
Italie

Télécommunications et électricité : une nouvelle donne

Le dossier des privatisations en Italie arrive, semble-t-il, à un tournant. Après des années d'incertitudes, d'atermoiements, de privatisations formelles et de fausses privatisations (1), le gouvernement de centre gauche a donné un coup d'accélérateur cet été en engageant la privatisation de la STET, holding de télécommunications qui contrôle notamment Telecom Italia (téléphonie fixe) et Telecom Italia Mobile (téléphonie cellulaire). Avant de s'attaquer, dans les mois qui viennent, à la privatisation de l'ENEL, la société de production, de transport et de distribution d'électricité.

Les privatisations en Italie, engagées dans les années 80 et fortement développées depuis 1991,

ont suivi des chemins pour le moins tortueux (2), où les enjeux politiques ont souvent pris le pas sur les enjeux économiques. Elles revêtent en effet diverses significations, selon les acteurs et selon les périodes.

Il est d'abord utile de noter, surtout pour un lecteur français, que le choix d'un État très présent dans l'économie et de l'existence d'un fort secteur public couvrant une bonne part de l'économie nationale n'a pas été dicté par une logique politique de gauche visant une « appropriation collective des moyens de production ». Le secteur public a pris son essor pendant la période fasciste : création de l'AGIP (office général des hydrocarbures) en 1926,

(1) Voir Diego Corapi, « Italie : une affaire politique » in *Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande Bretagne et en Italie*. Notes et Étude Documentaire, n°5024, 1995-19 ; Sabino Cassese, « Italie : privatisations annoncées, semi-privatisations et pseudo-privatisations » in *Les privatisations en Europe, programmes et problèmes*, Ed. Actes Sud, 1993 ; Peter Curwen, « les enjeux des privatisations en Italie » in *Problèmes économiques*, n°2349, novembre 1993.

(2) Cf. « Les privatisations en Italie : la fin de l'Etat-patron », *Chronique Internationale*, n°20, janvier 1993.

de l'IRI en 1933, réorganisation du secteur bancaire sous la férule de l'Etat en 1936, etc. Ces différentes structures se sont maintenues, quoique sensiblement transformées, après la Libération et montrent ainsi que « l'histoire du développement industriel de l'Italie est moins le fruit d'une théorie politique que la prise en compte d'une faiblesse du rôle et de la nature du marché et du système industriel. » (1)

Les privatisations en Italie

L'Italie a connu deux vagues importantes de privatisations, celle des années 80, et celle qui a commencé dans les années 90. Ces deux périodes méritent d'être distinguées, car les procédures de cession au privé ont obéi à des règles totalement différentes. La première période est marquée par l'ancienne structuration du secteur public et par l'autonomie d'action dont il jouissait. En effet, ce sont les organismes de gestion des participations d'Etat, notamment l'IRI, qui étaient totalement maîtres du jeu. Les privatisations effectuées dans les années 80 n'ont figuré au programme d'aucun gouvernement. Ce sont les holdings publics qui ont choisi les sociétés à céder aux particuliers (plusieurs milliers d'entreprises, dont de nombreuses PME mais également des sociétés plus importantes comme Alfa Romeo, vendue à la Fiat en 1986 par l'IRI, ou le groupe textile Lanerossi, cédé en 1988 par l'ENEL au groupe textile privé Marzotto). A chaque fois l'instance gouvernementale ratifiait a posteriori les décisions. Mais les négociations étaient menées par la holding publique selon les critères qu'elle avait fixés, le produit des ventes n'allant pas au Trésor public mais aux holdings elles-mêmes.

A partir de 1992, les gouvernements « techniciens » Amato puis Ciampi, ont modifié la donne et engagé la première phase d'un programme plus structuré de privatisations qui, paradoxalement, a renforcé dans un premier temps le pouvoir de l'Etat sur le secteur public.

