en 1946, l'assemblée des députés a pris conscience de cette absurdité, personne n'a tenu à la remettre en cause : ni la gauche car elle craignait de voir également remis en cause le budget des œuvres sociales, ni la droite car les actionnaires qui en bénéficiaient représentaient son électorat.

Selon la volonté du ministre de la production industrielle Marcel Paul – figure emblématique du parti communiste – la loi de nationalisation intègre un statut du personnel des industries électriques et gazières (IEG) caractérisé par un régime unique de salaire et de protection sociale. Le statut est également censé permettre au personnel de défendre le service public, sans crainte de « représailles » de la part de l'employeur. Dans le contexte politique de

¹⁵⁸ EDF (électricité de France) et GDF (gaz de France) sont des entreprises "jumelles". Leur histoire est très semblable, elles ont même du personnel en commun. La séparation formelle des entreprises et du personnel est à l'ordre du jour.

¹⁵⁹ Le 27 mai 1943, le Conseil national de la Résistance se réunit sous la présidence de Jean Moulin, le CNR réunit 8 mouvements, 2 syndicats et 6 partis politiques dont les 3 principaux sont cités ici.

¹⁶⁰ Section française de l'internationale ouvrière, SFIO (1905 – 1969), qui donnera naissance au Parti Socialiste (PS).

¹⁶¹ Mouvement républicain populaire, MRP (1944 – 1966) qui donnera naissance au Centre des Démocrates. Le MRP a pris la suite des Démocrates populaires qui a participé à la création du CNR.

l'époque, le Parti communiste – et son « prolongement » syndical la Confédération générale du travail (CGT) – se retrouvent impliqués dans la construction et l'organisation d'EDF et de GDF, ainsi que dans la régulation sociale. La mise en oeuvre du service public développera chez le personnel un sentiment d'appartenance à son entreprise et une solide « culture maison ». Cet attachement ne lui permettra pas toujours de trouver la distance nécessaire vis-à-vis des orientations de l'entreprise, comme lors de la campagne pour le « tout électrique » lancée par EDF dans les années 1970 pour accompagner son gigantesque programme nucléaire.

II.4-2 – Points forts et insuffisances du service public de l'électricité

La gestion initialement prévue pour l'entreprise publique devait associer Etat, usagers et salariés : il est clair que les usagers et les collectivités territoriales n'y ont jamais trouvé leur place... Cette absence de concertation constitue certainement le défaut majeur du fonctionnement du service public de l'électricité. C'est ainsi qu'en 1974, le lancement du programme électronucléaire a été décidé sans aucun débat démocratique par le gouvernement, sous la pression des directions d'EDF et du CEA (commissariat à l'énergie atomique), au nom de la réduction de la dépendance énergétique de la France (Cf. encadré). Cet engagement a figé dans le long terme le paysage énergétique du pays, avec les conséquences que l'on sait en matière de production centralisée et de sous investissement dans des moyens de production alternatifs. Les particularités du nucléaire (impact sur la sécurité, production de déchets radioactifs, centralisation de la production) et l'opacité qui a caractérisé son fonctionnement ont entraîné le développement d'un vaste mouvement de contestation. Celui-ci a aussi permis de montrer à quel point les choix énergétiques sont des choix de société et à ce titre nécessitent un véritable débat démocratique sur les finalités de l'énergie et sur les moyens de production.

Encadré 7 : Le nucléaire français, un projet étatique puis industriel exempté de maîtrise sociale¹⁶²

La politique nucléaire française se caractérise depuis son début par une forte cohérence qui a reposé d'abord sur la dimension politique et militaire, puis à partir des années 70 sur la construction d'un véritable capitalisme nucléaire français.

A la fin de la seconde guerre, la France est une puissance en déclin, qui ne dispose pas des importantes ressources énergétiques de l'Angleterre, de l'Allemagne ou encore des Etats Unis. La nationalisation de tout le secteur de l'énergie à l'exception du pétrole s'appuiera fortement sur cette pauvreté de ressources. Dès la mise en service de la première pile atomique en 1946, naissent des projets de réacteur nucléaire pour fournir à la France son électricité. A cet aspect, s'ajoute la conviction de de Gaulle que seule la possession de l'armement atomique redonnera à la France le statut de grande puissance politique – vision d'ailleurs partagée par l'ensemble de la classe politique à l'exception du PCF, qui s'y ralliera bien plus tard.

Le nucléaire français a donc d'abord eu une finalité politique et militaire, mise en œuvre dans une logique étatique. C'est ainsi que naît le CEA (commissariat à l'énergie atomique) première institution nucléaire civile, doté de grands pouvoirs. Il est dirigé au début par des physiciens, puis à partir de 1950 par des ingénieurs du corps des Mines, qui tous adhèrent à cette ambition de l'atome. Conscients de la concordance d'intérêts entre la stratégie centralisée de l'Etat et le capitalisme privé, ils vont très rapidement favoriser une étroite collaboration avec l'armée et l'industrie privée. L'élaboration de l'arme nucléaire crée donc une dynamique pour le développement de l'électronucléaire à partir de l'acquis scientifique et technologique dans le domaine militaire. Le procédé de fabrication du plutonium par séparation de l'uranium est mis au point par le CEA en 1949, ainsi que, dans la foulée, une usine de retraitement et un projet de réacteur à uranium naturel modéré au graphite-gaz. La filière UNGG (Uranium Naturel Graphite Gaz), voie royale pour produire le plutonium nécessaire à l'arme atomique, devient alors la « filière française ». L'industrialisation de cette filière commence à partir de 1955 sous la direction des puissantes technocraties du CEA et avec la participation étroite des grands groupes industriels (Pechiney, St Gobain, Le Creusot, ...) : la doctrine de l'indépendance énergétique est conforme aux intérêts du capitalisme français. Pourtant cette politique ne fait pas l'unanimité, car des conflits de pouvoir opposent les grands corps d'Etat. En particulier, un long conflit s'installe entre le CEA et EDF – cette dernière dirigée par les

¹⁶² Cf. Louis Puiseux : *La Babel nucléaire* ; Galilée, Paris ; 1977 ; ainsi que J.-C. Debeir, J.-P. Deléage et D. Hémy : *Les servitudes de la puissance, une histoire de l'énergie* ; Flammarion ; Paris ; 1986.

ingénieurs des Ponts et chaussée, férus d'hydraulique, de grands réseaux et d'équipement thermique – pour la maîtrise de la production d'électricité et de sa tarification. EDF ne croit pas à la compétitivité du nucléaire, résiste à la technologie UNGG, puis lui oppose une stratégie de diversification qui intègre les filières américaines PWR (*Pressured Water Reactor* : Réacteur à eau pressurisée) et BWR (*Boiling Water Reactor* : Réacteur à eau bouillante), déjà dominantes sur le marché mondial. Les industriels conscients de leurs intérêts à participer à ce marché se rallient à cette stratégie et au départ de de Gaulle en 1969, la filière UNGG est abandonnée. La grande domination du CEA dans le nucléaire s'efface alors peu à peu au profit de celle d'EDF.

Le début des années 1970 marque une phase d'accélération avec le lancement d'un projet nucléaire de grande ampleur qui consiste à créer un véritable capitalisme français de l'énergie nucléaire. Ce projet a entraîné des restructurations profondes de tout le complexe industriel autour de grands groupes (Empain-Schneider et Alshom-CGE) sous la houlette du pôle EDF-CEA. En 25 ans, il a abouti au parc de production que l'on connaît aujourd'hui (58 réacteurs en service, produisant près de 80% de l'électricité produite en France). Le marché intérieur n'étant pas suffisant pour rentabiliser les investissements, la course aux contrats à l'international a aussi eu pour conséquence d'augmenter le risque de prolifération nucléaire (contrats avec Israël, l'Irak, l'Irlande, l'Afrique du Sud). Le nucléaire ne pouvait être qu'une initiative de l'Etat : la nécessité d'énormes capitaux, le pari technologique, la planification à long terme des centrales, seule capable de garantir les débouchés aux industriels ne pouvaient être assumés qu'au niveau de l'Etat. L'électronucléaire a rallié les grandes entreprises (électromécanique, gros équipements de production électrique) qui y ont vu un relais à l'hydroélectrique où les profits étaient à la baisse, ainsi qu'un moyen de concurrencer la domination des firmes pétrolières sur le marché de l'énergie des pays industriels.

La particularité du nucléaire est qu'il est de tous temps resté en dehors du champ de décision politique et démocratique. Plus que le gouvernement, ce sont avant tout les technocraties des appareils de l'Etat, à travers le CEA, les militaires puis ensuite EDF, qui ont défini ce choix. L'accélération du programme nucléaire à partir de 1974 s'est appuyée sur un « consensus » selon lequel l'augmentation de consommation d'énergie représenterait le progrès social. La promotion du tout électrique a donné un vrai coup de pouce à la loi présumée du doublement tous les 10 ans de la consommation électrique, qui s'est avérée fautive dès après le premier choc pétrolier. Le tout nucléaire a été justifié par le tout électrique et la boucle fut bouclée, au détriment d'une politique énergétique économe et socialement maîtrisée – qui reste toujours à débattre et à mettre en place aujourd'hui.

L'organisation du système électrique français issue de la loi de 1946 a permis d'unifier au fil des années les structures de production (voir encadré sur l'évolution des paliers de production), de transport et de distribution et d'en faire une entreprise intégrée. Le résultat en est aujourd'hui la réalité d'un service public fournissant une électricité de qualité et de proximité, dont les prix se situent parmi les plus bas d'Europe. L'égalité de traitement des usagers et la péréquation tarifaire permettent de desservir l'ensemble du territoire sur la base de tarifs uniques¹⁶³.

