

Royaume-Uni

Faillite de Railtrack : l'échec d'un partenariat public-privé

Odile JOIN-LAMBERT

La mise sous administration judiciaire de la compagnie qui gère les voies, les infrastructures et les gares du réseau ferroviaire britannique Railtrack, décidée le 7 octobre 2001 dernier, est le symbole de l'échec de la privatisation du rail entreprise en 1993 par le gouvernement conservateur de John Major et poursuivie par le gouvernement travailliste de Tony Blair. Le nombre de passagers s'était pourtant accru de 26 % entre 1995 et 1999 et l'action de Railtrack frôlait les 18 livres en 1998, au regard d'un prix de vente initial de 3,5 livres et d'un cours de... 280 pence en octobre 2001. Mais une série de catastrophes ferroviaires sont venues mettre en relief les dysfonctionnements d'un système dont on s'est aperçu qu'il avait apparemment valorisé les avoirs des actionnaires, comme le montre la hausse de la valeur de l'action de Railtrack. Les chemins de fer britanniques apparaissent en fait comme un service dégradé avec des retards chroniques, des correspondances aléatoires et un nombre d'accidents que la congestion du système routier et l'augmentation corrélative du nombre des usagers du train tendent à multiplier. Les problèmes des transports britanniques trouvent certes leurs origines dans des décennies de sous-investissement (l'in-

vestissement public dans les transports représentait, à l'époque du gouvernement conservateur de John Major, 2 % en 1992, et seulement 1,3 % en 1996, c'est-à-dire moitié moins qu'en France ou en Allemagne). Mais dans un pays qui a peu investi dans ses infrastructures publiques, à un point tel que ces dernières sont aujourd'hui à la limite de la désorganisation, le type de partenariat public-privé mis en œuvre en Grande-Bretagne ne semble guère avoir résolu les maux dont souffrent les chemins de fer.

De la privatisation...

Le choix fait par le gouvernement conservateur de privatiser British Rail en 1993 s'est concrétisé dans la création d'une compagnie nationale, qui conservait la propriété de l'infrastructure, et l'attribution des services ferroviaires à 25 opérateurs privés par contrat de « franchise ». Les gestionnaires de l'infrastructure ont été dissociés des transporteurs qui en ont l'usage exclusif.

L'opération a abouti au transfert d'un monopole de service public déficitaire à un monopole privé, à mi-chemin entre l'entreprise et l'administration (on parle

plus volontiers, en France, de « délégation de service public », avec ses lourdeurs et ses rigidités. Malgré une idéologie libérale affichée du désengagement économique de l'Etat, la privatisation s'est en fait appuyée « sur une intervention active de celui-ci ».

Les modalités de la privatisation de British Rail ont fait l'objet dès l'origine d'une série de critiques de la part des usagers et des salariés du rail. Les usagers ayant affaire, pour un seul trajet, à des compagnies différentes, soulignaient d'abord les problèmes soulevés par l'absence de billetterie unique. C'est surtout l'affaiblissement de la sécurité pour un réseau déjà vétuste qui était souligné, le contrôle de la sécurité du réseau étant assumé par Railtrack qui en confiait la maintenance à des sous-traitants : les conducteurs de trains se plaignaient « régulièrement de l'absence de réelle prise en compte des facteurs de danger qu'ils [signalaient] et en [imputaient] la responsabilité au cloisonnement des différentes directions » (Lefresne, 1996).

...au partenariat entre l'Etat et le secteur privé

La politique menée à l'égard des chemins de fer par le nouveau gouvernement travailliste dirigé par Tony Blair depuis 1997 s'inscrit plus en continuité qu'en rupture avec la politique initiée par le gouvernement conservateur de John Major : elle consiste à faire financer en grande partie les investissements lourds par l'Etat et à privatiser les profits.

L'ancien dirigeant du syndicat des transports, John Prescott, devenu vice-premier ministre de Tony Blair en charge du problème, déclare en 1999 que les chemins de fer sont une « honte nationale ». Les profits de la société Railtrack restent manifestement indépendants de la

qualité des prestations en 1999 (tableau 1). Deux autorités indépendantes, en charge notamment de contrôler la sécurité, sont créées (tableau 2). La coexistence entre les deux est loin d'être harmonieuse et les spécialistes demandent leur fusion.

