

<http://lipietz.net/Services-publics-vers-un-compromis-social-europeen>

Services publics : vers un compromis social européen ?

- Économiste, auteur - Politique -



Publication date: vendredi 8 août 2003

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

[2003e] "Services publics : vers un compromis social européen ?", *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1026-1027, Sept-oct. 2003

La résistance des salariés français, de leurs syndicats, d'une large partie de la population, des partis de gauche ou des mouvements de citoyens « altermondialistes » à l'ouverture réciproque de tous les marchés de services publics, dans le cadre de l'Union Européenne, doit être bien comprise. Il ne s'agit pas d'une réaction obscurantiste, et encore moins nationaliste, au changement. Il s'agit d'une crainte des effets pervers, certes parfois exagérée mais nullement infondée, alimentée par quelques exemples étrangers (ceux de la Grande Bretagne notamment). Plus profondément, il s'agit d'une résistance à la remise en cause d'un ensemble de compromis institutionnalisés, constitutifs, sinon de la « France de toujours », du moins de la France de l'Après-guerre, compromis formalisé dans ce qu'on appelle « service public à la française ». Remettre en cause ces compromis est peut-être nécessaire, encore faut-il alors bien mesurer ce qui se dénoue, et mettre en place simultanément des compromis équivalents. C'est la condition absolue pour réformer sans exclure, sans humilier, sans provoquer des résistances trop vite taxées de « corporatistes ».

Nous examinerons d'abord, essentiellement sur l'exemple de l'électricité, en quoi consistait le compromis du « service public à la française », et ses limites. Puis nous examinerons la nouvelle orthodoxie que cherche à mettre en place la Commission européenne et plus précisément la Direction de la Concurrence. Nous verrons que cette orthodoxie n'est pas non plus sans lacunes ni contradictions. De cette double discussion résulteront tout naturellement quelques conclusions, sur ce que le « service public à la française » peut apporter au fameux « modèle européen », et ce que l'Europe peut apporter à la France en termes de compromis alternatifs.

I - LE COMPROMIS MENACÉ

À entendre les opposants français à l'ouverture réciproque des marchés nationaux de services au public, elle ne serait que le prologue à leur privatisation. Celle-ci aboutirait inmanquablement à la disparition de certains de ces services jusqu'à présent rendus à toute la population (ou, du moins, ces services, notamment ceux de qualité, seraient réservés à ceux qui pourront se les payer) et à la disparition (ou du moins à l'étiollement) des entreprises qui fournissaient le matériel de ces services. Perdant la double protection du monopole et du statut quasi-public, les salariés des entreprises correspondantes se verraient imposer la « flexibilité » dont ils avaient été jusqu'ici relativement protégés. Les plus anciens seraient réduits au chômage, les nouveaux embauchés le seraient à des salaires et avec des statuts bien inférieurs à ceux de leurs pères.

Ces craintes ne sont pas infondées. Il s'agit bien du discours émanant « de l'Europe ». C'est en effet dans un même souffle qu'on y dénonce et les monopoles, et les subventions publiques, et la « rigidité » des statuts salariaux, dans les rapports de la Banque Centrale, de tel ou tel commissaire, les communiqués finaux des Conseils européens. Or, ce discours « orthodoxe », ou plutôt néo-orthodoxe (les orthodoxies changent comme la longueur des jupes) contredit de plein fouet la vieille orthodoxie qui cimentait le compromis social français de l'après guerre, variante de modèle de développement économique dominant à partir de la Reconstruction dans tous les pays de l'OCDE.

Ce modèle, que certains économistes appellent fordiste, reposait sur un « cercle vertueux » : croissance de la productivité - redistribution négociée entre partenaires sociaux et encadrée par l'État - croissance de la consommation et de l'emploi. Le « service public à la française » n'en est que la figure la plus spectaculaire, et celle qui a résisté le plus fermement aux coups de boutoir de la « nouvelle orthodoxie » néolibérale.

