

# Services publics : l'atout « entreprises publiques »

Yves Dimicoli

**M**algré les désastres sociaux et écologiques engendrés au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, au Brésil et, même, en Espagne – sans parler des pays les plus pauvres où elles ont fait florès – les privatisations continuent de gagner du terrain de partout dans le monde.

C'est vrai notamment en Europe où les expériences social-libérales, qui de partout débouchent sur la poussée de droites populistes et fascistes, leur ont donné une nouvelle vigueur dans les années quatre-vingt-dix.

En fait, faute encore d'alternative construite et rassembleuse aux réponses que prétendent apporter les privatisateurs face aux défis de coopération, de financement et de gestion nouvelle engendrés, pour les secteurs publics en crise, par la révolution technologique informationnelle, le processus de privatisation continue de se développer, la protestation ne suffisant pas, seule, à le stopper.

## Privatisations : une idéologie et une méthode

Une idéologie de combat a été mise en place contre le secteur public. Elle pose comme préalable que ce dernier est à priori irréformable et définitivement moins efficace que le secteur privé.

Simultanément, tout ce qui est public est taxé d'archaïsme, la modernité exigeant, nous assure-t-on, que l'entreprise soit à capitaux privés, que sa gestion soit guidée par la recherche de la rentabilité financière et que son financement soit assuré par le marché financier.

Une méthode de la privatisation a été, en quelque sorte, codifiée, au fil du temps, pour arriver à surmonter les résistances, particulièrement fortes quant elles concernent les entreprises publiques offrant des ser-



C'est au sommet de Barcelone qu'a été décidé un bond en avant dans la déréglementation

vices publics de réseau (électricité, gaz, transports ferroviaires...).

L'OCDE a présenté récemment dans sa revue économique les quatre arguments de cette méthode (1).

Il s'agit, d'abord, d'isoler « *les secteurs non concurrentiels des activités de l'entreprise* » à privatiser. Puis, on expose à la concurrence « *les secteurs concurrentiels* ». Autrement dit, on démantèle l'entreprise publique en secteurs rentables, qu'on cède au privé, et en secteurs non rentables qu'on garde dans le giron de l'Etat, accentuant ainsi l'inefficacité relative des unités étatisées et, donc, leur charge pour la collectivité.

Dans un troisième temps, affirme candidement l'OCDE, il s'agit de donner au « *régulateur* » le pouvoir et les moyens de « *stimuler l'efficacité (...)* contrôler le pouvoir de marché (...) veiller à la qualité des produits offerts par les entreprises privatisées ».

En réalité, le régulateur s'attache à faire perdre de son « *pouvoir de marché* » à l'ancienne entreprise publique en favorisant systématiquement l'entrée sur son marché domestique de nouveaux acteurs susceptibles de la concurrencer.

Enfin, dans une dernière étape, précise l'OCDE, on s'attache « *à ce que la régulation du marché soit compatible avec l'objectif d'un cadre du gouvernement d'entreprise aussi efficace que possible* », c'est-à-dire, en réalité, conforme aux seules exigences de rentabilité financière.

C'est donc, fondamentalement, sur le terrain de l'efficacité et de son unique mesure par la rentabilité financière qu'avance le défi de la privatisation.

Certes un certain nombre d'échecs retentissants permettent de commencer à contredire en pratique cette prétention.

Ainsi, dans les services publics de réseaux comme l'électricité, par exemple, un dogme des privatiseurs consiste à prétendre que la séparation entre production et transport, en facilitant l'arrivée de nouveaux producteurs sur le marché domestique de l'opérateur historique, favoriserait une baisse des prix grâce à l'intensification de la concurrence.

En réalité, comme le révèle l'expérience britannique analysée par l'OCDE, « *la privatisation de producteurs appartenant de longue date au secteur public pourrait aussi bien provoquer un renchérissement des prix à court terme* ».

De fait, la privatisation de l'ancienne entreprise publique (C.E.G.B) au Royaume-Uni et sa scission en trois entreprises privées en position de force sur le marché a fait basculer de la situation d'un monopole public à celle d'un oligopole privé.

Au total, conclut l'OCDE, deux enseignements importants ressortent de la réforme britannique du secteur de l'électricité.

D'abord, les « *clients industriels* » bénéficient « *de façon disproportionnée* » de la réforme. Autrement dit, les baisses tarifaires sont monopolisées par les plus grandes entreprises consommatrices d'électricité. Cela, on s'en doute, accroît leurs profits largement réutilisés, alors, en opération et placements financiers.