Dans la perspective des élections de mai 2001, le gouvernement tente de répondre à la première préoccupation des électeurs : celle d'être mieux soignés, éduqués, transportés et protégés par l'Etat sans augmentation des impôts sur le revenu. Les travaillistes défendent alors l'appel au capital privé, nommé « initiative de financement privé » (PFI) par le parti tory (conservateur) ou « partenariat public-privé » (PPP) par les néo-travaillistes. Ecoles, universités, chemins de fer, métro londonien, contrôle aérien, hôpitaux, services postaux, distribution de l'eau, du gaz, police, prisons, etc. : tout est à prendre pourvu que les investisseurs acceptent les cahiers des charges rédigés par les autorités.

En mars 2001, un programme de sauvetage du rail britannique est ainsi annoncé par le président de la Strategic Rail Authority (SRA). Ce plan est fondé sur la création d'un partenariat entre le secteur privé et les pouvoirs publics pour financer les nouveaux projets d'investissement ou la modernisation des installations existantes, Railtrack n'ayant pas, selon le régulateur, les « capacités financières et managériales pour assumer la modernisation de certains segments clefs du réseau ». Railtrack, qui perd donc son monopole en la matière, devient un acteur comme un autre au même titre que les opérateurs ferroviaires les plus performants, les groupes de BTP ou les sociétés de capital-risque. Un plan d'investissement de 60 milliards de livres (environ 95

Tableau 1. Les chiffres clés de Railtrack

	Chiffre d'affaires*	Résultat net**
1997	2,44	292
1998	2,49	216
1999	2,57	425
1996	2,30	214

* en milliards de livres sterling

** en millions de livres sterling

Source : *La Tribune*, 3 décembre 1999, d'après Bloomberg.

milliards d'euros) sur dix ans, provenant pour moitié des caisses de l'Etat, pour moitié du secteur privé, constitue le second axe de cette stratégie.

Ce premier projet de réorganisation depuis la dénationalisation du rail reste toutefois vague sur le rapprochement nécessaire entre les opérateurs et le gérant d'infrastructure. Il ne recueille en outre pas l'assentiment du patronat (la CBI, Confederation of British Industry), qui craint que ce type d'association mixte ne débouche sur un accroissement de la paperasserie administrative et des directives gouvernementales.

Les responsables du partenariat public-privé estiment que ce dernier peut produire une gestion « orientée vers les résultats, l'amélioration du service, le développement d'incitations au succès, la participation citoyenne et une meilleure utilisation de l'argent du contribuable ». Autre atout majeur aux yeux de Tony Blair, ce mécanisme permet de saper la

« culture étatique » qu'il juge par essence inférieure à la gestion privée.

Tony Travers, spécialiste des infrastructures londoniennes à la London School of Economics, souligne l'extrême complexité juridique et le coût élevé d'établissement des contrats régissant les rapports entre les deux associés public et privé ainsi que l'impossibilité de suivre le système d'objectifs que le gouvernement a créé pour les services publics. Première de sa catégorie, l'administration britannique a entrepris de se soumettre à des objectifs de résultats (*targets*) à tel point qu'aujourd'hui, les administrations s'efforcent de remplir pas moins de 600 objectifs fixés par le gouvernement, dont les deux tiers sont des mesures de résultats. Cette concentration sur les objectifs produit des effets pervers et déforme les priorités. Nombre d'observateurs anglais soulignent ainsi que la Grande-Bretagne a les indicateurs les plus sophistiqués d'Europe pour fixer des performances précises aux servi-

Tableau 2. Une double tutelle difficile de l'Etat sur les chemins de fer

- La SRA (*Strategic Rail Authority*) entré en fonction en février 1999 possède dans ses attributions l'octroi et le contrôle des franchises d'opération, la planification à long terme du réseau et la distribution des subventions de l'Etat. Elle est aussi chargée de l'intégration du rail dans un système de transport global et du sort des passagers handicapés.
- Le *Rail Regulator* assure le contrôle de Railtrack – la société privée chargée des infrastructures, des tarifs payés par les 25 opérateurs pour accéder au réseau, du respect de leurs engagements en matière d'horaires et du prix des billets, ainsi que de la coordination de l'action des comités d'usagers.

ces publics, alors qu'elle est mondialement à la traîne au regard de la qualité de ses services publics .

