

Quand la concurrence devient un fléau social

Par Jean-Marie Gogue

La panne d'électricité subie pendant quarante-huit heures en août 2003 par 50 millions d'Américains du Nord est un événement sans précédent auquel les médias n'ont pas accordé toute l'importance qu'il mérite. Comment une grande partie de la population du pays le plus riche du monde (autant d'habitants touchés que toute l'Angleterre) a-t-elle été réduite à vivre pendant deux jours au rythme d'un pays pauvre ? En ce mois de douce oisiveté au cours duquel George Bush lui-même était en vacances, la réponse fut évasive et les journaux retournèrent vite à leurs sujets favoris. Il fut admis simplement que le réseau électrique des Etats-Unis était déficient, qu'une commission d'enquête allait établir les responsabilités, et que le gouvernement américain allait aider financièrement les industriels de la production et de la distribution d'électricité à améliorer la fiabilité du réseau.

Aux Etats-Unis, le marché de l'énergie électrique est partagé entre de grandes firmes qui font travailler des entreprises spécialisées dans la production et la distribution d'électricité. La production est assurée essentiellement par des centrales thermiques, en majorité nucléaires, et des barrages hydroélectriques. La distribution à partir de ces différents sites est une activité qui comporte l'installation, l'exploitation et la maintenance du réseau électrique, celui-ci étant constitué par des lignes à haute, moyenne et basse tension, et des postes de transformation. Des exigences de rentabilité incitent ces entreprises, dont le potentiel technique est élevé, à calculer au plus juste leurs investissements et leurs frais d'exploitation. Ainsi, le risque de ne pas donner au client le service exigé contractuellement est porté à un niveau qu'une entreprise publique européenne - EDF par exemple - ne se permettrait pas. Jusqu'en 1980, ces grandes firmes étaient relativement bien encadrées par le gouvernement. Mais l'élection de Ronald Reagan a marqué le début de la déréglementation, fondée sur l'application du dogme libéral selon lequel toute atteinte à la libre concurrence nuit au développement économique, et dont il résulte que les firmes qui assurent bon gré mal gré un service public doivent être libérées de toute contrainte gouvernementale. Leur but est donc moins de contribuer au bien-être de la population que de gagner le plus d'argent possible. En particulier, les nombreuses entreprises qui gravitent autour des firmes vendant de l'énergie sont mises en concurrence, et les marchés sont conclus avec les entreprises les moins chères, qui fournissent souvent des services de basse qualité.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le réseau de distribution électrique soit en mauvais état. Comme on l'a vu, le fait n'a pas échappé aux hommes de la Maison-Blanche, mais il semble qu'ils n'ont pas tiré les leçons de l'événement. Sachant que cette panne a coûté au pays plusieurs dizaines de milliards de dollars (un milliard pour la seule ville de New-York) ils craignent comme la peste l'arrivée de nouvelles pannes. En conséquence, pour améliorer l'état du réseau, George Bush a déclaré le 20 août dernier qu'il compte sur la nouvelle loi sur l'énergie qui est en cours de discussion au Congrès. Mais au lieu de soumettre tant soit peu les opérateurs de l'électricité au contrôle de l'Etat, cette loi les fera probablement bénéficier d'importantes subventions, sans contrepartie. Dans cette perspective, les adversaires de la dérégulation protestent violemment, en disant que la loi enrichira davantage les entreprises du secteur sans réduire le risque de problèmes encore plus graves.

La dérégulation a provoqué aussi de sérieux problèmes dans les autres secteurs ayant une mission de service public, notamment les transports et les télécommunications. Le transport aérien aux Etats-Unis est dans une situation déplorable. Les problèmes se sont

toujours manifestés par une diminution significative de la qualité de service, sans atteindre évidemment l'ampleur du *blackout*, la panne d'électricité du 14 août 2003. Toutefois, une série d'accidents graves sur le réseau ferroviaire de Grande-Bretagne a mis en évidence une forte dégradation du système à la suite de la privatisation de la compagnie *British Rail* par le gouvernement de Margaret Thatcher. Ce fut un véritable signal d'alerte qui aurait dû provoquer au moins une réflexion du Parlement européen et de la commission de Bruxelles sur les conséquences de la privatisation des services publics. Il n'en a rien été.

