

# Espagne

## La longue marche vers la privatisation

Le secteur public en Espagne est encore fortement modelé à la fin des années 80 par l'héritage de la période franquiste. Si son importance numérique le place dans la moyenne européenne, son champ dépasse celui des services publics de réseaux pour couvrir l'ensemble des secteurs d'activité (voir tableau). Il présente l'autre particularité d'être organisé sous la forme d'entreprises publiques dont le capital est détenu par l'Etat. Ces particularités expliquent que les débats à l'issue de la période de transition aient porté surtout sur la réduction de ce vaste secteur d'Etat pour le limiter aux secteurs jugés stratégiques.

Ainsi le gouvernement socialiste a procédé, à partir de 1987, à une privatisation douce en vendant, au coup par coup, de petits segments successifs des principaux groupes publics. Les transferts d'actifs publics ont été conséquents au cours des dix dernières années. Ainsi, le puissant groupe INI (1), qui représentait 90 % du secteur industriel public, est passé, de 1985 à 1994, de 262 000 à 130 000 salariés. Il ne couvre plus désormais que cinq secteurs industriels (contre douze auparavant). Parallèlement, une rationalisation draconienne a été menée au sein des groupes jugés non viables au travers notamment de restructurations importantes. Cet aspect de la politique industrielle de l'Etat a donné lieu depuis le début des années 90 à des conflits sociaux très durs dans la sidérurgie, les mines ou les chantiers navals.

Bien que les débats se focalisent sur la privatisation, depuis le début des années 90, l'Espagne connaît également un processus de libéralisation des services publics organisés en réseau au travers de l'ouverture des marchés.

---

### Les débuts de la privatisation (1987-1994)

L'Espagne post-franquiste hérite d'un système étatique centralisé et autoritaire où le développement économique s'est construit autour d'importantes holdings publiques. La priorité des premiers gouvernements démocratiques va être la construction d'un système libéral et décentralisé.

Depuis 1987, le secteur public a fait l'objet de privatisations partielles dont l'importance est allée croissant (2). La mise en place d'une politique de privatisation a coïncidé à la fois avec l'intégration de l'Espagne dans la Communauté Européenne et avec une orientation plus libérale de la politique du gouvernement socialiste. Cependant, il n'y a pas eu en Espagne, comme au Royaume-Uni ou dans une moindre mesure, en France, de plan cohérent et global de privatisation. Ceci tient à plusieurs facteurs : d'une part, à l'absence de volonté idéologique du gouverne-

---

(1) L'INI (Institut National de l'Industrie), créé en 1941 et doté de la personnalité juridique et d'un conseil d'administration, fonctionne comme une holding d'Etat dont le rôle est d'intervenir dans le développement des activités industrielles jugées prioritaires au travers de prises de participation. Cet organisme public est parvenu à enclencher la modernisation de secteurs industriels importants en les soustrayant aux capitaux étrangers. Au début des années 1990, avec l'INH (Institut National Hydraulique) et le groupe Patrimonio, il détient l'essentiel des entreprises publiques. L'INI et l'INH ont été dissous en juin 1995.

(2) Le groupe Repsol est un des meilleurs exemples de ce processus. Commencée en 1989 avec la vente de 4 % de son capital à la banque basque BBV, la privatisation de ce groupe pétrochimique s'est faite en 5 vagues successives réduisant la participation de l'Etat à 64 % en mars 1992, 54,6 % en octobre de la même année, 40,5 % en avril 1993, 21 % en avril 1995 et, enfin, 10 % début 1996.

ment socialiste qui s'est plutôt vu contraint de céder aux pressions européennes ; d'autre part, au mode d'intervention de l'Etat depuis la fin du franquisme qui procède le plus souvent par ballons d'essai plutôt que par réformes autoritaires. La faiblesse des investisseurs privés nationaux a renforcé ce phénomène.

---

### 1995 : l'accélération des privatisations

A partir de 1995, face à la nécessité d'endiguer un déficit budgétaire croissant, le gouvernement socialiste passe à une vitesse supérieure et accélère le mouvement de privatisation. A côté de l'augmentation des cessions de participations publiques (1), le processus s'appuie sur deux réformes de structure : la loi sur les privatisations et la réorganisation des holdings d'Etat. Ces réformes, portées par le ministre de l'Industrie, devaient donner à l'Etat les instruments nécessaires à la mise en œuvre d'une réelle politique industrielle.

