

*Private Island*¹ : l'île privatisée

Service public britannique :

Chronique d'une mort annoncée ?

Olivier Starquit ■ Novembre 2017

Le Royaume-Uni est le pays où la politique de privatisations a été poussée le plus loin au point de faire figure de laboratoire le plus important et le plus avancé en la matière.

Cette analyse retrace deux décennies de privatisation qui ont marqué l'histoire britannique avant de se pencher sur les partenariats public-privé (PPP) et sur un cas concret : la privatisation des chemins de fer.

¹ Par analogie avec l'ouvrage de James Meek, *Private Island*, paru chez Verso

| *Welcome in the UK...*

Le Royaume-Uni est le pays où la politique de privatisations a été poussée le plus loin au point de faire figure de laboratoire le plus important et le plus avancé en la matière.

Mais qu'entend-on donc par privatisation ?

Il s'agit d'un processus de retrait de l'Etat de la production de quelques biens et services. Ce phénomène peut prendre différentes formes : la vente d'entreprises publiques, la concession ou la sous-traitance de la fourniture de biens et de services au secteur privé, la déréglementation ou la libéralisation de monopoles de droit.

Au Royaume-Uni, les formes prises par la privatisation ont été la concession au secteur privé de certains services publics (en vue de réduire les dépenses de l'Etat) et l'introduction d'une concurrence accrue entre secteurs public et privé dans le souci d'une gestion économique présentée comme plus efficace.

Un processus en plusieurs étapes

Bizarrement, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, les privatisations ont plutôt résulté d'une politique découlant d'essais et d'erreurs. En d'autres mots, la privatisation n'était pas une nécessité économique. Elle découlait uniquement de la volonté de satisfaire les intérêts des actionnaires en fractionnant l'industrie et en amenuisant le pouvoir des travailleurs via un affaiblissement de leurs organisations représentatives, les syndicats.

On le verra, les privatisations ont été effectuées par le biais d'un amalgame de fondements économiques, politiques et idéologiques. Mais elles ont aussi et surtout principalement été initialement présentées comme un moyen de limiter l'endettement du secteur public.

1979 : le début d'une nouvelle ère

Au début de l'ère Thatcher, en 1979, il est difficile de discerner un ensemble cohérent d'objectifs politiques. Le but poursuivi est de s'opposer aux multiples interventions de l'Etat et, ainsi, de contrecarrer la combativité des syndicats, à l'époque très puissants dans le secteur public. Jusqu'en 1983, les privatisations n'ont pas un caractère prioritaire. On observe en effet "seulement" des transferts partiels de propriété (l'Etat conservant un peu moins de 50% dans le capital) à hauteur de 1.440 millions de livres.

1984 : deuxième vague de privatisations

Entre 1984 et 1987, le processus prend une tout autre ampleur. 14 grandes sociétés – dont British Télécom - et un grand nombre de petites entreprises sont concernées. C'est 25% du secteur étatique et 400.000 emplois qui sont transférés au privé. 75% du parc immobilier des collectivités locales est vendu. Le tout pour un total 14 milliards de livres, soit 10 fois plus qu'entre 1979 et 1983.

Le moteur principal de ces privatisations fut l'incompatibilité entre les investissements nécessaires dans l'industrie nationalisée et les objectifs gouvernementaux en matière d'emprunt public.

Cependant, cette deuxième vague est moins improvisée et ne visait pas seulement à stimuler l'investissement dans le secteur privé mais témoignait d'une guerre culturelle autour de l'idée du capitalisme populaire.² C'est le proche conseiller de Thatcher, Sir Keith Joseph qui, impressionné par la dérégulation des télécoms aux Etats-Unis, y avait également vu un moyen de contrecarrer la puissance des syndicats.

Quel bilan au départ de Margaret Thatcher en 1990 ? 60% des propriétés publiques ont été vendues, ce sont donc 900.000 travailleurs qui ont vu leur entreprise privatisée.

1997, le retour au pouvoir du New Labour

Ce parti, issu de la mouvance progressiste, revient au pouvoir en 1997. Il a cependant opéré une mue idéologique le rendant également sensible aux sirènes du marché... En effet, dès 1995, ce parti avait fait amender la clause 4 de sa charte stipulant la propriété commune des moyens de production.