Le dogme de la concurrence salvatrice est aussi à l'origine des difficultés du système d'éducation aux Etats-Unis, mais le cas est un peu différent puisque la scolarité est obligatoire. En 1990, conscient de la faiblesse du système, le gouvernement américain a publié une directive sur l'éducation destinée à améliorer les performances des établissements publics d'enseignement. Ce document précise que les écoles seront notées de telle sorte que les plus performantes soient récompensées et les moins performantes pénalisées. Aux Etats-Unis, personne n'est tenu d'inscrire un élève, comme en France, dans un établissement proche de son domicile, de telle sorte que les parents ont théoriquement la possibilité de choisir les écoles de leurs enfants, mais c'est pratiquement impossible pour la majorité des familles. Le but du gouvernement américain est donc de mettre les écoles publiques en concurrence, le choix du "consommateur" étant déterminé, non par le prix, mais par la performance. À cet effet, le ministère de l'Éducation publie régulièrement les taux de réussite des établissements scolaires. Appliquée depuis plus de dix ans, cette politique est un échec complet. Un peu partout, des écoles ont été fermées dans les quartiers défavorisés après avoir été stigmatisées dans la presse locale, et le système d'éducation a continué de se dégrader. Seules les familles riches ont échappé au désastre grâce aux écoles privées.

La Grande-Bretagne applique la même politique d'éducation, avec les mêmes résultats déplorables. Comme aux Etats-Unis, les taux de réussite des établissements scolaires sont publiés régulièrement dans la presse. L'année dernière, le gouvernement britannique a même menacé de fermer les écoles qui n'atteignent pas un certain taux de réussite, espérant ainsi mettre un terme à la dégradation du système scolaire. Mais devant les protestations de l'opinion publique, il a renoncé à ce projet. Les professeurs d'université s'inquiètent de voir baisser le niveau des connaissances des étudiants. Le *General Certificate of Education*, qui est l'équivalent de notre baccalauréat, fait actuellement l'objet de violentes critiques. Les écoles sont accusées d'utiliser les failles du système pour obtenir un meilleur taux de réussite et un meilleur classement national, au détriment de la qualité de l'enseignement.

Nous voyons ainsi comment, dans le cas d'une société d'énergie électrique, de transport ou de télécommunication, un gouvernement libéral commence par favoriser la concurrence au moyen de la dérégulation. C'est ensuite l'opérateur qui organise la concurrence entre les entreprises sous-traitantes, pour son seul profit. De façon un peu différente, dans les domaines de l'éducation, de la santé et des retraites, c'est le gouvernement lui-même qui organise la concurrence entre les établissements placés sous son contrôle, en utilisant comme levier le choix du "consommateur".

Un troisième cas d'application du dogme de la concurrence salvatrice est l'organisation mondiale du commerce. Au sommet du G-8 à Gênes en 2001, George Bush a dit que « la prospérité des pays les plus riches va permettre aux pays pauvres de créer de la richesse ». Cette idée est fautive et dangereuse. Parmi les six milliards d'individus que compte l'humanité, huit cents millions ont faim tous les jours. Ce nombre est à comparer aux huit cents millions d'agriculteurs du tiers-monde qui utilisent des outils manuels et travaillent sur

moins de deux hectares. Ils produisent en moyenne une tonne de céréales par personne et par an. Or les exploitations les plus performantes des pays occidentaux produisent mille tonnes de céréales par personne et par an. Le gouvernement américain veut établir une libre concurrence entre ceux qui produisent une tonne et ceux qui produisent mille tonnes. Que va-t-il arriver si ce projet se réalise ?

