

Royaume-Uni

Quels enseignements de la privatisation du rail ?

Jacques FREYSSINET¹

En 1993, le gouvernement britannique engage la privatisation des chemins de fer qui avaient été nationalisés en 1948 sous le nom de British Rail (BR). Par sa radicalité et sa complexité, cette opération n'a d'équivalent dans aucun autre pays. Au moment où la France s'engage, de manière certes plus prudente, dans cette voie, il n'est pas sans intérêt d'examiner le bilan qui peut être tiré de cette expérience après un quart de siècle.

L'idéologie libérale a imposé, afin de briser le monopole public, le choix d'une stratégie de fragmentation qui était supposée garantir la concurrence donc l'efficacité. Elle impliquait un nouveau mode de régulation du trafic et des tarifs. Il en est résulté aussi un bouleversement du système de relations professionnelles qui a créé un défi vital pour les syndicats : ils ont dû passer d'un système unitaire avec une négociation collective nationale à une multiplicité de situations hétérogènes selon la nature et la politique de leurs nouveaux interlocuteurs. La vigueur et la permanence des luttes sociales se sont combinées avec de multiples sources

d'inefficacité pour engendrer depuis 2018 une crise du système ; elle n'a, à ce jour, pas trouvé de solution.

Une privatisation par fragmentation

BR a connu une phase pendant laquelle la logique de privatisation ne se manifestait que dans le domaine des méthodes de gestion. Si le passage à la privatisation du capital a été relativement tardif, ses modalités font la spécificité d'une expérience qui n'a pas d'équivalent dans les autres entreprises britanniques de service public.

Une privatisation du capital restée longtemps menaçante

Lors de son arrivée au pouvoir en mai 1979, l'hostilité globale de Margaret Thatcher à l'égard du secteur public résulte particulièrement dans le cas des chemins de fer, d'une part, de la lourdeur et de la permanence de leur déficit, d'autre part, de la puissance des syndicats et de leur capacité à désorganiser par des grèves le fonctionnement de l'ensemble

1. Chercheur associé à l'Ires.

de l'économie. Cependant, les premiers diagnostics excluent le recours à la privatisation du capital pour plusieurs raisons (Parker, 2012:chap. 16).

Au cours des années précédentes, les chemins de fer ont connu un profond mouvement d'innovation et de rationalisation, grâce d'abord aux changements techniques (disparition des locomotives à vapeur, automatisation des passages à niveau...), ensuite par la réduction massive de la dimension du réseau, de l'ordre d'un tiers, en fermant des lignes peu fréquentées. De ce fait, l'emploi passe de 512 000 en 1948 à 178 000 en 1979 avec des gains considérables de productivité du travail.

Ce n'est donc pas sur ce terrain que l'entreprise peut être attaquée, mais sur celui du déficit. Les gouvernements antérieurs s'étaient efforcés de clarifier la question sur la base du Transport Act de 1968 : une subvention est dès lors versée pour les dessertes jugées socialement justifiées quoique non rentables. Elle représente 27 % des recettes en 1979. Or, il semble politiquement impossible, compte tenu de l'état de l'opinion publique et de l'attitude des élus ruraux du parti conservateur, de supprimer les petites lignes non rentables. Dans ces conditions, il est difficile d'attirer l'intérêt des investisseurs privés par une privatisation du capital. Enfin, le gouvernement redoute la perspective d'une grève nationale de longue durée au moment où il veut par ailleurs démontrer sa capacité de relancer l'activité économique.

La politique choisie par Margaret Thatcher est d'exercer une pression permanente pour réduire le déficit par une amélioration de l'efficacité. Elle passe par une réduction programmée de la subvention qui s'accompagne d'injonctions aux dirigeants de BR pour qu'ils

adoptent une démarche « commerciale » (*commercialism*) :

- des objectifs de profit et de réduction des coûts sont imposés aux différentes branches d'activité, sauf à celles reconnues non rentables du fait de leur fonction sociale ;

- en 1982, l'entreprise est réorganisée en cinq secteurs qui sont définis par leurs marchés (*market-based sectors*), chacun d'entre eux ayant la responsabilité de ses résultats financiers. En 1991, une nouvelle réorganisation découpe BR en 27 centres de profit ;

- certaines activités non rentables sont supprimées (par exemple, la livraison de colis) ou vendues au secteur privé (par exemple, le réseau d'hôtels ou Sealink pour les transports maritimes) tandis que l'externalisation est préconisée pour les fonctions annexes ;

