

Suède

Une déréglementation très avancée, gérée « en douceur »

Si la Suède demeure l'un des pays de l'OCDE où l'emploi public occupe la part la plus importante de salariés, c'est aussi l'un des pays où le processus de déréglementation des services publics de réseau apparaît le plus avancé.

Celui-ci a en effet démarré très tôt : dès mai 1988, des changements importants sont intervenus dans les chemins de fer, avec la séparation de la gestion des infrastructures d'une part, confiée directement à une administration d'Etat, et de l'exploitation des transports de passagers et de marchandises d'autre part, assurée par la société nationale SJ. Dans le même temps, le Parlement suédois a décidé de supprimer le monopole de SJ sur les lignes secondaires qui sont passées sous la responsabilité des collectivités locales.

Toutefois, cette première déréglementation s'est déroulée dans un contexte différent des suivantes. Mise en œuvre par un gouvernement social-démocrate, elle visait certes à réduire le déficit grandissant de la société nationale SJ, mais aussi à réinvestir dans le rail de façon importante. C'est ce qui explique le soutien apporté à ce projet par le principal syndicat concerné, lequel a accepté le principe de cette réforme en contrepartie d'engagements de l'Etat à accroître les investissements publics dans le rail, jugé à la fois plus écologique et plus sûr que la route.

En revanche, les déréglementations qui ont suivi, mises en œuvre par le gouvernement libéral au pouvoir entre septembre 1991 et septembre 1994, se sont inscrites dans le cadre général des privatisations alors décidées et programmées par la Commission des privatisations instituée à cet effet. Répondant à une volonté de faire évoluer les structures économiques de la Suède vers un environnement plus libéral, le processus de déréglementation a aussi été très directement lié aux perspectives d'intégration dans l'Union euro-

péenne. Le gouvernement suédois souhaitait ainsi anticiper les évolutions à venir.

Avec le retour des sociaux-démocrates, les privatisations ont été largement interrompues, mais non le processus de déréglementation lui-même, qui s'est notamment poursuivi dans le domaine de l'électricité, avec une ouverture de ce marché depuis le 1er janvier 1996.

Le caractère précoce du processus de déréglementation en Suède permet donc aujourd'hui d'évaluer, au moins partiellement, ses conséquences économiques et sociales. Celles-ci sont toutefois très variables dans les différents secteurs concernés. Dans certains secteurs, l'ouverture à la concurrence s'est effectivement traduite par l'arrivée de nouveaux intervenants sur le marché, alors que dans d'autres, elle a plutôt renforcé le poids des opérateurs publics. Les conséquences pour les usagers sont aussi très variables, négatives dans certains cas et plus favorables dans d'autres. Enfin, si partout des réductions d'effectifs importantes se sont produites, elles ont été le plus souvent gérées à travers des compromis négociés avec les syndicats, le cas du transport aérien apparaissant relativement spécifique de ce point de vue, dans la mesure où il s'agit du seul secteur où des conflits sociaux à répétition se sont produits.

Le transport aérien : une déréglementation conflictuelle, aux résultats peu convaincants

Jusqu'en 1992, le marché du transport aérien était dominé d'une part par le consortium scandinave SAS pour les vols internationaux et d'autre part, par la compagnie *Lynjeflyg* qui détenait un quasi-monopole sur les lignes intérieures. En

1992, anticipant sur la déréglementation prévue par le gouvernement, SAS a racheté la compagnie Lynjeflyg afin de développer son activité sur les lignes intérieures. L'ouverture à la concurrence du marché intérieur, effectivement appliquée à compter du 1er juillet 1992, a provoqué un afflux de nouvelles compagnies aériennes, mais la majorité d'entre elles ont fait faillite. En 1996, la situation semble s'être stabilisée, SAS détenant 65 % du marché intérieur, trois autres compagnies se partageant le reste des vols.

Toutefois, les conséquences de la déréglementation pour les usagers s'avèrent finalement plutôt négatives. Ainsi, les prix des voyages intérieurs ont fortement augmenté (1), pour un nombre de destinations et de fréquences des vols en constante diminution.