Résultat ? Le New Labour s'était par exemple engagé à mettre fin au processus de privatisation du contrôle aérien... Il n'en fera rien ! Par la suite, c'est ce même New Labour qui va militer en faveur de l'introduction des Partenariats Public – Privé (PPP) dans l'enseignement, les transports publics ou les soins de santé. Entre 2002 et 2008, les 2^{ème} et 3^{ème} gouvernements Labour continueront une poursuite agressive de développement des PPP. Cependant, la crise financière de 2008 pousse à la renationalisation de quelques banques.

Par la suite, les conservateurs – qui reviennent au pouvoir en 2010, présentent la crise financière comme une crise des dépenses publiques et en profitent pour entamer une nouvelle politique de privatisation : revente des banques, privatisation annoncée de Royal Mail ainsi que de larges secteurs de l'enseignement, du NHS (système de soins de santé), des routes...

Quels résultats ?

De nombreux problèmes ont été soulevés par ces politiques de privatisation... Les gouvernements successifs n'ont guère eu de stratégie cohérente et n'ont pas mis sur pied les mesures d'accompagnement indispensables. Parallèlement, de nombreuses cessions ont été réalisées sur base d'un prix sous-évalué (on avait déterminé un prix fixe afin de favoriser le développement de l'actionnariat populaire).

Ces politiques ont en outre été menées dans un objectif de réduction du déficit budgétaire. Or, les cessions continues d'actifs conduisent à l'assèchement du patrimoine de l'Etat. Résultat ? Au final, il faut bien trouver d'autres sources de financement du déficit budgétaire.

Enfin, contrairement à ce qu'avançaient les libéraux, on n'a pas vu de renforcement significatif de la concurrence.

² Toute cette première partie compile des données reprises dans : Ghislaine Chouraqui, "Les privatisations en Grande-Bretagne : les leçons d'une expérience", Revue française d'économie, 1989, volume4, n°2, pp.43-57.

Focus sur les partenariats public-privé

Un autre mode pernicieux d'introduction du loup privé dans la bergerie publique se fait par le biais des partenariats public-privé (PPP). Ces derniers sont souvent présentés comme l'outil par excellence permettant d'offrir des services publics de qualité sans augmenter les impôts.

Ainsi, en vertu des PPP, des services publics aussi fondamentaux que les écoles publiques, les hôpitaux, les prisons peuvent être gérés par des entreprises privées pour une durée déterminée. La cessation de gestion des services publics au profit du privé doit permettre à l'Etat d'économiser des fonds publics car les entreprises privées sont censées supporter les frais de construction des édifices publics, ainsi que leur entretien.

Une remise en cause des principes fondamentaux du service public

Le partenariat public-privé fonctionne de la manière suivante : l'Etat contracte l'achat de services de longue durée auprès du secteur privé. Ce dernier fournit le financement nécessaire et accepte, en théorie (car c'est rarement le cas), de couvrir les risques inhérents au développement du projet. En retour, il reçoit le droit d'exploiter le service : des sociétés de projet décrochent la conception, la réalisation, la maintenance et une partie de l'exploitation d'équipements publics.

Les institutions publiques sont donc configurées sur le modèle du marché avec une application mécanique de l'idée selon laquelle tout service public doit engendrer des profits. L'introduction du secteur privé dans la gestion des services publics aboutit *in fine* à la marchandisation de ces mêmes services.

Ainsi, la NHS (*National Health Service*, les soins de santé britanniques) n'a pas été privatisée mais a été réorganisée afin d'introduire plus de concurrence. Initialement financée par l'impôt, gratuite et universelle, elle a été dilapidée, vidée de l'intérieur par les réformes néolibérales depuis le début des années 90. Même idée pour l'enseignement supérieur, les universités ne sont pas privées mais elles sont fortement régulées et tenues par le gouvernement tout en devant se comporter comme des entreprises.