Après de nombreuses tergiversations, six grandes holdings ou sociétés sont transformées en société par action, sous le contrôle du CIPE (comité interministériel pour la programmation économique) :

- L'IRI, la plus grande holding italienne (septième au plan mondial), comprenant des sociétés œuvrant dans le secteur bancaire, les télécommunications, les médias radiotélévisés et les services.
- L'ENI, qui regroupe des sociétés de la filière pétrolière (exploration, raffinerie, transport, distribution, chimie dérivée).
- L'ENEL, entreprise de production, de transport et de distribution d'électricité, en situation de monopole.
- L'INA, deuxième groupe d'assurances italien après la Generali.
- Les Ferrovie dello Stato (FS), gestionnaires du réseau ferré italien.
- Monopoli di Stato, entreprise d'importation, de production et de distribution de sel et de tabac.

L'EFIM (Office pour le financement de l'industrie manufacturière), autre holding publique, n'a pas été concerné par cette transformation. Il a été mis en liquidation, en raison de ses fortes difficultés financières, certaines de ses sociétés, encore rentables ayant été mises sur le marché.

Mais ces différentes transformations ont été considérées comme des privatisations « formelles ». Les nouvelles sociétés par actions ont en effet un seul actionnaire : le ministre du Trésor. Leur modalités de fonctionnement, notamment sur le plan comptable, sont celles des sociétés par actions du secteur privé, mais elles sont contrôlées a posteriori par la Cour des comptes tant que l'Etat demeure leur actionnaire unique ou majoritaire. Bien plus, elles ont permis une modification de l'exercice du pouvoir au sein de ces entreprises. La situation italienne était en effet marquée depuis la Libération par des liens extrêmement étroits avec les forces politiques au gouvernement, moins d'ailleurs en termes de stratégie industrielle qu'en termes de postes à pourvoir. La « *lottizzazione* » (le partage en « lots ») garantissait une répartition des postes clés des entreprises publiques entre les partis de la coalition au pouvoir, au prorata de leur poids électoral. La transformation des plus grandes sociétés du secteur public en sociétés par actions, s'est accompagnée de la dissolution de leurs anciens conseils d'administra-

(1) Cf. « Le privatizzazioni in Italia » in *IRES Materiali* (revue mensuelle de l'Istituto ricerche economiche e sociali de la la CGIL) n°8, septembre 1994.

tion et de la mise en place de nouveaux (désormais limités à trois personnes, représentant l'État et non plus les partis) et du remplacement de leurs dirigeants.

Les lois de 1991 et 1992 prévoyaient que cet apurement de la situation des grands groupes publics était le point de départ de « vraies » privatisations, avec la vente de nombreuses sociétés dépendant de ces groupes. Ainsi, deux banques contrôlées par l'IRI, la COMIT et CREDIT ont été mises sur le marché en 1993 et 1994, l'État conservant une minorité de contrôle. 47 % de l'INA ont été vendues en Bourse. D'autres sociétés, qui vont de l'agro-alimentaire à la sidérurgie ont été cédées, en totalité ou en partie, à des sociétés privées européennes ou nord-américaines.

Mais les « gros morceaux », télécommunication et électricité, n'avaient pas encore été touchés. Ces entreprises de service public, « d'intérêt général », posent en effet des questions plus complexes que la vente à des particuliers de sociétés fabricant du matériel médical, des surgelés ou des conserves.

Les autorités de régulation des services d'utilité publique

La privatisation des services publics de réseau ou en situation de monopole ne peut pas se limiter à un changement de propriétaire. Chacun en Italie, des hommes politiques aux syndicalistes, s'accorde à estimer que sans libéralisation, la privatisation signifierait passer d'un monopole public à un monopole privé. D'où la nécessité de mettre en place des instances de régulation de la concurrence. Au début des années 90, le Parlement avait déjà institué une administration indépendante, l'Antitrust. Celle-ci gère les conflits qui peuvent survenir entre entreprises et met en garde contre les positions dominantes. Elle est peu outillée pour affronter les problèmes spécifiques des services publics. C'est pour cela qu'a été instauré un nouveau type d'institution, l'autorité de régulation, un peu à l'imitation des procédures adoptées en Grande-Bretagne : c'est sans doute en raison de cette importation que le terme d'Authority leur est appliqué. La constitution des Authorities est donc le préalable à la privatisation des grands services publics.