Malgré ses carences, la conception de service public a dominé majoritairement, et les gains de productivité ont été redistribués à la collectivité à travers la baisse des tarifs (en particulier pour les industriels !) L'augmentation du prix du kilowatt-heure (kWh) en juillet 2003 vient rompre avec une politique de baisse continue des tarifs : le prix de l'électricité avait ainsi diminué de plus de 25% sur la décennie 1990-2000. La récente augmentation est l'une des premières conséquences visibles pour l'utilisateur de la libéralisation du secteur énergétique, comme on le verra plus loin. Néanmoins, EDF reste régulièrement citée comme l'entreprise préférée des citoyens.

Encadré 8 : L'évolution des paliers de production d'électricité

Depuis 1946, la tendance a été à l'augmentation de la taille des unités de production, censée se justifier par les économies d'échelle ; elle s'est accompagnée d'une stimulation de la consommation. La production d'électricité a doublé tous les 10 ans environ jusqu'au début des années 1980, et la taille des paliers de production a suivi le

¹⁶³ On doit à Marcel Boiteux, directeur des Etudes économiques à la direction générale d'EDF à partir de 1958, puis Directeur général en 1967 et enfin Président du Conseil d'administration de 1978 à 1987, une innovation en matière de tarif : la tarification au coût marginal, qui correspond au coût de production, de transport et de distribution d'un kWh (kilowattheure) consommé supplémentaire.

même rythme : de 125 MW (ou mégawatt, soit un million de Watts) en 1951, on est arrivé au palier de 1450 MW lancé après 1985. En réalité, cette hausse continue est le résultat de choix technologiques effectués sans contre-expertise par les "technocrates d'EDF", en liaison étroite avec leurs partenaires industriels comme le CEA et Framatome. Les choix d'EDF ont fortement influencé la restructuration et les regroupements des industriels constructeurs de turbines, de chaudières et d'alternateurs (CEM, Rateau, Alstom, Jeumont-Schneider, Westinghouse).

Puissance : 125MW	250MW	600MW	900MW	1 300MW	1 500MW
Lancement : 1951	1959	1964	1974	1980	1985

A partir du palier 900 MW, la production est exclusivement d'origine nucléaire.

Voir aussi Frédérique Gravelaine et Sylvie O'Dy, *L'Etat EDF*, Alain Moreau, 1978

II.4-3 – La privatisation annoncée et les raisons invoquées pour « ouvrir le capital » d'EDF

L'offensive en cours pour privatiser EDF – présentée dans un premier temps comme une simple « ouverture du capital » – ne peut guère s'appuyer sur une prétendue déficience de l'entreprise en matière de qualité de service ou de prix. Le rapport de la Commission parlementaire Douste-Blazy, publié en juillet 2003, a largement mis en cause la gestion des entreprises publiques, pointant en particulier la dégradation des résultats financiers d'EDF pour l'année 2002¹⁶⁴. Le rapport se garde pourtant bien de mettre cette dégradation en relation avec la stratégie d'acquisitions de sociétés adoptée par EDF pour répondre à la libéralisation du secteur de l'énergie (voir encadré sur la libéralisation). La publication du rapport vient à point nommé pour marteler l'idée que gestion publique est synonyme d'inefficacité et de gaspillage et pour conditionner l'opinion à accepter la dernière vague de privatisation d'entreprises comme EDF, GDF, La Poste ou la SNCF. Au sein d'EDF, sans qu'il soit explicitement affirmé que l'obligation d'ouverture du capital et celle de la libéralisation sont liées, la confusion est soigneusement entretenue pour les amalgamer : le processus devient ainsi inéluctable puisque imposé par Bruxelles ! Il en est attendu une résignation accrue de la part des salariés et du public.

Or, si la Commission de Bruxelles oblige à l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, il n'y a aucune contrainte sur le statut des entreprises d'électricité, qui peuvent être publiques ou privées. L'ouverture du capital n'a donc rien à voir avec une obligation européenne, même si elle participe de la même idéologie libérale. L'AGCS¹⁶⁵ ne postule pas davantage pareille obligation.

Encadré 9 : Libéralisation et ouverture du marché de l'énergie ; où en est-on ?

La libéralisation est initialement demandée par les industriels gros consommateurs qui revendiquent le droit de choisir leur fournisseur et qui attendent de l'ouverture à la concurrence une baisse de prix. Dans le cadre de l'Union européenne, la libéralisation s'est traduite en 1996 par une première directive « électricité » qui stipule que les grandes entreprises, soit 30% du marché européen, pourront choisir leur fournisseur d'électricité.

Cette directive a été transposée dans le droit français en février 2000 par la « loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité » : celle-ci fixe à 100 GWh¹⁶⁶ le seuil d'éligibilité des clients, c'est à dire le seuil de consommation annuelle qui permet de choisir son fournisseur. Elle prévoit aussi la séparation

¹⁶⁴ Contrairement aux années précédentes, où EDF dégageait des comptes largement positifs, ceux de 2002 sont tout juste bénéficiaires : EDF a dégagé 481 millions d'euros de résultat net, pour un chiffre d'affaire consolidé de 48,3 milliards d'euros. En réponse aux remarques contenues dans le rapport et largement reprises dans la presse, il convient de rappeler que l'Etat n'a plus versé de capital à EDF depuis 20 ans et qu'il a bénéficié chaque année de versement de dividendes substantiels jusqu'à 2001. En 2002, EDF a encore versé à l'Etat 208 millions d'euros de dividendes.

¹⁶⁵ Accord général sur le commerce des services (AGCS), négocié dans le cadre de l'OMC (organisation mondiale du commerce).

¹⁶⁶ 1 Gigawatt-heure (GWh) = 10⁹ Watt-heures = un milliard de Watt-heures.

comptable (*unbundling*) pour les activités de production, de transport et de distribution d'électricité. EDF doit ainsi garantir l'accès au réseau de transport pour les clients éligibles qui feront le choix de s'approvisionner ailleurs que chez elle.

Une autre directive de 1998, transposée en droit français en janvier 2003, ainsi que le sommet de Barcelone de mars 2002 et le conseil des ministres européens de novembre 2002 ont convergé ensuite pour accélérer le processus de l'ouverture totale du marché de l'électricité. En France, le 1^{er} juillet 2004, 70% du marché électrique devra être ouvert à la concurrence : tous les professionnels (entreprises, collectivités, artisans, commerçants et professions libérales), soit environ 2 500 000 clients, pourront choisir librement leur producteur d'électricité. Puis le 1^{er} juillet 2007, le marché devra être ouvert à la concurrence pour l'ensemble des abonnés.

Une Commission de régulation de l'électricité (CRE) a été créée en 2000 pour assurer, en particulier, le contrôle effectif des conditions de fixation des tarifs. Le gestionnaire du réseau de transport est séparé d'EDF et est devenu le RTE (Réseau de transport électrique). La même séparation (juridique, managériale et comptable) est prévue pour la gestion du réseau de distribution, celle-ci pouvant être différée jusqu'en 2007.

Cette séparation des activités de gestion d'infrastructures relevant toujours du monopole naturel (les réseaux de transport et de distribution d'électricité) et les activités réputées relever du marché (la production, la commercialisation ... éventuellement même le comptage !) fragilise grandement les mécanismes de coordination, de la production à la distribution, mécanismes qui sont indispensables à la conduite optimisée à court terme et au développement à moyen et moyen terme du système électrique. Dès lors, en effet, les activités en concurrence sont soumises à la logique de rentabilité à court terme des marchés, et celles sous monopole sont soumises à une pression à la baisse des coûts et des investissements par des régulateurs abusivement déclarés « indépendants » mais qui sont surtout soucieux de justifier leur mission de « facilitateur » de la concurrence !

On constate, de fait, que dans de nombreux pays, les risques de crise dans l'approvisionnement électrique s'accroissent dans un contexte de libéralisation caractérisé par des dé-coordinations croissantes au sein des systèmes électriques et par un freinage important des investissements de production ou de réseaux. Bien évidemment, les privatisations amplifient ces risques, notamment en privilégiant les gains financiers de court terme au détriment de la préparation du futur et de la performance économique dans la durée.

On ne développera pas ici les conséquences de la libéralisation de l'énergie. Signalons simplement que partout où elle a été le plus poussée et quel que soit le modèle de dérégulation appliqué, le bilan est négatif. Nulle part la concurrence n'a abouti à une baisse des prix, au contraire ils ont augmenté presque partout. Les exemples de dysfonctionnements sont légion¹⁶⁷. En Australie, l'Etat du Queensland a renoncé à poursuivre l'ouverture du marché suite aux résultats d'une étude¹⁶⁸ montrant que le coût global de la libéralisation serait bien supérieur aux bénéfices attendus pour l'ensemble des consommateurs.

C'est au nom de l'adaptation du système électrique à l'ouverture du marché qu'EDF s'est engagée, depuis 1998, dans une stratégie de croissance présentée comme « industrielle et commerciale », mais de fait financière, et dans une vaste réorganisation de l'entreprise. On note d'ailleurs de réelles similitudes avec l'évolution adoptée par son « aînée » France Télécom : recentrage des pouvoirs dans l'entreprise sur une équipe réduite autour du président, choix de dirigeants venant de grands groupes privés, jusqu'à la boulimie d'acquisitions de sociétés à l'international et le fait que l'Etat actionnaire n'ait pas joué son rôle de contrôle sur le bien-fondé de cette politique.

