



La "libéralisation" des télécommunications en France (1981-1996)

Rémi GILARDIN

Mémoire de 4e année

Séminaire : Histoire de la France au XXe siècle

Sous la direction de : Gilles Richard

2009 - 2010

Remerciements

Je tiens à remercier Gilles Richard pour son investissement dans le travail de direction de mes recherches, pour la confiance qu'il m'a accordée et les précieux conseils dont il m'a fait bénéficier. La qualité du séminaire qu'il anime fit de cette année une expérience intellectuellement riche, où j'ai pu découvrir avec plaisir ce qu'était l'histoire telle que les historiens la pratiquent et l'écrivent.

Merci aussi à l'ensemble des élèves du séminaire d'histoire pour les échanges que nous avons pu y avoir et tout particulièrement à Simon Ryo et Pierre Lecharte. Grâce à eux, l'aspect solitaire du travail de recherche fut réduit à sa portion congrue et ce fut bien davantage la solidarité et la bonne humeur qui prirent le dessus. .

Merci à Benoit Delfolie, archiviste de la FAPT, et à toutes les personnes que j'ai pu rencontrer à l'IHS-CGT pour le temps qu'elles ont bien voulu m'accorder et les discussions très enrichissantes que nous avons pu avoir.

Merci à toutes les personnes qui se prêtèrent au jeu de l'entretien avec moi ou qui me confièrent des documents personnels. Vos contributions furent précieuses et « humanisèrent » le travail de recherche historique – les archives sont en effet des compagnes austères.

Merci à Dominique Connan pour ses précieux conseils et ses encouragements même s'ils furent parfois rudes.

Merci, à ma mère et à Emmanuel Quernez, pour leur patient travail de relecture.

Merci à mes colocataires, Gaël Duval et Adrien Breuillier, anciens colocataires et habitués du square de la Rance pour ces quatre années passées en Bretagne. Le travail réalisé aujourd'hui n'aurait jamais pu voir le jour sans vous.

Sommaire

Introduction.....	5
Chapitre 1 : De Louis-Philippe à François Mitterrand, l'évolution du monopole public des télécommunications (1837-1981).....	14
Chapitre 2 : la libéralisation s'enclenche (1981-1991).....	34
Chapitre 3 : La libéralisation du secteur des télécommunications (1991-1996).....	67
Chapitre 4 : La privatisation de France Télécom (1993-1996).....	82
Conclusion.....	115

<i>Table des sigles et des abréviations</i>
--

ATT ou **AT&T** : American Telephone and Telegraph
ANPE : Agence nationale pour l'emploi
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC : Confédération générale de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT : Confédération générale du travail
CNCL : Commission nationale de la communication et des libertés
CNET : Centre national d'étude des télécommunications
CNPF : Conseil national du patronat français
DBT : Deutsche Bundes Telekom
DG IV : Direction générale à la concurrence (Commission européenne)
DG XIII : Direction générale des télécommunications, de l'industrie de l'information et de l'innovation (Commission Européenne)
DGP : Direction générale des postes
DGT : Direction générale des télécommunications
ENA : École nationale d'administration
FAPT : Fédération autonome des postes et télécommunications
FDP : Freie demokratische partei
FO : Force ouvrière
FNT : Fédération nationale des télécommunications
ITT ou **IT&T** : International telephone and telegraph
NTT : Nippon telegraph and telephone
OFTEL : Office of telecommunications
PS : Parti socialiste
PSU : Parti socialiste unifié
PTT : Poste, télégraphe et téléphone
P&T : Poste et télégraphe
RPR : Rassemblement pour la république
SFR : Société française du radiotéléphone
SGT : Société générale du téléphone
SOGT : Senior officials group on telecommunications
SUD : Solidaires unitaires démocratiques
UDF : Union pour la démocratie française
X-[corps] : polytechnicien du corps des [télécoms, mines...]

Introduction

En 1985, France Télécom – où plutôt la Direction générale des télécommunications – était une administration, dirigée par un haut fonctionnaire, qui jouissait d'un monopole absolu sur les infrastructures et les services de télécommunications ; en 1998, France Télécom, quatrième opérateur de télécommunications mondial par son chiffre d'affaire, présent dans 60 pays, était une entreprise de droit privé, cotée en bourse, concurrencée sur ses activités de services et ses infrastructures, dirigée par l'ancien PDG du groupe Carrefour.

Les bouleversements que connut le secteur des télécommunications en France en l'espace d'une décennie furent spectaculaires. L'histoire de la libéralisation du secteur des télécommunications se joua à plusieurs niveaux. Au niveau mondial, la déréglementation américaine qui s'acheva en 1984, entraîna une mise en concurrence des grands opérateurs américains, européens et japonais. Au niveau européen, la Commission européenne profita des évolutions technologiques survenues au tournant des années 1970 pour lancer une politique industrielle fondée sur la mise en concurrence des marchés nationaux des télécommunications. Au niveau national, les remous créés par la déréglementation américaine et l'attaque des monopoles historiques par la Commission européenne furent captés par les gouvernements successifs qui chacun tentèrent, avec plus ou moins de succès, de mener une réforme du secteur des télécommunications. Enfin, au niveau de France Télécom, tous ces mouvements furent répercutés dans une politique managériale inédite visant à transformer l'administration des PTT en une entreprise capitaliste performante.

Les enjeux autour de la libéralisation des télécommunications furent multiples. Les nombreux débats qu'elle suscita en atteste. Ce fut tout d'abord une arène politique au niveau européen où la Commission européenne affronta les États pour affirmer son indépendance et son pouvoir sur eux. En France aussi la dimension politique fut présente, tous les gouvernements à partir de 1986 et jusqu'en 1996 menèrent ou tentèrent de mener une réforme du secteur. Ce fut ensuite un processus économique au cours duquel l'économie des réseaux jusqu'alors fondée sur la théorie du monopole naturel fut bouleversée. Ce bouleversement socio-culturel toucha de plein fouet le modèle du service

public français fondé sur un secteur public fort et l'ébranla. C'est l'imbrication de tous ces aspects qui font de l'histoire de la libéralisation des télécommunications un objet d'étude complexe mais passionnant.

Le projet initial de recherche que je cherchai à mener à bien cette année s'avéra être très éloigné de son rendu final. À l'origine, je souhaitais travailler sur les évolutions managériales à France Télécom dans les années 1990.

Je découvris assez rapidement que si ce projet de recherche était réalisable et intéressant, il aurait eu bien peu de sens si ces évolutions avaient été déconnectées du contexte dans lequel elles eurent lieu. Il fallait prendre de la hauteur et s'intéresser à ce qui se passait dans le monde des télécommunications pour comprendre ce qui se déroulait au sein de l'entreprise.

Je choisis d'étudier la période allant de janvier 1991 à juillet 1996. Initialement je comptai traiter de la période 1991-1998. La date de 1991 me semblait pertinente car ce fut à partir de cette année que France Télécom changea de statut et devint une entreprise. Pensant travailler sur des questions managériales, je pensai qu'il fallait attendre que France Télécom ait été une entreprise pour voir le management s'y implanter. Cette posture initiale s'avéra partiellement fautive, l'administration des télécommunications n'ayant pas attendu d'être une entreprise pour innover dans ce domaine. La date de 1998 correspondait à la mise en concurrence totale du marché des télécommunications français. Cependant, au cours de mes recherches je décidai de l'abandonner pour celle de 1996. Ce revirement fut motivé par deux raisons. D'une part, en septembre 1995, France Télécom changea de direction, et si la nouvelle direction mena à bien les projets de l'ancienne jusqu'en 1996, elle opta ensuite pour une qui lui était propre. Or cette équipe dirigeante exerça son mandat de 1995 à 2002 ce qui m'amenait trop loin dans le temps. Ensuite, en 1996 deux lois furent adoptées. L'une modifiant le statut de France Télécom la transformant en société de droit privé et la seconde transposant en droit français les exigences de la Commission européenne, notamment l'ouverture totale du marché à la concurrence prévue pour 1998. Donc, et pour les aspects relatifs à France Télécom et pour les aspects relatifs à l'organisation du secteur des télécommunications, 1996 me semblait être une date pertinente.

Je ne traiterai pas dans cet ouvrage de questions managériales, ou alors très

ponctuellement et brièvement. Le mémoire devait initialement compter trois chapitres, un sur la période allant du 19^e siècle à 1991, un second s'intéressant au processus de libéralisation du secteur des télécommunications entre 1991 et 1996 et le dernier traitant de ce qui advint au sein de France Télécom au cours des années 1990. Une mauvaise évaluation du temps qu'aurait nécessité un projet de recherche aussi ambitieux me contraignit à restreindre le travail présenté dans ce mémoire. Le troisième chapitre fut supprimé et mon second chapitre fut scindé en deux. Néanmoins, cette décision ayant été prise pendant le travail d'écriture, les sources utilisées pour le mémoire incluent celles qui auraient dû former l'ossature du chapitre dédié aux mutations internes. J'ai donc choisi de les présenter avec les autres, même si elles ne furent pas utilisées directement.

Les sources historiques utilisées pour mener mon projet de recherche furent sélectionnées sur des fondements très pragmatiques. La contrainte de lieu fit que je privilégiâi des sources écrites aisément accessibles, disponibles à Rennes ou sur internet. Pour les entretiens ils eurent lieu avec des personnes vivant en région rennaise. De plus ce mémoire fut aussi une découverte du travail de recherche en histoire. Je décidai donc qu'afin de maximiser ses vertus d'exercice, il était plus intéressant de chercher à varier les types de sources mobilisées pour « se faire la main » plutôt que de chercher à travailler sur une seule sorte de source dans une démarche comparative. En plus de ces considérations pragmatiques, le caractère pluriel des champs de la recherche envisagée –politique, juridique, économique et managérial– il me semblait nécessaire d'avoir recours à une combinaison de sources généralistes, comme la presse, et de sources plus spécifiques à chacun des champs étudiés – les débats parlementaires pour l'aspect politique, par exemple. Enfin, le dernier élément qui guida mes choix fut le souci de trouver les sources les plus pertinentes par rapport aux ouvrages et articles déjà publiés, afin que mon travail sur des sources originales compléta au mieux les travaux universitaires existants.

La source la plus généraliste utilisée fut le journal *Le Monde*, quotidien de référence français. Je dépouillai systématiquement le journal du premier janvier 1991 au 2 juillet 1996 en sélectionnant les articles en rapport avec mon objet de recherche. Au total, 307 articles furent retenus pour la recherche. Le tableau ci-dessous présente la répartition du nombre d'articles par journaliste et indique le nombre de tribunes publiées sur la période.

	Nombre d'articles	Proportion (%)
Caroline Monnot	81	26,38
Philippe le Cœur	39	12,7
Tribunes	18	5,86
Autres	169	55,05
Total	307	

Deux journalistes étaient en charge des questions relatives à France Télécom au *Monde* à cette époque. Caroline Monnot qui signa plus du quart des articles que je consultai et Philippe le Cœur. Ce dernier signa la majeure partie des articles dédiés au sujet entre novembre 1995 et juillet 1996. Les autres journalistes qui signaient régulièrement des articles portant sur France Télécom ou les télécommunications étaient Frédéric Lemaître, Philippe Lemaître et Valérie Devillechabrolle.

Ce journal présenta la caractéristique d'être une source ouverte. Même après une lecture systématique, il me fut difficile de définir une quelconque politique éditoriale du journal *Le Monde* sur la question de la libéralisation des télécommunications. Les journalistes ayant soit un style très neutre, Caroline Monnot notamment, soit des points de vues très différents. De plus, le journal publia de nombreuses tribunes –près de 6% du total des articles– où des points de vue très différents voir opposés étaient exprimés.

Je décidai de ne pas m'intéresser dans mes recherches aux discours et prises de positions des journalistes du *Monde*. En effet, cette posture aurait pu être intéressante dans une optique comparative. Néanmoins, en l'absence d'une autre source de presse, je considérai que le caractère ouvert du journal et le fait que je pus baser mes recherches sur d'autres sources historiques limitait l'intérêt d'une présentation critique du discours journalistique.

L'activité juridique intense des gouvernements français (neuf actes dont six lois) et des institutions européennes (quatorze actes dont cinq directives) durant la période étudiée rendait difficilement contournable le travail sur les textes officiels. S'il fut possible d'en trouver des comptes-rendus et des descriptions dans *Le Monde* ou dans des publications, il m'apparut indispensable de consulter moi-même les textes pour au moins deux raisons. D'une part, qu'il s'agisse de l'approximation d'une présentation journalistique ou du manque de rigueur d'un travail universitaire publié, je découvris durant mes recherches qu'il était préférable d'étudier directement les sources législatives pour avoir des informations

totale­ment fiables. D'autre part, les sources juridiques formant un réseau – une loi est accom­pagnée de ses décrets ; une directive de la Commission prend sens avec la résolution du Conseil qui la concerne etc–, ce n'était que par leur lecture systématique qu'il était possible de retrouver la trace de toutes.