- parallèlement, l'affaiblissement de la régulation des transports routiers intensifie la concurrence qui s'exerce sur le rail, donc la pression pour y réduire les coûts et accroître la productivité.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que divers projets de privatisation du capital sont envisagés, notamment après les conflits sociaux de 1982 et 1983 (voir *infra*). La privatisation n'est toutefois mise en route que par le gouvernement de John Major après sa courte victoire aux élections d'avril 1992. Le projet est présenté la même année dans un White Paper on Rail Privatisation (Livre blanc sur la privatisation du rail). Le Railways Act (Loi sur les chemins de fer) est voté en 1993 pour être mis en œuvre à partir de 1995.

Des modalités exceptionnelles d'entrée des capitaux privés

Alors que BR était une entreprise verticalement intégrée, l'option adoptée

pour la privatisation est de fractionner les différentes fonctions ² :

- les infrastructures (voies, signalisation et gares) sont vendues à une société privée, Railtrack. De plus, à partir de BR sont constituées pour être privatisées séparément sept entreprises chargées de l'entretien du réseau et six entreprises chargées des travaux de rénovation. Elles sont des prestataires de Railtrack ;

- les lignes de transport de voyageurs sont mises aux enchères et attribuées par lots à 25 opérateurs privés (*Train Operating Companies* – TOCs) pour une durée de sept à 15 ans ;

- le transport de marchandises est attribué à d'autres entreprises (initialement sept, ensuite regroupées en trois) ;

- la propriété du matériel roulant est répartie entre trois entreprises (*Rolling Stock Companies* – ROSCOs) qui louent ce matériel aux opérateurs. Cependant, le gros entretien et les réparations du matériel roulant sont attribués à d'autres entreprises qui deviennent les prestataires des ROSCOs.

Par ailleurs, ces sociétés font largement appel à la sous-traitance, ce qui donne naissance à de nouvelles entreprises spécialisées dans ce domaine (plus de 50 au départ). Au total une centaine de sociétés sont présentes initialement avant que ne s'opèrent des regroupements.

Alors que le Labour Party avait longtemps annoncé qu'il renationaliserait le

rail, le gouvernement du New Labour après 1997 termine les quelques opérations de privatisation encore inachevées.

Une expérience radicalement controversée

Deux discours polaires coexistent lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la privatisation des chemins de fer.

Les sociétés concessionnaires et le gouvernement tiennent un discours triomphaliste. Si certains épisodes difficiles ou douloureux doivent être reconnus (voir *infra*), le résultat final est jugé hautement positif : le nombre de kilomètres-voyageurs a plus que doublé ³ ; un haut niveau de sécurité a maintenant été atteint ; le matériel roulant a été modernisé ⁴ ; les tarifs moyens ont augmenté moins vite que l'indice des prix ; des sociétés rentables ont remplacé, au bénéfice des contribuables, une entreprise publique lourdement déficitaire.

La thèse adverse dispose de solides arguments (voir, par exemple, Bowman *et al.*, 2013) :

- une succession de catastrophes ferroviaires a révélé à la fois des durées de travail excessives chez les aiguilleurs, faute de personnel, et une dégradation du réseau due notamment à la sous-traitance massive pratiquée par Railtrack. Cette entreprise s'est effondrée et la responsabilité de l'infrastructure a dû être à nouveau confiée à un établissement public, Network Rail, qui a été conduit dans un deuxième temps

2. Sur l'histoire et l'évaluation de la privatisation des chemins de fer, voir Arrowsmith (2003a), Bowman (2015), Parker (2012), « History of rail transport in Great Britain 1995 to date », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2SsbAGr> et « Impact of the privatisation of British rail », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2W2d7Ur>.

3. Selon certains experts, l'augmentation du trafic ferroviaire s'explique principalement par l'explosion des prix de l'immobilier dans les centres urbains, l'émigration vers les banlieues qui en résulte, accompagnée de la congestion du trafic routier.

4. Cependant, en 2018, l'ancienneté moyenne du matériel roulant est de 21 ans, soit un doublement depuis 2008 : G. Plimmer, J. Ford, « Rail : frustration grows with Britain's fragmented network », *Financial Times*, January 29, 2018, <https://www.ft.com/content/d82848ca-f7ba-11e7-88f7-5465a6ce1a00>.

