

Pays-Bas

Une démarche progressive et sans hésitation

Aux Pays-Bas, la transformation des entreprises offrant services publics est engagée depuis plusieurs années en ce qui concerne les transports ferroviaires et les postes et télécommunications, et plus récemment pour la fourniture d'électricité et d'énergie. Mais en aucune façon les modifications de structures, ou de relation avec l'Etat qui sont introduites ou qui sont envisagées ne donnent lieu à des débats significatifs de l'ébranlement de l'organisation de la société, tel qu'on le ressent en France.

Pourtant, si la notion de service public est absente du droit administratif néerlandais, la notion d'obligation de service public n'est pas ignorée et est contenue dans les législations sectorielles. En d'au-

tres termes, on est bien aux Pays-Bas, dans le domaine d'une conception fonctionnelle des services publics, éloignée d'une conception organique à la française (1). Les transformations faites ou envisagées ces derniers temps dans les entreprises assurant ces services témoignent de la plasticité des structures.

Il ne faudrait cependant pas en conclure trop vite que l'adaptation des entreprises de services publics néerlandaises se fait sans aucun heurt ou difficulté. L'adaptation des structures s'accompagne toujours d'un recalibrage des objectifs, des stratégies et des moyens, et à ce titre entraîne des réductions d'emploi. C'est sur ce terrain des conséquences

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

(1) Cf. Piet Jan Slot, « Les obligations de service public en relation avec la législation de la C.E. », in *Europe, concurrence et service public*, C.E.E.P., Masson/Armand Colin, avril 1995.

des réorganisations que les organisations syndicales des différents secteurs sont mobilisées, et non pas sur celui de la contestation des mouvements en cours de libéralisation et d'ouverture des activités à la concurrence.

Nous présenterons trois cas, représentatifs de trois étapes du processus de transformation à la néerlandaise. Dans le cas des transformations des postes et télécommunications, les plus avancés, la privatisation est faite depuis l'automne 1995. Les chemins de fer sont engagés dans l'étape préalable, à savoir l'« autonomisation » par rapport à l'Etat. Le secteur de l'électricité est à la veille d'un processus de concentration remédiant à la dispersion des acteurs.

Postes et télécommunications : une privatisation effective

La transformation des postes et télécommunications a déjà plusieurs années. En 1989, l'administration royale des postes et télécommunications est devenue société holding KPN (Koninklijke PTT Nederland), intégralement à capitaux d'Etat, et regroupant plusieurs filiales, dont les principales sont PTT Telecom et PTT Post. En 1990, le groupe KPN est le premier employeur des Pays-Bas, avec 94 500 salariés, se répartissant 2/3 1/3 entre la poste et les télécommunications. Cet effectif entre en diminution très progressive, sans qu'on ait procédé encore à des coupes importantes dans les effectifs. Fin 1994, KPN emploie 92 800 personnes et en septembre 1995, 91 481 salariés.

Devant les bons résultats des exercices successifs depuis 1990, la privatisation n'a pas tardé. En juin 1994, l'Etat néerlandais a vendu une première tranche d'actions (30 %), et en octobre 1995, avec près d'un an d'anticipation sur le calendrier prévu, avec la vente d'une deuxième tranche, il est passé à la situation d'actionnaire minoritaire. Cependant, deux particularités le protègent. D'une part, il peut mettre en œuvre des ventes préférentielles d'actions pour se protéger d'OPA inamicales, et d'autre part, il conserve un droit de blocage de décisions de KPN.

La branche postale

Les services financiers de PTT Post, Postbank, fusionnent en 1989 avec une banque NMB et deux ans plus tard, un pôle très important de la finance se constitue par la fusion de NMB-Postbank avec un grand assureur Nationale Nederlanden, et sa société mère Internationale Nederlanden Groep (ING

Groep), sur fonds de réorganisation et concentration des institutions financières néerlandaises. Ce groupe occupe 48 000 salariés, et est en position de troisième employeur aux Pays-Bas.