En mars 1995, une loi sur les privatisations modifie le régime juridique des ventes d'entreprises publiques dont plus de 25% du capital est détenu par l'Etat. Les ventes d'actifs publics supérieures à 5 % – ou dans le cas où le résultat de ces ventes fait chuter la participation publique en dessous de 15 % – seront soumises à des procédures de contrôle des pouvoirs publics.

En juin 1995, la réforme des holdings publiques dépendant du Ministère de l'Industrie a pour but de séparer les entreprises rentables, et donc privatisables, de celles en reconversion ou jugées non viables. L'INI et l'INH sont supprimés et remplacés par deux autres organismes. D'une part, la SEPI, société anonyme qui regroupe les entreprises de la holding Teneo et du groupe Repsol ; son rôle est d'assumer l'endettement historique de l'INI, endettement qui devrait à terme être épongé grâce aux résultats positifs des entreprises qui la composent. D'autre part, une agence, l'AEI, liée au budget de l'Etat et qui reprend les activités en reconversion comme les mines, les chantiers navals, la sidérurgie ou la défense.

---

### Désengager l'Etat du secteur public : la grande priorité de l'actuel gouvernement conservateur

Le programme de privatisation de la nouvelle équipe en place s'inscrit dans la plus pure tradition libérale et poursuit deux principaux objectifs : alléger le poids de la dette publique pour satisfaire aux critères de Maastricht ; réorganiser le secteur industriel public pour en améliorer la compétitivité. Le pouvoir conservateur entend donc accentuer un processus de désengagement de l'Etat déjà largement amorcé sous la législature socialiste.

Récemment, le Conseil des ministres a adopté un plan de libéralisation de l'économie fixant le calendrier des entreprises à privatiser. Une première vague de privatisations interviendra dès 1996 et devrait rapporter à l'Etat près de 25 milliards de francs. Seront concernées les entreprises où la privatisation peut être envisagée sans délai. L'Etat cédera dans un avenir proche les 10 % de participations qu'il détient dans le groupe Repsol, les 21 % de Telefónica, les 26 % d'Argentaria et les 52 % de Tabacalera.

Une seconde vague de privatisations comportant des entreprises appartenant au secteur électrique interviendra ultérieurement, une fois achevée la déréglementation du secteur. Une troisième étape concernera les entreprises en difficulté, souvent déficitaires, pour lesquelles une restructuration est en cours avant la privatisation. C'est le cas notamment de la compagnie aérienne Iberia et des constructeurs aéronautiques (CASA). Un dernier groupe rassemble les entreprises qui ne seront pas privatisées au cours de cette législature pour des raisons dites d'intérêt stratégique (chemins de fer, armement) ou économique (mines et chantiers navals).

Ce plan de privatisation, dont l'application devrait entraîner, de l'aveu même du gouvernement d'importantes suppressions d'emplois a provoqué de vives réactions syndicales contre ce qui est vécu comme une volonté de liquidation du secteur public.

Une première manifestation contre le plan de privatisation a été organisée par les deux principales centrales syndicales – UGT et CCOO – début juillet à

---

(1) En 1995, on a assisté à la vente de 19 % du capital détenu par l'Etat dans le groupe Repsol, 19 % de celui d'Ence, 12 % de Telefónica et de 25 % d'Argentaria.

## **Les services publics de réseau en Espagne**

Le secteur public espagnol reste un système d'économie mixte et les entreprises publiques, à l'exception de Renfe (chemin de fer), obéissent au droit privé. Pour ce qui concerne le secteur public de réseau, il n'existe pas en Espagne d'organisme de régulation et l'Etat est directement responsable des grands réseaux, responsabilité qu'il partage éventuellement avec les autres échelons territoriaux. Cependant, les opérateurs sur les différents réseaux sont autonomes par rapport à l'administration, que leur forme soit privée ou publique.