L'activité gouvernementale s'appuie toujours sur des rapports et des documents d'expertise. Les textes juridiques contenant assez peu d'indications discursives exploitables par l'historien, les rapports constituèrent des sources précieuses. Ils aidèrent à comprendre les motivations et les fondements économiques, politiques ou idéologiques des prises de décisions.

Au cours de mes recherches, je consultai trois rapports européens : un rapport sur la « société de l'information » publié en 1994, le second livre vert européen sur les télécommunications publié en 1994 et un rapport de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe. Chacun de ces textes m'aida à comprendre l'un des aspects de la politique européenne en matière de télécommunications.

J'ai par ailleurs utilisé deux rapports français. Le premier s'intéressait à « l'avenir de France Télécom » et fut écrit par le sénateur Gérard Larcher dans le cadre de la réforme menant à la privatisation de France Télécom. Le second, réalisé par les services du Ministère des Télécommunications, fut le document qui servit de base à la consultation publique qui fut la première étape de la réforme du secteur des télécommunications en 1995-1996.

La nature politique des processus étudiés dans ce mémoire me poussèrent à m'intéresser aux argumentaires développés par les différents protagonistes français concernant la privatisation de France Télécom et la libéralisation du secteur des télécommunications. Même si la lecture du journal *Le Monde* et des rapports d'expertise m'apportèrent de nombreuses informations, j'ai pensé que les débats parlementaires pouvaient constituer une source pertinente. Faute de temps, je ne pus consulter les débats parlementaires des deux « lois Quilès » de 1990, ni ceux de la loi de réglementation des télécommunications de 1996. Contraint à devoir choisir, j'ai opté pour l'étude des débats parlementaires de juin 1996 autour de la loi modifiant le statut de France Télécom. Cette décision fut motivée par deux raisons. *Primo*, je savais que l'opposition menait une guérilla parlementaire systématique en utilisant toutes les procédures possibles pour faire obstruction au vote de la loi. Seule la lecture des comptes-rendus des débats pouvait me

permettre de retracer ces événements. *Deuxio*, ces débats furent l'occasion d'une confrontation verbale entre les partis de gauche et droite français autour de la notion de service public et du rôle des entreprises publiques, des thèmes traités dans ce mémoire.

Même si je ne pus restituer dans le travail final la majorité des archives privées que je consultai pendant mes recherches, il me semble important de décrire ces sources tout de même. En effet, bien que le chapitre où elles étaient le plus utilisées n'ait pas été écrit, le travail sur ces sources eut son influence sur le contenu de ce mémoire. La description des événements et les analyses proposées ici furent nourries par la consultation de ces archives. Je travaillai avec le fond d'archive de la fédération PTT de la CGT (FAPT) qui se trouvent à l'IHS-CGT à Montreuil. Je choisis d'utiliser les archives de la CGT car les fonds qui y sont conservés sont importants en quantité et que de nombreux documents internes de l'entreprise y sont conservés. De plus, les archivistes que je rencontrai me déconseillèrent d'aller consulter les archives de France Télécom sans bien connaître le fonctionnement de l'entreprise car j'aurai eu des difficultés à trouver ce que je cherchai dans les fonds. J'avais initialement prévu de compléter le travail effectué à l'IHS-CGT par la consultation des archives de la CFDT mais je ne pus le faire faute de temps.

Je travaillai essentiellement avec des documents internes de France Télécom. J'y consultai environ 400 notes et relevés de décisions des différentes directions de l'entreprise, les bilans sociaux publiés annuellement (de 1987 à 1996) ainsi que les bilans de gestion (de 1991 à 1996). Par ailleurs, je consultai une vingtaine de rapports, documents d'orientations et dossiers thématiques. Enfin je lus, le mensuel syndical de la FAPT de juillet 1990 à août 1996.

Trois personnes avec qui j'eus un entretien me confièrent des documents personnels. Il s'agissait principalement de documents relatifs à leurs activités à France Télécom (compte rendu d'entretiens de progrès, lettre de mission etc) ou de matériel syndical (tracts, journal syndical d'un service etc).

Enfin, les dernières sources manuscrites avec lesquelles je travaillai furent trois éléments bibliographiques. Le premier est un recueil de lettre échangée entre Norbet Alter, un sociologue qui travailla pour France Télécom au GAST (Groupe d'Analyse Sociologique des Télécommunications), un centre de recherche interne à l'entreprise, et Christian Dubonnet qui fut responsable directeur des ressources humaines de France Télécom. Le second est une conférence donnée par Nicole Darriet, qui fut elle aussi en

charge des ressources humaines de France Télécom, lors d'un séminaire à l'École du management de Paris en 1998. Enfin, j'utilisai un numéro spécial des *cahiers de l'AHTI* (l'Association pour l'Histoire de l'Informatique et des Télécommunications) où sont consignés les compte rendus de quatre réunions organisées en 2007 sur le thème de la déréglementation des télécommunications. Cette source fut extrêmement riche et me permit de pallier l'absence d'entretiens avec des acteurs clés de l'histoire de la déréglementation des télécommunications. Le tableau ci-dessous présente les intervenants à ces réunions dont les contributions me servirent.

Nom	Fonction
Alain Giraud	Membre du cabinet de Louis Mexandeau (ministre des Télécommunications de 1981 à 1986)
Olivier Voirin	Ancien représentant de France Télécom auprès de la Commission européenne
Michel Feneyrol	Conseiller technique de Paul Quilès (ministre des Télécommunications de 1988 à 1991)
Marcel Roulet	Directeur général des télécommunications de 1986 à 1991 Président de France Télécom de 1991 à 1995
Rémy Dullieux	Membre du cabinet de Paul Quilès
François du Castel	Ingénieur au CNET
Jean-Claude Desrayaud	Secrétaire général de la CFDT-PTT de 1987 à 1994
Jean-Michel Gaveau	Administrateur CGT de France Télécom à partir de 1991
Charles Rozmaryn	Ancien directeur général de France Télécom
Alain Bravo	PDG de SFR de 1987 à 1992
Gabrielle Gauthey	Membre du cabinet de François Fillon (télécommunications des Télécommunications de 1995 à 1997)

Enfin, j'utilisai des sources orales pendant mes recherches. J'ai rencontré neuf salariés ou anciens salariés de France Télécom.

Nom	Fonction
Jacques Mezescazes	Délégué syndical CGT Retraité, ancien technicien du corps des lignes
Jacques Daniel	Retraité,

	ancien agent de maîtrise
Jean-Yves Denis	Retraité, ancien technicien supérieur
Martine Denis	Retraîtée, ancienne cadre technique
François Millet	Retraité, ancien technicien supérieur
Sylvie Denis	Cadre à France Télécom
Rémy Bourges	Retraité, ancien cadre technique
Bernard Lemeur	Employé de France Télécom, technicien
Dominique le Seigneur	Secrétaire général de SUD-PTT 35 Délégué syndical, ancien employé en agence commerciale

Les entretiens portèrent essentiellement sur les histoires individuelles de chacun des employés ou retraités de France Télécom. Avec Dominique le Seigneur et Jacques Mezescazes je recueillis aussi des informations sur les pratiques syndicales et les positionnements de la CGT et de SUD-PTT. Les entretiens, tout comme les archives de la FAPT, ne furent que peu utilisés directement pour la rédaction du présent mémoire, mais ils s'avérèrent néanmoins très utiles pour comprendre les nombreuses mutations internes que France Télécom connut dans les années 1980 et 1990. Ces évolutions internes n'étant pas totalement déconnectées des changements externes du secteur des télécommunications, ces sources prouvèrent être utiles malgré tout.

Le corps du mémoire est subdivisé en quatre chapitres. Les deux premiers chapitres racontent l'histoire du monopole public des télécommunications en France entre 1837 et 1991. Après l'invention du télégraphe par les frères Chappe, l'État français instaura dès 1837 un monopole sur les activités de télécommunications. Assez rapidement la gestion de ce monopole fut confié à l'administration des PTT. Cette situation perdura jusqu'en 1990, date à laquelle deux lois furent adoptées qui refondèrent le cadre juridique du secteur des télécommunications français en transformant les PTT en deux entreprises publiques, la Poste et France Télécom, et en organisant un système mixte entre le monopole et le marché concurrentiel. Le vote de ces deux lois fut rendu nécessaire par la mise en place au niveau européen d'une politique de la concurrence dans le domaine des télécommunications. Les deuxièmes et troisièmes chapitres traitent de la période 1991-1996.

En 1996, deux nouvelles lois furent votées. L'une transformant France Télécom en société de droit privé, l'autre instaurant la fin du monopole des télécommunications en France. Le chapitre trois décrit comment la libéralisation du secteur des

télécommunications se poursuivit, tant au niveau européen qu'en France. Ils s'intéressent aussi à la remise en question de la notion de service public telle que conçue en France qu'entraîna cette poursuite du processus de déréglementation.

Le chapitre quatre, quant à lui retrace l'histoire des luttes qui menèrent à la privatisation de l'opérateur public, luttes qui virent deux gouvernements de la même couleur politique tenter une réforme semblable. Le premier fut incapable de mener son projet à bien alors que le second y arriva. Afin d'expliquer pourquoi le gouvernement d'Alain Juppé réussit ce que le gouvernement d'Édouard Balladur fut incapable de faire, il faut comprendre pourquoi les opposants échouèrent.

Chapitre 1 : De Louis-Philippe à François Mitterrand, l'évolution du monopole public des télécommunications (1837-1981)

Les télécommunications naquirent au 19^e siècle avec l'invention du télégraphe. Cette invention fut immédiatement placée sous le contrôle de l'État. Excepté une courte période durant laquelle la gestion des services de télécommunications fut confiée à des entreprises privées, le monopole d'État ne fut pas remis en cause jusqu'aux années 1980.

À la fin des années 1960, l'état désastreux du réseau téléphonique français alimenta de vives critiques contre l'administration des PTT qui en avait la charge. Pour répondre à la crise du téléphone qui touchait le pays, un gigantesque plan de modernisation fut mis en place à partir de 1974 ce qui entraîna de profondes mutations au sein de la branche télécommunications de l'administration des PTT. Au prix d'une transformation de celle-ci en quasi-entreprise, la France rattrapa son retard et se dota d'un des meilleurs réseaux téléphoniques du monde en quelques années.

I- Les premiers pas du monopole des télécommunications (1837-1968)

A- Du monopole sécuritaire à la nationalisation (1837-1889)

L'histoire du monopole public des télécommunications en France débuta sous Louis-Philippe avec l'adoption de la loi du 2 mai 1837 "sur les lignes télégraphiques". L'article unique de cette loi disposait que "*quiconque transmettra, sans autorisation, des signaux d'un lieu à un autre, soit à l'aide de machines télégraphiques, soit par tout autre moyen, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an, et d'une amende de mille à dix mille*

francs."¹ Par cet acte législatif, l'État français s'arrogea le droit de contrôler le secteur² des télécommunications. Cependant, avant le vote de la loi, l'État contrôlait déjà les services de télécommunications et ce fut le rejet d'une initiative privée qui déclencha le verrouillage juridique par l'État de son monopole.

Le réseau des télécommunications français naquit en juillet 1793 quand Claude Chappe réussit le premier essai de son télégraphe. L'invention, stratégiquement cruciale, fut rapidement placée sous tutelle du Ministère de la Guerre. Jusqu'en 1830, quand les cinq frères Chappe cessèrent de gérer leur réseau, le système télégraphique connut une situation juridique ambiguë. Ainsi le financement était public, assuré par les Ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur, l'entretien et la construction laissés à des personnes privées, les Chappe, de même que l'exploitation bien que celle-ci ait été surveillée par l'État.³

En juillet 1830, les frères Chappe furent écartés et remplacés par Alphonse Foy qui organisa les lignes télégraphiques selon un modèle administratif. C'est l'action d'un entrepreneur privé, Alexandre Ferrier, qui explique cette évolution. En effet, quand il émit le souhait en juin 1831 d'installer une ligne internationale reliant Calais à Londres, qui fit bouger les lignes. A. Foy réagit vivement à cette demande : « *la prétention qu'une ligne télégraphique appartenant à des particuliers⁴ (...) pourrait rendre des services au gouvernement est une chose tout à fait illusoire, car jamais l'Administration publique ne voudrait confier des secrets diplomatiques à des agents qui ne seraient pas les siens et qui ne seraient pas responsables envers elle (...). L'existence de cette communication télégraphique porterait nécessairement atteinte au privilège que possède aujourd'hui le gouvernement d'être instruit le premier de toutes les nouvelles importantes.* »⁵. La situation était paradoxale, A. Ferrier n'avait pas le droit de demander à l'État l'installation de sa ligne

1 Cité p.178 in Laurence BANCEL-CHARENSOL, *La déréglementation des télécommunications dans les grands pays industriels*, ENSPTT-Economica, 1996, 350 p.