Vers une dégradation des relations entre le Labour et les syndicats

La confirmation annoncée par le parti travailliste du partenariat public-privé a suscité de vives protestations de la part des syndicats. Ces derniers dénoncent la fragmentation accrue du réseau et la « privatisation rampante ». Rappelons que le secteur privé représente les trois quarts des emplois pour seulement 19 % de syndiqués, alors que le taux de syndicalisation du secteur public est de 60 %. Les syndicats ont donc toutes les raisons de craindre le transfert d'activités publiques au secteur privé. L'un des quatre syndicats les plus puissants de Grande-Bretagne, le GMB, est le « fer de lance » de l'opposition au partenariat public-privé. Les syndicats du rail, le RMT, l'ASELF et le TSSA pensent tous que la sécurité ne sera pas assurée tant que les chemins de fer ne seront pas renationalisés.

Pour la première fois depuis quatre ans, le TUC (Trades Union Congress) a contrarié la politique de Tony Blair. Lors de son dernier congrès annuel à Brighton ouvert le 12 septembre 2001 (où Tony Blair devait faire un discours sur les services publics qui a été reporté à cause des attentats du 11 septembre aux Etats-Unis), une motion a été votée menaçant d'organiser des manifestations contre la politique de privatisation des services publics du gouvernement. Ce mouvement de protestation nationale serait le premier mouvement coordonné par les syndicats depuis l'arrivée du Labour au pouvoir en 1997. Le secrétaire général du TUC, John Monks, considéré comme proche de Tony Blair, cherche cependant un terrain d'en-

tente entre les syndicats et le gouvernement afin d'éviter un conflit général.

Les conséquences de la privatisation sur les conditions de travail des salariés du secteur commencent il est vrai à être connues. La sécurité constitue d'abord un premier point noir. Les catastrophes ferroviaires dont la Grande-Bretagne a été l'objet depuis la privatisation ont mis en évidence que les impératifs de rentabilité l'avaient emporté sur le souci de la sécurité. En effet, la collision de deux trains à la sortie de la gare londonienne de Paddington le 5 octobre 1999, où trente-deux personnes étaient mortes, a conduit à établir que le train de banlieue, dont le conducteur avait grillé un feu et était venu percuter un train express sur la même voie, n'était pas muni d'un système d'arrêt automatique, et que le feu rouge, rendu invisible par des pylônes et des câbles, avait été franchi huit fois en quelques mois. En octobre 2000, le déraillement d'un train à Hatfield, près de Londres, mettait en cause une défaillance des rails.

Ensuite, la dissociation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les transporteurs a désagrégé les anciens collectifs de travail et génère de coûteux doublons . Elle a aussi contribué à miner la « culture cheminote » jusque-là vivace outre-Manche. La politique sociale de l'entreprise a été réorientée : la tradition de négociation paritaire nationale « qui avait homogénéisé les conditions de travail, de congés payés, de protection sociale dont le système de retraite, a volé en éclats avec le fractionnement de l'entreprise » (Lefresne, 1995). Au-delà, c'est la perte d'un savoir-faire technique qui semble problématique : le licenciement d'un millier de conducteurs, le manque d'ingénieurs, de techniciens et de spécialistes en signalisa-

tion pose le problème de la reconstitution d'un tissu social et technique.

En outre, la régulation du marché du travail a complètement changé (Pendleton, 1999). L'offre de travail se régule désormais par le marché, alors qu'avant la privatisation, les promotions et les mutations étaient régulées par des accords nationaux signés avec l'ASELF. Ce type d'accord n'existe plus et chaque compagnie a désormais créé un accord interne sans accord général couvrant l'ensemble des compagnies.

Enfin, certaines firmes ont introduit plus de flexibilité dans les pratiques de travail en contrepartie d'une augmentation du salaire, rendue possible grâce à l'accroissement du nombre des passagers.

La faillite de Railtrack

Alors que le Labour était triomphalement reconduit en mai 2001, la crise de Railtrack s'aggravait. La chute de sa capitalisation boursière l'empêchait de lever les fonds nécessaires à son expansion. Incapable d'honorer ses échéances, la compagnie disposait de quelques semaines pour trouver des aides financières auprès du gouvernement, mais le Trésor refusait de renflouer Railtrack à qui il avait déjà avancé au printemps 1,5 milliard de livres. Avec un déficit de 3,3 milliards de livres (5,3 milliards d'euros) et un manque à gagner de 2,4 milliards de livres pour financer des investissements considérables au cours de la décennie en cours, la Haute Cour de Londres, à la demande du gouvernement, a donc placé Railtrack sous administration judiciaire.