Les activités strictement postales font l'objet de plans de restructuration dès les années 1990 autour de trois produits, le courrier, les paquets et le courrier direct. Le réseau des bureaux de poste est l'objet de la plus grande attention. En 1993, il a été constitué sous la forme d'une société particulière PTT Kantoren, dont le capital est partagé entre PTT Post et ING Groep. Le développement des guichets automatiques fait se réduire progressivement l'indemnisation versée par Postbank pour la participation des bureaux de poste aux opérations financières. On s'oriente alors vers une reconfiguration du réseau qui distinguera un nombre plus limité de bureaux de poste complets, des agences postales complémentaires mais aux opérations plus limitées, et enfin un réseau de commerçants franchisés (boutiques de presse, librairies) qui distribueront des produits postaux simples. Un plan général d'assainissement et de réorganisation prévoit que 10 000 emplois seront supprimés, sans licenciement sec, entre 1993 et 1998.

Les télécommunications

Comme les autres opérateurs européens et mondiaux, les télécoms néerlandaises déploient de grands efforts pour consolider leur position dans un contexte de libéralisation. Pour ce faire, KPN noue des coopérations internationales (créant Unisource avec les télécoms suédoises et suisses, au sein d'un joint-venture mondial Uniworld, auquel participe AT&T), et prend des participations dans des sociétés de télécommunications étrangères (Belgacom et plus récemment les télécoms irlandaises). KPN s'intéresse également au développement des télécoms dans le Sud-Est asiatique, et notamment en Indonésie où les Pays-Bas ont une histoire, et aux Antilles néerlandaises (Sint Maarten, Bonaire et Curaçao). On voit, sur fond de mondialisation, que des logiques d'influence régionales sont encore agissantes.

Sur le marché intérieur, PTT Telecom devra faire face en 1998, à la concurrence sur son propre terrain pour l'ensemble des prestations et services de télécommunication voix et données. La date de cette ouverture du marché vient même d'être avancée au 1/7/1997, par une loi intérimaire valant jusqu'à libéralisation européenne au 1/1/98. Cette loi admet deux concurrents nationaux à PTT Telecom et prévoit

la délivrance de 1300 autorisations régionales, destinées principalement à des exploitants du réseau câblé. Au plan national, une première société est sur les rangs, formée par les NS Chemins de fer néerlandais et British Telecom, sous le nom de Telecom 2, voulant mettre à profit le réseau de téléphonie interne des chemins de fer. Un peu plus tard un second postulant s'est manifesté, EnerTel, société constituée par des entreprises distributrices d'électricité et des sociétés de câble. Au plan régional, de gros câblo-opérateurs élaborent déjà des plans précis d'offre de services téléphoniques.

Les enjeux pour le personnel

L'incertitude majeure dans le processus de transformation en cours chez KPN concerne l'emploi, mais les craintes se sont pour le moment davantage concrétisées dans le secteur postal. Dans la branche postale, le plan d'assainissement a fait l'objet de discussions avec les organisations syndicales et les licenciements secs sont en principe exclus.

Dans les télécoms, l'impact du choc de la concurrence en matière d'emploi n'a pas encore fait l'objet d'informations. Mais ce choc est inéluctable. L'on sait par contre que des créations d'emploi sont à l'œuvre puisqu'Unisource envisage de faire travailler 2 000 personnes, et en a déjà recruté 200.

Lors de la privatisation de l'ensemble de KPN, les parlementaires se sont élevés contre le fait qu'aucune condition préférentielle n'ait été faite au personnel pour l'achat d'actions. Ceci n'a pas empêché qu'un sixième des actions vendues aux particuliers a été acheté par plus de 30 000 salariés de KPN, soit un tiers du personnel. On peut y voir un signe d'accompagnement par les salariés de l'évolution de leur groupe.

Les Chemins de Fer néerlandais (NS) : une révolution culturelle et managériale

La directive 91/440 a introduit dans le paysage ferroviaire européen une nouvelle donne qui bouleverse profondément les modes d'exploitation traditionnels. Elle sépare infrastructures et exploitation, et oblige à envisager l'accès des tiers aux réseaux, dans un domaine sensible à la sécurité où ne règne aucune uniformité technique ou réglementaire. Pour les Pays-Bas, cette révolution doctrinale a coïncidé à la fin des années 90 avec une révision profonde de leur politique de transports, en lien avec la montée des préoccupations environnemen-

tales. Le climat était donc propice à un réveil de l'entreprise ferroviaire, et aux réorganisations.