### **Le réseau de chemin de fer**

Il n'y a pas de séparation entre gestion des infrastructures, de l'exploitation et du transport que l'Etat possède à 100 %. Renfe, la compagnie de transport national, est une entreprise autonome de droit public dont les effectifs ont chuté de 68 000 personnes en 1980 à 49 000 en 1994. Le contrat de programme signé en 1994 avec l'Etat a été l'occasion pour ce dernier de remettre les compteurs à zéro en reprenant à son compte l'importante dette de Renfe ainsi que les coûts d'entretien des infrastructures. En échange de quoi, Renfe doit se conformer à un cahier des charges. Pour cela, elle est désormais organisée en centres de profits ayant des comptabilités séparées. La privatisation de Renfe n'est pas envisagée.

### **Le réseau aérien**

La distinction est forte, dans le domaine aérien, entre le réseau d'infrastructures, géré par l'Etat, et les compagnies de transports, qui peuvent être privatisées et même fusionnées avec d'autres compagnies étrangères. On a assisté à la suppression du monopole d'Iberia, la principale compagnie aérienne espagnole, sur les services en escale en 1992 et sur le trafic domestique en 1993.

### **Le réseau des télécommunications**

Si l'Etat est le principal actionnaire de Telefónica depuis 1945, les télécommunications ne sont un monopole d'Etat que depuis 1982. Ce monopole est en voie de remise en cause mais l'autorité de régulation du marché reste l'administration.

### **Le secteur énergétique**

Le secteur de l'électricité n'est pas un monopole puisque la compagnie publique Endesa ne couvre que 51 % de la production et 41 % de la distribution pendant que les compagnies privées Iberdrola, Union Fenosa et Hydrocantabrico se partagent le reste du marché. Une commission de régulation indépendante fonctionne depuis début 1995.

Le secteur du gaz, au contraire, a connu un renforcement de la présence de l'Etat au travers d'un processus de fusion des entreprises de distribution.

La déréglementation du secteur pétrolier est pratiquement terminée, ce secteur étant le plus libéralisé de tous les secteurs énergétiques espagnols. Deux grandes compagnies assurent l'essentiel de la production et de la distribution : Repsol, dont l'Etat espagnol ne détient plus que 10 % du capital, et Cepsa, filiale d'Elf-Aquitaine.

Madrid. Elle a rassemblé près de 10 000 délégués syndicaux qui, au nom de la défense de l'emploi public, ont réclamé le retrait du plan tout en contestant l'orientation générale de l'actuelle politique économique. De l'avis de nombreux observateurs, cette première mobilisation, ne devrait pas rester sans suite.

---

### **Telefónica : une privatisation peu conflictuelle.**

Le secteur des télécommunications connaît une double évolution. D'une part, la privatisation de l'opérateur public Telefónica, commencée en 1987, est maintenant presque achevée puisque le groupe Patrimonio ne détient plus que 21 % de son capital. D'autre part, la libéralisation du marché est certaine et le monopole de Telefónica est clairement remis en cause.

La vente des actifs publics de la multinationale des télécommunications s'est, en fait, déroulée sans conflits majeurs même si les organisations syndicales du groupe ont toujours eu une position de principe contre la privatisation. Cette réussite tient certainement à la bonne santé de l'entreprise qui a permis de garantir aux salariés le maintien des avantages dont ils bénéficiaient au travers de la convention collective d'entreprise. A court terme, l'Etat va se retirer du capital de Telefónica au profit d'un noyau dur d'actionnaires formé par les trois institutions financières qui possèdent déjà 10,5 % des actions : La Caixa (5 %), BBV (3 %) et Argentaria (2,5 %).

Le processus de libéralisation du marché des télécommunications est lui aussi entamé mais soulève plus de problèmes. Le marché a été fractionné en segments distincts et l'apparition de concurrents privés est prévue sur chaque segment. La remise en cause du monopole de Telefónica a commencé en octobre 1995 (1) avec la concession de la téléphonie mobile à un deuxième opérateur, Airtel, société privée qui concurrence Movistar, filiale de Telefónica. En ce qui concerne le segment de la téléphonie vocale, le nouveau gouvernement a chargé l'entre-

prise publique Retevisión de créer une société filiale, dont au moins 51 % du capital serait proposé à des investisseurs privés espagnols ou étrangers. Cette filiale serait le second opérateur sur ce segment, ce qui permettrait à l'Espagne, malgré le délai que lui a octroyé la Commission Européenne, de mettre en place le processus de libéralisation avant le 1er juin 1998.