Le « service public à la française » cristallise en fait un double compromis.

* Symbole et contrefort d'un pacte plus général entre la société et l'État, il légitime ce dernier aux yeux de la première en offrant au public des services qui, sans l'État, n'auraient pu exister. Et ce public, c'est « tous les citoyens », selon une norme d'égalité que certains vont jusqu'à identifier à l'idée de République. L'État y apparaît d'autant plus comme « démiurge » qu'il y prolonge, dans le régime de l'après-guerre, l'esprit de mobilisation qui présida à la Reconstruction. À coup de grands plans et grands projets, s'incarnant chacun dans une Direction ministérielle et une grande entreprise publique, l'État a offert à la France l'électrification, les trains, le téléphone, etc. Mieux : l'État et ses relais ont littéralement organisé la base économique et matérielle de ces services, par un partenariat dirigiste avec de grands oligopoles privés (idéalement, deux par « plan »), devenus « champions nationaux ».

* Compromis entre salariés et directions : ces « services AU public » se présentent comme des « services DU secteur public », conférant à leurs salariés un statut presque équivalent à celui de la fonction publique, nettement plus avantageux que celui du privé, en termes de garantie d'emploi et même de salaire (du moins pour les basses catégories). Ce statut était conçu comme la contrepartie d'une mystique du « service public », et cimenté par une adhésion profonde des salariés (et de leur plus grand syndicat, la CGT alors pourtant liée au Parti Communiste) aux choix techniques des grands corps d'ingénieurs d'État qui dirigeaient ces entreprises. Mystique techniciste et productiviste donc, épousant aussi bien l'idéologie des ingénieurs que celle de l'aristocratie ouvrière.

Des animateurs de l'école du Comité d'entreprise d'EDF, à qui j'objectais : « Mais vous êtes mariés à l'électricité, pas forcément au nucléaire ! », me répondirent en souriant à peine « : Dans la cathédrale de l'électricité, le nucléaire est la Sainte Chapelle »...

*

C'est ici - dans cet hiatus de plus en plus béant entre la mission de service au public et la logique interne des entreprises publiques - qu'a commencé la délégitimation progressive des entreprises publiques. « Le public », référence ultime mais bien théorique, ne tenait pas rigueur aux salariés des services publics pour leurs avantages sociaux. On enviait les salariés de ces entreprises, on rêvait d'y caser ses fils, mais on admirait leurs qualités et leurs prouesses techniques... Mais, dans les années soixante-dix, ces « États dans l'État » démiurges furent de plus en plus contestés. Pourquoi le tout-nucléaire, le tout-TGV ? Qui l'avait décidé ? Le pacte social usagers-technostructures était miné par la contestation écologiste ou régionaliste. Toutes les erreurs (le refus du train pendulaire, le dumping contre les sources d'énergie renouvelables comme la géothermie, la crispation sur les techniques de télécommunication « en connexion » comme le Minitel contre le protocole TCP/IP de l'Internet) apparurent comme un coût trop lourd à payer au monopole public.

Par ailleurs, le pacte social cogéré dans ces seules entreprises publiques faisait de plus en plus contraste avec la brutalité croissante des rapports professionnels, même dans les grandes entreprises privées. Le personnel des entreprises publiques apparaissait comme un « club » fermé aux non-nationaux non-masculins, recourant de plus en plus à la sous-traitance vers l'enfer d'un rapport salarial « dualiste », réservant aux femmes et aux immigrés les statuts les plus fragiles, les tâches les moins valorisantes ou les plus dangereuses, les plus bas salaires.

Et pourtant, lorsqu'en 1995 le gouvernement remit en cause certains avantages de leur statut, la grande majorité des usagers soutint sans récriminer la longue grève des services publics. Le sentiment « si eux aussi craquent, alors nous sommes tous perdus » l'emporta sur la jalousie.