La concurrence va réduire les prix. Les agriculteurs qui ne peuvent pas augmenter leur productivité à cause de leurs méthodes rustiques s'arrêteront de produire. Incapables de subvenir à leur propre alimentation, ils déménageront vers la banlieue d'une énorme métropole dans laquelle la population d'agriculteurs ruinés ne cesse de croître. La moitié des gens qui souffrent de la faim fait déjà partie de cette catégorie. Pendant ce temps, les riches cultivateurs du *Midwest* vont exporter de plus en plus et de moins en moins cher, grâce à la mécanisation et aux subventions de leur gouvernement.

Si nous considérons le monde comme un système, le problème est simple : quand on provoque une concurrence entre des éléments n'ayant pas le même niveau de puissance, les plus faibles périssent. Pour que tout le monde puisse manger à sa faim, la solution est simple : il ne faut permettre une libre concurrence qu'entre des agriculteurs de la même région du monde, ayant les mêmes méthodes de travail. La lutte entre les géants et les nains doit être interdite. La mondialisation peut devenir une occasion d'améliorer la richesse des pays pauvres, malgré la concurrence, et c'est l'intérêt de tous, riches et pauvres. Mais ce n'est évidemment pas le but de l'OMC, qui prétend faire appliquer partout dans le monde les mêmes règles commerciales en laissant quelques pays riches pratiquer des mesures protectionnistes. La solution au problème de la faim dans le monde impose que chacun puisse s'acheter à manger. Le monde ne souffre pas tant de surproduction que de sous-consommation de denrées alimentaires. Le problème vient essentiellement du fait que les gouvernements des pays riches ne permettent pas aux habitants des pays pauvres de gagner leur vie en cultivant la terre.

À ceux qui raisonnent ainsi, les partisans de la libre concurrence et du libre-échange répondent qu'il ne faut pas obliger la population d'un pays pauvre à payer deux fois trop cher les denrées alimentaires que les agriculteurs efficaces des pays riches mettent sur un marché ouvert, et qu'il n'y a aucune raison de penser que les agriculteurs du tiers-monde deviendront un jour plus efficaces s'ils n'y sont pas contraints par les forces du marché. Alors que ces bons apôtres voient sans protester les Etats-Unis et l'Union Européenne verser d'énormes subventions à leurs agriculteurs, ils prétendent que si un pays pauvre dresse des barrières commerciales, il oblige les consommateurs locaux à payer indirectement une taxe pour aider les petits fermiers, au détriment de la santé, du logement et de l'éducation. Ils déclarent avec arrogance que les agriculteurs du tiers-monde sont trop nombreux, et que la plupart d'entre eux devraient apprendre un autre métier, de la même façon qu'une multitude de petits fermiers américains s'est reconvertie dans l'industrie au début du vingtième siècle. Semblant ignorer le drame vécu par beaucoup de leurs grands-parents, et plus encore celui que vivent actuellement les paysans mexicains réduits à la misère par l'accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (Alena), ils voudraient imposer au monde entier un modèle de transformation idéal. José Bové leur a fait remarquer que nous ne sommes pas dans la même situation qu'il y a cinquante ans¹. « À l'époque, pour absorber l'exode rural, il y avait des entreprises à forte main d'œuvre. Aujourd'hui, la technologie a avancé. On ne va pas dire à la Chine de construire des usines comme il en existait dans les années 1950. »

¹ Bové et Madelin *Le Monde* des 7 et 8 septembre 2003

Tels sont les trois domaines dans lesquels les gouvernements conservateurs des Etats-Unis et de Grande-Bretagne utilisent la concurrence comme instrument de leur politique. On trouvera toujours des idéologues pour croire au dogme de la concurrence salvatrice, mais les dirigeants politiques y croient si peu qu'ils transgressent constamment le code de bonne conduite qu'ils voudraient imposer au monde entier. Dans le cas de la dérégulation des services publics, ils sont les premiers à s'enrichir en tant qu'administrateurs et conseillers de sociétés en marge de la loi. Dans le cas de l'éducation, ils mettent leurs enfants à l'abri des vicissitudes du système en les inscrivant dans des cours privés. Enfin dans le cas de la mondialisation du commerce, ils continuent de protéger les producteurs nationaux au moyen de subventions et de barrières tarifaires. Pour eux, ce dogme est une joyeuse plaisanterie.