Parallèlement, le nombre des salariés de SAS a été fortement réduit dans le cadre de plans successifs de restructuration, passant de près de 42 000 en 1992 à moins de 36 000 en 1995. De plus, ces restructurations ont entraîné des mouvements sociaux à répétition (2), motivés notamment par la dégradation des conditions de travail du personnel navigant. La négociation au sein de SAS est d'autant plus difficile qu'elle se déroule avec 39 syndicats, répartis dans les trois pays qui forment le consortium (Suède, Norvège et Danemark). Un accord a toutefois été trouvé à la fin de l'année 1995. Les bénéfices records enregistrés par SAS en 1995, malgré les mouvements de grève, ont permis depuis une relative stabilisation de la situation (3).

La poste : le maintien d'un opérateur public dominant malgré l'ouverture à la concurrence

La déréglementation des services postaux s'est inscrite dans le cadre des réformes mises en œuvre par le gouvernement libéral. Le monopole de l'administration des postes a été supprimé en décembre 1993. Le statut de cette administration a également été modifié et, depuis le 1er mars

1994, *Postverket* est devenue une société par actions dont le capital est détenu à 100 % par l'Etat.

Toutefois, malgré ces changements institutionnels importants, les principes du service public ont été maintenus. Ainsi l'Acte postal de 1993, qui constitue le cadre législatif de la réforme menée, maintient l'existence d'un service postal national, en précisant que chaque personne doit pouvoir recevoir une lettre ou un colis à un « tarif raisonnable et uniforme sur l'ensemble du territoire ». Ce principe a donc conduit le gouvernement à subventionner en partie l'acheminement du courrier vers les régions les plus reculées, afin de maintenir le service même lorsque celui-ci n'est pas rentable.

Par ailleurs, si les textes autorisent l'intervention d'autres opérateurs que *Postverket*, cette ouverture à la concurrence est restée, jusqu'à aujourd'hui, très théorique. Ainsi, *Citymail*, un opérateur privé, a tenté à plusieurs reprises de s'implanter sur Stockholm, essentiellement sur le marché du courrier des entreprises. Cette société a toutefois déposé son bilan à trois reprises et en avril 1995, *Postverket* a racheté la majorité des actions de *Citymail*. D'autres tentatives sont en cours, dont les résultats demeurent incertains.

Finalement, les conséquences les plus visibles de la déréglementation ont concerné les salariés de *Postverket*, qui ont connu plusieurs plans de restructuration depuis 1993 (4) : 700 licenciements en 1993 et 1994, plans de retraite anticipée à 58 ans pour plus de 1 000 salariés en 1995, réduction du temps de travail, ... Des réductions supplémentaires d'effectifs à hauteur de 3 000 salariés sont prévues pour l'ensemble de l'année 1996. Toutefois, ces plans successifs de restructuration ont été gérés pour l'instant sans conflits majeurs, du fait des importantes mesures d'accompagnement social qu'ils comprenaient. Ainsi, une grande partie des bénéfices que réalise actuellement *Postverket* est consacrée au financement de ces mesures sociales, et notamment aux préretraites.

(1) Les prix des vols intérieurs ont augmenté de 18 % en glissement annuel d'après l'indice d'American express. Source : *La libéralisation des services publics en Suède*, note de l'ambassade de France, février 1996.

(2) Une vingtaine de conflits sociaux ont ainsi eu lieu entre la mi 1994 et la fin 1995. Source : « SAS seeks dialogue with Unions to overcome strike wave », *Faxed from Sweden*, n°3, novembre 1995.

(3) Le bénéfice avant impôt de SAS a en effet atteint 2,6 milliards de couronnes en 1995, contre 1,5 milliard en 1994. Source : « Scandinavian Airlines system plans to streamline ownership structure », *Financial Times*, 26 February 1996.

(4) Source : *La libéralisation des services publics en Suède*, déjà cité.

L'électricité : une déréglementation avancée, aux conséquences inattendues

La production et la distribution d'électricité, organisées par la loi sur l'électricité de 1902, n'ont jamais été assurées en Suède par une unique compagnie, mais par plusieurs, certaines étant propriété de l'Etat ou des municipalités, d'autres relevant d'un statut entièrement privé :

- la production d'électricité est assurée par environ 300 opérateurs, mais les huit plus grosses compagnies concentrent environ 90 % de la production nationale et la société *Vattenfall AB*, détenue par l'Etat, couvre à elle seule près de 50 % du marché suédois (tant pour la production que pour la distribution) ;
- la distribution d'électricité est organisée en trois niveaux de réseaux : un réseau national, des réseaux régionaux et des réseaux locaux, gérés par 270 compagnies qui se partagent ainsi les concessions par aire géographique.