II - LA CRITIQUE « NÉO-ORTHODOXE » ET SES IMPASSES

C'est essentiellement sur la légitimité de plus en plus contestée des monopoles publics que l'offensive « dérégulatrice » allait porter le fer, masquant d'abord l'offensive contre ces îles de rigidité salariales dans un océan de flexibilité.

D'un point de vue théorique, le monopole est critiquable en ce qu'il permet l'imposition d'une marge bénéficiaire abusive et bride l'innovation. Imposer « un marché où la concurrence est libre », c'est donc en principe bon pour le consommateur... du moins pour les biens qui pourraient être produits de manière concurrentielle.

Mais immédiatement se pose la question : que se passe-t-il si une entreprise voit sa marge diminuer ? Elle investit moins, ou redistribue moins à ses actionnaires, ou moins à ses salariés. Ici apparaît la spécificité de la propriété publique : une entreprise appartenant à l'État lui verse presque toujours moins de dividendes qu'elle ne reçoit de subventions. Alors que le monopole est attaqué parce qu'il est « trop cher » pour le client, l'entreprise publique en situation concurrentielle se trouve aussitôt attaquée par la nouvelle orthodoxie parce qu'elle est susceptible d'être « trop peu chère pour le client » du fait des aides d'État, et donc de fausser la concurrence !

Ou alors elle paiera « trop » ses salariés. Argument de plus en plus explicite à partir des années quatre-vingt-dix : « seul le privé saura réformer le rapport salarial dans le sens de la flexibilité ». C'est assez probable, et dès lors il ne faut plus s'étonner de la résistance des salariés ! Mais plus subtilement, il faut reconnaître que la question de la marge de monopole et du statut public n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air.

a) Ce qui est sûr, c'est d'abord que l'absence d'actionnaire à rémunérer (ou un actionnaire étatique « généreux ») diminue la pression sur le partage entre investissement et croissance de la masse salariale, et donc sur le taux de marge. Dans les faits, les services publics une fois privatisés se révèlent presque toujours plus chers pour les usagers. Les contre-exemples notables, comme le téléphone, ne sont pas des exemples de bienfaits de la privatisation (qui en France n'a pas eu lieu), mais de la suppression du monopole.

b) Mais si les clients payaient une « rente » à France Telecom, celle-ci servirait à investir selon les normes d'égalité du service public. C'est-à-dire que certains clients défavorisés avaient « quand même » le téléphone, l'électricité etc. Une politique sociale et d'aménagement du territoire, une politique industrielle se finançait par ponction directe sur la moyenne des usagers, et ce n'était possible que grâce au monopole, mais aussi grâce à l'absence d'actionnaire minoritaire. Aussitôt que France Telecom s'ouvrit à l'actionariat privé, des élus locaux comme ceux de l'Ardèche, qui s'indignaient de l'absence de couverture cellulaire sur leurs département, se virent répondre par la direction de l'entreprise qu'ayant à rendre compte à des actionnaires, elle ne pourrait plus assumer des investissements non rentables !

Dès lors en effet que s'affirme l'objectif de rentabilité, la tentation de « l'écrémage » des seuls bons clients devient presque une obligation de gestionnaire, que ne peut contrecarrer qu'un rigoureux cahier de charges de « service d'intérêt général ou universel ». Mais alors, si le prix du service public est reconnu politique, pourquoi pousser à la privatisation, et en généralisant la concurrence ?

Question éminemment complexe, car la péréquation entre usagers a aussi ses défauts. Elle « mutualise les coûts externes » et n'incite pas à se mettre en situation d'un usage sobre. Elle empêche même de choisir une offre écologiquement plus propre (comme en Allemagne, où l'utilisateur peut choisir de l'électricité « sans nucléaire »). Mais il est certain que la libre concurrence est le mode de régulation qui prend le moins en compte les effets externes, territoriaux, sociaux ou environnementaux. À l'inverse, les prix franchement politiques que permet le monopole public permet théoriquement toutes les options : combiner la gratuité pour les chômeurs et les familles nombreuses et la taxation dissuasive des consommations excessives etc.