Malgré la faillite de Railtrack, le gouvernement de Tony Blair ne compte pas pour autant procéder à une « renationalisation » au motif que celle-ci serait trop coûteuse. La société devrait être transformée en une nouvelle « société à but non lucratif ». Ses attributions devraient être écla-

tées entre plusieurs sociétés régionales à créer. Aux yeux de certains analystes, il s'agit d'une société hybride attrape-tout, appartenant à la sphère privée mais dépourvue d'actionnaires, dont le conseil d'administration associera les différents acteurs du secteur, opérateurs ferroviaires, syndicats et passagers, « un drôle d'animal adapté à un office d'HLM mais pas à une compagnie de la complexité de Railtrack », selon un expert. Le groupe financier allemand WestLB n'en n'a pas moins exprimé son intérêt pour la reprise de certains actifs de l'ancienne Railtrack. Le projet de la banque allemande se fonde sur l'émission d'obligations garanties par l'Etat financées par les futurs revenus de la nouvelle Railtrack, des redevances payées par les opérateurs pour l'accès aux réseaux, la location d'emplacements commerciaux et l'aide gouvernementale. Le gouvernement travailliste a présenté en janvier 2002 un nouveau plan de modernisation des infrastructures, des trains et des gares qui ne peut être réalisé que si le secteur privé verse une somme représentant 70 % de l'argent public à investir, ce qui est loin d'être garanti.

Depuis la faillite de Railtrack, syndicats et associations de consommateurs, qui se montrent sceptiques quant au succès du plan gouvernemental, réclament une renationalisation. Des grèves chez les employés de la société privée South West Train (SWT), à l'appel du syndicat Rail Maritime and Transport (RMT), ont perturbé le trafic des trains du Sud-Ouest de l'Angleterre et de la banlieue sud de Londres en janvier 2002. L'origine du conflit réside à la fois dans la levée de sanctions disciplinaires infligées à un conducteur qui n'aurait pas respecté des mesures de sécurité et dans un désaccord sur les hausses de salaire des conducteurs : les com-

ROYAUME-UNI

panies privées sont en effet enfermées dans une guerre des salaires pour retenir les conducteurs et éviter qu'ils ne soient débauchés par des opérateurs rivaux. L'ensemble des syndicats des transports fait pression pour que les compagnies privées de train réintroduisent une forme de négociation centralisée sur les salaires.

Le partenariat public-privé, élément clé de la stratégie de Tony Blair pour sortir le secteur étatique de l'ornière dans laquelle l'ont placé deux décennies de sous-investissement initié par les tories et poursuivi lors des premières années de retour au pouvoir du Labour, n'a pas donné les résultats escomptés dans le secteur des chemins de fer. L'expérience des chemins de fer britanniques soulève une série de questions. Elle met d'abord en évidence les difficultés de coopération entre entrepreneurs et fonctionnaires et le manque d'expérience du secteur privé dans la gestion des actifs publics. L'échec de la privatisation du rail montre aussi qu'il est difficile de passer d'une culture de service public à une culture d'entreprise quand ses principaux acteurs ne sont pas persuadés de la légitimité du changement. On peut enfin se demander si les objectifs de politique économique choisis par les libéraux et le patronat, qui semblent avoir consisté jusqu'à présent en une privatisation des profits et un financement des investissements lourds par l'Etat, vont être pérennisés.

Sources :

Lefresne Florence (1996), « La privatisation de British Rail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 38, janvier, pp. 23-25.

Lefresne Florence (1995), « Privatisation et accroissement des inégalités », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 33, mars, pp. 23-26.

Fabre Guillemant Raphaële (1998), *Les réformes administratives en France et en*

Grande-Bretagne. Centres de responsabilité et agences d'exécution, Paris, L'Harmattan.

Pendleton Andrew (1999), « The New Industrial Relations on the Railways : Observations on Privatisation, Restructuring and Labour Management », texte présenté à la conférence annuelle sur les relations industrielles des universités britanniques, Université de Montfort, juillet.

Bargaining Report, Industrial Relations Services Employment Trends, Fact, Labour Research.

The Economist, Financial Times, The Guardian