à rapatrier la sous-traitance. C'est seulement alors que les indicateurs de sécurité sont devenus excellents ;

- des procès ont mis en évidence les conditions aberrantes, génératrices de faillites ultérieures, dans lesquelles des concessions ont été attribuées à des sous-enchérisseurs qui présentaient des offres irréalistes. À la suite de faillites répétées, il a été nécessaire en 2009 de faire reprendre une concession (East Coast Rail) par un établissement public créé à cette fin, Directly Operated Railway. Dès lors, les difficultés se sont multipliées (voir *infra*) ;

- enfin, les subventions, initialement versées aux concessionnaires et qui devaient disparaître à une échéance fixée, atteignent globalement aujourd'hui un niveau largement supérieur à celui antérieur à la privatisation. Le phénomène a été camouflé en transférant à Network Rail les subventions que recevaient auparavant les sociétés privées concessionnaires des lignes (Bowman, 2015). Alors que Rail-track, entreprise privée, était financée à 85 % par les redevances payées par les sociétés concessionnaires, ces dernières n'assurent plus qu'entre un quart et un tiers des ressources de Network Rail, établissement public. La différence est comblée par la subvention de l'État à ce dernier. La rentabilité des concessionnaires est donc assurée par une sous-facturation massive du coût d'usage des infrastructures.

Les sondages d'opinion donnent régulièrement de larges majorités en faveur de la renationalisation.

Un système de relations professionnelles bouleversé

De 1979 à 1995, les syndicats sont confrontés à la progressive privatisation

des méthodes de gestion et aux menaces de privatisation du capital. À partir de 1995, la privatisation du capital bouleverse la nature du système de relations professionnelles. À une négociation nationale de portée générale au sein d'une entreprise publique se substituent des négociations séparées avec les nombreuses sociétés privées dans les seuls domaines où chacune d'entre elles accepte de négocier.

Les syndicats face aux menaces de privatisation

Avant la privatisation du capital, BR conserve un mode d'organisation des relations professionnelles que l'on rencontre dans toutes les entreprises de service public britannique (Pendleton, 1988, 1991a, 1994). Des négociations collectives centralisées et des instances de consultation assurent une régulation globale, complétée par des négociations locales, formelles ou informelles, centrées sur l'organisation du travail. Le fonctionnement du marché interne garantit la sécurité de l'emploi et des itinéraires bien délimités de promotion sous le contrôle des syndicats.

Trois organisations syndicales couvrent des champs professionnels distincts⁵ (Arrowsmith, Adam, 2008) :

- l'Associated Society of Locomotive Engineers and Fireman (ASLEF) syndique les conducteurs de train et défend les traditions des syndicats de métier jaloux de leur autonomie et de leur rang (22 000 adhérents fin 2018) ;

- la Transport Salaried Staffs' Association (TASS) regroupe des cols blancs et des managers (18 000 adhérents fin 2018) ;

5. Il faut y ajouter divers syndicats de métier qui sont présents dans les activités d'entretien et de réparation.

- la National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) est née de la fusion en 1990 de la National Union of Railwaymen (NUR) et de la National Union of Seamen (NUS). Elle se présente comme un syndicat d'industrie visant à couvrir toutes les catégories professionnelles dans toutes les branches du transport. En pratique, l'essentiel de ses effectifs est composé de cols bleus ou d'employés faiblement qualifiés des chemins de fer et du métro londonien (80 000 adhérents fin 2018).

Comme ces syndicats couvrent des champs complémentaires et appartiennent tous trois au TUC, ils devraient coopérer sans difficulté. S'ils le font lorsqu'il s'agit de la défense du service public, ils connaissent en revanche des tensions sur les questions catégorielles, notamment entre ASLEF, qui défend les avantages spécifiques des conducteurs de train et leurs différentiels de salaires avec les autres grades (voir *infra*), et RMT, située à l'aile gauche du TUC, qui est principalement le porte-parole des bas niveaux de qualification ⁶.

