

Rémy Dullieux,

ancien membre du cabinet de Paul Quilès,

Libres propos sur la genèse des lois de 1990 et 1991 relatives à la déréglementation des PTT

Le texte ci-dessous provient d'un écrit de l'auteur.

Le choix qui est fait ici est d'évoquer la phase de conception initiale des lois de 1990-91, qui est intervenue dès le mois de juin 1988, plutôt que la phase de préparation administrative ou politique ou la phase législative proprement dite. Ces phases ultérieures sont intéressantes, mais la première phase est un peu moins connue et c'est pourquoi elle est privilégiée ici.

Pour comprendre ces lois, il faut se situer sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique. Il ne faut pas non plus dissocier l'évolution de l'exploitant public des télécommunications de l'évolution de la régulation. Il ne faut pas plus séparer la question de l'avenir de France Télécom de celui de la Poste. Le facteur économique de ces évolutions provient de la déréglementation naissante, encouragée par la Commission de la CEE. Le facteur politique provient du fait qu'il y avait plusieurs façons de traiter cette déréglementation.

Au début de 1988, le prédécesseur de Paul Quilès, G. Longuet, avait fait rédiger un « *Texte de travail numéro 1, pour un avant-projet de loi sur les télécommunications* ». Ce texte prévoyait la transformation de la DGT en une société nationale et le changement de statut des personnels, qui deviendraient des salariés de droit privé - sauf le choix d'un corps en extinction. Il posait le principe d'une concurrence totale sur le service téléphonique de base et sur les réseaux. Ce texte allait plus loin que ce qui était envisagé à l'époque, même en Allemagne fédérale. Dans ce pays, il n'était proposé que la liberté des services à valeur ajoutée et il était convenu qu'il y aurait maintien du monopole de l'opérateur public sur le service de base et sur les infrastructures. Le projet de G Longuet prévoyait en outre le transfert total du pouvoir d'autorisation à une autorité indépendante. Enfin aucune évolution n'était prévue pour la Poste.

Pour le gouvernement issu de la victoire de F. Mitterrand, à l'élection présidentielle de 1988, les orientations du texte proposé au début de l'année étaient inappropriées. Très vite, P. Quilès, avec l'aide de son équipe, définit donc les axes d'une politique nouvelle. Cette politique prendrait en compte la révolution économique en cours et aussi l'évolution européenne, mais elle ne s'inspirerait pas de choix néo-libéraux : elle serait une politique de modernisation de la régulation et des exploitants publics et pas une politique d'immobilisme.

Trois axes caractériseraient cette nouvelle politique:

- 1) Le statut des exploitants serait assoupli, mais sans que l'équilibre social soit rompu.

L'objectif était de créer deux EPIC, l'un pour la Poste et l'autre pour France Télécom. Le choix était donc fait de l'évolution simultanée des deux exploitants et non pas d'un seul. Le risque était ainsi assumé de faire bouger la Poste, pour qu'elle aussi bénéficie d'un processus de modernisation.

Pour France Télécom comme pour la Poste, la formule de la société nationale était aussi écartée d'emblée, pour assurer la maîtrise ministérielle sur les deux exploitants et pour préserver le statut des fonctionnaires. Toutefois le maintien d'une administration d'Etat était aussi écartée, même si ce choix ne fut pas annoncé tout de suite

Pourquoi ces choix ? En fait, il y avait chez P. Quilès, chez G. Moine et dans l'équipe autour d'eux une forte volonté réformatrice, mais aussi un fort engagement politique. Cette équipe aurait refusé l'étiquette de mendésiste, car ce n'était plus son époque, mais elle savait aussi que le ministère de M. Méhaignerie n'avait pas été un plein succès. Elle n'ignorait pas en outre que les cadres et certains syndicats réformistes, chez les deux exploitants, attendaient une réforme et elle voulait réussir sans se renier.

2) Les deux opérateurs seraient des opérateurs forts.

Il était prévu dès le départ que la Poste disposerait du monopole sur le courrier et que France Télécom serait titulaire au nom de l'Etat des droits spéciaux reconnus à l'époque par la Commission de la CEE en matière d'infrastructures et de service de base.

Les deux exploitants ne seraient donc pas des exploitants comme les autres.

3) Le ministre conserverait le pouvoir de réglementation, mais à travers une direction séparée des exploitants.

Il n'était pas question d'ériger une autorité indépendante : le contrôle d'un secteur économique aussi important au niveau économique que les télécommunications ne pouvait relever que du gouvernement issu du suffrage universel et non du gouvernement des juges. Les enjeux de recherche, les enjeux industriels ou de souveraineté nationale étaient ainsi privilégiés. Ainsi naquit, dès l'été 1988, le projet de créer une Direction de la réglementation qui serait mise en place un an plus tard.