L'idée de pouvoir fonctionner dans une sphère autonome du marché est inconcevable et illégitime et c'est ainsi que des services universels deviennent uniquement accessibles au prix du marché. Le partenariat public-privé permet donc d'imposer les valeurs et les pratiques du secteur privé au sein du secteur public via le développement d'une bureaucratie propre au privé (audits, task forces, comités d'évaluation...). Les PPP remettent également en cause les principes fondamentaux au cœur de la mission de service public : le principe du financement public par le biais de l'impôt, de leur propriété publique et de la gratuité ou de leur accessibilité à tous.

« L'utilisation du terme partenariat public-privé apparaît comme l'appellation euphémisée d'un processus inégalitaire où, de fait, le privé se taille la part du lion en obtenant des contrats de gestion financièrement avantageux et la faculté d'imposer ses propres techniques de gestion »³.

³ Philippe Marlière, *La social-démocratie domestiquée*, Bruxelles, Aden, 2008, p. 90

Moins cher, vraiment ?

Les projets PPP sont en règle générale plus chers que le financement public pour deux raisons majeures : l'Etat réputé solvable obtient des emprunts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux consentis aux entreprises privées et ces dernières incluent dans le contrat PPP des marges de bénéfices importantes afin de rendre leur participation aux projets économiquement viables.

Quelques exemples criants de ce que le PPP induit...

Puisqu'il faut gérer les entreprises publiques comme une entreprise privée, des objectifs financiers sont fixés, les dépenses doivent être réduites, on supprime « *les médicaments contre la douleur jusqu'au simple paracétamol ; certains patients ne sont pas lavés pendant des semaines, certains patients avaient tellement soif qu'ils buvaient l'eau des vases de fleurs déplore David Cameron lors d'un discours au parlement* »⁴ et l'hôpital d'Edimbourg est confronté à des pannes récurrentes d'électricité. Les PPP ont causé la faillite d'hôpitaux et outre une atteinte au principe de continuité des services publics, c'est le patient, l'utilisateur et le contribuable qui reçoivent l'ordonnance et paie la facture. Pour les prédicateurs des PPP, les catastrophes financières, sociales, sanitaires ne seront que des infortunes, des aléas de mauvaise gestion.

En 2000, Andrew Smith, secrétaire au trésor du gouvernement Blair a annoncé au parlement qu'une étude intitulée Value for money montrait que le PPP coûtait en moyenne 20% moins cher à la collectivité : le seul problème c'est que ce rapport n'existait pas !

En 2015, la facture s'élevait en fait à 222 milliards de livres (313 milliards d'euros) pour les 720 PPP en cours en Grande Bretagne.

Mutation des services publics

Pour se maintenir, le capitalisme doit sans cesse conquérir de nouveaux territoires. Après la terre, les moyens de production industriels, voici venu le temps des services publics.

Cette mutation des services publics va se traduire par l'introduction exclusive des critères de gestion du privé au sein du secteur public : le néolibéralisme soumet la sphère politique et les politiques publiques aux seuls critères de rentabilité ou d'efficacité productive, contre tous les autres critères possibles de définition du bien commun. L'Etat est alors conçu comme une entreprise soumise à la rationalité du marché selon les principes de la gouvernance.

*« Le NPM est l'assise théorique à l'idée d'introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée. Le NPM est le cadre qui a précédé et précipité de façon implicite les PPP »*⁵.

Ceci se manifeste notamment par l'introduction de tableaux de bord et de tous les outils de management modernes dans le secteur public comme, par exemple, au sein des institutions chargées d'accueillir les demandeurs d'emploi. Et le travailleur se voit bien évidemment évalué et jaugé à l'aune du nombre de dossiers traités. La qualité de l'accueil et la complexité variable des dossiers n'entrent pas en ligne de compte⁶.

⁴ Idem, p. 33

⁵ Idem, p.28

⁶ Phénomène qui touche également le secteur de l'éducation permanente.

Cette métamorphose de l'appareil public par l'entremise des critères du privé se traduit par la culture de l'audit, la multiplication des managers au détriment des professionnels sur le terrain, la fixation d'objectifs inatteignables, l'établissement de classements dénués de toute pertinence sociale, la surveillance perpétuelle, le harcèlement moral et la prolifération impitoyable de vétilles bureaucratiques. Inutile de s'appesantir également outre mesure sur le stress et la souffrance au travail que ces mesures induisent.