Un exemple en est donné lorsque, en échange de contreparties en termes de réduction des coûts, l'accord sur les salaires de 1980 prévoit de plus une réduction de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures. Après diverses péripéties, une situation de blocage apparaît avec ASLEF sur la flexibilisation des temps

de service. Les conducteurs bénéficient depuis 1919 d'un droit selon lequel toute journée est payée 8 heures quelle que soit la durée effective de service et tout dépassement des 8 heures dans la journée est payé en heures supplémentaires. Compte tenu de la complexité des programmes de mouvement des trains, il est fréquent que les conducteurs soient mobilisés plus ou moins de 8 heures dans une journée ⁷. En échange de l'augmentation de salaire et des 39 heures, la direction demande une flexibilisation de la programmation des temps de service modulée sur huit semaines (*flexible rostering*). Cette demande est acceptée par RMT mais refusée par ASLEF. Ce syndicat déclenche en 1982 une grève illimitée qui se termine au bout de deux semaines par une défaite ⁸. Anthony Ferner, qui a minutieusement analysé ce conflit, aboutit à une double conclusion (Ferner, 1985 ; voir aussi Pendleton, 1991b) : en premier lieu, la direction a poussé délibérément au conflit alors qu'ASLEF était *in fine* disposé au compromis ; en second lieu, le coût du conflit est très supérieur aux gains potentiels obtenus par la direction, même en les calculant sur plusieurs années. Il s'agissait pour la direction de prouver sa détermination d'une part, à l'égard des syndicats dans la perspective de nouvelles avancées en matière de flexibilité et de productivité et, d'autre part, à l'égard du gouvernement pour

6. Même entre RMT et TASS, un projet de fusion, qui semblait sur le point d'aboutir en 2011 et que leurs dirigeants présentaient comme « une absolue nécessité », échoue finalement (Carley, 2011).

7. Selon Andrew Pendleton, avant 1982, la durée effective quotidienne moyenne de travail des conducteurs de trains était de cinq heures et demie (Pendleton, 1991b).

8. Cependant, et paradoxalement, la complexité et les contradictions engendrées par l'articulation entre les nouvelles règles de gestion des périodes de service et les règles antérieures d'attribution de ces services font que le management local, principalement soucieux du bon fonctionnement du réseau, est souvent amené à déléguer la recherche de solutions aux *shop stewards* à l'échelle des dépôts. Ainsi, si ASLEF a été vaincu dans le conflit national, ses représentants locaux se trouvent renforcés dans le contrôle des *working practices*, ce qui déplace la répartition des pouvoirs au sein du syndicat (Pendleton, 1991b).

obtenir le financement d'un ambitieux programme d'investissements. Alors que RMT était déjà convaincu de la nécessité d'accepter, moyennant contreparties, des concessions en matière de productivité pour défendre le service public, ASLEF pensait encore disposer d'un pouvoir qui lui permettait de défendre ses acquis historiques.

Le conflit exceptionnel de 1982 se situe dans une succession d'oscillations de la politique des dirigeants de BR entre 1979 et 1992. Tantôt les gains de productivité sont recherchés au moyen d'une « alliance tacite » (selon le vocabulaire d'Andrew Pendleton) avec les syndicats qui acceptent des négociations de contreparties pour éviter l'intervention directe du gouvernement. Tantôt la direction doit prouver au gouvernement sa combativité en affrontant les syndicats. Toujours selon cet auteur, à la veille de la privatisation, la stabilité du système de relations professionnelles a été préservée. Ce sont les pressions engendrées par le *commercialism* qui ont été le facteur principal des transformations de l'organisation du travail et des conditions de travail.

Les syndicats face aux sociétés privées

En première analyse, les syndicats paraissent considérablement affaiblis après la perte des institutions et du rapport des forces dont ils bénéficiaient au sein de BR. Ils affrontent désormais séparément des sociétés privées qui doivent rémunérer leurs actionnaires alors qu'elles ont obtenu leur concession en présentant des offres plus avantageuses que celles de leurs concurrents. Dans les faits se développe une conflictualité décentralisée qui ne désavantage pas nécessairement les

syndicats (Arrowsmith, 2003a ; Cumbers *et al.*, 2010 ; MacKinnon *et al.*, 2008) ⁹. Deux périodes significatives en fournissent des illustrations.

Les grèves de 2002-2003

Pour réduire leurs coûts, les sociétés concessionnaires ont initialement pratiqué d'importants licenciements. Avec la croissance du trafic, elles se heurtent à une pénurie de conducteurs de train. Pour les attirer ou les retenir, elles acceptent des hausses de salaires, avec deux conséquences (Arrowsmith, 2002, 2003b).

En premier lieu, ASLEF utilise les inégalités dans les concessions salariales obtenues selon les sociétés pour réclamer l'égalisation vers le haut. Sa revendication de principe est celle d'une négociation nationale pour supprimer les inégalités. Les sociétés la rejettent au nom du lien à respecter entre salaires et productivité. En pratique, ASLEF introduit une logique de *pattern bargaining* où les avantages obtenus dans des situations favorables grâce à des conflits soigneusement localisés alimentent ensuite ailleurs des revendications d'alignement.