Simultanément, ajoute l'OCDE, « *la discrimination des prix persiste* », au détriment, particulièrement, des ménages, mais aussi des T.P.E. (très petites entreprises), les uns et les autres ayant, en quelque sorte, à supporter la charge d'une compensation des baisses tarifaires accordées aux plus grands groupes consommateurs d'énergie. Sans parler du creusement des discriminations territoriales.

Bref, l'ensemble de l'opération de privatisation du secteur de l'électricité au Royaume-Uni a bénéficié avant tout à des grands groupes privés et à leur accumulation de profits financiers, sur le dos des salariés, des populations et des Etats.

### Le service public contre l'entreprise publique ?

Sans doute, les dirigeants européens au récent sommet de Barcelone avaient-ils décidé de passer par-dessus ces enseignements, sans parler de celui, beaucoup plus tragique, de la privatisation du transport ferroviaire

au Royaume-Uni, ou celui de la crise californienne de l'électricité.

C'est à ce sommet européen, en effet, qu'a été décidé un bond en avant dans la déréglementation des marchés de l'électricité et du gaz.

Il s'agit notamment, précise le texte des conclusions contresignées, pour la France, par MM. Chirac et Jospin, d'instituer « *le libre choix des fournisseurs par tous les consommateurs européens autres que les ménages à partir de 2004 pour l'électricité et le gaz* ». Il est même précisé que « *cela représentera au moins 60% de la totalité du marché* ». En réalité, cela représentera un peu plus de 65% pour l'électricité en France.

Il en résultera alors nécessairement une concurrence très accrue. La question d'alliances internationales va donc se poser avec beaucoup plus de force dans cette guerre économique qui se profile.

Cela devrait d'autant plus concerner EDF que, jusqu'ici, l'entreprise publique française, tout en disposant des protections nationales liées à son statut de monopole en France, n'a pas hésité à développer des stratégies de conquête très agressives en Europe et dans le monde, comme l'eut fait une multinationale privée.

Alors que EDF ne comptait, en 1997, que 17 filiales internationales, elle en comptait 37 trois ans plus tard, n'hésitant pas à dépenser près de 5,5 milliards d'Euros (35,1 milliards de francs) en 2000 pour racheter des entreprises étrangères.

Cette politique d'acquisition fébrile, encouragée par le gouvernement Jospin, a conduit, entre autres, à ce que les intérêts versés par EDF sur ses dettes financières soient passés de 1,16 milliard d'Euros (7,6 milliards de francs) en 1999 à 1,42 milliard d'Euros (9,3 milliards de francs) en 2000 (+22%).

De partout en Europe, les Etats et les intérêts financiers où cette stratégie de conquête a frappé (notamment en Italie) exigent la réciproque sur le marché domestique français.

L'ouverture de ce dernier, sous la pression de Bruxelles, et l'inquiétude engendrée dans les pays où EDF a racheté placent d'autant plus ses dirigeants sur la défensive que sa croissance externe débridée a envenimé les exigences de rentabilité financières de l'intérieur même de sa gestion. D'où l'appel à l'ouverture du capital privé qui ne ferait qu'accen-

tuer l'obsession de rendement contre le service public.

Mais toutes les entreprises publiques, offrant un service public de réseau sont concernées. Et on sait, par exemple, les résultats pour France-Télécom en matière d'endettement financier avec, en perspective, l'appel, à nouveau, aux capitaux privés et le passage de la part de l'Etat sous les 50%.

Toute la méthode des autorités européennes pour arriver à faire entrer ce type d'entreprise publique dans un processus de privatisation vise, précisément, à couper le service public de l'entreprise publique.

La partie du traité de Rome consacrée aux services publics tient à réaffirmer en préalable le principe fondamental de la concurrence. Puis elle mentionne les « *services d'intérêt économique général* » sous la forme de « *l'accomplissement d'une mission particulière qui leur a été impartie* » (2), autorisant les Etats nationaux à définir, avec une relative autonomie, le champ de leurs services publics.

Le Traité de Rome accorde en effet aux Etats nationaux la liberté de définir « *ex ante* » ce qui doit être retiré du champ de la concurrence et ce qui relèvera, en fait, du choix de société et de la souveraineté politique de chaque ensemble national.

L'article 16 du Traité d'Amsterdam parle, lui, des services d'intérêt économique général eu égard à « *la place qu'ils occupent 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...* ».