2 La notion de secteur des télécommunications peut être entendue dans deux sens. Un sens large où sont inclus à la fois les exploitants et les industriels, et un sens plus restreint où il n'est fait référence qu'aux exploitants (les entreprises ou administrations qui commercialisent les services de télécommunications). Dans cet ouvrage, la majorité des références au secteur des télécommunications sera faite selon le second sens car le sujet est centré sur France Télécom, un exploitant. Cependant, la première signification pourra parfois être utilisée, dans ce cas il sera fait référence au « secteur élargi », par commodité.

3 Paul CHARBON, « Genèse du vote de la loi de 1837, origine du monopole des télécommunications », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'École Pratique des Hautes Études et l'Université Paris V, Librairie Droz, Genève, 1991, p. 11-21

4 Souligné dans le texte.

5 Cité in P. Charbon, *op. cit.*, p. 12-13

puisque celui-ci estimait avoir un droit d'usage exclusif sur le réseau télégraphique mais en même temps aucune loi n'autorisait l'État à l'en empêcher. Après diverses controverses juridiques, A. Ferrier obtint gain de cause et put ouvrir sa ligne en 1833. Son initiative fut imitée et plusieurs lignes ouvrirent là où le réseau public n'existait pas. Cependant, suite à deux affaires de fraudes boursières utilisant les liaisons télégraphiques privées, le gouvernement se résolut à légiférer. La loi du 2 mai 1837 « sur les lignes télégraphiques » fut défendue par Adrien de Gasparin, ministre de l'Intérieur. Pour défendre son texte, celui-ci avança l'impératif sécuritaire et l'idée qu'un service géré par l'État aurait bénéficié à tous¹.

Pour autant cette proclamation ne signifiait pas une organisation monopolistique et exclusivement publique du secteur. En effet, le gouvernement garda la possibilité de délivrer des autorisations d'exploitation. Jusqu'en 1851 la crainte des complots et des insurrections motiva un maintien total du monopole public, mais le premier assouplissement eut lieu avec Louis Napoléon Bonaparte qui ouvrit l'accès au réseau à des particuliers. Cependant, parallèlement, il fit adopter le décret-loi du 27 décembre 1851 qui consacrait le monopole de l'État sur les lignes télégraphiques intérieures. La peur des autorités vis-à-vis du télégraphe n'avait pour autant pas disparue : les messages transmis ne pouvaient pas être codés et il fallait prouver son identité pour bénéficier du service. Ces conditions furent assouplies une fois la République proclamée et l'usage du télégraphe devint véritablement libre².

Deux événements bouleversèrent l'équilibre en place : l'arrivée d'une nouvelle technique, le téléphone inventé en 1876³ et la création d'un Secrétariat Général des Postes et Télégraphes (P&T) en février 1879. Le téléphone était à ce moment un moyen de communication destiné aux courtes distances, or le monopole d'État concernait davantage le territoire national. Cette situation, combinée au credo libéral de la III^e République et à l'abandon d'une perception des télécommunications comme menace potentielle sur la stabilité du régime fit que dès l'été 1879 le Secrétariat Général des P&T accorda des concessions à des opérateurs privés pour cinq ans. Ceux-ci aux nombre de trois fusionnèrent rapidement pour former la Société Générale du Téléphone (SGT).

1 *Ibid*, p. 12-18

2 Catherine BERTHO, « Le télégraphe à la conquête du monde : 1837-1877 », in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 12-49

3 1876 -le 16 février- est la date du dépôt du brevet auprès des autorités américaines par Graham Bell. L'invention est antérieure mais sa commercialisation n'a pu commencer qu'à partir de cette date.

La première concession fut renouvelée pour quatre ans en 1884. Les modalités de celle-ci (l'État était en charge de l'installation et du maintien du réseau dans les immeubles et chez les particuliers ; la SGT gérât les centraux et le câblage urbain), ainsi que l'absence de certitude quant à son renouvellement conduisirent à une dégradation du réseau et du service, la SGT n'investissant pas suffisamment.¹ Cette situation enclencha un mouvement en faveur de la nationalisation porté par les milieux d'affaires, les usagers et les républicains de gauche. Ce mouvement, qui fut nourri par la présentation d'un projet de la SGT en 1886 proposant d'en faire « une société fermière » exploitant le réseau de l'État pendant 30 ans, déboucha sur le vote d'une loi de nationalisation².

Mis à part l'opposition de quelques libéraux, les députés votèrent le 10 juillet 1889, le rachat de l'exploitation des réseaux téléphoniques par l'État. Cette nationalisation ne fut possible que parce que l'État avait trouvé un moyen de la financer : faire supporter son poids aux communes *via* un système d'avances remboursables³.

B- De l'autonomie de gestion au désert téléphonique de l'après-guerre (1899-1968)

Une nouvelle fois, ce fut l'évolution technologique qui troubla le modèle établi. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, une innovation technologique venue des États-Unis – les lignes grandes distances que l'on pouvait enterrer – permit le développement des liaisons téléphoniques interurbaines. La première à voir le jour en France fut la ligne reliant Paris à Strasbourg en 1926. Parallèlement, les centraux téléphoniques automatiques furent perfectionnés permettant ainsi leur installation dans les grandes villes, ce qui eut pour effet de démultiplier le trafic. Ainsi, entre 1920 et 1925 le trafic urbain s'accrut de 26%, le trafic interurbain de 90% et le trafic international de 282%.

Ces évolutions eurent un coût important ; par exemple, en 1921 le plan d'investissement du Secrétariat Général des PTT⁴ attribua 473 millions de francs pour

1 Catherine BERTHO et Patrice A. CARRÉ, « Le téléphone ou la communication domestique : 1877-1914 », in Catherine Bertho (dir.), *op. cit.*, 1984, p. 52-91

2 Véronique LEROUX, « Les fondements économiques de la monopolisation du réseau téléphonique en 1889 », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *op. cit.*, 1991, p. 23-47

3 Le principe des avances remboursable était simple : lorsqu'une collectivité locale souhaitait installer un équipement public à son initiative et que son coût n'était pas prévu au budget de l'État, elle avançait l'argent à l'État qui procédait à l'installation. Le remboursement s'effectuait ensuite sur les bénéfices tirés de l'exploitation du service.

4 Les P&T gagnèrent leur deuxième « T », pour téléphone, en 1921.

l'automatisation du réseau et 562 millions pour les lignes interurbaines. Cette charge financière contribua à accélérer le débat public, entamé depuis le début de la décennie 1900, portant sur la dénationalisation de l'exploitation du réseau téléphonique. Le texte de la loi de 1923 est issu à la fois du refus d'une dénationalisation et du constat d'une nécessaire évolution prenant en compte le caractère particulier de cette administration¹. Une offre de rachat de l'intégralité du réseau français fut même faite par l'entreprise américaine *ITT*, à laquelle le secrétaire d'État en charge signifia son refus en expliquant « *que ce serait contraire aux mœurs républicaines du pays* »².

La loi de finances du 30 juin 1923 comportait 21 articles (articles 69 à 80) relatifs aux PTT. L'esprit du texte consistait à admettre que l'exploitation du monopole détenu par l'administration des PTT devait s'effectuer comme une activité industrielle, avec les principes de gestion afférents, au premier desquels une nécessaire flexibilité budgétaire. Deux articles de la loi concrétisèrent ce principe : l'article 80 institua un budget annexe propre aux PTT qui, comme toute administration, dépendaient jusqu'ici du budget général. L'article 75, lui, ouvrit la possibilité d'effectuer des emprunts via le Ministère des Finances. Ce nouveau système permit un accroissement sensible du nombre d'abonnés au téléphone en France. En effet, entre 1924 et 1938 ? leur nombre passa de 400 000 à un million. Par contre ? le taux d'équipement des ménages français resta faible même dans les grandes villes, avec, par exemple, quinze téléphones pour 100 habitants à Paris en 1938³

La Seconde Guerre mondiale eut au moins deux conséquences majeures sur les télécommunications. Leur importance stratégique éclata au grand jour avec le développement des radars ou de la radiotéléphonie portative. La recherche en télécommunications apparut comme un élément stratégique influant directement sur la puissance militaire d'un pays. En France la création du CNET (Centre National d'Étude des Télécommunications) en 1944 visait à répondre à cet impératif⁴. En l'espace d'une quinzaine d'année le CNET devint rapidement le numéro deux mondial dans le domaine de la recherche en télécommunications derrière les *Bell Labs* étasuniens, laboratoires de recherche attachés au géant des télécommunications outre-atlantique *ATT*. Par ailleurs face

1 Sur la genèse de la loi et les débats qu'elle a suscités cf. Pierre MUSSO, « Les débats autour du vote de la loi de 1923 », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *op. cit.*, p. 59-79

2 Cité p. 130 in Catherine BERTHO et Patrice A. CARRÉ, « Le téléphone de Clémenceau à Mistinguett : 1914-1939 », in Catherine Bertho (dir.), *op. cit.*, 1984, p. 126-145

3 *Ibid*

4 Michel DE CHEVEIGNÉ, « Les techniques, la guerre et la liberté : 1939-1947 », in Catherine Bertho (dir.), *op. cit.*, 1984, p.148-165

à la place que la radio avait prise dans la vie quotidienne des français pendant les années d'occupation l'usage du téléphone stagna en France dès le sortir de la guerre, et ce d'autant plus que le service téléphonique était absent des les priorités de reconstruction inscrites dans le premier plan¹.

En 1946, la France comptait environ 1,27 million d'abonnés et neuf ans plus tard, en 1955, ce nombre ne dépassait pas les 1,75 millions. Dans un deuxième temps, la progression fut légèrement plus rapide mais resta faible, le nombre d'abonnés doublant entre 1955 et 1968². La situation tenait autant à l'absence de prise en compte du téléphone dans les priorités industrielles qu'à un problème de coût. En effet, le monopole public devait faire face à un quasi monopole privé quand il s'agissait d'acheter du matériel : l'entreprise américaine *ITT* lui vendait « des centraux totalement dépassés sur le plan technologique et à des prix très supérieurs aux pratiques du marché international » explique Claude Giraud³. Ceci entraînait un surcoût du téléphone, ainsi une étude du Comité consultatif international du téléphone et du télégraphe publiée en 1968 comparant la situation de dix pays classait la France en dernière place avec des prix supérieurs de 54% à la moyenne.

C'est dans ce contexte que Fernand Reynaud présenta dans les années 1960 son sketch du « 22 à Asnières » qui moquait l'inefficacité des PTT . Cette déficience tenait à la piètre qualité du réseau téléphonique (la France se classait au 29^e rang mondial pour le taux d'automatisation du réseau) qui malgré son petit nombre d'utilisateurs (20^e rang mondial) était vite surchargé⁴.

Le bilan de l'implantation économique des télécommunications en France à la veille des années 1970 était assez mitigé. D'une part, le monopole public au prix d'un assouplissement de ses règles de gestion avait réussi à s'imposer comme un exploitant crédible allié à un laboratoire de recherche d'excellence (le CNET). D'autre part, la mauvaise qualité du réseau, son prix élevé et le faible intérêt qu'y portaient les français par rapport à d'autres innovations industrielles comme l'automobile ou la télévision, faisaient de la France un pays très en retard par rapport aux autres grands pays industrialisés comme le Japon, la RFA, les États-Unis ou la Grande-Bretagne.

1 Jean VOGÉ, « Le temps de l'expansion de 1947 à nos jours », in Catherine Bertho (dir.), *op. cit.*, 1984, p. 168 à 207

2 *Ibid*, p. 170

3 Cité p. 45 in Claude GIRAUD, *Bureaucratie et Changement*, Logiques Sociales, l'Harmattan, 1987, 262 p.

4 *Ibid*, p. 47

La situation changea du tout au tout en l'espace d'une décennie et malgré les attaques visant à le remettre en cause, le monopole public des télécommunications prouva qu'il était un outil industriel de premier plan.