En second lieu, les gains ainsi arrachés par les conducteurs entraînent le mécontentement des autres catégories qui s'estiment défavorisées. RMT déclenche alors des grèves, toujours ciblées sur les sociétés les plus vulnérables, pour obtenir une réduction des écarts entre catégories. Comme ASLEF, RMT demande une négociation nationale des salaires afin d'éliminer les inégalités injustifiées, mais comme ASLEF, il profite des avantages qu'offrent les inégalités pour favoriser le *leap-frogging* (saute-mouton) des augmentations salariales.

9. Voir aussi « History of rail transport in Great Britain 1995 to date », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2SsbAGr> et « Impact of the privatisation of British rail », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2W2d7Ur>.

Les grèves de 2016-2018

Ce sont à nouveau les inégalités entre catégories professionnelles qui provoquent une vague de grèves localisées à partir d'avril 2016, mais cette fois le problème est d'une autre nature ¹⁰. La cause principale réside dans la volonté de plusieurs sociétés d'introduire le principe de « *driver-only operation* ». Il s'agit pour elles de donner aux conducteurs (*drivers*) la responsabilité d'ouverture et de fermeture des portes qui a été jusqu'alors celle des chefs de train ou contrôleurs (*conductor* ou *train-guard*) et qui conditionne le mouvement des trains. L'enjeu immédiat est la menace de suppression d'emplois, mais il existe aussi un enjeu stratégique pour RMT qui représente les *guards* : celui d'être privé de la possibilité de déclencher des grèves qui bloquent la circulation des trains, pouvoir qui reviendrait alors exclusivement à ASLEF. Des grèves se multiplient dans les sociétés concernées ; RMT met notamment l'accent sur les menaces pour la sécurité de voyageurs qui résulteraient de la mauvaise visibilité dont disposent les conducteurs de train quant aux mouvements des voyageurs sur les quais.

D'autres conflits s'ajoutent ou s'imbriquent dans le conflit principal : ils portent, par exemple, sur les augmentations de salaires, sur le nombre des effectifs présents dans les grands trains, sur des projets de fermeture de guichets, sur les inégalités dont sont victimes les personnels des sous-traitants dans le nettoyage des wagons. Ces grèves mobilisent

tantôt l'un, tantôt l'autre syndicat, parfois deux ou trois d'entre eux conjointement. Entre 2016 et 2018, on compte plus d'une centaine de conflits ponctuels qui engendrent des grèves locales de courte durée (entre un et quelques jours). Elles sont condamnées par le gouvernement et entraînent des actions des sociétés devant les tribunaux. Cette accumulation de désorganisations du trafic, imprévisibles et répétées, fait contraste avec l'impact prévisible, global et concentré dans le temps qu'engendraient les quelques grèves nationales déclenchées autrefois à BR ¹¹.

Un renouveau syndical

Les années qui suivent la privatisation sont rudes pour les syndicats : forte réduction des emplois, éclatement de la négociation nationale en une centaine d'unités de négociation, menaces de dé-reconnaissance des syndicats (*de-recognition*) dans les entreprises privées. Cependant, ils réagissent positivement en tirant parti, comme nous venons de le voir, des conditions du marché du travail qui leur deviennent favorables (Cumbers *et al.*, 2010 ; Darlington, 2009) :

- le comportement agressif des nouveaux managers stimule à la base un militantisme combatif qui porte à la tête d'ASLEF et surtout de RMT de nouveaux dirigeants en rupture avec les traditions modérées du syndicalisme du secteur public ;
- la fragmentation de la négociation impose la délégation de responsabilités nouvelles aux représentants syndicaux locaux, accompagnée d'une politique de formation ;

10. « 2016-2019 United Kingdom rail strikes », Wikipedia, consulté le 10 avril 2020, <https://bit.ly/2VZNeER>.

11. Danny MacKinnon, Andrew Cumbers et Jon Shaw ont recensé les grèves « officielles », c'est-à-dire décidées par un syndicat après le vote de ses membres (le nombre des grèves non officielles est élevé mais incertain). Elles ont été au nombre de 8 (presque toutes nationales) en 17 ans (entre 1979 et 1996) du temps de British Rail et de 45, presque toujours limitées à une entreprise, en 7 ans (entre 1997 et 2004) pour l'ensemble des compagnies privées (MacKinnon *et al.*, 2008).