Le 10 novembre 1995, 337 députés sur 374 présents votaient une loi instituant deux Autorités de régulation pour les secteurs des télécommunication et l'électricité. Cette loi entend défi-

nir « l'architecture institutionnelle des rapports entre l'État, les entreprises et le marché. L'État a pour tâche de définir les grandes orientations en matière de services d'utilité publique, mais rétrocède totalement la gestion administrative des relations avec les entreprises à autorités indépendantes. L'État, donc, devient régulateur et cesse d'être producteur de services, dans la perspective des privatisations : il fixe les règles du jeu et définit un sujet professionnel et autonome, à qui il confie une fonction d'arbitrage. »

La première application de cette loi date de cet été. En juillet dernier le gouvernement a annoncé la création d'une Autorité pour les télécommunications, dont la mission concernera l'ensemble du secteur : la radiotélévision, les télécommunications et l'édition. Ainsi aura-t-elle le contrôle d'entreprises utilisant massivement des nouvelles technologies largement complémentaires, de la téléphonie à la télématique en passant par la télévision.

Cette décision n'est pas empreinte d'arrière-pensées. Si elle donne satisfaction aux syndicats, qui avaient réclamé une Autorité couvrant l'ensemble du champ, les missions que lui a confié le pouvoir satisfont également le dirigeant politique de Forza Italia, également grand patron du groupe Mediaset, Silvio Berlusconi, avec lequel les forces politiques du centre gauche, au premier rang desquelles le PDS (ex PCI), souhaitent négocier une réforme institutionnelle visant à garantir une meilleure stabilité gouvernementale. En effet, le projet de loi met le groupe Mediaset à l'abri d'une décision de la Cour Constitutionnelle qui avait établi qu'aucun opérateur privé ne pouvait posséder plus de 20 % du total des chaînes de télévision terrestres (hors câble et satellite). Les chaînes de Berlusconi devaient se conformer à ce jugement avant le 29 août prochain. Le projet de loi repousse cette échéance d'un an. A cette date, une des trois chaînes de Berlusconi sera vraisemblablement transférée sur satellite. De surcroît le projet de loi permettra à Mediaset de se lancer dans la radiotéléphonie mobile dès que la mise en adjudication pour le troisième opérateur sera lancée, après l'été.

« La mère de toutes les privatisations »

Le 6 août dernier, avant même le vote de la loi sur les autorités des télécommunications et de l'électricité, le conseil des ministres décidait la

vente de la STET, qui se déroulera « entre le 1er février et le 31 mars 1997 ». Ce groupe, dont le chiffre d'affaires approche les 140 milliards de francs est essentiellement composé de Telecom Italia (téléphonie fixe) et de TIM – Telecom Italia Mobile – (téléphonie cellulaire). Mais il comprend également d'autres sociétés : la SEAT (édition des annuaires téléphoniques) ; la SIRT (production de câbles) ; Italtel (fabrication de centraux et de postes téléphoniques), aujourd'hui cédée à 50 % à Siemens ; ainsi que des sociétés informatiques de conception de logiciels.

En raison de son importance, tant financière que stratégique, les observateurs n'ont pas hésité à qualifier cette cession au privé de « mère de toutes les privatisations ».

Les modalités de cette privatisation ont été fournies dans les grandes lignes, mais ouvrent certains espaces à la discussion ou à la négociation.

Premier point : l'unité du groupe STET n'est pas encore garantie. Le gouvernement a indiqué qu'il maintiendra l'unité du secteur téléphonique (fixe et portatif). Il a annoncé la vente de la SEAT (annuaires téléphoniques), extrêmement juteuse, avec ses 5 milliards de chiffre d'affaires, et s'est interrogé sur l'avenir des autres sociétés.