De leur côté, les directives qui se chargent de l'application des règles des traités européens traitent des services publics par leur définition sectorielle et l'offre spécifique de prestations qu'ils ont en charge (électricité, gaz, transports de marchandises, transports aériens, télécommunications, postes...)

Ces directives reconnaissent une obligation de « *service universel* ». Celle-ci fixe, en dernier ressort, l'obligation de service public minimale que doit respecter le secteur désormais en concurrence (3).

Au total, dans la pratique du mouvement de déréglementation-réglementation des autorités européennes, le service public est étroitement cantonné. Il est conçu comme un "à-part", une exception aux règles générales de

la concurrence et de la maximisation de la rentabilité. Et cet "à-part" doit être défini par l'Etat et par lui seulement.

Ainsi conçu, le service public, coupé de l'entreprise publique, pourra alors faire l'objet de concessions aux entreprises privées ; celles-ci ayant alors seulement à respecter un cahier des charges rappelant les missions d'égalité de traitement, d'égalité d'accès et de qualité attendues d'un service public.

Cela permettra simultanément d'engager l'entreprise publique dans le processus de privatisation. Il pourra alors être déployé en prétendant répondre aux besoins formidables de coopérations nouvelles au plan mondial, européen et national, ainsi qu'aux importants besoins de financement nouveaux, comme aux besoins de gestion non bureaucratique efficace et d'implication des salariés et des usagers-clients.

C'est donc une offensive très structurée contre l'entreprise publique qui est conduite, au nom de l'efficacité et de la modernité et, désormais, au nom-même de la défense du service public.

Il est remarquable, d'ailleurs, que L. Jospin, dans son programme pour l'élection présidentielle, se soit engagé à proposer « l'adoption d'une directive européenne qui fixera un cadre juridique permettant de consolider, sous la responsabilité des Etats, le rôle des services publics en Europe ». Et cela dans le même temps où le principal inspirateur de ce programme, Dominique Strauss-Kahn, se déclarait partisan de l'ouverture du capital d'EDF.

Tout cela d'ailleurs faisait écho aux conclusions du sommet de Barcelone qui, tout en décidant de faire un bond dans la déréglementation des marchés de l'électricité et du gaz, ont mandaté la commission européenne pour « poursuivre son examen en vue de consolider, dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général » et de présenter à cet effet un rapport fin 2002.

#### Transformer les entreprises et services publics

Le service public coupé de l'entreprise publique conduit en fait aux concessions de service public à des entreprises privées, ou privatisées, avec un cahier des charges à respecter prétendant répondre aux besoins de la société.

Cependant, l'entreprise publique c'est bien plus qu'un cahier des charges à respecter. C'est aussi, en effet, la visée d'un autre but que la rentabilité financière : la visée de l'intérêt social (emploi, formation, croissance, lutte contre les inégalités et réponse aux besoins, développement territorial, coopérations internationales...) qui appelle des critères d'efficacité sociale et des droits nouveaux pour la gestion de l'offre, alternatifs à ceux de la rentabilité financière. Cela concerne particulièrement la maximisation de la valeur ajoutée disponible pour les

salariés et les populations et, donc, la promotion de l'emploi et sa sécurisation avec la formation, au lieu de l'insécurité sociale portée par les privatisations et l'appel aux marchés financiers.

D'ailleurs, l'idée de « cahier des charges », elle-même, est très trompeuse. D'un côté, en effet, il y a les charges engendrées par les missions de service public à respecter, tandis que, d'un autre côté, il faut gérer pour maximiser la rentabilité financière de l'entreprise ayant à assurer ces missions.

Cela est, en fait, très contradictoire et, au total, les missions de service public se transforment toujours en peau de chagrin.

Il faut donc beaucoup plus qu'un simple cahier des charges : des critères de gestion d'efficacité sociale permettant à l'entreprise publique d'apporter à toute la société. Ce faisant, la mission de service public serait assurée, à chaque fois, dans le cadre d'une gestion cohérente tournée vers l'apport à toute la société au lieu de la « création de valeur » pour les seuls actionnaires.

Et cela appelle, justement, une transformation des entreprises publiques en termes de financements, de coopération internationale, comme de droits et de pouvoirs des salariés et usagers sur la gestion de ces entreprises en concertation.

En matière de financement, il est indispensable d'arriver à s'émanciper du marché financier pour pouvoir assurer de partout les missions de service public de qualité, le droit à l'emploi avec la formation tout au long de la vie, et la participation à la gestion des travailleurs.