- la négociation fragmentée dans des marchés du travail tendus permet aux conflits localisés de donner des résultats immédiats qui démontrent aux salariés l'efficacité de l'action syndicale ;

- en même temps, cette dynamique engendre un risque d'amplification des disparités qui doit être combattu grâce à une articulation étroite entre direction nationale et *leaders* locaux pour maintenir la solidarité, par exemple au moyen de la caisse de grève ou par la revendication de retour à une négociation nationale ;

- la capacité de mobilisation, en particulier de déclenchement de grèves localisées dans le cadre d'une stratégie nationale, suppose le renforcement des procédures démocratiques à tous les niveaux ;

- enfin, la répétition de catastrophes ferroviaires, associées à l'allongement de la durée du travail, aux suppressions d'emplois et à la sous-traitance en cascade, permet une jonction avec l'opinion publique et avec les usagers autour du thème de la sécurité.

Ainsi, paradoxalement, le syndicalisme apparaît-il aujourd'hui comme plus proche de sa base, plus combatif et plus porteur de résultats immédiats qu'il ne l'était du temps de BR.

Le système entre en crise à partir de 2018

Si, comme nous l'avons vu, l'État doit définitivement reprendre à sa charge la gestion des infrastructures en créant Network Rail, s'il doit aussi reprendre provisoirement la gestion d'East Coast Rail

en 2009, si des conflits sociaux localisés éclatent toujours sporadiquement, ces perturbations n'empêchent pas que se développe jusqu'en 2018 un discours triomphaliste sur la réussite de la privatisation à la fois de la part du gouvernement et des entreprises concessionnaires. Puis la situation se dégrade brutalement :

- en mai 2018, pour la troisième fois en 12 ans, le concessionnaire des lignes East Coast Rail (entre Londres et le nord de l'Écosse *via* Édimbourg) est défaillant ¹². De 2009 à 2015, la gestion est reprise par une entreprise publique, Directly Operated Railway, qui est bénéficiaire avec des taux record de satisfaction des usagers. Cependant, le réseau est de nouveau privatisé en 2015. Le nouveau concessionnaire, lourdement déficitaire, jette l'éponge. L'État doit à nouveau reprendre la main ;

- en octobre 2019, les plaintes s'accroissent contre la mauvaise qualité des prestations d'Arriva qui est concessionnaire du réseau Northern Rail (desserte du nord de l'Angleterre y compris les agglomérations de Manchester et Liverpool). Après quelques hésitations, le gouvernement est à nouveau contraint en janvier 2020 d'annoncer qu'il va reprendre directement la main ¹³ ;

- en décembre 2019, le gouvernement écossais informe de sa volonté de rompre en 2022 la concession qu'il a accordée jusqu'en 2015 à Abellio pour ScotRail (réseau intérieur de l'Écosse) ¹⁴. C'est à nouveau la dégradation du service qui est évoquée : annulations, retards, rames surchargées... Le gouvernement a fait savoir qu'il cherchait un organisme

12. J. Pickard, J. Spero, « UK East Coast rail line to be renationalised », *Financial Times*, May 16, 2018, <https://www.ft.com/content/92161f16-58f3-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>.

13. T. Powley, J. Pickard, « Northern rail franchise to be nationalised, says UK government », *Financial Times*, January 30, 2020, <https://www.ft.com/content/42a20344-429b-11ea-abea-0c7a29cd66fe>.

14. T. Powley, M. Dickie, « Abellio's ScotRail contract to end three years early », *Financial Times*, December 18, 2019, <https://www.ft.com/content/52ad3178-21bc-11ea-b8a1-584213ee7b2b>.

public approprié pour présenter une offre solide ¹⁵ ;

- en janvier 2020, South Western Railways (Londres et région Sud-Ouest) est jugée financièrement « *non sustainable* » (non viable) par le gouvernement ¹⁶. Ce dernier a demandé à l'opérateur public de préparer des plans dans l'hypothèse d'une reprise ;

- dans le même temps, il est annoncé que trois autres concessionnaires sont en difficulté : Transpennine Express, West Midlands et South Western ; les plaintes des collectivités territoriales et des usagers s'intensifient à leur propos pour réclamer l'intervention de l'État.