c) La question du taux de marge est portée au paroxysme quand le capital financier demande une rémunération excessive alors qu'une révolution technologique demande d'énormes investissements en capital fixe qui ne peuvent être déjà amortis qu'en situation de monopole. Cette leçon de la « vieille orthodoxie microéconomique » (qui justifia jadis la nationalisation ou du moins le monopole des « secteurs de base ») semble avoir été complètement oubliée par la nouvelle orthodoxie. Les Français ont peut-être été exagérément reconnaissants à l'État de leur avoir « offert »

le téléphone (c'est bien la concurrence qui leur a offert le portable et l'internet). Mais il est certain qu'en confiant aux entreprises de télécommunication, en situation de concurrence, la mise en place de l'UMTS (téléphonie portable de troisième génération), et en mettant aux enchères l'accès à l'espace public hertzien, la Commission et le Conseil européen ont provoqué une catastrophe économique d'ampleur continentale, rendant impossible la mise en place de ce service « au » public !

La réponse néo-orthodoxe est simple, et conforme à la vieille théorie marxiste du « capitalisme monopoliste d'État » : « Ce qui est trop cher pour être rentabilisé, gardons-le comme monopole public. (Re) nationalisons le réseau ferré et le réseau électrique, comme les routes, et laissons les électrons, les camions et les wagons circuler en libre concurrence ! » Solution qui sauvera British Rail, sauvera peut-être les télécommunications européennes, mais ne sauvera pas à coup sûr EDF et ses centrales nucléaires. Du reste, peut-on vraiment discerner la gestion des pylônes de celle des électrons qui y circulent ? N'existe-t-il pas une complicité, un orgueil du « métier » (électricien, cheminot...), qui permet la bonne coopération entre les différentes fonctions ? Il n'est peut-être pas indispensable que les salariés soient tous membres de la même entreprise, mais cela y contribue.

Conclusion

La concurrence des services publics en Europe ne se discute plus : de fait, tous les « opérateurs historiques » publics sont en concurrence, de nouveaux opérateurs sont là, et on s'aperçoit qu'en France il n'y avait jamais eu de monopole officiel de l'énergie ! Créer des monopoles européens se heurterait... à l'opposition des syndicats qui refuseraient d'abandonner leurs « acquis nationaux ». Reste donc à organiser cette concurrence en sauvegardant les mérites du double compromis à la française... et les avantages de la concurrence, telle que la vivent, depuis belle lurette, les électriciens allemands.

Du côté du service « au public », le cahier de charge de service d'intérêt général est la solution qui s'impose. Je l'ai dit au Commissaire Monti : le temps viendra où la DG Concurrence, au lieu de pourchasser les ententes illicites et les aides abusives, devra passer le gros de son temps à sanctionner les entreprises de service public ne respectant pas leurs obligations. Et je fais le pari que les entreprises non privées (publiques ou coopératives) s'en sortiront le mieux... si elles savent, d'elles-mêmes, se mettre sous le contrôle de leur public.

Quant aux « avantages sociaux » des entreprises publiques françaises, le vrai scandale est qu'elles soient seules, en France, à en bénéficier. La réponse, comme en Allemagne, viendra de conventions collectives de branches assez puissantes pour imposer dans toutes les entreprises en concurrence sur un même territoire des conditions sociales similaires.

Enfin, l'éthique du service public devra bien un jour intégrer le « respect de l'attente du public », qui n'est pas d'acheter beaucoup d'électricité, mais d'en consommer le moins possible pour économiser argent et pollution, à service de chaleur, éclairage ou moteur égal.

Une Europe « soutenable », léguant à ses enfants le moins de gaz à effet de serre et de déchets nucléaires possible, n'est-ce pas un défi magnifique pour nos ingénieurs, ouvriers et techniciens ?

PS:

Revue Politique et Parlementaire
21, rue de la Beaume
75008 Paris
Tel : 01 53 83 70 45
Fax : 01 51 83 01 70