Deuxième point : l'Etat souhaite, comme cela s'est produit en France, la constitution d'un « noyau dur », de préférence italien, mais « avec une présence significative d'investisseurs étrangers ».

Enfin, la privatisation ne signifiera pas le désengagement complet de l'Etat, puisque celui-ci conservera, comme en Grande Bretagne, une *golden share* (« action dorée »), qui lui permettra d'exercer un droit de veto.

Les contestations de fond de ce projet de loi ne sont pas venues d'abord des syndicats. S'ils partagent les grandes orientations gouvernementales, ils sont surtout préoccupés par les choix stratégiques à effectuer sur l'ensemble du secteur des télécommunications. Pour eux, la privatisation en elle-même ne résout pas les questions liées à l'avenir du secteur. Et c'est de cela qu'ils souhaitent discuter avec la direction de la STET.

Les critiques ont plutôt émané de la classe politique. Certains porte-parole de la droite se sont prononcés contre la « vente par appartements » de la STET. D'autres souhaitaient au contraire un démantèlement plus complet de la société, à l'instar des places financières qui ont salué l'annonce gou-

vernementale par une baisse de près de 5 % des titres STET dès le lendemain.

Mais les critiques le plus fortes venaient de la majorité gouvernementale elle-même, et plus précisément de son aile gauche, le Parti Refondation Communiste (PRC), le PCI « maintenu », allié indispensable à la suite du score « serré » des dernières élections législatives. Le PRC s'est opposé avec force à toute idée de privatisation de la STET. Pour lui, en effet, dans le secteur des télécommunications, la tendance est à la constitution de grands groupes multinationaux ; pour conserver une présence italienne, la STET doit demeurer publique et intégrée. Son leader, Fausto Bertinotti, en a même appelé aux syndicats, qui, sans exception lui ont répondu assez sèchement : « l'opposition à cette privatisation est insensée. Elle date d'un autre temps et se situe en contradiction avec les engagements européens de l'Italie » a ainsi déclaré Walter Cerfeda, numéro deux de la CGIL.

Les débats ont ainsi été nombreux au sein de la majorité, puis se sont conclus (provisoirement ?) par une trêve. Après avoir laissé planer l'idée d'une « majorité d'idée » à l'Assemblée (c'est-à-dire une alliance conjoncturelle avec la droite sur ce dossier), le ministre du Trésor, Carlo Azeglio Ciampi a réaffirmé le rôle de la « *golden share* » qui donne à son ministère des « pouvoirs spéciaux ». Pour sa part Bertinotti a déclaré ne pas vouloir faire tomber le gouvernement sur le cas de la STET et réserver ses critiques à la session d'automne du Parlement, au moment de la discussion du budget.

Cette privatisation avait jusqu'à présent donné lieu à plus de débats qu'à des actes concrets. Le gouvernement italien vient d'en poser certains. Mais tant que la loi ne sera pas votée et que les orientations stratégiques du secteur ne seront pas définies, comme souvent en Italie, on ne peut jurer de rien...

L'ENEL toujours en débat

Si quelques pas concrets ont été accomplis en direction d'une privatisation de la STET, l'ENEL est, semble-t-il, toujours en débat. Certes, la création de l'Autorité de régulation accélérera sans doute le mouvement vers la privatisation. Mais quelle privatisation ?

Deux thèses continuent toujours à s'affronter : le démembrement de l'organisme en trois sociétés distinctes (production, transport et distribution), sur

le modèle anglais ou le maintien de l'entreprise intégrée, même après sa privatisation.