Malgré le coût compétitif de son électricité, EDF anticipe une érosion inévitable de ses parts du marché français compte tenu de l'ouverture à la concurrence. Les investissements internationaux de l'entreprise sont alors censés répondre à la nécessité de se développer au-delà des frontières. EDF affirme aujourd'hui ne plus avoir les moyens de poursuivre son développement international par manque de capitaux propres. D'où la nécessité d'ouvrir le capital pour apporter un moyen de financement. CQFD.

II.4-4 – Le « monopoly » international de l'énergie

On assiste en réalité dans le secteur de l'énergie à un vaste monopoly financier dans lequel le groupe EDF est en « bonne » place (voir tableau des acquisitions 2000-2002). A

¹⁶⁷ Cf. notamment : François Sault ; *EDF : chronique d'un désastre inéluctable* ; Calmann Levy ; 2003.

¹⁶⁸ *Report on the Review of Costs and Benefits of Full Retail Competition in the Queensland Electricity industry*, Queensland government, 2002.

l'opposé d'une stratégie industrielle privilégiant des partenariats sur une base de coopérations et d'échanges technologiques, il s'agit d'une véritable course pour devenir le groupe le plus puissant. Les prises de participations croisées et les manœuvres internationales se multiplient d'une manière inconsiderée aux dires de beaucoup d'observateurs. EDF fait partie des entreprises qui ont le plus investi : près de 16 milliards d'euros entre 1995 et 2002, avec un maximum au cours des 2 dernières années. Le secteur énergétique se concentre aujourd'hui autour de quelques oligopoles dont EDF, E.on et RWE¹⁶⁹. Cantonnée par le *principe de spécialité* à des activités centrées sur l'électricité, EDF revendique le droit de proposer, à l'égal de ses concurrentes, des activités multi-énergies et multi-services, revendication qui est d'ailleurs relayée par certains syndicats.

Aquisitions des principaux acteurs dans le secteur énergétique entre 2000 et 2002

Principaux acteurs	Compagnies achetées	Pays	Montant (milliards €)	Total (milliards €)
E.on	EZH	Pays-Bas	0,85	29,95
	Sydcraft	Scandinavie	3,8	
	Power Gen	Grande-Bretagne	15,3	
	RuhrGas	Allemagne	10	
RWE	Transgas et dist.	Rép. tchèque	4,1	12,6
	Innogy	Grande-Bretagne	8,5	
Suez –Tractebel- Electrabel	EPON	Pays-Bas	2,2	4,2
	Cabot	USA	0,8	
	Sithe Energy	Thaïlande	0,6	
	GTI et Sulzer	Pays-Bas et Suisse	0,6	
Endesa	30% SNET	France	0,4	1,4
	Elettrogen	Italie	1	
Enel	Viesgo	Espagne	2,15	3,15
	Camuzzi	Italie	1	
Vattenfall	HEW, VEAG, Laubag, Bewag	Allemagne	4,3	4,3
EDF	Dalkia	France	1	11,9
	Edenor	Argentine	0,8	
	Light	Brésil	1,3	
	EnBW (34.5%)	Allemagne	3,3	
	Edison (18%)	Italie	1,1	
	Eastern	Grande-Bretagne	2,1	
	Seeboard	Grande-Bretagne	2,2	

Malgré une communication foisonnante de la part d'EDF mettant en avant la mission de service public, les valeurs de développement durable et de dialogue social, son objectif principal est d'accroître sa rentabilité financière (voir encadré) et de devenir l'un des leaders mondiaux de l'électricité.

Encadré 10 : La stratégie d'EDF à l'international relève-t-elle du développement du service public ?

Voici des extraits de déclarations des directeurs des branches internationales d'EDF, telles qu'elles figurent dans le Rapport annuel d'EDF pour l'exercice 2002, qui donnent une réponse dénuée de toute équivoque à la question posée :

- Marc Bourdier, directeur de la branche Europe continentale : « *Notre succès passe par l'accroissement de la rentabilité du groupe EnBW, ...* » [EnBW est filiale d'EDF] ;
- Fernando Ponasso, directeur de la branche Amérique : « *Nos priorités sont de consolider et d'accroître la rentabilité de nos activités de distribution, de renégocier leurs tarifs et leurs passifs financiers* » ;
- Michel Crémieux, directeur de la Branche Europe de l'Ouest, Méditerranée et Afrique : « *Notre priorité : en Grande Bretagne, nous mettons en oeuvre un plan ambitieux visant à mieux rentabiliser les actifs du Groupe par la réalisation de synergies entre ses différentes composantes, ...* » ;
- Hervé Machenaud, directeur de la Branche Asie Pacifique : « *La rentabilité des investissements en Chine est à présent avérée. Nos priorités vont au développement de nouveaux projets de production indépendante, à la*

¹⁶⁹ E.on et RWE sont les deux premiers groupes énergétiques allemands.

coopération avec les chinois dans le nucléaire, à la réponse aux besoins des grands clients européens du Groupe. » ;

- Olivier Barbaroux, PDG de Dalkia [Dalkia a repris les filiales de service d'EDF-Services aux collectivités et à l'industrie et est un partenaire privilégié d'EDF] : « En forte croissance, Dalkia travaille à améliorer sa rentabilité tout en développant ses synergies avec EDF et en consolidant ses positions dans les services ».

L'objectif affiché pour l'horizon 2005 est de réaliser 50% du chiffre d'affaires hors du marché de l'électricité en France, ce qui permet de mesurer la volonté d'EDF de poursuivre ses acquisitions. En 2002, le chiffre d'affaires d'EDF se réalise pour 42,5% hors « maison mère ». En 2 ans, cette part a plus que doublé (19% en 2000).

Quelques données comptables et financières sur EDF

EDF	2000*	2001*	2002
Chiffre d'affaires consolidé (milliards d'euros)	34,42	40,72	48,36
Bénéfice net consolidé (milliards d'euros)	0,841	1,327*	0,481
Excédent brut d'exploitation (milliards d'euros)	9,7	9,5	11,2
Part du CA des filiales	19%	31%	42,5%
Ratio Dette nette / (Dette nette + Fonds propres)	55%	59%	63%

* Proforma, calculé selon les nouvelles règles comptables appliquées en 2002.

Les conséquences de la frénésie d'achats de ces dernières années se retrouvent dans le résultat financier qui, pour la deuxième année consécutive, est négatif (- 3,5 milliard d'euros en 2002, contre - 3,2 en 2001). Pour rendre l'entreprise plus attractive en vue de l'ouverture du capital, le gouvernement a accepté une augmentation de 3% du prix du kWh en juillet 2003, faisant suite à celle de 1% en novembre 2001. C'est donc bien une des premières conséquences sur les usagers de l'ouverture du marché et de la stratégie d'EDF adoptée pour y faire face.

Outre leur coût financier très élevé, les acquisitions à l'international ont aussi des conséquences en terme de coût social. Les achats de sociétés s'accompagnent souvent de réductions d'effectifs comme chez Edenor en Argentine, Light au Brésil, London Electricity au Royaume Uni, ou encore en Pologne. La chasse aux « branchements sauvages » (qui sont bien entendu le fait des consommateurs les plus modestes), effectuée lors de l'achat de Light, s'apparente bien peu aux valeurs de solidarité et d'éthique revendiquées par le groupe EDF. En France, les restructurations successives qui accompagnent la « mutation » de l'entreprise, convertissent les unités en centres de résultats, entraînent des dégradations de conditions de travail, des réductions des dépenses d'entretien et des menaces sur la sécurité. Le personnel et ses syndicats dénoncent les insuffisances de moyens pour assurer convenablement le service public.

On le voit, la politique adoptée par EDF d'un « développement international ambitieux » n'a rien à voir avec le développement d'un véritable service public à l'échelle européenne. Mais examinons simplement la cohérence de l'argument défendant l'ouverture du capital, en acceptant momentanément cette logique de croissance internationale.

II.4-5 – Les capitaux propres d'EDF sont-ils insuffisants et faut-il ouvrir son capital ?

Les capitaux propres d'EDF se chiffraient à 13,7 milliards d'euros à la fin de 2001, en constante augmentation depuis plusieurs années. C'est un niveau qui n'est pas très éloigné de

celui des autres groupes européens de l'électricité, comme le montre le tableau suivant.

Chiffres-clés 2001 des principaux groupes producteurs d'énergie européens (milliards d'euros)

	Chiffre d'affaires	Dont énergie*	Capitaux propres	Endettement	Endettement (en % du CA)
EDF (France)	38,2	38,2	13,7	22,2	58,1%
Enel (Italie)	28,8	23	21,1	21,9	76,0%
Suez-Tractebel (Fra.)	38,5	22,5	14,4	28	72,7%
RWE (Allemagne)	62,9	20,1	10,8	27,8	44,2%
E.On (Allemagne)	79,7	18,4	24,5	16,1	20,2%
Endesa (Espagne)	15,6	15,3	13,6	25	160,3%
Vattenfall (Suède)	7,3	7,6	4,3	9,7	132,9%

* Hors négoce d'énergie

Le montant des capitaux propres d'EDF est supérieur ou très proche de celui de RWE et de Suez, deux des majors européens de l'électricité et du gaz qui n'alarment pas l'opinion sur la faiblesse supposée de leurs moyens... De même, malgré un niveau important d'endettement (passé à 63% du CA en 2002), EDF n'est pas la plus mal en point à cet égard.

La question des capitaux propres est en relation avec cette autre question : l'ouverture du capital d'EDF lui donnerait-elle de nouveaux moyens de financement ?