Ces institutions doivent souvent signer un contrat d'administration avec l'autorité de tutelle. Mais, la plupart du temps, les moyens ne suivent pas et cette autonomisation soutenue par l'introduction dans le champ public de la logique du management engendre de nombreux dysfonctionnements.

Ce nouveau management public témoigne donc du « *remplacement du jugement, de l'éthique et du contrôle professionnels par les pratiques du management assimilées en bloc – audit, inspection, surveillance, efficacité, rentabilité – en dépit du fait que ni le rôle public ni les objectifs d'utilité publique des fonctionnaires ne peuvent être adéquatement redéfinis ou évalués en ce sens* »⁷.

Mais ces pratiques renferment également d'autres dangers latents : si, par le passé, un agent de l'Etat pouvait commencer au niveau le plus bas, glaner de l'expérience sur le terrain et passer des examens pour accéder à un niveau supérieur, la transformation des services publics en secteurs qui doivent être rendus opérationnels par des managers de haut vol, recrutés par des chasseurs de tête y a mis un terme. Et plusieurs conséquences se profilent à l'horizon :

Ces managers, prêts à intervenir hier dans le domaine des soins de santé et demain dans le secteur de l'audiovisuel, n'ont pas nécessairement la connaissance du terrain requise (et c'est la plupart du temps un euphémisme). De manière polémique, nous pourrions arguer que cela ne leur est guère nécessaire puisqu'ils ont toujours recours aux mêmes canevas et aux mêmes recettes, indépendamment de l'endroit où ils officient : il faut rationaliser et viser le profit à court terme.

Puisque le secteur public se voit contraint de singer le marché dans ses opérations internes, il doit recruter des personnes à même de mener à bien ces missions. Alors qu'auparavant, le secteur public permettait l'insertion des personnes peu qualifiées par l'emploi, cet objectif ne cadre plus avec les visées modernes : il n'y aurait plus de place pour les niveaux inférieurs dans l'appareil d'Etat.

Ce mimétisme du marché induit indubitablement et inéluctablement un brouillage de la distinction entre public et privé : les critères d'efficacité et de rentabilité, les techniques d'évaluation, s'imposent partout comme autant d'évidences indiscutables. Le sujet moral et politique se réduit à un calculateur enjoint de choisir en fonction de son intérêt propre. La pratique politique illustre cette mutation : le citoyen est invité à se prononcer comme s'il n'était qu'un consommateur qui n'entend pas donner plus qu'il ne reçoit, qui en veut pour son argent.

⁷ Stuart Hall, *Le populisme autoritaire, Puissance de la droite et impuissance de la gauche au temps du thatchérisme et du blairisme*, Paris, éditions Amsterdam, 2008, p. 188

Get on the money train⁸

Historique

La privatisation des chemins de fer britanniques a, comme les autres, eu lieu dans la précipitation, la législation est passée en force, sans aucune préparation.

En 1994, les chemins de fer britanniques étaient la risée du monde car le système était devenu totalement inefficace. Cela était dû au manque d'investissements et d'expertise : le gouvernement Thatcher n'avait aucun intérêt à investir, ce qui a créé la situation que l'on connaît avec ses nombreux accidents. Le principal problème émanait du morcellement du secteur entre un grand nombre d'entreprises et de sous-traitants, qui manquaient cruellement d'expertise et de coordination.

Rail Track, un consortium d'entreprises créé dans le cadre de la privatisation, qui détenait les voies, la signalisation, les tunnels, les ponts et les passages à niveau de 1994 à 2002, était censé pallier ces problèmes. Il a eu un grand succès sur le marché dans les premières années mais n'a apporté aucune solution structurelle, que du contraire... entraînant de nombreux accidents, y compris mortels⁹. « Suite à l'enquête relative à Hatfield, l'entreprise a dû remplacer les rails défectueux et elle a demandé des subventions au gouvernement, qui ont été partiellement reversées en dividendes aux actionnaires »¹⁰.