Deux changements majeurs ont affecté ce marché depuis le début des années 1990 :

- la compagnie publique *Vattenfall AB* a changé de statut le 1er janvier 1992 pour devenir une société par actions détenues à 100 % par l'Etat ;
- surtout, une nouvelle loi sur l'électricité est entrée en vigueur à compter du 1er janvier 1996. Son principal effet a été de supprimer les monopoles des concessionnaires intervenant sur les réseaux locaux de distribution de l'électricité. Concrètement, cela signifie qu'un consommateur peut désormais demander à changer de fournisseur d'électricité et que les concessionnaires locaux doivent ouvrir leur réseau – moyennant un droit d'accès « raisonnable » – à d'autres opérateurs qui en font la demande. Une autorité de régulation du réseau, NUTEK, est chargée de vérifier la bonne application des règles de concurrence dans l'ouverture de ces réseaux locaux et de garantir l'égalité des consommateurs, notamment entre les

habitants des villes et des campagnes, afin que les personnes vivant en milieu rural ne pâtissent pas de prix exorbitants. La règle est en effet que les prix de distribution de l'électricité par les réseaux locaux doivent être indépendants de la distance.

La volonté du gouvernement de créer un marché nordique déréglementé de l'électricité, incluant la Norvège (1) et la Finlande, a constitué l'une des motivations fortes de cette réforme, avant même les perspectives de déréglementation du marché européen dans le cadre de l'Union européenne. La première bourse internationale de l'électricité a d'ailleurs été mise en place à Oslo depuis le 1er janvier 1996 à la suite de ces changements.

Toutefois, les conséquences de cette déréglementation ont été pour l'instant à la fois inattendues et très rapides. En effet, dans la mesure où la principale modification de la réforme concernait les réseaux locaux de distribution, on s'attendait à un mouvement de concentration et de rationalisation des compagnies assurant la distribution d'électricité. Mais c'est au niveau des producteurs d'électricité que les changements ont été les plus visibles, avec, depuis le début de l'année 1996, une frénétique activité de rachats d'entreprise et de prise de participation, conduisant, d'après certains commentateurs économiques, à une situation de « chaos » sur ce marché (2). Les plus actifs dans ces mouvements ont été les opérateurs nordiques, et notamment finlandais, mais aussi la compagnie d'Etat allemande *Preussen Elektra of Germany* et la compagnie française EDF.

Le Premier ministre suédois est intervenu au mois de mai sur ce thème, faisant part de son malaise face aux prises de participation étrangères dans la production nationale d'électricité : « peu d'autres pays seraient prêts à accepter la vente à l'étranger d'une ressource nationale comme l'énergie », a-t-il indiqué, tout en précisant qu'il n'était pas pour autant question de remettre en cause le processus entamé (3). Pour l'instant, seule la société *Vattenfall* est restée à l'abri de ces mouvements, le parti social-démocrate ayant clairement fait savoir

(1) Le marché de l'électricité est déréglementé en Norvège depuis 1991 et en Finlande depuis le 1er juin 1995. Source : *Swedish electricity market 1995*, Swedish National Board for Industrial and Technical Development (NUTEK), Stockholm, November 1995.

(2) Source : « Deregulation sparks Nordic merger frenzy », *Financial Times*, 7 May 1996.

(3) « Persson hits at foreign electricity ownership », *Faxed from Sweden* n°9, May 1996.

sa volonté de ne pas entamer de privatisation, même partielle, de la compagnie.

Ainsi, les conséquences de la déréglementation de l'électricité ne sont pas tant à rechercher aujourd'hui du côté des usagers, ni même des salariés employés dans ce secteur. Elles ont plutôt abouti à des mouvements financiers entre compagnies, chacune cherchant à accroître ses parts de marché dans le souci de survivre à terme.

Les déréglementations dans le rail et les télécommunications : des compromis négociés par les syndicats

Les déréglementations intervenues dans les secteurs du transport ferroviaire et des télécommunications sont révélatrices de la stratégie syndicale dans ces domaines, et de l'appréciation nuancée que les syndicats peuvent porter sur le processus de déréglementation en fonction des objectifs poursuivis.