Si l'on examine la situation dans les grands groupes européens d'électricité, on constate que la plupart sont cotés en Bourse et que, depuis 1998, ils se lancent à l'égal d'EDF dans de nombreuses acquisitions. Pourtant, alors qu'ils auraient la possibilité de faire appel au marché pour les financer, par augmentation de capital ou par échange d'actions, ils ne le font que très rarement. Une étude de 2002 montre que parmi les 92 opérations d'acquisition réalisées depuis 1998 impliquant les majors européens de l'électricité, seules trois d'entre elles n'ont pas été financées par l'emprunt ou la sortie de « *cash* » (trésorerie). En octobre 2002, E.On a obtenu un prêt de 15 milliards d'euros pour des acquisitions et pour un refinancement de sa dette : le système bancaire fait donc bien confiance aux majors de l'énergie. L'affirmation de la fondation Concorde, officine néo-libérale selon laquelle « *La consolidation industrielle à grande échelle se fait par émissions d'actions* » est démentie par les faits...

En réalité, la Bourse ne permettra pas aux groupes cotés de l'électricité et du gaz de faire des acquisitions sans puiser dans leurs ressources. Pourquoi ? Même si l'électricité et le gaz représentent un marché énorme, au profit assuré pour les grands groupes européens, ces énergies n'ont pas en Europe un potentiel de croissance énorme : ce sont des secteurs d'activité mûrs, sans perspective d'évolution technologique majeure à l'horizon des 20 prochaines années. La demande augmente à des taux réduits (1,5% à 2% par an en Europe, selon les prévisions de l'OCDE, et cela sans même prendre en compte un scénario d'économies d'énergie pourtant indispensable, qui devrait diminuer ce taux). Il est difficile d'imaginer que les taux de profit des principaux industriels vont connaître des envolées spectaculaires dans un futur proche. C'est pourquoi il est difficile de trouver des investisseurs pour les opérations destinées à financer les acquisitions des groupes européens d'électricité ou gaz, que ce soit par augmentation de capital ou par échanges d'actions. Ces groupes ont, de fait, recours à l'endettement.

C'est ainsi que du point de vue de ses capacités de financement, EDF n'est pas en situation défavorisée¹⁷⁰ par rapport aux grands groupes cotés et n'a pas besoin d'être privatisée.

¹⁷⁰ Par contre, du point de vue du périmètre d'activités, il faut noter les restrictions déjà mentionnées limitant EDF aux seules activités électriques ; il faut aussi signaler l'obligation qui lui est faite de racheter au prix fort l'électricité

Son statut public lui permet même d'obtenir des prêts bancaires à des taux d'intérêt plus faibles, du fait de la note meilleure donnée par les agences de notations financières aux emprunts des établissements publics, du fait d'une garantie implicite de l'Etat.

Actuellement la privatisation d'EDF serait intéressante pour des actionnaires parce qu'elle leur assurerait des profits modérés mais sûrs, sans que des investissements importants soient nécessaires à court terme. Il en ira tout autrement dans le futur. En effet, les investissements qui seront nécessaires pour assurer le renouvellement de la production d'électricité et l'entretien des réseaux sont très capitalistiques, leur rentabilité est faible et n'apparaît qu'à long terme. On peut donc douter de la capacité du marché à assurer les besoins futurs de production. D'une manière ou d'une autre, cette charge retombera sur la collectivité, après qu'elle ait laissé le marché écrémer les activités les plus rentables du secteur. L'exemple des chemins de fer britanniques (Cf. II.1-6) est à cet égard très instructif.

II.4-6 – Conclusion : une privatisation injustifiée

Rien ne justifie la privatisation ou l'ouverture du capital d'EDF. Quelle que soit la légitimité de la critique exercée contre la stratégie financière de développement – une véritable prédation – à l'international, on peut noter qu'EDF a les moyens de financer cette stratégie. Mais cette politique va ouvertement à l'encontre du développement du service public de l'électricité.

Malgré ses carences, le service public français organisé à travers EDF détient à son bilan la fourniture d'une électricité de qualité et peu chère, ainsi qu'une relative indépendance énergétique. Les principaux défauts du fonctionnement actuel ont été mentionnés et ils doivent être traités. Il s'agit essentiellement d'une profonde aversion des techno-structures françaises pour la transparence et le débat public, dont les conditions de mise en œuvre du programme de centrales nucléaires constitue l'illustration la plus évidente. Pour autant, la privatisation serait, encore moins que la propriété publique, à même de traiter ces défauts. Ils ont pour origine une insuffisance institutionnalisée du rôle des citoyens dans la définition et le contrôle des orientations, et non pas un fonctionnement entravé par le statut public et le carcan de l'Etat. Pour y remédier, il faut mettre en place maintenant de réels fondements à la représentation démocratique.

Les choix énergétiques, compte tenu de leurs conséquences en termes social, environnemental et sanitaire doit appartenir aux citoyens. Or, l'intervention des usagers et des citoyens, qui est pourtant le levier indispensable à la démocratisation des services publics, est durablement mise en échec par la libéralisation et les privatisations. La loi de février 2000 de « *modernisation et de développement du service public de l'électricité* » prévoyait à la fois un Observatoire national et des observatoires régionaux du service public de l'électricité, ce qui constituait une première avancée vers l'intervention citoyenne. Mais dès janvier 2003, le gouvernement Raffarin a supprimé les observatoires régionaux, restreignant ainsi cette ouverture pourtant timide vers la démocratisation au travers d'instances de représentation et d'évaluation dans les Régions, et donnant toujours plus d'espace et de primauté dans les services publics à la « main invisible » (et si efficace !) du « Marché ».

L'ouverture du marché de l'électricité conduit aussi à remettre en cause la péréquation tarifaire qui permet d'assurer le financement des activités les moins profitables (desserte des zones isolées) par les plus rentables. La mise en œuvre des politiques libérales entraîne déjà des

produite par les producteurs indépendants (cogénération, éoliennes, petite hydraulique,...) surcoût évalué par EDF à 1 milliard d'euros par an.

dégradations du service et des conditions de travail, qui menacent aussi la sécurité.

L'élargissement et l'amélioration du service public de l'énergie (droit à l'énergie pour tous et lutte contre l'exclusion, recherche prioritaire d'économies d'énergies, choix de modes de production diversifiés qui intègrent les conséquences sociales et environnementales, contrôle citoyen, ...) sont plus que jamais indispensables pour s'opposer aux reculs imposés par les logiques libérales.

Encadré 11 : L'entreprise EDF en 2002

- 27 millions de clients en France ;
- Présence dans 24 pays (dont 15 pays européens) ;
- 46,7 millions de clients, dont 40,9 millions en Europe ;
- 112 729 agents, effectif en baisse continue depuis les années 80, à l'exception d'une légère remontée de 1998 à 2000, due au résultat des négociations sur la réduction du temps de travail.

II.5 – Le transport aérien

La construction de la compagnie aérienne Air France comme entreprise nationalisée est à la fois le produit de l'histoire de la concentration capitaliste dans ce secteur, de l'accompagnement par ce secteur du développement des relations économiques internationales de la France et d'une relation particulière entre les salariés de cette entreprise et l'Etat dans le cadre d'un service public.

Les rapports entre Air France et l'Etat sont une longue histoire d'apport réciproque et de développement commun. C'est sur cette histoire qu'il est d'abord nécessaire de revenir pour comprendre les fondements de la nature publique de cette compagnie et de son activité. La privatisation cherche à nier ces fondements. Les objectifs de la privatisation sont de dégager un financement pour l'Etat et d'accélérer un mode de fonctionnement de l'économie : sortir d'un modèle de grandes entreprises centralisées autour de l'Etat et dégager de nouveaux espaces pour la rentabilisation du capital.

Déréglementation, restructurations et privatisations représentent un processus continu et cohérent depuis 20 ans à l'échelle de l'Europe. Les effets en sont pour la compagnie de centrer son activité autour de sa rentabilité immédiate et de son éclatement. La stratégie de développement devient stratégie d'alliance au sein de réseaux de plus en plus grands, telle l'alliance SKYTEAM, puis, en ce moment même, stratégie de fusion par rachat avec KLM, et demain ALITALIA.

Cette nouvelle approche remet en cause les fondements du développement d'Air France depuis sa création en 1933 : une compagnie appuyée sur l'Etat, financièrement et politiquement, qui conçoit sa mission dans le cadre d'un service public alliant continuité du service et sécurité aérienne.

II.5-1 – La nationalisation d'Air France dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre

La mise en place de la compagnie Air France a lieu en 1933 à partir du regroupement de plusieurs compagnies existantes, toutes en situation financière catastrophique à la suite notamment de la crise de 1929. L'Etat prend alors 25% des actions de cette nouvelle société anonyme, actions accordées non pas en contrepartie de son apport au capital, qui fut nul, mais en raison de la subvention permanente de fonctionnement qu'il a prévu de verser, qui sera même supérieure, les premières années, au total du capital.

La guerre lamine la compagnie, aussi bien en matière de personnels que d'avions. Elle se reconstruit après 1945, d'abord comme RLAF (Réseau des Lignes Aériennes Françaises), nationalisées par le gouvernement provisoire en 1945. La consolidation juridique s'opère par la suite, avec la mise en place du statut de l'entreprise (1948), puis de celle du statut du personnel (1953). C'est de cette période d'après-guerre que date la véritable origine de la compagnie actuelle.

Air France sera largement subventionné jusque dans les années 1960, comme le montre le tableau ci-après, ceci justifiant le statut public aux yeux de tous pendant toute cette période. Les créations durant ces années d'Air Inter, en 1954, sur le réseau intérieur français, puis d'UAT (devenue Union des transports aériens, UTA, en 1961-1963) sur le réseau d'Afrique à la suite de la TAI¹⁷¹, se feront en dégageant des zones de profits en marge de la compagnie.

¹⁷¹ Transports aériens internationaux.