De fait, le maintien du service public, même s'il est mis en avant, n'apparaît pas comme la préoccupation centrale des syndicats de Telefónica (2). Ils centrent plutôt leur actions sur le maintien de l'emploi et la défense des acquis sociaux.

Malgré la croissance de ses bénéficiaires, Telefónica n'a cessé de réduire ses effectifs ces dernières années. En 1994, 2133 postes de travail ont été supprimés quand, dans le même temps, la productivité moyenne augmentait de 7,2 %. En 1995, la politique de suppression de postes a été poursuivie avec l'objectif de réduire, d'ici à 1999, l'effectif de 8000 salariés environ. Un accord sur la planification de ces réductions d'effectifs est intégré dans la nouvelle convention collective d'entreprise signée en mars 1996 par la direction, l'UGT et les CCOO. L'accord prévoit le départ de 2 600 salariés en 1996 et au total, de 7 000 d'ici à 1998. Ces licenciements se feront sous la forme de départs négociés et de préretraites. La convention prévoit également une augmentation de salaire de 3,5 % pour 1996, avec une prime de productivité en septembre, ce qui porte l'augmentation sur l'année à 4,3 %. Par ailleurs, la convention met en place des mesures de flexibilité du temps de travail mais la durée hebdomadaire reste fixée à 37 heures 30, alors que les syndicats réclamaient le passage aux 35 heures.

C'est surtout l'éclatement de l'entreprise en filiales qui a donné lieu à des conflits. Afin d'adapter les structures de l'entreprise à la libéralisation par segment du marché, la direction a mis en œuvre, depuis le début de 1995, une politique de filialisation des activités et de mutations de salariés vers les nouvelles filiales. En juin 1995, Telefónica a connu 5 jours de grèves tournantes à l'appel de toutes les organisations syndicales, suivies par 60 % du personnel. Le mouvement s'est conclu par une mani-

---

(1) D'autres segments, plus marginaux avaient déjà été ouverts à la concurrence : les transmissions de données (1993), la radio-messagerie, la téléphonie mobile en circuit fermé et la communication d'entreprise par satellite.

(2) Le taux de syndicalisation à Telefónica avoisine les 50%. Les deux principaux syndicats, l'UGT et les CCOO syndiquent chacun environ 22% du personnel. Trois autres syndicats, plus minoritaires sont représentés : deux syndicats autonomes, l'UTS (proche du PP) et le SATT, et la CGT (anarchiste).

festation massive à Madrid. Cette grève a coïncidé avec l'annonce de la vente de 12 % supplémentaires des actifs publics. Ce mouvement a abouti à l'intégration, dans la convention collective de 1996, de clauses de réemploi et de compensations salariales en cas de mutations de salariés dans une filiale du groupe.

---

### **Iberia : Un conflit social qui dure depuis près de deux ans**

Le transport aérien s'est longtemps développé en Espagne selon une organisation de type monopolistique où chaque compagnie publique s'est vue attribuée par l'administration une part du marché national. Ainsi, jusqu'en 1994, Iberia, actuellement détenu par la holding publique Teneo, assurait les liaisons internationales tandis que ses deux filiales, Avia-co, et Viva, desservaient les lignes intérieures. Ce mode de fonctionnement a été fortement perturbé par la rapide libéralisation du trafic aérien qui est intervenue dès 1994 alors que la commission européenne ne l'imposait pas avant 1997. Cette dérégulation, impulsée par la Direction Générale de l'Aviation Civile du ministère des transports, permet désormais à toute compagnie espagnole d'effectuer, pour les vols réguliers, des liaisons sur le territoire national selon une tarification entièrement libre.

Cette libéralisation s'est donc traduite par l'arrivée d'opérateurs privés nationaux (Air Europa et Spanair) qui ont fortement concurrencé le groupe public espagnol. En 1994, l'abandon du monopole d'Iberia sur les lignes intérieures a fait perdre au groupe 20 % de sa part de marché sur les liaisons les plus rentables. La compagnie publique s'est donc trouvée dans une situation très critique (1), contrainte pour affronter cette concurrence interne, de réviser à la baisse ses pratiques tarifaires. Les salariés ont également fait les frais de cette libéralisation hâtive par les mesures d'austérité qu'ils se sont vus imposés par la direction : ainsi depuis 1993 les salaires ont été gelés notamment par la suppression des mécanismes d'indexation .