Dans tous ces cas, les entreprises concessionnaires rejettent la responsabilité sur d'autres : le retard ou l'insuffisance des améliorations aux infrastructures promises par Network Rail, les retards dans les livraisons de matériel moderne par les ROSCOs, les pertes de trafic provoquées par la multiplication des grèves, les charges excessives imposées à leurs yeux par le gouvernement ¹⁷. Sans ignorer ces problèmes, les experts mettent en évidence deux lacunes déterminantes ;

- en premier lieu, un système ferroviaire national ne peut fonctionner qu'avec un degré élevé d'intégration technique assurée par un opérateur central. Or il n'existe aucune autorité de ce type dans un réseau hétérogène au sein duquel plusieurs dizaines d'entreprises ne sont reliées entre elles et avec l'État que par des contrats ;

- en second lieu, les subventions massives versées à Network Rail pour permettre une sous-facturation de l'utilisation des infrastructures avaient pour objet d'assurer la rentabilité des concessionnaires privés. Ceux-ci doivent s'engager à verser des redevances à l'État en fonction de leur rentabilité. Le gouvernement a donc privilégié dans les appels d'offre les répondants qui promettaient les redevances les plus élevées. Pour atteindre ce résultat, ces derniers ont présenté des prévisions de trafic artificiellement gonflées et des prévisions de coûts sévèrement comprimés. De là leur déficit lorsque le trafic ne répond pas à leurs annonces et de là le mécontentement des usagers lorsque les concessionnaires rognent sur les coûts.

En septembre 2018, le gouvernement avait chargé Keith Williams, ancien *chief executive* de British Airways, d'un rapport pour l'automne 2019 sur la réforme du système. Dès juillet 2019, ce dernier avait communiqué ses premières conclusions ; il préconisait une réforme radicale ¹⁸. La publication du rapport a d'abord été repoussée pour cause d'élections ; début avril 2020, elle semble abandonnée. Le gouvernement a fait savoir, sans autres précisions, qu'il envisageait d'abandonner le système des concessions pour passer à des contrats de longue durée plus flexibles dans le cadre desquels il percevrait les recettes et rémunérerait les concessionnaires selon leurs

15. « *To identify a suitable public body to make a robust bid* » (*ibid.*).

16. J. Pickard, « South Western Railway not sustainable, says Grant Shapps », *Financial Times*, January 22, 2020, <https://www.ft.com/content/e77c20e6-3d16-11ea-b232-000f447fbca>.

17. Il s'agit principalement de leur participation à la couverture du déficit massif du fonds de retraite qui couvre l'ensemble du secteur ferroviaire.

18. « *Revolution not evolution needed to restore trust in system* » (Une révolution, non une évolution, est nécessaire pour rétablir la confiance dans le système), J. Conboye, « UK's rail franchise system has "had its day" review finds », *Financial Times*, July 16, 2019, <https://www.ft.com/content/526028f2-a718-11e9-984c-fac8325aaa04>.

performances ¹⁹. Aujourd'hui, les décisions sont renvoyées à plus tard ²⁰.

Conclusion

Par sa radicalité, la privatisation des chemins de fer constitue un cas d'école. L'objectif prioritaire du gouvernement conservateur était clair : à un monopole public centralisé, bureaucratique et inefficace se substituerait une régulation par le marché. Des entreprises privées, mises en concurrence sur chacun des segments d'activité du réseau, garantiraient l'efficacité puisque celle-ci constituerait pour elles la condition d'une rémunération maximale de leurs actionnaires. Le jeu des appels d'offre permettrait de sélectionner les plus performantes avec une remise en cause périodique au vu des résultats. Partout le contrat remplacerait la hiérarchie. Ainsi le contribuable serait libéré du coût massif d'un déficit permanent tandis que l'État encaisserait des redevances. Le constat qui vient d'être dressé s'écarte quelque peu de ce tableau. Les défaillances ont été et demeurent importantes. Le mécontentement des usagers est devenu massif. La subvention globale de l'État a presque doublé, même si elle a pris un chemin détourné.

Un second objectif était de réduire la capacité de nuisance qu'offrait aux syndicats la possibilité de paralyser le pays par

des grèves nationales. La fragmentation d'un système national intégré confrontait les syndicats, d'abord à la nécessité de lutter pour obtenir la reconnaissance de leur représentativité dans une centaine de sociétés privées, ensuite à la quasi-impossibilité d'organiser des mouvements nationaux. L'échec de cette stratégie est évident. Le fractionnement des opérateurs n'élimine pas les interdépendances de réseau. La multiplication des conflits locaux donne aux syndicats une capacité perturbatrice qui échappe aux tentatives de contrôle du gouvernement et des multiples employeurs.