Evolution des subventions de l'Etat à Air France

Années	Subventions (millions de francs courants)	Proportion du chiffre d'affaires
1946	1 145	25%
1947	1 370	17,5 %
1948	1 418	9%
1949	1 490	8%
1950	1 927	7%
1951	2 575	7%
1952	2 415	6,4%
1953	1 704	n.c.
1954	1 504	n.c.

A ces subventions, il convient d'ajouter les remboursements de charges financières au titre de l'achat d'appareils Breguet¹⁷² : 140 millions de francs en 1952, 243 en 1953 et 200 en 1954.

Durant ces années, le transport aérien français connaît une formidable expansion, transportant 27 000 passagers en 1949, 100 000 en 1959 et 300 000 en 1969¹⁷³. Les lignes en exploitation couvrent peu à peu le monde entier et le réseau représente, avec le matériel engagé et les hommes qui composent la compagnie, sa véritable richesse, comme le montre l'étude sur Air France publiée en 1971¹⁷⁴. Cette étude ne consacre d'ailleurs que 8 pages sur ses 88 aux problèmes économiques et de gestion d'Air France.

Les principes de construction de la compagnie suivent ceux définis par la Convention de Chicago en 1944 : souveraineté des Etats, égalité entre Etats, réciprocité dans les avantages mutuels ; principes qui vont régir les ouvertures de lignes jusqu'à l'extension de la déréglementation du transport aérien. L'Etat négocie les droits de trafic qu'il estime nécessaires pour les besoins de la collectivité.

L'essor technologique est alors un des moteurs de la croissance ; il s'agit d'aller toujours plus vite, comme « l'aventure » du Concorde en montrera la vanité tant sociale que technologique, de transporter toujours plus de passagers avec des modules de transports pouvant atteindre aujourd'hui une capacité de 800 passagers, d'intégrer toujours plus la conduite automatisée... Cette course technologique accompagne la baisse permanente depuis 50 ans du coût unitaire de revient du transport aérien, mais elle augmente la nécessité d'investissements toujours plus importants, au point de représenter autant un frein qu'un moteur de cette croissance¹⁷⁵.

Les besoins de l'économie capitaliste d'accélérer la rotation de son capital, avec des échanges mondiaux de plus en plus rapides, accompagnent cette course technologique par un besoin incessant de réduction des temps de communication.

Le transport aérien, activité cyclique nécessitant simultanément des investissements à long terme, en devient peu rentable dans les périodes fastes et largement déficitaire dans les

¹⁷² Constructeur français qui joua un rôle important dans l'aéronautique française à partir d'une commande de la marine nationale en 1947.

¹⁷³ Autier et alii ; *Air France, des années héroïques à la refondation* ; p 69 ; Vuibert ; Paris ; 2001.

¹⁷⁴ Heutey, *Air France, entreprise nationale de transports aériens* ; La documentation française ; Paris ; 1971.

¹⁷⁵ Hélène Florence-Alexandre et Georges Ribeill ; *Le personnel des compagnies aériennes* ; p. 31 ; Mission de la recherche du ministère chargé des Transports ; 1982 .

périodes de crise économique. L'Etat fixe pourtant comme objectif, y compris en l'inscrivant dans le statut de l'entreprise à sa fondation en 1948, qu'Air France doit financer ses propres investissements.

De fait, depuis les années 1970, alors même que les besoins d'investissement des compagnies aériennes n'ont cessé d'augmenter en matière de flotte (achat des gros porteurs dans les années 1970 puis des petits porteurs avec les nouvelles générations dont l'obsolescence est de plus en plus rapide), de réseaux informatiques, d'infrastructures matérielles en conséquence, ... les actionnaires de la compagnie, dont l'Etat, n'ont pas participé à cet effort d'investissement, hormis une recapitalisation en 1993. Les investissements importants, de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros chaque année entre 1998 et 2002, sont complètement autofinancés à partir du travail de ses salariés. La différence importante entre la valeur réelle de l'entreprise et son capital social (évalué à 1,8 milliards d'euros en 2002) le démontre amplement¹⁷⁶.

A cela s'ajoute évidemment le capital immense et non mesurable du savoir-faire qui fait fonctionner une entreprise mondiale de transport aérien, à partir de connaissances techniques et commerciales qui n'existent pas ailleurs. Les salariés d'Air France, d'Air Inter et d'UTA ont donc toutes les raisons de considérer leur entreprise comme leur propriété, produit de leur travail quotidien.

L'Etat suit par ailleurs attentivement toutes les décisions d'Air France, en lui fixant un rôle de représentation du pavillon national dans le monde, en lui confiant des tâches de continuité territoriale (France métropolitaine et départements d'outre-mer, DOM), et de liaison régulière, notamment avec les pays dont les ressortissants travaillent en France, en contrôlant les investissements importants, tels que les achats d'avion, vis-à-vis desquels le soutien à l'industrie aéronautique française constitue une dimension importante.

II.5-2 – Le processus de la privatisation : 1987 et ses suites

La déréglementation du ciel européen, dix ans après celle des Etats-Unis, ouvre une ère de déstabilisation. Pour s'inscrire pleinement dans ce schéma, le statut public de l'entreprise représente un obstacle fondamental, que ce soit en terme de restructurations ou de souplesse par rapport aux conditions sociales des salariés.

En juin 1987, le lancement du Projet d'entreprise, le « Projet Air France »¹⁷⁷, vise à répondre à « *la déréglementation mondiale et à l'instauration du marché unique de 1992* ». Il annonce un désengagement progressif de l'Etat pour aboutir à « *l'entreprise commerciale* ». Il cible l'obstacle, la « *culture de l'entreprise* », c'est-à-dire « *l'ensemble des idées communes, des traditions, des habitudes mûries au long des années* ». Il veut « *inculquer la culture concurrentielle* ». La gestion du personnel s'en trouve traversée par des notions nouvelles : flexibilité, mobilité, modification de l'appréciation annuelle avec l'ajout d'une rubrique « engagement professionnel »

« *Le marché d'Air France devient le marché européen* », avec un engagement dans les activités de tourisme, de voyage, d'hôtellerie, de restauration, avec des sociétés indépendantes. Les premiers accords ont lieu sur 12 lignes européennes, mais qui sont confiées à TAT¹⁷⁸, Brit'Air, etc. et surtout, ce qui frappera le plus le personnel, est mise en œuvre la concurrence

¹⁷⁶ Chiffres tirés de l'analyse annuelle des comptes 2002 par le cabinet Secafi-Alpha, juillet 03.

¹⁷⁷ Analyse tirée du document du bureau central de la CGT d'Air France du 1^{er} juin 1987.

¹⁷⁸ Compagnie aérienne du groupe British Airways.

d'Air France avec Air Inter sur l'Europe, avec UTA sur les Etats-Unis. Cette stratégie suscite donc de nombreuses réactions des personnels, les réunions de groupes de travail se succédant sans arriver à les convaincre.

Jacques Friedmann, alors président d'Air France, annonce son souhait de voir 15% du capital mis en vente, sous la forme d'une augmentation du capital¹⁷⁹. Il prétend ne pas vouloir la privatisation, mais il souhaite que les compagnies se battent à armes égales, sans subvention.

En mai 1989, le nouveau président Bernard Attali, présent depuis 6 mois, constate l'échec du « Projet Air France ». Entre temps, au-delà du changement de président, a eu lieu également le plus long conflit de l'histoire d'Air France. Les personnels des centres industriels ont lutté pour imposer une augmentation de 1 500 francs et des embauches, lesquelles auront d'ailleurs lieu dans les années suivantes. M. Attali lance alors le plan « Cap 93 », qui se donne pour objectif de mettre l'entreprise en ordre de bataille pour faire face à l'ouverture européenne.

Si, en 1987, il s'agissait d'une ouverture à la concurrence du réseau intérieur sous l'impulsion de la Commission européenne, par l'application des directives composant le « premier paquet de la libéralisation du transport aérien en Europe », il s'agit en 1993 d'une ouverture totale à la concurrence du réseau européen, qui détermine la mise en oeuvre du nouveau plan d'entreprise. Là encore, se dégager des subventions de l'Etat est un des objectifs annoncés, ce qui nécessite le retour à l'équilibre.

En 1993, un déficit comptable de 6,7 milliards de francs amène le gouvernement à vouloir imposer une restructuration complète de l'entreprise, avec la filialisation des secteurs plus éloignés du « cœur du métier » : les centres d'entretien, l'informatique, le fret, la formation... Un premier plan social conduit à 120 licenciements économiques, ainsi qu'à la réduction d'avantages acquis. Un second plan social se heurte à la révolte des salariés qui envahissent, en octobre 1993, les pistes d'Orly et Roissy et bloquent le trafic aérien français durant trois jours. Ce mouvement aboutit au retrait du Plan et à la recapitalisation par l'Etat d'Air France à hauteur de 20 milliards de francs.

Le projet de Christian Blanc, nouveau président, se donne pour objectif de reconstruire Air France et de revenir à l'équilibre financier en 1996. Il donne aussi au transport aérien français une nouvelle stratégie : le regroupement des compagnies aériennes autour d'Air France, pour faire face à la concurrence européenne. Cela se concrétise par la prise de participation d'Air France dans Air Inter, qui forment un groupe, avec le développement d'Air Inter vers l'Europe et la mise en concurrence entre les deux compagnies sur certaines lignes. Dans le même temps, Air France développe aussi ses liens avec des filiales régionales, avec des avions de capacité inférieure à 100 places.

La déréglementation européenne progresse alors, avec l'ouverture à la concurrence, à partir de 1995, des deux lignes intérieures d'Air Inter au trafic le plus important en France que sont Paris-Marseille et Paris-Toulouse, puis avec l'ouverture complète, en 1997, du marché intérieur. La restructuration du transport aérien français autour d'Air France amène le gouvernement à fusionner dans la compagnie nationale UTA, puis Air Inter. Les effectifs d'Air France passent alors de 45 000 à 65 000 salariés.