C'est dans ce contexte dégradé qu'a éclaté le premier épisode d'un conflit social qui oppose dès 1994 la direction à l'ensemble du personnel. Au terme d'une période marquée par une succession de grèves un accord est intervenu fin novembre 1994 entre la direction et les syndicats majoritaires (UGT, CCOO) fixant une baisse moyenne des salaires de 8,5 % (15 % pour les pilotes) et une réduction des effectifs de 3500 personnes (soit une baisse de 16 % des effectifs de l'entreprise). Avec le syndicat des pilotes (SEPLA) les négociations ont été beaucoup plus difficiles et ont abouti en décembre 1994 à l'adoption d'un plan de sauvetage prévoyant :

- La suppression et le transfert sur Iberia des lignes régulières auparavant assurées par la compagnie Viva qui voit désormais son activité limitée aux seules liaisons charters.
- La vente des participations qu'Iberia détenaient dans les compagnies aériennes sud américaines afin d'accroître le capital de l'entreprise de 130 milliards de pesetas. Le groupe Teneo s'engageant quant à lui, une fois obtenue l'autorisation de la Commission Européenne, à accorder les ressources supplémentaires par la vente des actions d'Endesa sur le marché financier.
- Une rénovation de la flotte aérienne.
- Une réforme des méthodes de gestion et des organes de décisions.
- L'acceptation de la suppression de 141 postes (soit 13 % de l'ensemble des effectifs de cette catégorie) en échange de l'offre faite aux pilotes d'accéder, dans des conditions avantageuses, au capital de l'entreprise par l'achat d'actions Iberia.

Une des singularités de ce conflit est l'absence de revendications syndicales ayant trait à la préservation de l'emploi ou au maintien d'un service public aérien pourtant menacé par la perspective de privatisation du groupe.

Néanmoins, le front syndical s'est très rapidement fissuré devant les avantages consentis par la direction au syndicat des pilotes. La politique revendicative des autres syndicats de salariés s'est alors centrée sur l'extension des avantages concé-

---

(1) L'entreprise affiche des résultats financiers négatifs depuis plusieurs années. Elle est fortement endettée et dispose de peu de fonds propres.

- Tableau -  
L'organisation des entreprises publiques en Espagne

<b>SEPI</b> ( tutelle ministère Industrie)		Part de l'Etat	Effectif
Groupe <b>Teneo</b>	☺ Endesa (electricité)	67 %	16 340
20 entreprises	☹ Iberia (transport aérien)	98,8 %	21 100
80 000 salariés	☺ Inespal (aluminium)	98 %	4 700
	☺ Ence (papeterie)	51 %	805
	☺ Indra (électronique)	63 %	3 700
	☹ Casa (aéronautique)	99 %	8 180
☺ Groupe <b>Repsol</b>		10 %	17 000
<b>AEI</b> (tutelle ministère Industrie)			
12 entreprises	☹ Astilleros Españoles (chantiers navals)		9 900
44 500 salariés	☹ Santa Bàbara (armement)		2 780
	☹ Bazàn (armement)		7 700
	☹ Hunosa (mines)		10 200
	☹ CSI (sidérurgie)		11 810
Groupe <b>Patrimonio</b> (tutelle ministère Finances)			
50 entreprises	☺ Telefónica (télécommunications)	21 %	69 560
	☺ Argentaria (banque)	25 %	16 700
	☺ Tabacalera (tabacs)	52 %	6 900

Nombre de salariés chiffres 1995

Pourcentage de participation de l'Etat fin juin 1996

☺ Entreprises bénéficiaires

☹ Entreprises aux résultats proches de zéro

☹ Entreprises déficitaires

☹ Entreprises en restructuration

dés aux pilotes à l'ensemble des salariés en exigeant les mêmes conditions d'accès aux actions de l'entreprise. Cette division syndicale s'est par la suite aggravée face à la surenchère revendicative à laquelle s'est livré le syndicat des pilotes.