Une réorganisation profonde

Les Chemins de Fer néerlandais (NS) lancent donc en 1991 un processus approfondi de réflexion animé par des experts, qui débouche sur des propositions de réorganisations précises, qui seront dans les grandes lignes validées par le Parlement le 29 juin 1995. D'un rôle de tutelle technique et tarifaire étroit, et de distributeur de subventions d'exploitation, l'Etat passe à un rôle à la fois de fournisseur et financeur d'infrastructures, et de régulateur de la capacité (arbitre de la répartition des sillons horaires entre les différents opérateurs ferroviaires). L'entreprise devient « autonome » et est libre de définir sa stratégie commerciale, ses choix techniques, et ses modalités d'organisation (structures, politique d'emploi et de personnel). Elle a cinq ans devant elle pour apprendre à vivre sans subvention d'exploitation pour les services voyageurs, et pour mettre au point une contractualisation fine avec les pouvoirs publics pour celles des lignes déficitaires en voyageurs, importantes à maintenir.

De 1992 à 1994, donc avant la consécration par la Deuxième Chambre des nouvelles relations des Chemins de Fer avec l'Etat, les NS mettent en œuvre d'importantes transformations de structures. Dans les domaines à potentiel commercial (le pôle « marché »), des entités indépendantes sont créées par produit, Voyageurs, Marchandises, Espaces des gares à commercialiser et domaine foncier et immobilier. Un pôle « Tâches » rassemble les unités nouvelles restant dans le giron du groupe NS, mais chargées pour le compte et à la charge de l'Etat d'assumer ses responsabilités en matière de planification et de réalisation d'infrastructures, et de régulation de trafic et répartition de la capacité.

Le défi à relever est énorme. Du côté marchandises, la part des NS est minimale (3 à 4 % en tonnes km), du côté voyageurs, l'exploitation est très déficitaire, et le réseau insuffisant pour jouer un rôle efficace de limitation de la congestion routière. Le processus de transformation des NS est cependant soutenu par une attitude très volontariste des pouvoirs publics en matière d'infrastructures. D'une part, le réseau classique fait l'objet de très importants travaux d'extension sur la période 1988/1995, et d'autre part, une ligne nouvelle dite du Betuwe et exclusivement dédiée au trafic marchandises est décidée, sur l'axe ouest/est. Elle reliera le port de Rot-

terdam et l'Allemagne, dès 2003/2004, et constitue un investissement stratégique tant pour le port que pour les NS.

Les nouvelles structures permettent un nouveau dynamisme commercial et une stratégie axée sur l'international. NS Cargo crée ainsi un joint-venture avec une compagnie de containers américaine et la Deutsche Bahn, qui lui permet de se constituer comme un opérateur intermodal et international, capable de traiter un ordre de transport intercontinental et intraeuropéen, de bout en bout. D'autre part, au cours de l'été 1996, avec la possibilité nouvelle pour les régions de contractualiser certaines lignes ferrées déficitaires, des opérateurs de transport interurbain routier et un armateur se mettent sur les rangs pour postuler comme exploitants ferroviaires. Ceci n'est pas sans soulever des problèmes techniques et de sécurité, analogues d'ailleurs à ceux que pose l'accès des compagnies étrangères au réseau ferré.

Les premiers résultats financiers affichés par NS sont encourageants puisque l'entreprise devient modestement bénéficiaire sur l'exercice 1995. La rentabilité reste faible mais si elle se renforce, elle permet à l'Etat d'envisager la vente d'une part du capital des NS vers 2003/2004.

L'effet sur l'emploi est explicite

Au plan social, les conséquences sont plus lisibles que dans le secteur des télécommunications. Tout d'abord, les restructurations mises en œuvre touchent à l'unité de l'entreprise, l'éclatant par produits dans une logique nouvelle pour une société de chemins de fer. D'autre part, des objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'entreprise sont fixés, et impliquent la réduction des effectifs. En équivalent temps plein, les NS emploient 29 752 personnes en 1994. Dès 1993, un plan social est mis au point avec les organisations syndicales, qui prévoit la mise en place d'une cellule de reclassement et un système de départs volontaires à 55 ans. Le nombre des sur-effectifs est alors estimé à près de 5 000 personnes.