¹⁷⁹ Cf. *Le Nouvel économiste* du 11 décembre 1987.

En 1996, la Commission européenne¹⁸⁰ déplore que 65% des lignes aériennes européennes soient encore exploitées par des monopoles alors que le « *marché communautaire peut soutenir une concurrence accrue* ». Elle constate cependant que si quasiment tous les pays conservent la maîtrise de leurs compagnies nationales, la part de celles-ci par rapport aux trafics nationaux diminue (76% en Angleterre, 87% en Allemagne, 88% en France, 40% en Irlande, ...).

Les années suivantes vont bouleverser l'ancien schéma, en rompant peu à peu le lien entre compagnies et Etats. Après de nombreuses prises de participations croisées, de liens dans de grands conglomérats internationaux et d'alliances, les compagnies se trouvent liées par trois grandes alliances en Europe, dont chacune tisse des alliances avec certaines compagnies américaines et asiatiques et qui se structurent autour des grandes compagnies British Airways, Lufthansa et Air France, se modelant ainsi sur les principales influences capitalistiques au sein de l'Europe. Autour de ces alliances, les compagnies mineures s'allient ou sont rachetées, changeant parfois d'alliés ou faisant partie d'ajustements de territoires entre les groupes. Ainsi récemment, tandis qu'Alitalia organise un échange de capital avec Air France qui sera effectif en 2005, elle vend cependant 40 % de sa filiale de maintenance à Lufthansa.

Ces recompositions ont mis fin, pour l'instant, au mythe d'une Europe se construisant en opposition aux Etats-Unis et trouvant sa force dans l'union de ses membres et des multinationales d'origine européenne. Une compagnie européenne, à l'instar des compagnies nationales qui accompagnèrent aux Etats durant le 20^{ème} siècle, ne viendra pas conforter la construction d'un Etat européen. Au contraire, pour mener leur concurrence intra-européenne chacune des grandes alliances va chercher des alliés aux Etats-Unis et en Asie. L'Europe apparaît pour ce qu'elle est, un espace de concurrence et non pas de construction commune. En ce sens, la déréglementation européenne veut lever les obstacles internes à l'Europe en instaurant le ciel ouvert européen, se donnant ainsi pour idéal l'abolition de toute réglementation interne concernant l'ouverture de lignes. Contradictoirement à ce mouvement de concurrence interne, la négociation des droits de trafic avec les autres pays, qui étaient l'apanage des Etats, va devenir une prérogative de la Commission européenne.

Cette évolution consomme donc la rupture entre les Etats et les compagnies aériennes. Le plus grand symbole de la remise en cause de l'ancienne conception du transport aérien a été la première disparition d'une compagnie nationale européenne, la Sabena en Belgique, en 2001. Le détachement des compagnies de leur Etat est lié à la création de grands groupes de taille européenne qui font fi de tout attachement national.

Dans le même temps, la déréglementation européenne progresse encore, en obligeant les pays à ouvrir à la concurrence le secteur d'assistance en escale, ce qui concerne, dans un premier temps, les personnels de la piste, qui représentent 10 000 salariés en France.

Aujourd'hui, la fusion entre Air France et KLM, compagnie néerlandaise de 30 000 salariés – fusion annoncée dans le cadre d'un *holding* coiffant les deux compagnies ou par prise de participation directe entre les deux compagnies – se traduit par de nouvelles restructurations, KLM annonçant 5 000 suppressions d'emplois pour faire effectuer des travaux par des entreprises sous-traitantes, et d'autres suppressions sont annoncées. Dans le même temps, Alitalia, qui doit rejoindre le *holding* commun, doit montrer sa bonne volonté en se séparant de la gestion des aéroports, en supprimant des milliers d'emplois et en se privatisant...

¹⁸⁰ *L'impact du troisième paquet de mesures de libéralisation du transport aérien*, Communication de la Commission au Parlement européen, octobre 1996.

II.5-3 – Le personnel comme « travailleur collectif »

Dans ce contexte de détachement des compagnies et donc des salariés de leur Etat, la remise en cause du statut du personnel à Air France marque une rupture après plus de 50 ans d'existence. La formation du « travailleur collectif » que représente, comme dans bien d'autres secteurs, le personnel des compagnies aériennes est le résultat d'un long processus qui ne va pas sans contradictions que le statut du personnel permettait de surmonter.

Dans la loi de privatisation d'Air France qui vient d'être votée par l'Assemblée nationale sans trouver beaucoup d'échos, l'article concernant la disparition du statut du personnel est passé inaperçu. Le statut, acte réglementaire, régit par décret les classifications, les conditions de travail ou encore les horaires, comme dans d'autres entreprises publiques telles qu'EDF ou la SNCF. Il est intéressant d'examiner son histoire particulière.

Dès l'ouverture des discussions avec les représentants du personnel en juin 1950, l'élaboration de ce statut avait pris une tournure particulière, car les salariés tentaient de remettre en cause une série de licenciements et combaient la baisse des salaires. Sa naissance fut donc marquée du sceau d'une grande conflictualité, qui l'a accompagné toute sa vie. En effet, le statut ne pouvait résoudre la contradiction fondamentale vécue dans le transport aérien : une activité nécessitant des investissements de long terme, avec un enjeu permanent sur un niveau « absolu » de sécurité obtenu grâce à des salariés très engagés dans leur travail, mais une activité peu rentable au plan strictement financier, et toujours en dents-de-scie.

Durant la période de négociation, de 1950 à 1953, la discussion a échoué sur la titularisation. Celle-ci devait permettre, par assimilation avec la titularisation chez les fonctionnaires, de faire bénéficier certains salariés d'une meilleure garantie d'emploi en cas de licenciement collectif. Les syndicats ont demandé que la majorité du personnel bénéficiât de cette « stabilité d'emploi », et non les seuls 4 000 titularisés sur les 15 000 salariés alors en activité. Lorsque le décret d'application fut finalement signé en 1953, le processus de titularisation a été ramené à 3 ans au minimum de présence dans la compagnie, mais n'a pas restreint le pouvoir de la direction de choisir ceux qu'elle souhaitait garder en cas de licenciement. Dans les années suivantes, à l'occasion de retournements de conjoncture, des centaines de salariés seront licenciés, démontrant ainsi la relativité de cette garantie d'emploi.

En 1992, la garantie de l'emploi a été à nouveau mise à mal lorsque, à la suite de la baisse de trafic liée notamment à la « première guerre du golfe », plus d'une centaine de licenciements économiques ont été prononcés. La révolte d'octobre 1993 contre les filialisations, évoquée auparavant, a montré à nouveau le refus des salariés de cette forme de précarité de l'emploi. Aujourd'hui, ils sont confrontés à la déroute d'Air Liberté, seconde compagnie aérienne française, et aux milliers de licenciements qui l'accompagnent, ainsi qu'à la généralisation de conflits mondiaux. Cette question de la stabilité de l'emploi reprend alors une dimension particulière.

Qu'apporte donc de si essentiel le statut du personnel dont la suppression est programmée, alors même que nous venons d'en exprimer les limites ? Il est primordial en ce qu'il détermine, sous le contrôle et par l'intervention de l'Etat, les « règles du jeu » du travail dans l'entreprise. Ce travail comporte une dimension importante d'autonomie laissée aux groupes professionnels, qui défendent jalousement leurs champs de connaissance, que ce soit dans l'entretien aéronautique ou dans le cockpit des avions. Mais à l'autonomie liée au métier,

s'oppose traditionnellement la méfiance de la compagnie¹⁸¹. Les salariés, soumis à une hiérarchie militarisée et à de nombreux règlements, trouvent ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour arbitrer continuellement entre la sécurité et le respect des horaires. La garantie de l'emploi apportée par le statut du personnel, permet de légitimer le refus d'un salarié de faire des impasses sur la sécurité des passagers au nom de la rentabilité.

Au-delà de cet aspect du travail, c'est le sens analogue donné à l'acte quotidien qui fait la toile de fond d'un travail différent. Le sourire commercial de l'hôtesse de l'air recouvre en fait la volonté de sécuriser le passager, qui fait partie de la responsabilité de toute l'équipe présente dans l'avion. Le pilote prend la responsabilité finale de la sécurité du vol mais doit aussi faire confiance au travail des mécaniciens au sol. Le masticateur qui se glisse dans les 50 centimètres de l'aile à la recherche des fuites, vérifie aussi l'état de tout ce qu'il voit. L'assistant de piste qui fait la dernière vérification avant le départ fait de même. L'attention collective veille sur le travail de chacun dans le cadre d'une confiance réciproque.

La sécurité des avions concerne tous les métiers, de même que la tension collective, sur les traces des pionniers de l'Aéropostale, pour assurer le départ à toute heure et par tous les temps. Le statut, par l'apport de la légitimité de l'État, a pour effet de maintenir l'unité de l'entreprise¹⁸². C'est cet intérêt collectif qui a pu prendre pour beaucoup de salariés l'aspect de l'identification d'Air France au pavillon national.

Un employeur privé peut-il donner un sens identique et accepter de payer le prix d'un tel travail ? Derrière la remise en cause du statut, la renégociation des acquis sociaux et salariaux ouvre la voie à des tensions et des contradictions telles qu'au nom de la rentabilité, elles entraîneront, comme dans d'autres pays, un accroissement des conflits d'organisations et conséquemment des risques pour les passagers. Autonomie, contrôle du travail, contrôle de sa valeur, sens d'un engagement au service du passager, disponibilité quelle que soit l'heure ou les intempéries, représentation du pavillon national, autant d'éléments imbriqués dans l'histoire et dans le quotidien qui forment un écheveau difficile à dissocier. Autant d'éléments inclus, aux yeux des salariés, dans leur travail pour la collectivité, et reconnus par le statut.