Ainsi, les réformes successives mises en œuvre dans les chemins de fer ont suscité des réactions diverses. La première réforme appliquée dans les chemins de fer en 1988, qui visait à séparer la gestion du matériel roulant de celle des infrastructures, a été soutenue par le principal syndicat du secteur. Celui-ci considérait notamment que cette évolution était la seule façon de garantir la transparence des choix publics dans les investissements de transport et de promouvoir des arbitrages favorables au développement des chemins de fer. Des études ont d'ailleurs été conduites par le syndicat lui-même pour mesurer les avantages des investissements ferroviaires, notamment en calculant les coûts écologiques des différents modes de transports. Cette préoccupation semble avoir rencontré un certain succès, puisque les investissements prévus dans le rail pour la décennie 1990-2000 sont, pour la première fois, plus importants que les investissements routiers (1).

En revanche, le syndicat s'est fortement opposé à la loi votée en mai 1994 sous le gouvernement libéral, laquelle visait à une ouverture to-

tales du réseau ferroviaire à la concurrence à compter du 1er janvier 1995. Il considérait en effet que ce projet porterait atteinte au maintien d'un service public universel, notamment dans le nord du pays difficilement accessible. Pour s'y opposer, le syndicat a ainsi conclu des alliances avec les hommes politiques du nord du pays.

Ce projet a finalement été retiré par les sociaux-démocrates revenus au pouvoir, qui ont toutefois maintenu l'idée d'une déréglementation partielle de la gestion du matériel roulant. Ainsi, à compter du 1er juillet 1996, la concurrence devrait être renforcée sur le réseau des lignes secondaires. Mais pour l'instant, *BK Tåg*, le seul concurrent de la société nationale SJ, a des difficultés à s'implanter sur le marché, la société SJ continuant à remporter les appels d'offres lancés par les pouvoirs publics.

L'un des principaux enseignements que tire le syndicat de cette déréglementation des chemins de fer est la nécessité d'avoir une approche globale, qui ne saurait se limiter à la défense des seuls salariés employés par la compagnie nationale. Ainsi, les préoccupations liées à l'environnement et à la rationalisation des choix publics d'infrastructure, ou encore le souci de défendre un égal accès au service de tous les usagers ont été partie intégrante non seulement des discours, mais aussi de l'action syndicale dans ce domaine.

Ce souci de faire évoluer la stratégie syndicale avec les changements liés à la déréglementation se retrouve également dans le secteur des télécommunications, bien que l'action syndicale ait été ici plus fortement liée aux conséquences sociales, pour les salariés du secteur, de la libéralisation du marché.

La déréglementation des télécommunications a, comme dans la plupart des secteurs, démarré sous l'impulsion du gouvernement libéral au début des années 1990. Depuis le 1er juillet 1993, le monopole détenu jusqu'alors par *Televerket* a été supprimé ; ses fonctions administratives ont été transférées à une direction des télécommunications alors que l'exploitation du réseau a été confiée à une société par actions détenue à 100 % par l'Etat, *Telia*.

L'ouverture à la concurrence a eu pour conséquence d'introduire de nouveaux opérateurs sur le marché suédois, notamment pour les communica-

(1) Il est ainsi prévu d'investir 40 milliards de couronnes dans le développement des infrastructures ferroviaires sur la décennie 1990-2000 sur un total de 98 milliards de couronnes pour l'ensemble des infrastructures de transport. Source : *La libéralisation des services publics en Suède*, déjà cité.

tions internationales et la téléphonie mobile, très développée dans ce pays. Mais la concurrence va au-delà de ces marchés spécifiques : ainsi, dans le cadre de l'appel d'offres qu'elles ont lancé pour moderniser leur réseau téléphonique à compter de la seconde moitié de l'année 1996, les administrations et collectivités locales suédoises ont retenu deux opérateurs principaux : la société nationale *Telia* et France Télécom (1).

Ces changements importants intervenus dans le secteur des télécommunications ont eu des conséquences sociales très lourdes, avec une réduction drastique des effectifs : *Telia* (ex *Televerket* avant 1993) a ainsi vu ses effectifs passer de 46 000 en 1991 à environ 32 000 à la fin 1995.