En 2002, proche de la banqueroute, les opérations "assumées" par l'entreprise ont été transférées à l'entreprise publique sans but lucrative Network Rail. Ce qui restait de Rail Track a été renommé RT Group plc et est resté actif jusque 2010.

Etat des lieux

Concrètement, comment cela se passe-t-il aujourd'hui ? L'Etat investit dans le matériel et le loue aux entités privées. Le service « passagers » doit être « ouvert à la concurrence ». Or, il n'y a aucune concurrence. En Ecosse par exemple, il n'y a qu'un seul opérateur principal, qui sous-traite ses services. C'est donc un monopole privé de fait.

La privatisation touche à la fois les voies et les trains... Des milliards de livres ont été dépensées pour rénover les gares, avec des centres commerciaux gigantesques à l'intérieur, mais rien n'a été fait pour rénover les infrastructures et les voies, ni pour assurer la sécurité. L'âge moyen du matériel roulant est de 40 ans !

Les travailleurs travaillent à des rythmes effrénés, dangereux pour eux-mêmes et pour les passagers. Une administration essaye de trouver des solutions pour créer des synergies entre les

⁸ Cette partie se base sur un compte-rendu de la Conférence du 25 janvier 2016 organisée par la CGSP – Cheminots, ACOD-Spoor, la CSC-Transcom, l'ACV-Transcom et Progress Lawyers Network à la Maison des Associations internationales, à Bruxelles, avec Mick WHELAN, Secrétaire général de l'ASLEF (syndicats des conducteurs de trains, 21000 membres) et Eddy DEMSY, membre du Secrétariat national du syndicat des chemins de fer RMT)

⁹ Citons Hatfield en 2000 : 4 morts et 70 blessés et Potters Bar en 2002, 7 morts et 76 blessés.

¹⁰ Julian Mischi et Valérie Solano, 'Trente-six compagnies pour une ligne de chemin de fer', Le Monde diplomatique, juin 2016, pp.6-7

fractions industrielles mais rien n'a encore été fait. De nouveaux trains ont été achetés et sont utilisés à Londres, mais tous les vieux trains sont envoyés dans les régions.

Ce manque d'investissements ne fait pas face à l'augmentation du nombre de passagers, et les trains, en nombre insuffisant, sont systématiquement bondés.

Les promesses gouvernementales annonçaient un meilleur service et une diminution des prix....
Qu'en est-il réellement ?

- Une situation chaotique... et dangereuse !

Depuis la privatisation, les investissements sont totalement pris en charge par l'Etat. Aucune société privée n'a jamais investi le moindre centime ni remboursé à l'Etat aucune aide reçue. Les investissements se font par à-coups, éparpillés, et ne sont pas ciblés dans le cadre d'un plan coordonné. Dans les régions, les sociétés privées ne subsistent que grâce aux subsides publics (à savoir 600 millions de livres par an). Et aucune mesure n'encourage l'amélioration de l'infrastructure.

Le principal problème qui découle de cette situation est le manque de sécurité !

Il existe au total environ 32 sociétés différentes au sein des chemins de fer, 123 opérateurs, 102 branches de fonds de pension pour les travailleurs.

La société *Network Rail*, moins connectée au marché, a été créée par le gouvernement, qui y a investi 30 milliards de livres pour améliorer la sécurité et l'infrastructure.

Aujourd'hui, *Network Rail* se bat pour payer une dette colossale, déjà en partie héritée de la déroute de l'entreprise *Railtrack*. Jusqu'il y a peu, le gouvernement s'en acquittait, mais cette dette est devenue trop lourde et la société frise la banqueroute. En conséquence, l'infrastructure a été privatisée et sous-traitée via une multitude de petits sous-traitants peu expérimentés, qui ont remplacé des structures globales qui maîtrisaient le terrain et le travail. On assiste à un manque cruel de qualifications et de compétences, ce qui ajoute à l'insécurité et provoque davantage d'accidents.

Ces sociétés sont ainsi obligées de rappeler des cheminots retraités pour bénéficier des compétences nécessaires au fonctionnement du chemin de fer !