II- La fin du « 22 à Asnières » ou l'échec du politique et l'émergence de « l'entreprise DGT » (1968-1981)

A- L'échec de la remise en cause du monopole public (1968-1974)

Au tournant de la décennie, le rapport au téléphone bascula à la fois pour le gouvernement et pour le grand public. Dans le cas des autorités, ce revirement eut pour origine les événements de mai 1968 qui firent éclater au grand jour la nécessité du téléphone comme moyen de communication lors d'une crise grave. Et en ce qui concerne la population, Jean Voge explique que « le domaine de revendication des français s'est déplacé : ils [avaient] eu le logement et l'électricité, désormais ils demand[aient] le téléphone et les autoroutes »¹. A partir de 1971, les demandes de raccordement au réseau téléphonique grimpèrent en flèche passant de 221 218 nouvelles demandes en 1962 à 772 070 en 1972².

Cet afflux contribua à engorger le réseau et à allonger les délais d'attente avant un raccordement qui s'élevèrent à une moyenne de trois ans. A la même époque aux États-Unis, le délai de raccordement moyen était de trois jours. Face à cette situation, la nécessité d'une réforme s'imposa rapidement.

Le précurseur fut Valéry Giscard d'Estaing qui en 1968, inspiré par un voyage qu'il avait effectué aux États-Unis³, déposa une proposition d'amendement à la loi de finances qui proposait la transformation des Télécommunications en Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), les services postaux eux restant du ressort de

1 Jean VOGÉ, *op. cit.*, 1984, p.170

2 *Rapport Corrèze*, rapport à l'Assemblée Nationale n°1071, juin 1974, cité in C. Giraud, *op. cit.*, p.46

3 *Les grandes étapes de l'attaque contre le statut des fonctionnaires et contre le statut des P.T.T.*, document de travail aimablement fourni par Maurice Desseigne de l'IHS-CGT.

l'administration centrale¹. L'amendement ne fut pas adopté mais une série de rapports fut publiée entre 1971 et 1974 appelant à une évolution de l'administration des télécoms.

Un groupe de travail réuni sous l'autorité du Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, et de Robert Galley ministre des Postes et Télécommunications proposa en 1971 une réforme de la structure de l'administration des PTT qui aurait abouti à offrir aux Télécommunications une autonomie plus importante².

En Janvier 1974, Hubert Germain peu avant son départ du Ministère des PTT³ en mars de la même année, publia une tribune dans *Le Point* où il recommandait le passage rapide pour les PTT d'un mode de gestion administratif à un mode de gestion proche de celui des EPIC, la séparation des deux entités (poste et télécommunications) et une adaptation du statut de fonctionnaire pour les rémunérations, avec le passage d'un système au mérite remplaçant le système d'ancienneté et les promotions⁴.

En juin 1974, le député Corrèze remit un rapport au bureau de l'Assemblée Nationale où, partant du constat du retard français en matière de télécommunications par rapport aux autres puissances industrielles, il recommandait la transformation de la branche télécommunications des PTT en un EPIC, tout en écartant l'idée d'une privatisation.

Face à ces propositions et à l'élection en mai 74 de Valéry Giscard d'Estaing qui projetait la création d'un Office National des Postes et Télécommunications⁵ sur le modèle britannique, une grève de l'administration des PTT fut lancée le 17 octobre 1974 qui dura jusqu'au 2 décembre. Les agents se mobilisèrent autour du thème du « démantèlement des services et des risques pour le service public de la séparation Poste/Télécommunications »⁶. La durée de « la grande grève des PTT », comme elle fut par la suite surnommée, ainsi que la forte mobilisation qu'elle suscita auprès des agents contraignirent le gouvernement à adopter un mode de réforme politiquement moins risqué.

1 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 179

2 Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p.56

3 Le Secrétariat Général des PTT est devenu le Ministère des PTT en 1960.

4 Maurice Desseigne, *op. cit.*

5 Jean-Michel GAVEAU, « l'alternative CGT sur les périodes de déréglementation des télécoms », in *Cahiers d'Histoire des Télécommunications*, n°9, janvier 2008 p. 34-39

6 CFDT, *Des idiots par milliers*, François Maspero Éditeur, 1975 cité in C. Giraud, *op. cit.*, 1987

B- Le plan de rattrapage ou la réussite du « colbertisme high-tech »¹ (1974-1978)

1- Le plan de rattrapage

Face à la nécessité d'agir et à l'impossibilité de modifier le statut sans s'opposer à une résistance farouche, le gouvernement adopta une solution pragmatique, faire remonter les télécommunications dans l'ordre des priorités du plan. Ainsi de 0,4% du PIB dans le V^e Plan (1966 à 1970), les télécommunications passèrent à 1,1% du PIB dans le VII^e Plan (1970-1974)². Pour y parvenir, des projets de programme avaient été élaborés en 1975 fixant trois objectifs. Le premier consistait à « permettre un accès rapide au téléphone par une réduction des inégalités de situation et de chance », le second à « favoriser la régionalisation et l'aménagement du territoire » et le troisième visait à « assurer une production industrielle régulière et [à] développer en particulier les techniques téléphoniques électroniques »³.

Ces objectifs généraux étaient traduits en objectifs chiffrés. Le nombre d'abonnés devait passer de 6,2 millions en 1974 à vingt millions en 1982, le nombre de lignes par habitants devait atteindre 35 pour 100 habitants alors qu'il était de douze pour 100 en 1974 et le nombre de postes devait bondir de 24 pour 100 habitants à 55.

Des buts qualitatifs et techniques complétaient le « Grand Projet ». A compter de 1981, toutes les commandes de centraux devaient être faites en technique électronique.⁴ Une attention particulière fut accordée à la qualité du service, avec par exemple la volonté d'augmenter la qualité des communications ou de diminuer les dérangements par abonné.⁵ Ces objectifs ambitieux furent atteints (cf. *infra*, tableau 1).

1 L'expression « colbertisme high-tech » est de Elie Cohen (Elie COHEN, *Le colbertisme « high-tech »*, Économie des Télécoms et du Grand Projet, Hachette, Collection Pluriel, 1992)

2 C. Giraud, *op. cit.*, 1987, note 15 p. 56

3 *Ibid*, p. 57

4 On se souvient que l'une des faiblesses du réseau téléphonique français tenait à la mainmise d'ITT sur les ventes et sur le fait que la firme américaine vendait du matériel technologiquement dépassé.

5 *Ibid*, p.57

Tableau 1 : Bilan du plan de rattrapage

	1928 à 1953	1975 à 1982
Nombre de nouvelles lignes installées (moyenne annuelle en milliers)	40	1500

	1974	1979
Nombre de lignes principales pour 100 habitants	12	26
Délai moyen de raccordement (en mois)	16,4	4,7

	1975	1979
Indice global de qualité de service ¹	56,8	80,7
Nombre de postes téléphoniques (en millions)	13,9	20

	1982
Pourcentage de commande de matériel de commutation utilisant l'électronique	89,90%

sources : C. Giraud, *op. cit.*, 1987 et J. Voge, *op. cit.*, 1984

Tableau 2 : Déclin du télégraphe et essor du télex

	1980
Nombre de communications téléphoniques	environ 15 milliards
Nombre de télégrammes transmis	Environ 11 millions

	1950	1960	1970	1983
Nombre d'usagers du télex	110	2900	27500	105000

source : J. Voge, *op. cit.*, 1984

Comme l'illustre le tableau 1, le plan de rattrapage fut une réussite. La plupart des objectifs fixés qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs furent atteints en 1982. Cependant

¹ Cet indice est calculé à partir du temps d'attente de la tonalité, du taux d'efficacité local et interurbain, du nombre de dérangements signalés pour 100 lignes principales et de la vitesse de résolution de ces dérangements.

cette réalisation se fit au dépend du télégraphe largement supplanté par le téléphone comme moyen de communication, sans pour autant que la communication de l'écrit ne disparaissent. Le télex prenait le relais du télégraphe (tableau 2). Ainsi que le résume Édith Brennac : « le colbertisme high-tech [avait] en tout cas permis à la France, malgré son retard initial, d'aborder la nouvelle décennie avec l'un des réseaux les plus performants et modernes du monde (...). »¹ Plusieurs facteurs expliquent ce succès.

En premier lieu, la prise en main du projet par l'élite française des ingénieurs issus des grands corps techniques (X-mines, Ponts, X-télécoms etc) fut primordiale. Leur organisation en réseau et l'accès direct dont certains bénéficiaient à Matignon et à l'Élysée leur permirent d'être des pilotes efficaces du projet².

Ce fut ensuite l'investissement financier massif dans le secteur des télécommunications qui permit ce succès. En 1978, les télécommunications devinrent le premier poste d'investissement français avec 5% de l'investissement national contre seulement 1,2% en 1958.³

En plus de cet afflux financier, la stratégie d'investissement adoptée par la DGT⁴ (Direction Générale des Télécommunications) qui visait à briser le monopole du secteur privé, notamment de l'américain *ITT*, en instaurant une concurrence entre fournisseurs, fut un succès. *ITT* fut évincé par le groupe français Thomson via un appel d'offres lancé en 1975 par la DGT fixant des conditions financières et technologiques, des objectifs d'emplois et d'exportation pour la production de centraux téléphoniques. Le retrait d' *ITT* du marché français fut aussi accéléré par la crainte de celui-ci de voir les gauches et leur programme commun qui prévoyait « une nationalisation de l'industrie privée » arriver au pouvoir en 1974. Cette réorganisation forcée du marché des équipementiers permit à la DGT d'acheter du matériel technologiquement performant à un coût moindre que précédemment⁵.

1 Édith BRENNAC, « De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications. », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994, p. 273-327 (citation p. 285)

2 *Ibid*, p. 284

Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 57-58

3 Jean VOGÉ, *op. cit.*, 1984, p. 170

4 La DGT est l'ancêtre de France Télécom – elle prendra ce nom en 1987-. La loi du 9 février 1941 qui réorganisa l'administration centrale et le décret du 10 mai 1946 créèrent deux directions au sein du Ministère des PTT : la Direction Générale des Postes (DGP), la DGT (Direction Générale des Télécommunications), l'une et l'autre chargées de l'exploitation de leur secteur. L'ensemble de ces directions était placé sous l'autorité d'un secrétariat général qui assurait ainsi l'unité des PTT.

5 Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 83-84

Ces explications, bien qu'importantes, ne sont que secondaires par rapport à un quatrième facteur. Pour véritablement comprendre comment un tel tour de force fut possible, il faut considérer l'évolution interne de l'administration des PTT.

2- Le personnel au cœur de la réussite du plan de rattrapage

Les agents furent le facteur clé de la réussite du plan de rattrapage. Ainsi, entre 1975 et 1979 la productivité par agent passa de 17,6 à 11,1. Il s'agit d'un ratio correspondant au nombre d'agents pour 1000 lignes principales, soit l'efficacité des agents à installer, faire fonctionner et entretenir le parc téléphonique. Simultanément, l'effectif total de la DGT crût sur la même période de 20% passant de 125 700 à 154 700. Enfin, le taux d'encadrement, c'est à dire le nombre de cadres rapporté au nombre total d'employés, passa de 9,53% en 1973 à 12,10% en 1983.¹

Derrière ces chiffres, il y eut dans cette période du rattrapage téléphonique un investissement très intense du personnel. Christian Dubonnet, cadre dirigeant de France Télécom qui travaillait déjà pour la DGT à cette époque écrit à son ami Norbert Alter que *« cette action [fut] vécue par tous les protagonistes comme une véritable « épopée ». On enregistr[ait] à la fin des années 70, un rythme de développement de la production de plus de 20% par an, avec en permanence, les yeux fixés sur le « delta de LP », c'est à dire le nombre de Lignes Principales (LP) téléphoniques supplémentaires à construire »*. Précédemment dans sa lettre, il qualifie cette période de *« développement effréné de la production, de boulimie technique (...) »*². Tous les personnels s'impliquèrent autant qu'ils le pouvaient, motivés par un objectif productiviste et quantitatif (le « delta LP »), poussés en cela par les cadres polytechniciens et le sentiment d'accomplir une mission de premier plan au service de la France.