Mais en 1995, au fur et à mesure que les stratégies des différentes sociétés s'affinent et s'explicitent, et notamment du côté de NS Cargo (marchandises), il devient manifeste que les sureffectifs ont été sous-estimés, d'au moins 600 emplois chez NS Cargo. Le climat social se dégrade, des grèves, sauvages ou non, éclatent sporadiquement dans le secteur des guichets, à la Police des chemins de fer.

A l'initiative de la FNV, les discussions avec la Direction sont ré-ouvertes mi-octobre 1995, dans une certaine urgence et un certain secret. Elles débouchent sur un « Masterplan » social, qui vise à englober l'ensemble des salariés de NS touchés par les réorganisations dans un filet de sécurité global, avant que les politiques de personnel des différentes unités ne s'autonomisent à leur tour. Ce plan vise à limiter le nombre des licenciements par des mesures de répartition du volume de travail restant, soit par le jeu des départs anticipés, soit par le développement du temps partiel et la réduction de la durée du travail.

Ce plan prévoit un fonds d'indemnisation prolongé jusqu'en l'an 2000 pour les salariés non reclassés par la cellule de reclassement, dans les 3 ans qui suivent la suppression de leur poste. Et d'autre part, une réduction générale de la durée du travail de 38 h à 36 h sur quatre jours est prévue à partir de 1997, en échange d'une acceptation de modération salariale pour 1997 et 1998.

L'attitude des organisations syndicales (FNV, CNV, et FSV organisation syndicale propre à l'entreprise NS), faite à la fois de réalisme, de pragmatisme et de résignation, n'est pas dépourvue de stratégie. Les organisations syndicales ont voulu amortir les conséquences défavorables pour les salariés en pesant de tout leur poids, avant que l'éclatement de l'entreprise n'ait produit tous ses effets en termes de reconfiguration des institutions représentatives du personnel et des relations sociales. Enfin, – et leur stratégie recoupe celle de la direction –, on discerne aussi dans ces négociations de l'automne 1995, la volonté d'influer par un « accord » lourd sur les discussions parlementaires touchant à la fixation des enveloppes financières d'indemnisation par l'Etat des contraintes de service public, en s'appuyant sur les liens traditionnels existant entre le parti socialiste PVDA et la FNV.

Le secteur de l'énergie

Le secteur énergétique aux Pays-Bas est constitué de l'électricité et du gaz, qui a une importance toute particulière du fait des réserves et de l'appareil de production des gisements de gaz de Groningue. Une stratégie d'adaptation à l'ouverture du marché européen est définie en ce qui concerne l'électricité.

Pour le gaz, les choses semblent moins définies, tant il est vrai qu'il est plus difficile de mettre en question une situation confortable, que de

s'adapter à un contexte qui ouvre des possibilités de développement. Un rapport d'expert, produit pour le Conseil Général de l'Énergie a préconisé fin décembre 1995 que Gasunie se positionne sur le marché européen comme un prestataire de services gaziers (entrepôt, négociant etc.), mais la presse n'a pas fait état de projets véritablement opérationnels. Gasunie est la principale entité de transport et de commercialisation du gaz néerlandais, dont la moitié de la production annuelle est exportée vers les pays de l'Europe occidentale. En 1995, les ventes de gaz ont rapporté à l'État néerlandais 7 milliards de florins (environ 21 milliards de FF).

Une stratégie de concentration pour l'électricité

La fourniture de courant aux Pays-Bas est le fait d'une constellation d'acteurs très différente de ce que nous connaissons en France. D'une part, coexistent quatre sociétés productrices de courant, se partageant le territoire, et qui sont la propriété des provinces et municipalités. D'autre part, une seule société (S.E.P.) associe ces entreprises pour le transport du courant et différentes tâches de coordination, notamment tarifaire. Enfin, 41 sociétés locales de distribution de courant, du gaz et d'eau, souvent de nature publique, maîtrisent les branchements jusque chez les abonnés. L'activité de l'industrie de production électrique représente 2 % du produit national brut. Le secteur occupe 22 800 personnes, dont 5 000 dans les entreprises de production.