Supprimer, par la privatisation, les garanties existantes sur la sécurité de l'emploi pour placer la rentabilité comme critère principal des choix commerciaux, économiques et sociaux, voire techniques, semble contraire à la démarche générale sur laquelle s'est bâti le compromis collectif des salariés et des entreprises du transport aérien : un compromis de société et pas seulement un accord d'entreprise ou un accord corporatiste. Un service public, même marchand, repose sur d'autres valeurs qu'un service privé : une autre conception du travail et de son prix, une autre conception de la coopération et de la sécurité liant les intérêts des travailleurs et ceux des usagers. C'est tout cela qu'on cherche à enterrer...

C'est le statut du personnel qui résoud la tension entre, d'une part, un fort écart social au sein des personnels et, d'autre part, un but et un travail communs. Ces grandes différences de statut social et de niveau salarial ont certes été cachées par l'avènement de la politique de sous-traitance, conduisant vers des filiales ou des sous-traitants les métiers les moins qualifiés de l'entreprise.

II.5-4 – La privatisation : fin d'un processus de démantèlement

Plutôt que de privatisation, il faut parler de processus de privatisation. Au-delà des évolutions idéologiques dans les orientations d'Air France, celui-ci s'est engagé avec

¹⁸¹ Cf. Bibliographie; Barnier et Rozenblatt, 1996.

¹⁸² Cf. bibliographie ; Mériaux.

l'ouverture du capital décidé par le ministre des transports, Jean-Claude Gayssot, en 1998, sous le vocable de « respiration ». Il s'est agi en fait d'une nouvelle étape dans la mise sous pression des salariés qui préfigurait la perte de contrôle par l'Etat, ses parts devant passer bientôt autour de 20%.

Ce sont tous les éléments différenciant Air France du fonctionnement commun des entreprises privées, qui sont les uns après les autres transformés :

- La Caisse « Activité Entraide et Secours », gérée par le Comité central d'entreprise (CCE) à partir d'une cotisation patronale de 1%, a été transformée en Mutuelle, adhérente à la Fédération nationale des mutuelles françaises, et voit peu à peu sa cotisation augmenter ;
- La Caisse de retraite d'Air France, régime spécial de la Sécurité Sociale, a été versée dans le régime commun des retraites complémentaires AGIRC et ARRCO le 1^{er} janvier 1993, avant même les « décrets Balladur » de juillet 1993 ;
- La grille des classifications, issue des grilles Parodi¹⁸³ de 1945 et élément unifiant du statut du personnel, a été transformée en 1994 en une grille presque conforme à celle de la Convention collective ;
- Le rôle du CCE, comme lien unifiant le personnel et symbole social de solidarité et de l'égalité dans le travail, est lui aussi remis en cause à la suite d'une offensive des personnels navigants (du moins les dirigeants des syndicats des pilotes), qui demandent que le Comité d'entreprise des navigants reçoive des contributions financières en proportion de leur cotisation évidemment plus forte que celle des personnels au sol.

Un demi-siècle de construction d'une compagnie aérienne, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ont montré l'efficacité d'une entreprise structurée autour de valeurs communes symbolisées par l'Etat, assurant la continuité historique de cette construction. C'est avec cette histoire que le processus de privatisation entend rompre, amenant un autre type d'efficacité qui se mesure au bénéfice distribué aux actionnaires. Ceci passe pour ces derniers par la séparation des secteurs rentables des non rentables, par la pression accrue sur les salariés, par une nouvelle définition des priorités.

C'est pourquoi il est nécessaire de revenir à la fois sur les finalités de l'entreprise et sur son fonctionnement en lien avec l'Etat. C'est finalement la place de l'Etat dans l'ensemble de l'économie qu'il faut aussi questionner. La redéfinition de la mission de service public du transport aérien est une nécessité, car si l'entreprise s'est construite autour du développement économique de la Nation et de son expansion mondiale, elle a aussi fait naître, en même temps, de nouveaux besoins sociaux.

Il s'agit notamment du lien social pour tous ceux qui travaillent loin de leur pays, d'abord au sein de l'ancienne aire coloniale française (où les intérêts économiques étaient évidemment très présents), lien qui a d'ailleurs permis d'asseoir financièrement le développement économique d'Air France, bien plus que les lignes prestigieuses d'Amérique du Nord. Cette question est d'ailleurs toujours d'actualité concernant l'ouverture des lignes vers le Maghreb, où le retrait d'Air France de l'Algérie, puis la fin d'Air Lib, ont laissé les immigrés Nord-Africains sans réseau de transport disponible. Mais c'est aussi l'exigence de ramener les prix sur ces lignes (Afrique, Maghreb) à un niveau accessible, alors qu'aujourd'hui un billet Paris-Bamako coûte deux fois plus cher qu'un billet Paris-New York !

¹⁸³ Alexandre Parodi était ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale du gouvernement provisoire de 1945.

Il s'agit aussi de mettre à disposition des citoyens un système de transport aérien garantissant leur sécurité, ce que les choix financiers des actionnaires ne sauraient tenir toujours comme une valeur primordiale, sinon sous l'angle des primes (très élevées) à payer en cas d'accident. Les filialisations des activités de maintenance et d'assistance en piste précarisent les salariés et ne leur permettent plus de se faire entendre. Par exemple, le nombre de chocs d'avion sur les pistes non signalés par leurs auteurs, qui craignent pour leur emploi, s'accroît et oblige à toujours plus de contrôles.

Il s'agit également du développement des régions, tant il est vrai que le capitalisme s'accompagne de la concentration autour des très grands centres urbains. Les lignes de la province vers les capitales étrangères (Londres, Francfort ou même New York) sont des nécessités pour l'implantation d'un tissu industriel en province.

Enfin, la privatisation d'Air France affronte un personnel à haut niveau de combativité qui, de même que celui d'autres grandes entreprises publiques, a su construire un véritable rapport de force à travers un « travailleur collectif ». Un collectif capable de résister : « *Ils ont besoin de casser les secteurs qui sont les symboles de résistance et de conquête des travailleurs contre les possédants !* »¹⁸⁴

Pour conclure, donnons à la parole au ministre chargé des Transports en 2003, Gilles de Robien : « *Le personnel a tort de s'inquiéter, la précédente ouverture du capital a été bonne pour la compagnie comme pour le personnel* »¹⁸⁵ ...!

¹⁸⁴ Association « Résistance électrique et gazière » : *A propos de la privatisation d'EDF-GDF* ; in *Attac-Grains de sable* ; 9 août 2002.

¹⁸⁵ Interview dans *Le journal du dimanche*, 5 novembre 2002.

Conclusion

« Vous ne me direz pas que j'estime trop le temps présent ; et si pourtant je n'en désespère pas, ce n'est qu'en raison de sa propre situation désespérée, qui me remplit d'espoir. »

Karl Marx (lettre à Arnold Ruge ; mai 1843)

Le processus de libéralisation-démantèlement-privatisation, en France, n'est pas un accident de l'Histoire. Il s'inscrit dans la démarche propre aux détenteurs de capital : élargir, sans limite, les marchés accessibles aux entreprises privées ou plus exactement aux propriétaires des plus grandes d'entre elles. C'est dans ce cadre général qui le caractérise que le capitalisme, confronté à une baisse importante de la rentabilité du capital à la fin des années 1960 et au début des années 1970, a pris le tournant néo-libéral – manière particulièrement violente de tenter de rétablir ses profits – qui nous a conduits à la situation dans laquelle nous sommes maintenant.

Les conditions qui découlent de ce stade du capitalisme ont bien entendu connu leur déclin en France, où les principes dont s'inspire le gouvernement dans ses « réformes », en cours ou prévues, s'inscrivent dans la continuité de pensée des « élites » française depuis maintenant deux décennies : le « marché » est le meilleur régulateur économique, alors que la régulation publique perturbe ce processus automatique d'équilibre ! Les « sensibilités » de telles ou telles équipes au pouvoir peuvent infléchir à la marge, mais ne modifient pas cette trajectoire. Sans doute, les actuelles stigmatisations de « la France du déclin », de la France qui a « abandonné le travail » comme valeur salvatrice, de la France de l'« Etat-prédateur », sont-elles si caricaturales qu'elles choquent beaucoup de gens. Elles s'inscrivent pourtant dans un paysage mental – une « hégémonie culturelle », comme le disait Antonio Gramsci – auquel de nombreux acteurs politico-médiatiques apportent leur touche, rendant par là plus difficile, mais d'autant plus indispensable, le travail de reconstruction de la pensée.

Après la re-privatisation des secteurs nationalisés en 1981-82, puis celle des secteurs financiers et industriels nationalisés en 1945-46, l'ampleur de la crise de valorisation du capital conduit ses détenteurs à exiger qu'on leur livre maintenant l'ensemble des secteurs potentiellement rentables de l'économie encore aux mains des entreprises publiques historiques, en s'appuyant dans la plupart des cas sur la complicité empressée de leurs dirigeants. *C'est ainsi au « dernier carré », mais surtout au cœur même du service public que le capital mondialisé s'attaque à présent*, à travers EDF-GDF et bientôt la SNCF, puis les hôpitaux, l'école, la protection sociale, ... On sait que l'un des instruments privilégiés pour cette offensive sur les services publics est le projet d'AGCS (Accord général sur le commerce des services), en cours de négociation dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les détenteurs de capitaux privés, en effet, entendent bien accrocher à leur tableau de chasse la totalité d'un secteur qui, tous services inclus, représente environ 70% du PIB dans l'Union européenne à quinze !