Une indication supplémentaire permet de mieux comprendre les intentions de l'équipe ministérielle : la nouvelle Direction de la réglementation recevrait des instructions claires pour préparer un texte de loi mesuré et encadré, mais en même temps il fut très vite envisagée de nommer comme Directeur un haut fonctionnaire, sans attache partisane avec la majorité de l'époque, à la fois par principe républicain, au vu de ses compétences et pour essayer d'inscrire dans la durée la réforme de la régulation qui allait être engagée.

Quelques mots avant de conclure, sur la mise en œuvre : il ne suffisait pas de concevoir une réforme équilibrée, il fallait aussi préparer les esprits pour que celle-ci aboutisse. Aussi, dès le départ une méthode faite d'explications, de débats et de négociations fut établie : la réforme serait négociée, elle ne serait pas imposée.

D'où le rapport Prévot, préparé par un large débat, mais aussi les discussions avec les syndicats, FO et surtout CFDT qui joua un rôle essentiel sur le fond des choses et obtint en particulier des avantages matériels significatifs pour le personnel. Après quelques ajustements, France Télécom admit que ce serait le ministre qui mènerait la réforme et une coopération efficace put s'établir, qui aboutit à des compromis réciproques. Enfin on ne dira jamais assez que la réforme des PTT de 1990 n'aurait jamais abouti, si le Premier ministre, M. Rocard, ne l'avait pas soutenue du début à la fin .

Pour finir, j'ajouterai deux remarques personnelles, sous forme de questions : y a-t-il continuité entre les différentes phases de la déréglementation en France dans les télécommunications, comme peuvent le laisser entendre les titres des différents débats organisés par l'AHTI ? Pour ma part j'en doute. Comme j'ai essayé de le montrer, les choix de 1988 à 1990 ne furent pas les mêmes que ceux faits auparavant. A mon avis, ils n'annoncent pas non plus ceux de 1996, ni ceux encore différents de 1997. Par ailleurs, c'est une chose normale que de se réjouir d'un moment de réussite, mais il convient de rester lucide.

La catastrophe de 2002, dans laquelle France Télécom a failli sombrer sous le poids de ses dettes, n'est pas éloignée de plus de douze ans de la réforme des PTT. Comment a-t-on pu en arriver là, en un temps finalement assez court à l'échelle de la vie des très grandes entreprises ? Pourquoi la déréglementation financière, a-t-elle failli tuer France Télécom ? Pourquoi l'Etat, encore largement majoritaire et gouverné après 1997 par une majorité plus portée à intervenir, a-t-il laissé France Télécom mener à la fin des années 1990 une politique d'acquisition aussi risquée ? Toutes ces questions, et bien d'autres encore qui concernent la dynamique propre à France Télécom dans les années 1990, peuvent légitimement poursuivre ceux qui ont participé aux réformes de 1990, parce qu'ils pensaient que c'était la voie du progrès.

Le président remercie l'orateur qui a bien marqué les enjeux stratégiques et les difficultés nées des changements de majorité. Il ouvre la discussion sur les deux premières présentations.

Discussion

M. Roulet souligne que, à partir de 1997, la participation à l'Europe a quelque peu écarté le rôle des Etats, aussi bien à l'intérieur que dans les interventions étrangères. **R. Dullieux** pense que l'histoire de la catastrophe financière, qui a frappé France Télécom à la fin des années 1990 et a culminé en 2002, reste à écrire.

J. Bellec tente un parallèle avec EdF et se demande si les réformes ont été évaluées dans leurs résultats. **M. Roulet** répond qu'il n'y avait pas de comptabilité d'exploitation aux PTT contrairement à EdF. Aucune analyse financière n'était possible avant 1991. **R. Dullieux** souligne que P. Quilès était très conscient de cet archaïsme.

J. Grenier montre l'importance de la mutation culturelle engagée en fait depuis le ministère Germain et la lenteur inévitable de cette mutation, qui traverse trois directeurs généraux et fut pourtant intense. **C. Rozmaryn** pense que le mouvement venu de la CEE a en fait été positif pour la DGT. **M. Roulet** rappelle le sentiment de fierté qui animait les télécoms françaises après la rattrapage téléphonique.

S. Lottier revient sur la pression de l'Europe. L. Mexandeau a été positif en créant la direction de la Stratégie. P. Quilès croyait à une réforme, mais la voulait « sur mesure ». Il avait le soutien de M. Rocard qui était plus libéral, mais qui voulait éviter une scission dans les PTT par crainte d'une privatisation brutale. **R. Dullieux** redit son point de vue sur le rôle positif de M. Rocard, contrairement à celui de L. Mexandeau. **P. Picard** rappelle que M. Rocard a vanté la réforme des PTT comme son meilleur résultat.

Le président note que les réactions des pays européens n'ont pas été identiques devant la déréglementation. **R. Dullieux** ajoute que P. Quilès était un européen convaincu, mais **M. Roulet** note néanmoins que la France a été l'un des derniers pays européens à déréglementer ses télécoms.

Le président propose d'arrêter la discussion pour entendre des points de vue plus critiques