C'était l'époque où le corps des « lignards » - techniciens chargés de l'installation des lignes téléphoniques- se situait au sommet de la structure sociale des employés des télécommunications. La hiérarchie de valeurs interne plaçait la technique au dessus de toutes les autres, ainsi que s'en souvient Norbert Alter, sociologue de formation qui travaillait aussi pour la DGT à cette époque. D'après lui *« les syndicalistes de retour dans l'entreprise, les jeunes diplômés de section littéraire ou de sciences humaines, les*

¹ Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 82

² Lettre de Christian Dubonnet à Norbert Alter du 19 juillet 1991, in Norbert ALTER et Christian DUBONNET *Le manager et le sociologue*, L'Harmattan, 1994, p. 33

transfuges d'autres entreprises, les femmes cadres, les spécialistes de secteurs non techniques ou juridiques, tous ceux qui s'écart[aient] des normes définies par le modèle culturel dominant, tous [eurent] à porter la même croix : celle d'obtenir la reconnaissance de leur identité et de leur efficacité. »¹. Comme il l'explique tous les profils d'employés qui différaient des idéaux-types techniciens comme la masculinité ou les sciences exactes étaient immédiatement moins bien considérés au sein de l'organisation.

Une habitude d'investissement intense dans le travail, une culture technique dominante mais aussi un grand sentiment de fierté furent, schématiquement, les principaux héritages de la période de rattrapage téléphonique pour les employés de la DGT.

En ce qui concerne les personnels, deux autres éléments furent cruciaux : la politique de recrutement massive lancée par la DGT, dont l'effectif augmenta de 20% en seulement quatre ans et la mise en place d'une stratégie de recrutement de cadres. La première n'appelle pas de commentaires particuliers, la seconde davantage.

En 1974, la DGT réalisa une « étude sur les effectifs des télécommunications dans la période 1974-1978 ». Celle-ci préconisait un taux moyen annuel d'amélioration de la productivité du personnel de 8% et notait que « le taux d'encadrement actuel des télécommunications ne permet pas d'assurer toutes les tâches d'une manière satisfaisante »². Pour pallier à ce problème le service du personnel de la DGT négocia auprès du directeur de la Fonction publique et du président de la section des Finances du Conseil d'État une révision du mode de recrutement des cadres. Cette démarche fut appuyée par l'Élysée et se traduisit par l'adoption d'un décret en

Encadré 1 : Règles de gestion de la fonction publique (simplifiées)

Les emplois des fonctionnaires sont répartis en quatre catégories : A, B, C et D. Celles-ci correspondent à des niveaux de diplômes nécessaires pour se présenter aux concours externes. Le passage d'une catégorie à une autre se fait par concours interne pour les personnes déjà fonctionnaires, la possibilité de se présenter à un concours étant déterminé par l'ancienneté.

Dans chacune des catégories sont distingués des corps, au sein desquels il existe des grades. Chaque grade correspond quant à lui à des emplois relevant d'un même niveau de responsabilité. Un fonctionnaire est propriétaire de son grade et occupe un emploi correspondant à celui-ci.

L'avancement d'un corps à un autre se fait par concours interne, tandis que l'avancement en grade se fait à l'ancienneté essentiellement.

1 Lettre de Norbert Alter à Christian Dubonnet du 31 juillet 1991, *in ibid*, p. 41

2 Cité in Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 62

février 1974¹. Ce décret permit l'ouverture de postes d'inspecteur principal (c'est à dire de postes d'encadrement) à des candidatures externes, alors que ceux-ci étaient jusqu'alors réservés aux promotions internes par concours. Cette mesure entraîna le recrutement de 1615 inspecteurs principaux entre 1974 et 1977, soit un doublement des effectifs occupant ce poste.

Cette volonté de recrutement de cadres eut pour conséquence des entorses aux règles de gestion classique des personnels de la fonction publique (cf. encadré 1, ci-dessus). Le recrutement de ces inspecteurs principaux s'effectua sur titres et entretiens plutôt que sur concours comme c'est normalement le cas pour les fonctionnaires. De plus, une « gestion par statut d'emploi » fut mise en place en remplacement du mode de gestion administratif classique. Le statut d'emploi permettait à un cadre d'occuper une fonction et les responsabilités afférentes, sans pour autant être titulaire du grade y correspondant.²

Il s'agissait là d'une double rupture. En effet, le principe d'égalité instauré par le recrutement sur concours et l'attachement à un grade en fonction de l'ancienneté n'existait plus ; il se trouvait remplacé par un système individualisé basé sur les compétences supposées de l'agent et sur sa capacité à assumer une fonction correspondant à un grade auquel il n'aurait pas pu prétendre normalement. Cette individualisation était encore renforcée par un principe d'évaluation basé sur les objectifs. L'agent se voyait fixer des objectifs par son supérieur hiérarchique pour une durée donnée et si ceux-ci n'étaient pas atteints à échéance, le cadre pouvait être rétrogradé dans son grade d'origine et perdre les responsabilités acquises via le statut d'emploi.

Cet assouplissement des règles de gestion de la fonction publique qui permit à la DGT d'augmenter son taux d'encadrement et d'optimiser l'utilisation des nouveaux recrutés en les plaçant à des postes de responsabilité qu'il n'auraient théoriquement pas pu exercer dans un cadre de gestion administratif classique du fait de leur absence d'ancienneté, ne fut pas un cas isolé. Parallèlement, un ensemble d'autres pratiques dérogeant aux règles de la fonction publique se mit en place au sein de cette branche des PTT lors du plan de rattrapage. Ceci s'inscrit dans un mouvement plus général « d'entrepreneurialisation » de l'administration exploitant les télécommunications françaises.

1 Décret du 1er février 1974 dérogeant au décret du 25 mai 1958 et portant création du recrutement d'inspecteurs sur titres.

2 Claude GIRAUD, 1987, p. 61-64

C- « L'entrepreneurialisation » précoce de la DGT (1971-1981)

1- Le détachement du modèle d'organisation administratif

Les années du rattrapage téléphonique virent l'administration des PTT, du moins la branche télécommunications, adopter un ensemble de pratiques étrangères au mode de fonctionnement d'une administration : la DGT fonctionna comme une quasi entreprise publique pendant cette courte décennie. Cette « entrepreneurialisation » se concrétisa dans l'évolution de la structure de l'organisation et dans une modification des modes de gestion du personnel.

En 1973 des directions opérationnelles furent créées pour remplacer les directions régionales communes à la DGP et la DGT. Cette transformation de l'organisation territoriale répondait à un souci d'efficacité, l'échelon administratif régional n'étant pas automatiquement une zone cohérente à gérer en terme de télécommunications.¹ Or une administration est normalement organisée en fonction des échelons territoriaux (région, département etc). Ce fut le premier élément qui rapprocha le mode de fonctionnement de la DGT de celui d'une entreprise. Ce mouvement s'amplifia avec la naissance des délégations de zone.

En 1978, forte de ses résultats et ayant prouvé son efficacité, la DGT introduisit un nouvel échelon territorial qui l'éloigna encore d'une organisation de type administratif. La réforme fut menée à marche forcée quatre mois à peine, avec l'assentiment de l'Élysée et de Matignon. Les délégations de zone qui furent créées n'avaient aucun équivalent au sein de la Fonction publique et aucun cadre d'emploi administratif n'existait pour les responsables de ces structures. Elles furent dotées d'un champ de compétences assez étendu incluant des prérogatives budgétaires, la gestion des cadres et une responsabilité hiérarchique sur les opérations menées par les directions régionales et opérationnelles². Ainsi, dans sa structure même la DGT se différençia progressivement différenciée d'une administration « classique » allant même jusqu'à créer un échelon hiérarchique sans existence juridique. L'administration des télécommunications n'était pas uniquement une organisation publique opérant sur le territoire français. L'État était aussi possesseur d'entreprises, les filiales de la

1 *Ibid*, p. 66

2 *Ibid*, p. 70-76

DGT.

Les PTT contrôlaient des filiales depuis la fin du 19^e siècle, notamment pour pouvoir exercer des activités internationales, interdites aux administrations qui ne peuvent agir que sur le territoire national, cependant à l'occasion du rattrapage téléphonique, la politique d'utilisation de ses filiales par la DGT évolua. A la fin des années 1970, la DGT possédait huit filiales (50 % du capital ou plus) et avait des capitaux placés dans quatre autres. En dehors de leur rôle initial, –généralement commercialiser un service particulier ou exploiter un segment de réseau à l'international –, ces filiales participèrent à la mutation entrepreneuriale de la DGT.

Thierry Vedel distingue trois fonctions remplies par les filiales de la DGT. La première était une « fonction de respiration » qui visait à échapper aux rigidités du cadre administratif en permettant de recruter des personnels hautement qualifiés qui auraient pu être rebutés par les salaires offerts dans l'administration. La seconde était une « fonction de management » car à nouveau la souplesse du cadre d'emploi de droit privé permettait à la DGT de tester des innovations managériales. Enfin une « fonction de diversification » via laquelle la DGT pouvait commercialiser de nouveaux produits, s'engager sur des marchés etc¹. Par exemple, la filiale Transpac créée en juillet 1977 chargée de l'exploitation du réseau public de transmission de données par paquets² fut utilisée par la DGT pour mettre en place une politique commerciale dite de « guichet unique » au service de gros clients³. Outre sa politique de filiales, la DGT, eut recours de manière systématique à la sous-traitance dans ces années⁴. Ce fonctionnement avec une organisation « mère » qui utilise autour d'elle un réseau d'entreprises plus petites (filiales et sous-traitants), est typique du mode de fonctionnement des entreprises et non de celui des administrations.

Cette mutation de l'administration vers le fonctionnement d'une entreprise affecta en second lieu le rapport de la DGT à l'emploi. Comme expliqué précédemment, un mode de gestion spécifique des cadres dérogeant aux règles de la fonction publique et au principe de concordance grade/emploi fut utilisé. Par ailleurs, les règles de mobilité des cadres

1 Thierry VEDEL, « les filiales de l'État dans le domaine des télécommunications depuis 1945 : des colonies à la déréglementation », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, 1991, p. 149-152

2 La transmission de données par paquets consiste à transmettre des données par parties (les paquets), lesquelles sont reconstituées par le récepteur pour reformer le message initialement transmis. C'est le principe de base du fonctionnement d'internet.

3 Ibid, p. 139-140

4 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 181

furent modifiées et utilisées comme un outil de gestion. La mobilité géographique pour les fonctionnaires résultait habituellement soit d'une demande de mutation soit d'une prise de grade, c'est à dire une promotion nécessitant une mobilité. Les évolutions de la structure de l'organisation (création des délégations de zone et des directions opérationnelles) força à une évolution des principes de mobilité des cadres puisqu'il fallait en nommer sur les postes nouvellement créés. Cela se fit via un détournement des règles de gestion administrative comme la mise à disposition ou la résidence administrative. Au delà de ce changement rendu nécessaire par la mutation structurelle de la DGT, la mobilité fut, dans un second temps, associée comme principe de gestion au statut de cadre. Ainsi en 1979, la Direction Générale publia une plaquette exposant des « orientations de politique du personnel » où le cadre supérieur était défini comme un agent polyvalent, ne devant pas être restreint dans ses fonctions par le carcan du grade et pour qui la mobilité était une nécessité inhérente à son emploi.

Parallèlement à la remise en question des règles de gestion des fonctionnaires pour les cadres, l'ère du rattrapage modifia la politique de recrutement des contractuels (personnes exerçant un emploi public sans le statut de fonctionnaire). Cette pratique de recrutement d'agents contractuels n'était pas nouvelle. Elle existait dans les filiales de la DGT et au CNET où ces agents étaient le plus souvent désignés. Pourtant à partir de 1978, seulement deux tiers des nouveaux agents contractuels se virent affectés à la recherche. Le tiers restant était nommé dans les services de direction. Cette pratique permettait une fois encore de court-circuiter les règles de nomination régies par le grade et d'affecter à des postes directionnels des personnels sensibles à une évolution entrepreneuriale du service des télécommunications¹.

Enfin, à la fin des années 1970, face à l'augmentation des charges financières et à la diminution du taux d'autofinancement, la nécessité d'une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement apparut à la DGT. Elle y répondit en mettant en place un système de gestion. Dès 1975, chaque directeur régional était doté d'un budget d'investissement. En 1978, les directeurs régionaux se virent confier une responsabilité budgétaire élargie qui incluait les charges d'exploitation, le chiffre d'affaires et les besoins de financement. Cette délégation de pouvoir s'accompagna de la mise en place d'un programme de contrôle de gestion, expérimental jusqu'en 1985. Fondé sur un « couple objectifs / moyens », le

¹ Claude GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 64-65

programme fonctionnait ainsi : pour chaque objectif fixé des ressources financières et humaines étaient attribuées. Le résultat était évalué *a posteriori*, on déterminait alors si l'objectif avait été atteint et si oui quelle quantité de ressources avait été requise pour cela¹.