Cette restructuration s'est, là aussi, produite jusqu'à présent sans conflit du fait de la très forte implication du syndicat dans le mouvement de reconversion. Rappelons en effet que le secteur des télécommunications demeure l'un des plus syndiqués (avec un taux de 96 à 97 % de syndiqués, contre une moyenne de 85 % dans l'ensemble de l'économie). Le syndicat a ainsi signé un accord triennal sur la garantie d'emploi, déjà renouvelé une fois, et qui prévoit notamment deux clauses sociales majeures qui s'ajoutent aux retraites anticipées mises en place : d'une part un effort massif en faveur de la formation des salariés, permettant à tous ceux qui le désirent de suivre une formation qualifiante leur assurant l'équivalent d'un niveau baccalauréat, d'autre part un système de compensation financière visant à prendre en charge d'éventuelles pertes de salaire dans le cas où les salariés retrouvent un emploi moins bien rémunéré que celui qu'ils occupaient auparavant chez *Telia*.

L'adaptation de la stratégie syndicale dans les secteurs déréglementés

Le secteur des télécommunications apparaît en partie spécifique du fait de l'ampleur des reconversions sociales que le syndicat a dû gérer, mais il illustre plus largement les évolutions de la stratégie syndicale dans l'ensemble des secteurs réglementés.

En effet, le changement de statut de la plupart des sociétés (*Vattenfall* en 1992, *Telia* en

1993, *Postverket* en 1994) a fait évoluer le champ de compétence du syndicat, ce qui s'est d'ailleurs traduit par un changement d'appellation. Le syndicat national des salariés de l'Etat (SF) – affilié à LO – est devenu en avril 1995 le syndicat des services et des télécommunications (SEKO), marquant par là sa double appartenance aux secteurs privé et public. SEKO continue de ce fait à syndiquer les salariés des chemins de fer, de la poste, des télécommunications et de l'électricité, en sus des fonctionnaires « cols bleus ». Ce changement de statut était, en toute hypothèse une condition nécessaire pour le syndicat afin d'être reconnu par l'organisation d'employeurs du secteur privé (SAF) comme un interlocuteur compétent pour négocier des accords dans ces secteurs. L'objectif de SEKO à moyen terme est de mettre en place un syndicat regroupant l'ensemble des secteurs des télécommunications et des transports, incluant également le transport routier.

Ces évolutions de la structure syndicale s'accompagnent d'une redéfinition des objectifs du syndicat dans les secteurs déréglementés. Sans afficher une opposition de principe au processus de déréglementation, le syndicat a plutôt cherché à obtenir des contreparties positives pour les salariés en appuyant ses revendications sur une vision globale des secteurs – comme dans le cas des chemins de fer – ainsi que sur une large réflexion concernant l'évolution des conditions de travail, en liaison avec l'évolution des qualifications et les changements technologiques. Cette stratégie – dont le succès dépend largement de la puissance des organisations syndicales – s'inscrit ainsi dans la tradition de recherche de compromis du syndicalisme suédois, même si elle prend un relief particulier dans le cadre des secteurs qui subissent de plein fouet les conséquences sociales de la déréglementation, notamment en termes de suppression d'effectifs.

Ce contexte social très spécifique explique sans doute que, malgré son entrée récente dans l'Union européenne, la Suède soit l'un des pays où le processus de déréglementation est le plus avancé, l'accompagnement social des restructurations et le maintien d'une bonne couverture contre le risque chômage (2) ayant permis que ces changements se produisent sans conflits majeurs.

Le paradoxe actuel est que la rapidité et la précocité de ces changements ont fait de la Suède un

(1) Source : « Gros contrat pour *Telia* et France Télécom en Suède », *Les Echos*, 26 février 1996

des défenseurs actifs de la déréglementation à Bruxelles, souvent d'ailleurs en opposition ouverte avec la France. La revendication d'une ouverture des autres marchés européens est ainsi partagée par le gouvernement et les syndicats, qui craignent les effets d'une déréglementation « à sens unique » sur le territoire suédois, sans contrepartie dans les autres pays.

Pierre CONCIALDI, Christine DANIEL

Sources

Entretiens avec :

Robert Björkenvall, SEKO.

Cecilia Hellner, Ulrika Sundström, ministère de l'Industrie et du Commerce.

Annual Report Vattenfall 1994, Stockholm, March 1995.

Swedish electricity market 1995, Swedish National Board for Industrial and Technical Development (NUTEK), Stockholm, November 1995.

The new Swedish electricity market : a summary of the reform, Ministry of industry and commerce, February 1996.

La libéralisation des services publics en Suède, Note de l'ambassade de France en Suède, février 1996.

(7) Les salariés sont indemnisés à hauteur de 75 % de leur salaire pendant une durée minimale d'un an.