Les projets (1) du ministère des Affaires Économiques responsable de l'énergie, discutés de décembre 1995 à fin mars 1996, visent à simplifier ce schéma en constituant à partir des quatre producteurs de courant et de la S.E.P., une entreprise unique, qui deviendrait la propriété des entreprises de distribution. L'État se définit un rôle résiduel de surveillance, de fixation de prix maximum pour les petits clients captifs et de protection des consommateurs. Une obligation de transport de courant pour le compte d'autres producteurs serait mise à la charge de la nouvelle entreprise.

La discussion parlementaire de mars 1996 a fait apparaître l'attachement de l'ensemble des partis politiques à la constitution d'un organe de surveillance indépendant, garant à la fois de la prévention des abus de position dominante à l'égard des petits consommateurs, mais également du respect

de conditions permettant aux énergies alternatives de continuer leur développement.

L'objectif de la concentration est à la fois d'introduire la concurrence dans la fourniture d'énergie aux grands consommateurs industriels (50 à 60 % de la consommation) et d'autre part de permettre aux Pays-Bas de se positionner comme vendeur de courant sur les autres marchés nationaux. En l'état actuel du morcellement de la capacité de production, ce positionnement européen est inaccessible aux Pays-Bas face aux géants comme EDF.

Au paradoxe qui consiste à concentrer quatre entreprises en une pour mieux relever le défi de la concurrence, les Pays-Bas répondent qu'une situation de monopole ne sera pas créée dans la mesure où 30 % de la production d'électricité est auto-produite par des utilisateurs industriels dans des installations créées en coopération avec des entreprises de distribution. En outre, les obligations d'accès des tiers aux réseaux contraindront la nouvelle entreprise à acheminer à destination de clients ce courant comme celui de fournisseurs étrangers.

Economies d'échelle et sureffectifs

Avec la fusion envisagée, le ministre soutenu par le directeur de la S.E.P. estime qu'il sera possible d'obtenir des économies d'échelle à l'achat, de mieux optimiser la production et de réduire la surproduction. D'après un rapport du cabinet Mac Kinsey, l'efficacité des entreprises pourrait en être améliorée de 20 %. En outre, les avantages actuels des entreprises productrices d'électricité (garantie d'État sur leurs emprunts, exemption de l'impôt sur les sociétés) disparaîtront et il est d'autant plus important de conforter leur position concurrentielle.

Qui dit amélioration de l'« efficiency », entend le plus souvent sureffectifs. Les organisations syndicales sont conscientes de ces risques, et dans la convention collective s'appliquant au secteur de la production d'électricité signée en 1996, elles ont fait figurer un engagement à ne pas procéder à des licenciements secs.

Aux Pays-Bas, la question de l'évolution des services publics ne constitue donc pas une question de principe. Si l'on n'y craint pas pour son âme, on craint cependant d'y perdre son emploi. Cette conception pragmatique pourrait faire penser à tort que la notion de service public n'existe pas. Il est inté-

(1) Derde Energie Nota, (troisième note sur l'énergie), revenant sur la loi dite de l'Électricité de 1989.

ressant de constater qu'elle est au contraire très présente, dans le discours politique, mais déplacée sur le champ du social. C'est bien dans le champ des institutions de la protection sociale que la discussion sur les rôles respectifs du marché et de l'Etat est très vive, et non pas dans celui de la fourniture de services matériels infrastructurels, que la notion d'utilité générale suffit à satisfaire.

Marie WIERINK

Sources :

NRC Handelsblad, Les Echos, Le Monde.

Conseil National des Transports, mars 1996, « Autonomisation et transformation des Chemins de Fer néerlandais », Marie Wierink.

« Transports collectifs aux Pays-Bas, ouverture et modernisation », Anton Pelle Matl, *revue Bus et Cars*, 31/5/96 au 14/4/96.