C'est ce que pourrait permettre l'appel au système bancaire et au crédit. Il s'agirait d'impulser un nouveau crédit à moyen et long terme dont les taux d'intérêt seraient d'autant plus abaissés par bonification que les entreprises utilisatrices investiraient en créant des emplois et en faisant des efforts en matière de formation.

Une telle procédure de bonification sélective du crédit à l'investissement devrait marcher de paire avec une pénalisation des placements financiers. Elle serait, bien sûr, de portée générale et devrait être ouverte à toutes les entreprises quel que soit leur statut. Mais les entreprises publiques, auxquelles pourraient être confiées des missions particulières de



promotion et de sécurisation de l'emploi avec la formation, seraient particulièrement concernées. Cela permettrait de baisser notablement leurs charges financières.

Ces crédits nouveaux à moyen et long terme devraient pouvoir être refinancés par la Banque de France et le Système Européen de Banques Centrales, ce qui pose la nécessité d'une réorientation de la B.C.E. pour une autre utilisation de l'Euro.

Cela appellerait aussi une profonde réforme du secteur bancaire et financier, en France et en Europe. C'est dans cet esprit qu'a été avancée la proposition d'instituer, autour de l'ensemble « Caisse des dépôts-Caisses d'épargne », un pôle public financier ayant en charge une grande mission nouvelle de service public du crédit pour l'emploi et la formation. Ce pôle pourrait entraîner tout le secteur bancaire et financier, notamment sa composante mutualiste aujourd'hui si pervertie.

En matière de coopération internationale, le défi à relever face aux privatisations est d'autant plus considérable que les entreprises publiques se sont développées dans un contexte de relatif enfermement national.

Les décloisonnements formidables engendrés par la Révolution informationnelle ouvrent le risque de mises en concurrence ravageuses. Il faut donc impérativement développer des coopérations internationales très intimes pour partager autrement les coûts, les pouvoirs, les informations, contrer ainsi les tendances lourdes à la privatisation et entraîner l'Europe, puis le monde, vers une logique sociale.

D'ailleurs la très forte expansion à l'internationale d'entreprises comme

EDF revêt un caractère ambivalent. Elle peut conduire vers une logique de rentabilité financière, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais elle peut aussi servir de base pour promouvoir une logique nouvelle de coopération pour le co-développement.

Cela invite à reconsidérer toute la politique internationale d'EDF, de France-Télécom, de la SNCF, de la RATP, de la Poste etc. et de procéder à un véritable audit, pour l'efficacité sociale, avec les salariés et les usagers, de leurs réseaux de filiales étrangères et de leur gestion pour la réorienter.

Simultanément, il s'agirait de geler les directives européennes de déréglementation et d'en faire un bilan évaluatif du point de vue de l'emploi, de la croissance et de la réponse aux besoins sociaux de développement.

Il s'agirait en même temps de concevoir des accords de partenariat à long terme sans prise en capital, très circonstanciés, avec des pénalisations précises en case de non-respect.

Cela pose bien sûr la nécessité de travailler à une réorientation de toute la construction européenne avec, particulièrement, une transformation radicale de la politique monétaire de la BCE et une autre coordination des politiques budgétaires que le pacte de stabilité.

Bien sûr, tout cela requiert une autre construction institutionnelle de l'Europe visant des objectifs sociaux audacieux de promotion des services publics en coopération, avec de nouveaux financements et de nouveaux pouvoirs.

Une telle coopération européenne ne devra pas empêcher la décentralisation des décisions, mais au contraire favoriser leur prise au plus

près des populations et en respectant la variété des demandes.

Cela plaide pour une construction confédérale, dépassant les contradictions de la tentative fédérative actuelle pour les grandes multinationales avec un budget unifié imposant, sous la pression du marché financier, une uniformisation monolithique.

Au lieu de cela, le recours au crédit bancaire et à une nouvelle création monétaire commune de l'Euro permettrait de s'émanciper du marché financier pour des buts sociaux et avec une souplesse de décentralisation au contact des populations. ■

1. Revue économique de l'OCDE, numéro spécial : « réforme de la réglementation ». n° 32, 2001/1.

2. Traité de Rome, article 86 (ex-article 90).

3. R.Hugouneng et B Ventelon : « les services publics français aujourd'hui entre l'Europe et les régions ». Revue de l'OFCE, février 2002.