Network Rail est passée par 3-4 réorganisations, et aujourd'hui sa dette colossale est utilisée comme excuse par le gouvernement pour démanteler encore plus le système ferroviaire.

Techniquement, *Network Rail* n'est plus propriété du gouvernement. Par contre, sa dette, elle, l'est bel et bien. Il est prévu de réorienter le financement des chemins de fer au niveau régional. Il se ferait en fonction des capacités et du volume de passagers, et serait forcément insuffisant.

- Vous avez dit baisse des prix ?

Les prix ont augmenté de 25 % au cours des 5 dernières années. Selon une étude réalisée sur les tarifs en vigueur, il apparaît qu'en moyenne 23 % des revenus bruts des citoyens sont consacrés aux transports. Et, à côté de cela, il n'y a pas eu d'augmentation de salaire depuis 5 ans !

Aujourd'hui, un ticket de train peut coûter jusqu'à 300 livres entre Londres et Manchester, car les entreprises n'ont aucune obligation de fournir des tarifs meilleur marché.

Il y a plus de retards de trains qu'à l'époque victorienne, et les réclamations sont tellement compliquées à introduire que les voyageurs n'y ont pas recours.

On met les titulaires de l'infrastructure en concurrence avec les opérateurs. Il y a plus d'avocats et de comptables dans les chemins de fer britanniques pour régler ces problèmes de pénalités que de travailleurs dédiés au service de base. Le matériel roulant est pris en charge par des sous-traitants : le nombre de personnes censées vérifier ce que font les autres ne cesse d'augmenter dans les entreprises privatisées.

Par ailleurs, le personnel a été fortement diminué et des distributeurs automatiques ont été mis à la place des guichets, ce qui rend le service très compliqué.

Une renationalisation ne serait possible qu'au terme de l'ensemble des franchises accordées, ce qui prendrait des années !

Question mark ?

Quel avenir, demain, pour les (ex) services publics britanniques ?

Le cas des chemins de fer est édifiant. Au point qu'il existe un consensus entre les principaux partis pour s'accorder sur l'inefficacité globale du système.

La gauche britannique semble avoir tiré les leçons du passé et renoncé aux sirènes du marché, des privatisations et des PPP. Le Labour nouvelle mouture s'est en effet engagé à tourner radicalement le dos aux politiques néo-libérales, ce qui n'est sans doute pas étranger à sa remontée dans les urnes. Il a ainsi promis de nationaliser les chemins de fer (lorsque les franchises toucheront à leur terme), l'eau, l'énergie et le Royal Mail.

Le Labour veut également retourner vers un système énergétique public décentralisé et des sociétés des eaux publiques régionales. Et les PPP doivent revenir sous contrôle de l'Etat avec une extinction et suppression progressives des contrats existants.

Si le Labour devait, dans les années qui viennent, confirmer la progression électorale qu'il a entamée au dernier scrutin et accéder au pouvoir et, surtout, s'il tient ses engagements, cela pourrait augurer d'une nouvelle ère pour les services publics après des années de stigmatisation et de déconstruction. Ainsi, la Grande-Bretagne, qui a si souvent servi d'exemple à suivre aux responsables politiques de droite dans le reste de l'Europe, pourrait devenir celle par qui s'ouvre la voie de la réhabilitation des services publics.

Sources et références

Ghislaine Chouraqui, *Les privatisations en Grande-Bretagne : les leçons d'une expérience*, *Revue française d'économie*, 1989, volume4, n°2, pp.43-57.

Nicolas de La Casinière, *Services publics à crédit*, Paris, Libertalia, 2015.

James Foreman-Peck, *How privatisation has changed Britain*, *BBC News*, 03/12/2014.

John Gray, *Private Island by James Meek - review*, *The Guardian*, 05/09/2014.

James Meek, *Private Island*, London, Verso, 2015.

Julian Mischi et Valérie Solano, *Trente-six compagnies pour une ligne de chemin de fer*, *Le Monde diplomatique*, juin 2016, pp.6-7.

Richard Seymour, *A Short History of Privatisation*, *The Guardian*, 29/03/2012.

Olivier Starquit, *L'individu privatisé, le service public pour la démocratie*, Bruxelles, Espace de libertés, 2009.