Au niveau de la direction générale, un système d'information de gestion centralisant toutes les données issues des directions régionales, permettait, une fois celles-ci analysées, de réévaluer les dotations budgétaires faites aux directeurs régionaux. De plus, les données concernant la gestion furent intégrées dans un système de procédure de planification stratégique, la « feuille de route » de la DGT en quelque sorte, formé par les choix industriels et financiers de la direction générale dont le but était la construction d'une politique entrepreneuriale globale².

2- L'éloignement des deux branches des PTT

« *Les activités des télécommunications étaient alors tenues par les postiers. C'est pour cela que ça ne marchait pas* »³, voilà la situation des télécommunications françaises telle que la présentait un ingénieur de la DGT dans les années 1960. Deux clans se faisaient face, d'une part le corps des ingénieurs des télécommunications issus de l'école Polytechnique (les X-Télécoms) et d'autre part les administrateurs des Postes diplômés de l'École Nationale Supérieure des PTT. Les administrateurs postaux se méfiaient des ingénieurs à qui ils prêtaient des volontés de privatisation du service public et les associaient assez généralement à des personnes incompetentes, d'un point de vue gestionnaire et technique. Les ingénieurs, pour leur part, souhaitaient voir la situation des télécommunications françaises évoluer rapidement. Ils militaient en interne pour gagner en autonomie et en responsabilité en diffusant des études ou des articles qui dénonçaient la situation désastreuse des télécommunications françaises et l'attitude passive des administrateurs vis-à-vis de celle-ci.⁴

L'autonomisation de la DGT vis-à-vis de la DGP débutée avant le plan de rattrapage se concrétisa pleinement avec celui-ci. Dès 1941, la spécificité des ingénieurs des télécommunications avait été reconnue au sein des PTT. Cependant, la structure hiérarchique restait aux mains des administrateurs des Postes qui tenaient les fonctions de direction régionales. Jusqu'en 1971, la situation n'évolua pas sensiblement, malgré la

1 *Ibid*, p. 88-93

2 *Ibid*, p. 96-97

3 *Ibid*, p. 51

4 *Ibid*, p. 54-55

création d'un titre de directeur régional des télécommunications en 1962¹. Le ministre R. Galley conduisit à cette date une réforme interne qui assura l'indépendance de ces derniers. Ils se virent confier la responsabilité effective de la gestion des services financiers, des services du personnel et des fonctions d'exploitation des télécommunications qui leur manquaient jusqu'ici².

Avec la mise en place du plan de rattrapage, la rupture avec les services postaux fut consommée. En premier lieu, les ingénieurs réussirent à obtenir des soutiens politiques qui leur permirent de faire reconnaître les spécificités de leur activité vis-à-vis de la DGP. Cela se concrétisa par une individualisation budgétaire avec la différenciation de leurs comptes d'exploitation et l'autorisation d'effectuer des emprunts. En second lieu, intervint la révision de l'organisation territoriale, avec d'une part en 1973, la création de directions opérationnelles des télécommunications indépendantes qui remplacèrent les directions régionales communes à la DGP et à la DGT, et avec d'autre part en 1978, les délégations de zones propres à la DGT. Les deux branches de l'administration des PTT se mirent donc à fonctionner en parallèle alors qu'elles avaient des services communs précédemment. Enfin, l'évolution vers un modèle entrepreneurial qui fut suivi par la DGT, mais bien moins par la DGP, acheva la scission *de facto*.

Partis d'une situation de subordination vis-à-vis des administrateurs des postes, les « télécommunicants » purent grâce au plan de rattrapage gagner en autonomie. Le succès technique du grand projet ainsi que l'éloignement du modèle d'organisation administratif, qui n'affecta pas la DGP, achevèrent de figer une scission de fait entre les deux branches des PTT.

En l'espace d'une décennie, les télécommunications en France mutèrent profondément. Après l'échec d'une réforme politique visant à imposer la séparation des deux branches des PTT et la transformation de la DGT en entreprise publique, la crise du téléphone français fut résolue par un investissement massif en terme financiers et humains. Le rattrapage mené à marche forcée fut un succès. Mais plus encore qu'avoir donné à la France un réseau de télécommunications digne de son statut industriel, le grand projet eut des conséquences internes profondes sur la DGT.

1 *Ibid*, p. 51-52

2 André DARRIGRAND, « La modernisation du service public : l'exemple des PTT en 1990 – leçons d'une réforme », in *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, décembre 2002, p. 136

Paradoxalement, la double réforme politique échouée se trouva réalisée de fait à l'entrée des années 1980. La DGT fonctionnait bien davantage comme une entreprise publique que comme une administration et bien que formellement unies sous la houlette d'un même Ministère, les activités postales et de télécommunications s'étaient *de facto* scindées.

Chapitre 2 : la libéralisation s'enclenche (1981-1991)

La décennie 1980 marqua l'entrée dans une ère d'évolutions profondes pour le secteur des télécommunications dans les grands pays industriels. Une rupture technologique combinée à la montée en puissance d'un mouvement de libéralisation qui débuta au Royaume-Uni et aux États Unis fit réagir la Commission européenne. Celle-ci initia une double politique industrielle et de concurrence qui aboutit à la remise en cause des monopoles nationaux.

En France, l'enchaînement des alternances électorales vit la gauche initier un premier mouvement timide de déréglementation qui fut largement amplifié lors de la première cohabitation. Lors de son retour au pouvoir en 1988, le Parti socialiste réagit vivement à la pression européenne pour la déréglementation et aux premières mesures de déréglementation initiées par le précédent gouvernement. Il mena une grande réforme qui aboutit à la séparation des deux branches des PTT et à la création de deux entreprises publiques, la Poste et France Télécom.

Pendant ce temps, le mouvement initié lors du plan de rattrapage au sein de la Direction Générale des Télécommunications s'amplifia. De sorte qu'avant même sa transformation juridique en entreprise, la DGT se mit à fonctionner *de facto* comme tel.

I- Contexte général

A- Premières secousses dans les « télécoms »¹

Les années 1980 constituèrent un tournant dans le monde des télécommunications. Jusqu'alors le défi que devaient relever les administrations ou entreprises publiques en charge de ce secteur dans les grands pays industriels était essentiellement technique. Il s'agissait schématiquement de construire, d'entretenir et de faire fonctionner un réseau d'infrastructures collectives sur tout le territoire national et de garantir un service de qualité et accessible en terme de coûts. La nouvelle décennie introduisit des enjeux plus variés.

¹ Cette partie a été construite à partir de l'article d'Édith BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p. 288-294

L'évolution technique, avec de nouveaux modes de transmission (satellites, fibre optique...) et le passage de l'analogique au numérique ou la création de la télématique¹, entraîna une diversification des offres et demandes en matière de services de télécommunications et conduisit à une remise en cause de la doctrine du monopole naturel² sur laquelle était fondée l'organisation du secteur des télécommunications.

En s'appuyant sur ces évolutions technologiques, des critiques furent adressés aux administrations et entreprises publiques en charge du secteur des télécommunications ; des doutes furent émis sur leur capacité à gérer la nécessaire flexibilité et complexité qu'allaient exiger ces changements. Ces critiques étaient appuyées sur une doctrine libérale revigorée et ses analyses présentant la concurrence comme une source d'innovation, de compétitivité et d'efficience. Il s'agissait d'un modèle au sein duquel le monopole public n'avait plus sa place.

De plus, l'accroissement des échanges économiques internationaux qui eut lieu dans les années 1980 s'appuya sur l'émergence de réseaux de communication à l'échelle mondiale. Le secteur des télécommunications devint à ce titre un enjeu stratégique pour les acteurs raisonnant à l'échelle mondiale (firmes multinationales, entreprises de services financiers etc). Par ailleurs, le système de péréquation tarifaire³ sur lequel était fondé le service public du téléphone fut l'objet de critiques de plus en plus nombreuses de la part de ceux sur qui son financement reposait, soit en grande majorité des grands usagers

1 La télématique est la technologie qui associe les télécommunications et l'informatique. L'outil télématique le plus commun fut le minitel.

2 Un marché est organisé en monopole naturel quand le coût marginal de la production est toujours inférieur au coût moyen parce que les rendements sont croissants. Le coût marginal est le coût de la dernière unité produite ; le coût moyen est le coût d'une unité produite divisé par le coût total de toutes les unités produites. Il est donc nécessaire que la production soit subventionnée pour que la vente se fasse au coût marginal.

Une mise en concurrence d'un marché présentant ces caractéristiques n'est pas viables, il est donc préférable que ce soit un seul acteur économique qui bénéficie d'un monopole qui soit présent sur le marché.

Source : Jean-Paul PIRIOU et Denic CLERC, *lexique des sciences économiques et sociales*, 8^e ed., Repères, La Découverte, 2007 (1996), 126 p.

On trouve majoritairement des monopoles naturels dans les secteurs économiques en réseau (eau, électricité, télécommunications etc), notamment parce que le coût d'entrée sur le marché est énorme du fait de la taille des infrastructures requises. Ce fut donc l'État qui prit à sa charge ce coût prohibitif des infrastructures de réseaux et le rentabilisa par l'instauration d'un monopole.

3 La péréquation tarifaire est un des principes d'organisation du service public. Sachant que l'obligation de service public implique des activités à perte, notamment celles à destination des usagers « de base », l'opérateur public compense ses pertes en surfacturant certains autres services qu'il propose. Dans le cas des télécommunications françaises, les appels courtes distances déficitaires utilisés majoritairement par des usagers individuels étaient financés par un surcoût des liaisons internationales utilisées majoritairement par des entreprises privées, souvent de grande taille.

professionnels.

Ces évolutions furent captées par le gouvernement de Margaret Thatcher en Grande Bretagne qui les utilisa pour concrétiser son programme politique très libéral. En juillet 1981, les activités postales et les activités de télécommunications précédemment gérées par un même organisme public furent séparés en deux entreprises distinctes. En février 1982, le monopole des télécommunications fut aboli avec l'attribution d'une licence à l'opérateur *Mercury* qui devint le premier concurrent de *British Telecom*, l'exploitant public. Enfin en 1984, *British Telecom* fut privatisé, l'État ayant vendu 51% de son capital, et une autorité indépendante chargée de la régulation de la concurrence, l'OFTEL (*Office of Telecommunications*), fut créé¹. Le Royaume-Uni fut un pays pionnier en Europe pour le processus de déréglementation qui toucha ensuite l'ensemble du continent. Cependant, ce fut la mise à bas en 1984 du monopole d'*ATT*, le géant américain des télécommunications, qui toucha par ricochet l'Europe et contribua à enclencher un mouvement de libéralisation systématique sur le vieux continent.

B- Le big-bang de la déréglementation étasunienne

Le premier janvier 1984, *ATT*, la plus grande entreprise privée du monde, le géant des télécommunications américains fut démantelée. L'entreprise dut se séparer de ses 22 compagnies régionales d'exploitation téléphonique, les *baby bells* qui se regroupèrent pour former sept compagnies indépendantes. Cette rupture priva *ATT* de 60% de son personnel et de 75% de son capital.

Pour comprendre cet événement, il est nécessaire de s'intéresser à la structuration du marché des télécommunications aux États-Unis. *ATT* se trouvait auparavant dans une situation de quasi monopole, elle contrôlait 80% du trafic téléphonique national et la totalité du trafic international. Non contente d'être un exploitant hégémonique, *ATT* bénéficiait aussi d'une situation de monopole en tant qu'équipementier. Elle vendait ainsi les postes téléphoniques individuels à ses abonnés, mais aussi les structures de réseaux (centraux, dispositifs d'interconnexion, etc.) et en maîtrisait la production via sa filiale *Western Electric*. En contrepartie, suite à une décision de justice prise en 1925, *ATT* n'avait pas le droit de vendre services et équipements à l'étranger. Ce marché international était en conséquence géré par le rival d'*ATT*, l'entreprise *ITT* (International Telegraph and

¹ E. BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p.276

Telephone)¹. Cette situation était le fruit d'une reconnaissance implicite par les autorités étasuniennes du caractère de monopole naturel du marché des télécommunications². Cependant, ceci fut remis en cause par la justice américaine.

Le démantèlement d'*ATT* en 1984 est l'issue d'un long procès débuté dix ans plus tôt en novembre 1974. Le gouvernement américain intenta un procès à l'entreprise pour violation de la loi antitrust. *ATT* était accusée d'avoir utilisé sa situation monopolistique au niveau local pour freiner l'établissement de concurrents équipementiers en verrouillant les achats au profit de sa filiale *Western Electric* et d'avoir entraver les actions de MCI, son premier concurrent sur le marché des communications nationales longue distance. A l'issue du procès, un accord fut conclu le 24 août 1982 entre *ATT* et les autorités antitrust, accord qui entra en vigueur le premier janvier 1984.