Sources :

Arrowsmith J. (2002), « Railways hit by strikes over pay », *EurWORK*, January 28, <https://bit.ly/2VERf2v>.

Arrowsmith J. (2003a), « Post-privatisation industrial relations in the UK rail and electricity industries », *Industrial Relations Journal*, n° 34, p. 150-163, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=416161.

Arrowsmith J. (2003b), « National strikes hit rail network », *EurWORK*, April 21, <https://bit.ly/2VDTGIM>.

Arrowsmith J., Adam D. (2008), « Representativeness of the European social partner organisations: Railways sector – United Kingdom », *EurWORK*, December 7, <https://bit.ly/2yQpyeg>.

Bowman A. (2015), « An illusion of success: The consequences of British rail privatisation », *Accounting Forum*, vol. 39, n° 1, p. 51-63, <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2014.10.001>.

19. The Editorial Board, « Britain's rail franchising system has run out of steam », *Financial Times*, February 2, 2020, <https://www.ft.com/content/fd0ce408-4429-11ea-beba-0c7a29cd66fe>.

20. Nous ne traitons pas ici de deux questions actuelles qui ne sont pas liées aux problèmes nés de la privatisation :

- au début du mois de février 2020, Boris Johnson a annoncé sa décision de démarrer le chantier de la première phase (Londres – Birmingham) d'un train à grande vitesse qui devrait être prolongé ensuite vers le Nord de l'Angleterre. Ce projet est un serpent de mer dont l'origine se situe en 2009. Il a été marqué par une succession de retards et de dysfonctionnements. Le coût total prévu a augmenté en valeur réelle de 150 % depuis 2009 pour atteindre aujourd'hui 106 milliards de livres (environ 125 milliards d'euros) ;
- des difficultés exceptionnelles sont créées par la pandémie de Covid-19. Dans un premier temps (fin mars), le gouvernement a convenu avec les concessionnaires d'une réduction de moitié du trafic et d'une prise en charge de leurs pertes pour une durée minimum de six mois.

Bowman A., Folkman P., Froud J., Johal S., Law J., Leaver A., Moran M., Williams K. (2013), *The Great Train Robbery: Rail Privatisation and After*, CRESC University of Manchester, <https://bit.ly/2xd4DRX>.

Carley M. (2011), « Transport and travel unions discuss merger », *EurWORK*, September 29, <https://bit.ly/2yJAsT1>.

Cumbers A., MacKinnon D., Shaw J. (2010), « Labour, organisational rescaling and the politics of production: Union renewal in the privatised rail industry », *Work, Employment and Society*, vol. 24, n° 1, p. 127-144, <https://doi.org/10.1177/0950017009353668>.

Darlington R. (2009), « Leadership and union militancy: The case of the RMT », *Capital & Class*, vol. 33, n° 3, p. 3-32, <https://doi.org/10.1177/03098168090330030101>.

Ferner A. (1985), « Political constraints and management strategies: The case of working practices in British rail », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 23, n° 1, p. 47-70, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1985.tb00181.x>.

MacKinnon D., Cumbers A., Shaw J. (2008), « Rescaling employment relations: Key outcomes of change in the privatised rail industry », *Environment and Planning A*, vol. 40,

n° 6, p. 1347-1369, <https://doi.org/10.1068/a39203>.

Parker D. (2012), *The Official History of Privatisation. Volume II: Popular Capitalism, 1987-1997*, London, Routledge.

Pendleton A. (1988), « Markets or politics? The determinants of labour relations in a nationalized industry », *Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 279-296, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00695.x>.

Pendleton A. (1991a), « Integration and de-alignment in public enterprise industrial relations: A study of British rail », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 29, n° 3, p. 411-426, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1991.tb00251.x>.

Pendleton A. (1991b), « The barriers to flexibility: Flexible rostering on the railways », *Work, Employment and Society*, vol. 5, n° 2, p. 241-257, <https://doi.org/10.1177/0950017091005002006>.

Pendleton A. (1994), « Structural Reorganization and Labour Management in Public Enterprise: A Study of British Rail », *Journal of Management Studies*, vol. 31, n° 1, p. 33-53, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1994.tb00331.x>.