Neuf mois après sa signature, l'accord de décembre est dénoncé par le syndicat des pilotes qui prendra l'initiative de déclencher une vague de grèves paralysant ainsi le trafic aérien au cours du dernier trimestre 1995. Ce syndicat entendait dénoncer le non respect des engagements souscrits par la compagnie. Pour les pilotes, le retard pris par Bruxelles dans l'approbation du plan de recapitalisation aurait « complètement effacé les sacrifices salariaux acceptés par les salariés ». Et de réclamer en conséquence « le remboursement de l'avance salariale » consentie depuis trois ans, avance liée à la non indexation des salaires sur les prix. Même s'il est incontestable que le retard pris par Bruxelles dans le traitement du dossier Iberia n'a pas contribué à apaiser le climat social de l'entreprise, il est apparu de plus en plus clairement aux yeux des autres syndicats que les pilotes situaient leur action dans une optique purement catégorielle visant à préserver leurs seuls intérêts. La suite des événements n'a fait que confirmer cette analyse. Ainsi, malgré le feu vert donné par Bruxelles en décembre 1995 au plan de recapitalisation, la Sepla maintiendra, cette fois sans l'appui des autres syndicats, son calendrier de mobilisation estimant que l'augmentation de capital accordée par Bruxelles est restée inférieure aux engagements pris lors de l'accord de 1994. Dès lors, les revendications des pilotes ont porté sur deux points : la rétrocession de l'avance salariale consentie ; l'augmentation de leur participation au capital social de l'entreprise.

La direction d'Iberia, dans son souci de trouver une sortie honorable à un conflit qui dure depuis plus d'un an, finira par céder aux pressions des pilotes. Un accord de productivité a ainsi été conclu en début d'année au terme duquel, outre la promesse d'une cession d'une partie du capital d'Iberia, les pilotes ont obtenu une augmentation substantielle de leur rémunération en contrepartie de l'engagement d'effectuer 30 000 heures de vols supplémentaires au cours des trois prochaines années.

Cet accord a été sévèrement critiqué par l'UGT et les CCOO. Ils estiment que « par le surcoût salarial qu'il implique, cet accord annule le plan de viabilité signé en 1994 et creusera un fossé entre les pilotes et les autres catégories de personnel ». Cette

position syndicale, visant à préserver l'équilibre financier de l'entreprise, n'est pourtant pas dénuée de contradiction. Ces deux syndicats ont ainsi décidé d'engager des actions légales contre la compagnie pour « discrimination » si la direction ne parvenait pas à un accord similaire pour l'ensemble des travailleurs.

Ce conflit social qui se déroule dans un grand groupe public à la veille de sa privatisation démontre à quel point la défense du service public ne constitue pas un enjeu majeur pour les syndicats. Côté pilotes de ligne, une telle attitude ne peut surprendre puisqu'ils ont toujours été les premiers candidats au rachat du groupe. Pour les autres syndicats de salariés, cette crise, en Espagne comme ailleurs, illustre la difficulté qu'il y a à défendre une entreprise publique présentant depuis plusieurs années tous les signes d'une mauvaise gestion. Sur un plan plus politique, la rapidité avec laquelle le processus de libéralisation du secteur aérien s'est mis en place n'est pas sans rapport avec la crise économique et sociale que connaît l'entreprise depuis près de deux ans. Un des paradoxes de cette libéralisation désordonnée est qu'elle pourrait bien retarder la privatisation du groupe qu'elle était pourtant censée préparer.

La première étape de privatisation, aujourd'hui presque achevée, a consisté à rationaliser un secteur public composite. Ce processus a suscité peu d'opposition, si ce n'est la résistance des salariés et des syndicats directement concernés par les restructurations. L'Espagne s'engage actuellement dans une seconde phase de déréglementation des marchés, plus délicate, qui déplace les enjeux vers les services publics de réseaux. Ce processus soulève en effet des problèmes économiques et sociaux d'une autre dimension. L'ouverture des marchés et l'arrivée de nouveaux concurrents conduisent les directions d'entreprises à introduire des méthodes de gestion directement empruntées au privé. Sur le plan social, comme on le voit chez Telefónica, des formes de flexibilité sont également recherchées à travers les modifications apportées aux conventions collectives (individualisation des salaires, annualisation du temps de travail, licenciements).

Si la première étape a été gérée en douceur sans conflit majeur, il pourrait bien en être autrement lors de cette seconde phase, qui transformera sensiblement les modalités de gestion de la main-d'œuvre.

Carole TUCHSZIRER et Catherine VINCENT