En plus de devoir se séparer de ses compagnies régionales, la filiale *Western Electric* perdit l'exclusivité dont elle jouissait quant à la fourniture d'équipements à ces *baby bells*. Cette décision judiciaire contraignit *ATT* à se restructurer. Cinq nouvelles sociétés furent créées au sein du groupe dont *AT&T International*. En effet, en contrepartie du démantèlement, *ATT* fut autorisée à développer des activités internationales à nouveau.³

Cette décision judiciaire couplée aux changements précités (évolutions technologiques, internationalisation des réseaux et premiers mouvements de dérégulation) conduisit *ATT* à adopter une stratégie de développement tournée vers l'international, et l'Europe notamment. Cette stratégie conduisit à des pressions constantes de la firme et de ses concurrents (*Sprint*, *MCI* et *ITT*) auprès des pays européens pour que ceux-ci ouvrent leurs marchés⁴. Parallèlement, les équipementiers s'engagèrent dans une stratégie d'alliances internationales au milieu des années 1980. Ainsi, entre 1984 et 1985 les alliances entre groupes européens, japonais, canadiens et américains se multiplièrent ; cependant ces accords se faisaient systématiquement entre un groupe américain et une firme non américaine⁵. L'internationalisation du « secteur élargi »⁶ était emmenée par l'économie américaine et les européens la subissait.

1 Jean VOGÉ, « Des structures à rude épreuve : le pluralisme », in Catherine Bertho (dir.), *op. cit.*, 1984, p. 235-257

2 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 31

3 *Ibid*, p. 30-41

4 Yves BOUVIER, « Construire l'Europe industrielle par les entreprises. La politique de concurrence et les fusions industrielles dans les télécommunications européennes dans les années 1980 », in *Histoire, Économie et Société*, n°1, 2008, p. 79-90

5 *Ibid*, p. 88

6 Sur le distinguo entre secteur et « secteur élargi » cf. note 3

Même si le démantèlement d'*ATT* eut l'effet d'un électrochoc sur les institutions européennes, la question des télécommunications constituait déjà une préoccupation européenne auparavant.

Il existait des organismes internationaux chargés d'harmoniser les actions des différents acteurs du secteur (la répartition des bandes de fréquence, par exemple), notamment l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) au niveau mondial et la Conférence Européenne des Postes et Télécommunications au niveau européen. Néanmoins, ces deux organismes ne disposaient d'aucun pouvoir réel et d'aucun moyen de contrainte ; ils furent davantage des instances de discussions que de décision¹.

Les projets plus concrets visant à construire une « Europe des télécommunications » dans les années 1970, comme l'accord franco-britannique conclu en 1974 entre CIT-Alcatel et *Plessey Telecommunications* ou la tentative de partenariat entre la firme néerlandaise *Phillips* et la Compagnie générale d'électricité en 1978-1979, échouèrent du fait des résistances des opérateurs publics nationaux et du contexte de concurrence à l'exportation qui opposait les différents acteurs européens².

La question n'était donc pas nouvelle quand fut convoqué le 24 juin 1984 un sommet européen à Fontainebleau dont le principal sujet concernait l'Europe des télécommunications face à la déréglementation engagée aux États-Unis³. Ce sommet peut être considéré comme l'événement révélateur de la prise de conscience par les milieux dirigeants européens de l'importance de ce secteur.

Ceci résultait bien évidemment de l'issue du procès antitrust intenté à *ATT* (1982), mais aussi des réformes menées par le gouvernement de Margaret Thatcher en Angleterre et plus généralement d'une crainte que l'Europe ne perde une éventuelle bataille internationale. En effet, l'éclatement du « secteur élargi » en Europe était flagrante par comparaison avec les potentiels concurrents : aucun marché national européen ne représentait plus de 6% du marché mondial, pour plus de 35% pour le marché étasunien et près de 11% pour le marché japonais, alors que le marché potentiel que constituait la CEE représentait 22,4 % du marché mondial⁴.

Enfin, les dirigeants européens tenaient les télécommunications pour un secteur

1 *Ibid*, p. 83

2 *Ibid*, p. 83

3 *Ibid*, p. 86

4 Michel CARPENTIER, *Télécommunications en Europe*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 1988, p.18

stratégiquement crucial ainsi que l'atteste cette réflexion de Michel Carpentier, commissaire européen en charge des télécommunications, qui souligna dans un rapport publié en 1988 que « *d'ici la fin du siècle, la compétitivité et la sécurité de près de 60 millions d'emplois dans la Communauté européenne dépendront en grande partie des technologies de l'information en émergence. Les télécommunications deviendront un facteur critique dans le développement économique, social et culturel de l'Europe du futur. La Communauté européenne et ses États membres doivent relever ce défi* »¹.

II- La pression européenne pour la déréglementation (1984-1990)

A- De nouveaux acteurs et un mode opératoire : la méthode Davignon

Les dirigeants européens choisirent de faire du « secteur élargi » des télécommunications le fer de lance d'une politique industrielle européenne fondée sur le principe de la concurrence. La politique européenne constitua un aiguillon majeur d'imposition des principes d'une organisation économique basée sur des fondements néolibéraux. L'action européenne dans les années 1980 s'appuya sur « la méthode Davignon », du nom du Vicomte belge Étienne Davignon, commissaire européen chargé du marché intérieur et des affaires industrielles (1977-1981) et vice-président de la Commission européenne entre 1981 et 1985. Cette méthode consistait en quatre étapes : l'émission de recommandations indiquant les objectifs visés par la Commission européenne à long terme, la constitution d'un réseau de soutien auprès des industriels du secteur, puis la publication d'un livre vert reprenant et approfondissant les indications données dans les recommandations et enfin l'émission de directives contraignant les États à adopter les mesures préconisées par la Commission s'ils ne l'avaient pas fait jusque là². L'ultime visée de la politique de libéralisation instaurée par les instances européennes était l'installation de la concurrence sur les services contrôlés par les monopoles publics nationaux pour aboutir

1 *Ibid*, p. 24

2 Philippe RIVAUD, « Leadership et gouvernance communautaire : la Commission européenne et l'idée de service universel des télécommunications (1987-1998) », in *European Issue*, n°11, juillet 2001, Fondation Robert Schumann

à un grand marché européen.

Tout d'abord, deux recommandations furent publiées fin 1984. La première demandait aux États membres que leurs administrations en charge des télécommunications harmonisent les normes, matériels et services qu'elles utilisaient ou proposaient¹. La seconde lança le processus de rapprochement des industriels du secteur avec les services européens contre les monopoles publics².

À cette époque la situation de tous les pays européens était similaire, un exploitant public, le plus souvent une administration, détenteur d'un monopole sur les services et les infrastructures, s'appuyait sur un équipementier national et lui servait de principal débouché. Ces grands groupes industriels nationaux comptaient notamment Siemens pour l'Allemagne, Ericsson en Suède, Phillips aux Pays-Bas, Alcatel et Thomson en France. La recommandation sur l'ouverture des marchés dénonça cette situation bloquant l'émergence d'un grand marché européen³. Ainsi Étienne Davignon remarquait en 1981 que pour relancer le processus européen, *« il [allait falloir] faire sauter certains verrous qui empêchent ce marché « commun » de s'ouvrir ; les monopoles nationaux, les commandes publiques strictement nationales, les normes techniques disparates sont autant de contraintes qui empêchent le développement de notre marché, et donc cette croissance économique dont nous avons besoin. »*⁴. Le ton était clair, ce qui handicapait la croissance économique européenne c'était l'absence de concurrence et d'harmonisation technique. Un détour par la biographie du vicomte E. Davignon permet de comprendre les motivations de l'homme qui fut l'architecte de la destruction des monopoles nationaux.

E. Davignon devint en 1977 commissaire européen chargé du marché intérieur et des affaires industrielles, après un passage par le Ministère belge des Affaires Étrangères. Il occupa ce poste jusqu'en 1985 et fut vice-président de la Commission à partir de 1981. A la fin des années 1970, il mena un vaste plan de restructuration de la sidérurgie européenne, alors en crise. Les effets sociaux de la restructuration furent considérables, entraînant par exemple, la disparition de 80 000 emplois en France entre 1975 et 1987. Ni les mesures

1 Recommandation 84/549/CEE du 12 novembre 1984 concernant la mise en œuvre d'une approche commune dans le domaine des télécommunications

2 Recommandation 84/550/CEE du 12 novembre 1984 concernant la première phase d'ouverture des marchés des télécommunications

3 Yves BOUVIER, *op. cit.*, 2008, p. 79

4 Étienne DAVIGNON, « D'Europe à bout de souffle ou l'Europe du second souffle ? », in Ralf Dahrendorf (dir.), *La crise en Europe*, Fayard, 1982 (ed. originale 1981), p.188, cité in Yves BOUVIER, *op. cit.*, 2008, p. 86

drastiques adoptées par E. Davignon, ni la nationalisation d'Usinor en 1981 ne résolurent les problèmes. Le vicomte Davignon fut membre de plusieurs *think tanks* et groupes de réflexion néo-libéraux comme la Conférence de Bilderberg ou la Commission tri-latérale¹. Il participa à la création d'un lobby industriel auprès des institutions européennes, l'*European Round Table for Industrialists* («la Table ronde des Industriels Européens») qui rassemblait une cinquantaine des plus grands groupes industriels européens. Après la fin de son mandat européen, il rejoignit le groupe de pression en 1986, il fut président de la Société Générale de Belgique (1988-2001), l'une des plus grandes entreprises industrielles belges et siégea dans de nombreux Conseils d'administration de multinationales européennes comme Accor, BASF, Fiat ou Suez². Aux côtés d'E. Davignon, ce furent la DG XIII (direction générale des télécommunications, de l'industrie de l'information et de l'innovation) créée en 1986 et animée par le français Michel Carpentier pendant près de dix ans et la DG IV (direction générale à la concurrence), qui menèrent la politique de libéralisation des télécommunications.

Après la publication des deux recommandations de 1984, la Commission européenne démarra son attaque contre les monopoles nationaux en affaiblissant les liens qui existaient entre ceux-ci et les grands manufacturiers nationaux. Elle y parvint en finançant les programmes de recherche et développement des industriels et en encourageant des politiques de fusion qui brisèrent le schéma national organisant le secteur selon lequel un exploitant public se fournit auprès d'un industriel du même pays³.

Ce *modus operandi* aboutit, par exemple, en 1987 à la naissance d'Alcatel NV une société de holding de droit néerlandais, dirigée par un français, Pierre Suard et issue du rachat par CIT-Alcatel des filiales européennes de l'américain *ITT*, dont les capitaux étaient détenus par des firmes françaises (la Compagnie Générale des Eaux :55,6% et le Crédit Lyonnais : 1,7%), américaine (*ITT* :37%) et belge (la Société Générale de Belgique : 5,7%). La nouvelle entreprise disposait de sites industriels dans quatorze pays européens⁴.

1 Sur l'importance des cercles de pensée et affiliés dans la formation et l'imposition de la théorie néo-libérale cf. François DENORD, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Démopolis, 2007, 384 p.

2 Ivan DU ROY, *Orange stressé : le management par le stress à France Télécom*, La Découverte, 2009, p. 44-45

3 Yves Bouvier, *op. cit.*, 2008, p. 89

4 *Ibid*, p.90

B- La Communauté européenne contre les monopoles nationaux

1- Le *Livre vert* de 1987 et le programme d'action

En juin 1987, la Commission européenne publia un *livre vert*¹ portant sur la question des télécommunications. Le livre vert (*greenn paper*) est un outil gouvernemental de tradition anglo-saxonne qui consiste en un rapport non contraignant qui formule des propositions de législation afin de susciter des critiques et un débat qui serviront de trame à une future loi. Le livre vert de 1987 fut préparé par un service communautaire rattaché à la DG XIII, le SOGT (*Senior Officials Group On Telecommunications*), qui réalisait des études techniques et économiques sur le secteur des télécommunications². Le CNPF, le syndicat du patronat français, fut lui aussi impliqué dans la rédaction du *livre vert*. En 1986, un groupe de travail dédié aux télécommunications y fut créé, qui, via l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE), participa aux travaux préparatoires du SOGT³. L'implication de l'UNICE peut laisser penser que le CNPF n'ait pas été le seul groupement d'intérêts patronaux représentés. Le *livre vert* contenait dix propositions qu'il est possible de résumer en trois points⁴.