Le mouvement alter-mondialiste participe à la prise de conscience du processus mortifère dans lequel nous sommes entraînés et de la nécessité de l'inverser. La tâche est rude ; jamais dans l'Histoire les détenteurs du pouvoir, en tout premier lieu celui de l'argent, n'ont cédé quoi que ce soit de leur plein gré. C'est par la force, celle des idées et celle des luttes sociales, qu'il faut leur imposer la volonté de l'immense majorité de l'humanité.

Le combat de ceux qui montrent « qu'un autre monde est possible » n'est pas sans perspective, comme en témoignent les succès des oppositions à l'ordre néo-libéral de ces dernières années. Les plaidoiries en défense auxquelles sont contraints les thuriféraires patentés du capitalisme, la hâte même que les « élites » déploient dans leurs exigences de privilèges toujours accrus sont aussi, entre autres, autant de signes encourageants. L'échec du sommet de Cancun, qui n'a certes pas correspondu à une prise de pouvoir par les peuples du monde, n'a surpris que les arrogants, habituels mais aveugles.

Si les bienfaits du « tout-libéralisation » convainquent de moins en moins de monde, il reste à montrer aux citoyens qu'il existe des alternatives possibles. Le travail est immense, les dossiers à ouvrir ou à approfondir sont nombreux et ne pouvaient être abordés dans le cadre du présent constat qui, on l'aura bien compris, ne constitue pas le dernier mot d'Attac sur le sujet du secteur public et des services publics ! La poursuite de ce travail, par l'élaboration de propositions concrètes s'appuyant sur la critique de l'existant qui vient d'être faite, est indispensable. On peut d'ores et déjà poser quelques bases et thèmes de réflexion qui en découlent directement.

Tout d'abord, il ne saurait être question de se replier sur une attitude défensive à l'égard du modèle des services publics issu des nationalisations de 1945. Ce dernier, ou pire encore celui que l'on appelle toujours « service public » mais qui relève d'une gestion comparable à celle d'une quelconque entité capitaliste, n'est pas celui qui servira les citoyens et réduira les inégalités entre eux. Il importe donc de proposer des innovations audacieuses, dont l'une des plus importantes consistera à permettre d'impliquer, dans la problématique du secteur et des services publics, non pas des usagers et encore moins des « clients », comme on prétend le faire maintenant, mais des citoyens et des habitants ; ce sont eux qui auront à définir leurs besoins et la manière dont ils devront être satisfaits.

Cette réflexion renvoie à un vaste ensemble de questions liées à la mise en œuvre d'une réelle démocratie : Quelle attitude avoir vis-à-vis de la construction européenne réellement existante ? Quel rôle pour l'Etat et pour les collectivités locales ? Quel contrôle et quelle régulation du secteur public ? Quelles garanties sociales pour les personnels ? Quelle gestion (quelle « gouvernance » dit-on aujourd'hui) pour le secteur public ? Comment en finir avec l'outrecuidante prétention d'une élite technocratique issue des « grands corps » à systématiquement préempter la « bonne décision » sur l'intérêt général en interdisant tout débat public contradictoire ? Et, bien sûr, quels financements pour les services publics ?

A cet égard, la notion de prix et son usage devront être traités. L'insistance des libéraux sur la nécessité de rechercher en permanence le plus bas prix pour capter le maximum de « clients » est détestable en ce qu'elle occulte l'ensemble du processus économique pour privilégier l'approche marchande, qui prive les citoyens de toute possibilité d'arbitrage sur la question centrale de la répartition de la valeur ajoutée par leur travail.

Dans ce même registre, nous n'avons fait qu'effleurer ici un sujet de première importance, celui de la rente, c'est-à-dire du contrôle public de son utilisation, et son corollaire, les externalités négatives. Si la rente est l'appropriation indue d'une plus-value liée à un monopole de fait ou de droit, on imagine combien la privatisation d'une part du secteur public va favoriser cette tendance. La firme états-unienne Microsoft est emblématique d'un phénomène de rente, en montrant comment une compagnie privée s'approprie le savoir public pour imposer ses produits au monde entier !

On le voit, les questions sont nombreuses et le travail ne manquera pas pour *prolonger la présente critique par des propositions sur lesquelles Attac est très attendue.*

En ce qui concerne en particulier les externalités négatives et les risques associés, *la période que nous vivons est marquée par des choix écologiques majeurs.*

Une bonne illustration en est fournie par la question de savoir s'il convient de lancer un nouveau programme de réacteur nucléaire – EPR ou autre filière – ou s'il ne serait pas préférable de préparer une sortie *progressive* du nucléaire, à l'horizon de la fin de vie des centrales actuellement en fonctionnement, soit environ 25 ans¹⁸⁶.

De tels choix impliquent souvent des secteurs qui, pour l'instant, relèvent encore de la propriété publique. C'est le cas dans l'exemple qui vient d'être cité mais aussi, entre autres, dans celui de l'avenir du transport ferroviaire de fret et, plus généralement, du report du transport routier vers des modes beaucoup moins nuisants. Certes, ce caractère public ne garantit pas en soi – on le voit chaque jour – un fonctionnement parfait du système, au profit de tous et dans une optique intergénérationnelle. Tout comme celle de la rente, la question des externalités négatives résultant des activités économiques se pose en effet quel que soit le régime de propriété, comme l'ont appris dans leur chair les habitants de l'ex-URSS, où des régions entières ont été saccagées par des activités placées sous le contrôle de l'Etat, qu'elles fussent militaires, industrielles, énergétiques ou agricoles.

La simple observation du monde actuel nous prouve cependant que *remettre à des intérêts privés des secteurs dont l'activité (ou la disparition) présente des conséquences environnementales potentiellement considérables, pour nous et les générations qui nous suivront, constituerait une pure folie* ; ce serait soumettre encore plus le contrôle écologique de notre planète à la loi des rendements financiers à court terme.

Dans le cadre de la mission d'éducation populaire qu'elle s'est donnée, Attac s'efforce, par une action permanente de dévoilement, d'explicitier la cohérence de tous les mouvements de contestation en cours aux plans local, national et mondial. Cette démarche conduit à relier la mondialisation néo-libérale à la logique intrinsèque du capitalisme et à la crise – peut-être fatale – qu'il traverse. C'est à cette tâche que le présent document a tenté de contribuer, non pour le plaisir intellectuel mais pour fournir une « boussole » en vue de la construction des rassemblements dans l'action pratique qui doit suivre.

Car il s'agit en définitive de permettre la prise en mains de la politique par les citoyens : c'est le seul moyen que nous ayons pour organiser différemment notre monde.

¹⁸⁶ Rappelons qu'en Europe, l'Italie, la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne et, plus récemment, la Belgique (dont l'électricité est à 60% d'origine nucléaire) ont décidé de « sortir du nucléaire », le plus souvent après un débat public très approfondi ; par ailleurs, le Danemark, la Grèce, le Portugal, l'Irlande et le Luxembourg ne produisent pas d'électricité nucléaire : 11 pays de l'Union sur les 15 actuels, et pas forcément les plus petits, seront donc exempts de centrale nucléaire en activité d'ici 25 ans. On ne voit donc pas au nom de quelle fatalité, autre que celle qui résulte de *la confiscation du débat public par une puissante féodalité techno-scientifique* – en l'espèce, le « corps des Mines » –, il serait interdit chez nous de demander aux citoyens ce qu'ils pensent de la question.

Bibliographie succincte

(Les notes de bas de page indiquent par ailleurs d'autres publications de référence)

Frédéric Autier et Georges Trepo : *Air France, des années héroïques à la refondation* ; Vuibert ; Paris ; 2001.

Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF) : *Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire* ; La documentation française ; Paris ; 2002.

Valérie Barca : *Mutations réglementaires, formes de concurrence et rapport salarial : le cas des transports aériens* ; thèse de doctorat ; décembre 1993.

Louis-Marie Barnier et Patrick Rozenblatt : *Ceux qui croyaient au ciel. Enjeux et conflits à Air France* ; Coll. Le Présent Avenir ; Syllepse ; Paris ; 1996.

Fondation Copernic ; site ; <http://www.fondation-copernic.org/indexg.htm>

J.-C. Debeir, J.-P. Deléage, D. Hémerly : *Les servitudes de la puissance, une histoire de l'énergie* ; Flammarion ; Paris ; 1986.

Hélène Florence-Alexandre et Georges Ribeill : *Le personnel des compagnies aériennes* ; Mission de la recherche du ministère chargé des Transports ; 1982.

Heutey : *Air France, entreprise nationale de transports aériens* ; La documentation française ; Paris ; 1971.

John Maynard Keynes : *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) ; Payot ; Paris ; 1942 (réimprimé depuis) pour la traduction française.

Olivier Meriaux : *La négociation sociale dans les entreprises à statut : les cas d'EDF et d'Air France* ; Revue de l'IRES n°32 ; p. 145-179 ; janvier 2000.

Pierre Péan : *Les émirs de la République* ; Seuil ; Paris ; 1982.

Pierre Péan : *Affaires africaines* ; Fayard ; Paris ; 1982.

Pierre Péan : *L'homme de l'ombre* ; Fayard ; Paris ; 1990.

Louis Puiseux : *La Babel nucléaire* ; Galilée ; Paris ; 1977.

Georges Ribeill : *Les cheminots* ; La découverte ; Paris ; 1984.

Joseph E. Stiglitz : *La grande désillusion* ; Fayard ; Paris ; 2002.

Joseph E. Stiglitz : *Quand le capitalisme perd la tête* ; Fayard ; Paris ; 2003.