Les idéologues, de leur côté, feraient bien de réfléchir à deux idées qui confortent habituellement le dogme libéral. La première est liée à l'observation des comportements dans la fonction publique, où l'on voit souvent des équipes peu motivées, avec un fort taux d'absentéisme. Il est facile de généraliser le phénomène et d'en trouver la cause dans l'absence de concurrence. C'était clairement l'idée de Margaret Thatcher dont le but était d'éliminer les paresseux et les profiteurs par la méthode de la carotte et du bâton. Mais ceux-ci n'étaient pas aussi nombreux qu'elle semblait croire, et sa politique a considérablement affaibli l'économie de la Grande-Bretagne. La seconde est liée à l'échec du communisme. Jusqu'en 1917, la Russie pratiquait une économie de marché, ouverte à la concurrence. En nationalisant tous les moyens de production et en fermant les frontières, Lénine a supprimé la concurrence. On sait maintenant que cette politique a conduit les pays communistes à la ruine. Mais ce constat ne prouve pas la validité de la politique inverse. Il ne signifie pas qu'en installant la concurrence dans un domaine où elle est absente, on va provoquer une amélioration de l'économie. Les exemples que nous avons présentés plus haut tendraient à prouver le contraire.

À ce chapitre, le dogme libéral conduit naturellement à faire la chasse aux monopoles. Elle a commencé aux Etats-Unis en 1984 avec le démantèlement du groupe téléphonique ATT. Elle continue maintenant en Europe avec la privatisation des entreprises publiques, notamment EDF. Or la situation de monopole est certainement la plus favorable pour qu'une entreprise rende les plus grands services, à condition d'avoir un management éclairé. Que serait la France aujourd'hui sans la contribution d'EDF ? Les entreprises en situation de monopole ont largement contribué à notre bien-être. Leur ouverture à la concurrence n'est pas la voie du salut. Pour devenir compétitives, les entreprises concurrentes doivent faire d'énormes investissements en matériel, en recherche et en publicité. Quand elles parviennent à capturer une part appréciable du marché, le total des opérations coûte plus cher que si l'une ou l'autre était en situation de monopole.

L'analyse des débats politiques montre que les meilleurs raisonnements sont souvent guidés par un dogme. Ce terme étant péjoratif, les partis de droite et de gauche s'en défendent ; c'est toujours l'adversaire qui est dogmatique. Quoi qu'il en soit, la méthode la plus efficace pour améliorer un système social est de commencer par l'étudier sans idées préconçues, puis de le faire évoluer au moyen d'une méthode expérimentale. Les personnalités politiques n'ont qu'une vague idée du concept de "système". Deming écrit à ce sujet² : « Un système est un réseau de constituants interdépendants qui agissent ensemble pour atteindre un but commun. Un système doit avoir un but ; c'est une condition nécessaire à son

² W. Edwards Deming *Du nouveau en économie* Economica 1996

existence. Le but comprend des plans pour l'avenir ; il doit être clair pour tous les constituants. »

Tout système humain, même lorsqu'il s'agit d'une petite société, est forcément plus complexe que l'image présentée par les économistes. Il comporte de nombreux équilibres fragiles et invisibles, qu'on ne peut pas expliquer complètement par des relations classiques de cause à effet. C'est pourquoi il est dangereux de changer un système en exigeant qu'il se conforme à un modèle théorique. Un certain consensus autour du but du système est nécessaire. La mise en œuvre inconsidérée d'une réglementation ou d'une déréglementation risque de provoquer la destruction du système. De plus, un projet de société devrait toujours être considéré comme provisoire. En effet, un projet comporte nécessairement une théorie. Comme dans toute démarche expérimentale, quand une expérience met en échec une théorie de manière inexplicée, il faut que celle-ci soit modifiée, ou même abandonnée.

Septembre 2003