Ce débat n'est pas nouveau en Italie. Il agite les milieux politiques depuis la transformation de l'entreprise d'électricité en société par actions. Le programme du ministère du Trésor (le Livre vert) de 1992 ne faisait pas mention d'une Autorité de régulation et confirmait que la privatisation aurait maintenu « au moins dans un premier temps, l'unité de l'entreprise, qui permet de vastes économies d'échelle, fondées sur son caractère intégré, par ailleurs appréciée des marchés ». Si le Livre vert évoque la nécessaire modernisation de l'entreprise, il ne dit rien de ses structures. Tout au plus évoque-t-il, pour la repousser, l'hypothèse de sa régionalisation. A aucun moment, jusqu'en 1994, ne fut évoquée l'hypothèse d'une tripartition de l'entreprise. Ce thème est apparu progressivement, et a profondément divisé les forces politiques et sociales.

Au printemps 1994, gouvernement Berlusconi. Le ministre de l'Industrie Gnutti, membre de la Ligue du Nord, met le feu aux poudres en proposant la tripartition de l'ENEL, dans le but de procéder à sa mise en vente en juin 1995. Il rejoignait en cela les positions de l'Antitrust et de la Confindustria, qui craignaient que la privatisation ne maintienne les structures de l'entreprise inchangées.

Ce fut un véritable tollé, qui ne manque pas d'ambiguïtés. C'est que les partis et les syndicats ne sont pas homogènes sur cette question. Au sein de la gauche, certains, comme le député De Benedetti ou le professeur Cavazzutti, ne cachaient pas leur préférence pour la division de l'entreprise. Au sein même des syndicats, les positions sont contrastées. « Les syndicats sont restés divisés, indique l'étude publiée dans *IREs Materiali* (1). Alors que les confédérations se prononçaient pour une privatisation qui évite les risques, pas seulement économiques, de la constitution d'un monopole privé de taille colossale, les fédérations, depuis le début, ont appuyé les positions, y compris dans le temps, du groupe dirigeant de l'entreprise d'Etat ».

D'une manière générale, poursuit l'auteur de cette étude, le débat a été approximatif, fait d'à-peu-près, non fondé économiquement ni industriellement. « Une logique de coalition a prévalu qui, au delà des positions idéologiques de chacun, a poussé certains ultra-libéraux à soutenir la nécessité du monopole, et

des partisans de l'intervention publique à adopter les positions de ceux qui souhaitaient profiter de la privatisation pour introduire des logiques de marché dans un secteur encore largement ancré au monopole. »

La proposition fut retirée, sous la pression des fédérations syndicales, mais aussi en raison des divisions au sein de la majorité de l'époque. Ce fut finalement la majorité elle-même, conduite en la circonstance par le ministre du Trésor d'alors, Lamberto Dini, qui fit capoter le projet.

Depuis, retour à la case départ. Les gouvernements successifs ont réaffirmé, avec plus ou moins de force, la nécessité d'une entreprise intégrée. La fédération de l'énergie de la CGIL, qui tenait son congrès en juin dernier demandait au gouvernement de confirmer cette option. Elle se prononçait également en faveur de dispositions à introduire dans les directives européennes, en mettant l'accent sur quelques points principaux :

- Respecter le principe de cohésion sociale et économique entre les zones fortes et les zones faibles de l'Europe.
- Mettre en place le principe de l'« acheteur unique » pour permettre un « accès des tiers au réseau » négocié et soumis aux intérêts généraux du système électrique de chaque pays.
- Dans le cadre d'un marché libre, les coûts de transaction pour la fourniture des consommateurs éligibles ne doivent pas être supportés par le système dans son ensemble et doivent être séparés des coûts des autres usagers qui ne peuvent bénéficier de l'avantage procuré par le marché.

Quinze jours après le congrès, dans *Rassegna sindacale*, l'hebdomadaire de la CGIL, était publié un article se prononçant pour la tripartition de l'ENEL. En titre : « Divisons la en trois ». C'est, pour l'organe de la confédération, « la solution la plus efficace. Elle permet d'introduire des éléments de concurrence (entre production et distribution), de mettre à disposition de tous les opérateurs les infrastructures de transport et d'éviter une concentration du pouvoir ».

On le voit, le débat sur la privatisation de l'ENEL est loin d'être clos.

(1) Op.cit.