Il s'agissait tout d'abord d'assurer une protection de l'opérateur en place, exerçant donc son activité dans le cadre d'un monopole, en lui réservant des « droits spéciaux »⁵ sur l'établissement du réseau et la fourniture de services dits « de base », dont celui de téléphonie vocale. Cette idée d'une nécessaire protection était introduite parce qu'une seconde série de propositions énumérait l'ensemble des services non reconnus comme « réservés », c'est à dire à ouvrir à la concurrence. Les opérateurs historiques auraient été autorisés à proposer ces services. Cette organisation duale du marché, avec d'un côté des services fournis dans un cadre monopolistique et d'un autre des services vendus dans un cadre concurrentiel et un opérateur exerçant ses activités dans l'un et l'autre, impliquait que de nouvelles règles du jeu soient mises en place. C'était l'objet de la troisième série de

1 Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications*, Bruxelles, 30 juin 1987

2 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 270-271

3 Alain BRAVO, « Opérateur privé de télécommunications de 1985 à 1995 », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 48

4 Sur le contenu du livre vert cf. Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 284-285 et Yves BOUVIER, *op. cit.*, 2008, p.85

5 Les éléments entre guillemets relèvent de la terminologie utilisée par la Commission européenne.

propositions du livre vert.

Pour organiser ce marché hybride, la DG XIII proposa que fussent élaborées des normes techniques communes aux différents opérateurs en concurrence et qu'un accès équitable aux infrastructures existantes fût réservé aux différents concurrents. En effet puisque que le *livre vert* ne préconisait qu'une concurrence sur les services, les infrastructures, elles, restaient sous monopole et sous contrôle des opérateurs historiques. La cohabitation de services en régime concurrentiel avec d'autres en régime monopolistique rendait nécessaire des mesures visant à ne pas favoriser les opérateurs historiques toujours bénéficiaires de leurs monopoles, le *livre vert* introduisit donc l'idée qu'il fallait séparer les fonctions de réglementation et d'exploitation, ce qui très concrètement impliquait qu'une seule et même administration, comme la DGT française, ne pouvait plus à la fois faire le droit, via son Ministère de tutelle, et en dépendre de par ses fonctions d'exploitant public. Dans le même ordre d'idée, le *livre vert*, mettait en garde contre les subventions croisées : une subvention publique accordée pour faire fonctionner un service en situation de monopole ne devait pas permettre de financer un service en concurrence et plus généralement, il introduisait l'idée que les réglementations des États membres de la Communauté européenne auraient à veiller à ne pas provoquer des abus de position dominante.

Enfin, le *livre vert*, prévoyait que fût réalisé un bilan en 1992, notamment parce que l'évolution technologique rapide dans le secteur des télécommunications induisait que les limites au principe de concurrence établies en 1987 pourraient ne plus se justifier dans le futur. Les services « réservés » ne l'étaient donc que temporairement jusqu'à réévaluation de la pertinence de leur maintien dans cette catégorie.

La publication du *livre vert* aboutit d'abord à un débat sur les propositions formulées auquel participèrent les administrations des télécommunications et les exploitants privés, les industriels, les utilisateurs et les syndicats. Il se déroula durant l'année 1987. Ensuite eut lieu la publication par la Commission d'un programme d'action, le 9 février 1988¹. Ce programme d'action reprenait presque point à point les propositions

1 Communication COM/88/48FINAL de la Commission du 9 février 1988 : vers un marché communautaire compétitif en matière de télécommunications en 1992 – mise en application du livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications – état des discussions et propositions faites par la Commission

émises et fut approuvé par le Conseil des ministres¹, le Comité économique et social² et le Parlement européen³.

Une fois ses ambitions explicitées et des soutiens obtenus auprès des industriels et des instances politiques européennes, la Commission passa à l'étape suivante d'imposition du principe de concurrence en publiant une série de directives entre 1988 et 1990. La directive est un acte normatif qui engage les États membres de la Communauté européenne. Elle se différencie d'un acte législatif à effet immédiat en ce qu'elle fixe des objectifs aux États et leur laisse toute latitude pour adapter leur législation afin que ceux-ci soient remplis dans le délai imparti par la directive.

La directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications⁴, publiée en mai 1988 avait pour objectif la libéralisation totale de ce marché jusqu'alors contrôlé par les monopoles publics. Elle demandait aux États d'abolir tous les « droits spéciaux ou exclusifs » existants sur ce marché et de publier l'ensemble des caractéristiques techniques utilisées par les opérateurs historiques afin que leurs futurs concurrents puissent commercialiser des modèles compatibles avec les installations existantes. Cette directive introduisait aussi une première séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation comme le préconisait le *livre vert* et le programme d'action en exigeant que les agréments techniques soient délivrés par une autorité indépendante de l'exploitant public. En France, par exemple, cette fonction était remplie par le CNET, et donc par extension par la DGT.

En juin 1990, le Conseil des ministres adopta une « directive ONP » (*Open Network Provision*)⁵ sur proposition de la Commission. Cette directive cadre visait à l'adoption de principes communs à tous les pays européens quant à l'accès aux infrastructures des exploitants en situation de monopole. La présence simultanée sur un même marché d'une part d'un opérateur détenant un monopole sur les infrastructures mais

1 Résolution 88/C257/01 du Conseil du 30 juin 1988 concernant le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications d'ici à 1992

2 Avis du 4 juillet 1988 du Comité économique et social sur la communication de la commission intitulée « vers un marché communautaire compétitif en matière de télécommunications en 1992 – mise en application du livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications – état des discussions et propositions faites par la Commission

3 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 284

4 Directive 88/301/CEE de la Commission, du 16 mai 1988, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications

5 Directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications

commercialisant des services en concurrence (l'opérateur historique) et d'autre part d'opérateurs vendant seulement des services et dépourvus d'infrastructures, impliquait que les opérateurs concurrents de l'opérateur historique puissent accéder aux infrastructures de celui-ci pour leurs activités. La directive fixait des principes concernant les tarifs à pratiquer, les conditions d'accès et d'utilisation et requérait une harmonisation technologique des infrastructures. Cette directive constituait la base d'un marché européen unifié, qui impliquait d'avoir un « réseau ouvert », où toute entreprise qui souhaitait vendre un service de télécommunications dans plusieurs pays de la Communauté européenne devait pouvoir le faire sans avoir à s'adapter à plusieurs normes techniques ou conditions d'accès aux infrastructures existantes.

Enfin, à la même date, la Commission émit une directive instaurant le principe de concurrence sur le marché des services de télécommunications¹. Tous les monopoles sur les services de télécommunications autre que la téléphonie vocale (le téléphone « de base ») devaient être supprimés par les États. Ce maintien du service de téléphonie locale hors du champ de la concurrence se justifiait par pragmatisme économique, ce service était alors la principale source de revenu des opérateurs historiques². Le faire basculer trop vite en régime de concurrence aurait pu déstabiliser et faire s'effondrer le secteur en Europe. Par ailleurs la directive, l'article sept sommais aux États de procéder à la séparation des fonctions d'exploitation et de régulation avant le 1er juillet 1991.

2- Le processus de libéralisation : un enjeu politique

Cette mobilisation des institutions européennes entre 1984 et 1990 contre les monopoles nationaux du secteur des télécommunications fut un processus dont le caractère essentiel est politique. Les directives adoptées pour mettre en œuvre le programme d'action pensé par la Commission européenne furent l'enjeu de conflits entre les États membres et entre les deux pouvoirs que sont la Commission européenne et le Conseil.

Le Conseil des ministres des Communautés européennes était un organe de pouvoir législatif et gouvernemental où était représenté l'intérêt des États membres. La Commission quant à elle était garante de l'intérêt communautaire, elle était chargée de veiller au respect des traités fondant les Communautés, elle devait agir comme une force de proposition et elle avait en charge la fonction de mise en exécution des actes décidés par

1 Directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications

2 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 294

le Conseil. La mise en place de la politique de libéralisation du secteur des télécommunications fut l'occasion pour la Commission d'étendre son pouvoir au détriment du Conseil.

En effet, la directive du 28 juin 1990 instaurant la concurrence sur le marché des services et la directive du 16 mai 1988 concernant le marché des équipements terminaux furent adoptées par la Commission et non par le Conseil, comme c'était normalement l'usage. Après la publication du *livre vert*, un Conseil des ministres informel valida son contenu, lui donnant ainsi une légitimation politique. Lors de cette même réunion, le Conseil approuva le projet de directive sur la libéralisation du marché des terminaux. La Commission prit alors le Conseil de court en adoptant la directive moins de trois semaines plus tard¹.

Cet empiétement de la Commission sur les prérogatives législatives du Conseil fut motivée par celle-ci au nom de l'article 90-3 du traité de Rome. Plusieurs États membres, la France notamment, s'insurgèrent contre cette initiative, et cette dernière forma même un recours devant la Cour de justice européenne pour dénoncer l'illégalité de l'initiative de la Commission. « [La France] souhaitait [par ce recours] signifier à la Commission que les questions relatives à l'aménagement du territoire, à l'étendue et à la disponibilité effective du service public, aux conditions de la compétitivité internationale de ses industries, devrait relever d'un processus politique fusse -t- il communautaire et non d'une décision administrative fusse -t- elle une interprétation du Traité de Rome. » explique Alain Vallée². Cependant, la Cour qui rendit sa décision en 1991 valida l'option prise par la Commission³.

Cet incident illustre comment le programme de libéralisation des télécommunications fut l'occasion d'un jeu de pouvoir entre institutions européennes, l'enjeu étant la détention du pouvoir politique que la Commission réussit à s'arroger au détriment du Conseil. Au tournant des années 1980, le pouvoir supra-national européen réussit à s'imposer contre le pouvoir national des États, la décision de la Cour de justice en faveur de la Commission contribuant en cela à renforcer le pouvoir des deux institutions.

Pour autant, les nations européennes ne perdirent pas totalement la main. Ainsi la « directive ONP » du 28 juin 1990 fut adoptée par le Conseil et non par la Commission. Et plus généralement, le processus d'affaiblissement des monopoles fut approuvée par les

1 *Ibid*, p. 273

2 Alain VALLÉE, « Les états pourront ils faire l'Europe des Télécommunications ? », in *Réseaux*, vol. 8, n°40, 1990, p. 103

3 Laurence BANCEL-CHARENSOL, 1996, p. 293

États, par le pouvoir politique national donc. Les deux directives adoptées en 1990, la « directive ONP » et la directive sur l'introduction de la concurrence sur le marché des services, étaient issues d'un compromis obtenu en 1989.

Lors du Conseil des ministres du 7 décembre 1989, présidé par la France représentée par son ministre des Télécommunications, Paul Quilès, un compromis sur la libéralisation du secteur émergea de l'opposition entre les « États libéraux » et les « États constructivistes »¹. Les premiers, dont le Royaume-Uni, la RFA, le Danemark et les Pays-Bas qui étaient emmenés par le Royaume-Uni, en avance sur les questions de libéralisation des télécommunications avec son opérateur historique *British Telecom* déjà privatisé, défendaient une fin rapide des monopoles nationaux afin d'instaurer un marché concurrentiel. Les seconds, au nombre desquels, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et la France, leur leader, souhaitaient le maintien d'opérateurs publics solides nécessaires à un service public fort².

Le compromis obtenu, c'est à dire le contenu des deux directives du 28 juin 1990 (*cf. supra*), convenait aux « États libéraux » en ce qu'il faisait considérablement reculer les prérogatives des monopoles et instaurait la concurrence sur une bonne partie du marché mais aussi aux « États constructivistes » car les opérateurs publics gardaient des « droits exclusifs et spéciaux », c'est à dire qu'ils pouvaient maintenir certaines de leurs principales activités hors du champ de la concurrence et que les fondements du service public n'étaient pas remis en cause. La Commission quant à elle y obtint un renforcement de son pouvoir puisqu'elle était chargée de contrôler la mise en place effective des principes décidés par les États.

III- La fièvre libérale gagne la France (1981-1988)

A- L'ère Mexandeau (1981-1986)

1- Une « crypto-libéralisation » socialiste

En France, l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République en

1 La terminologie « États libéraux » et « États constructivistes » est empruntée à Alain VALLÉE, *op. cit.*, 1990

2 *Ibid*, p. 95

1981 voit un de ses proches, Louis Mexandeau, prendre la direction du Ministère des PTT qu'il quitta en 1986 suite à la victoire électorale de la droite. La politique des télécommunications menée par celui-ci resta assez similaire à celle pratiquée précédemment. Ainsi, les quatre axes d'actions fixés pour la DGT sur la période 1983-1986 par le Ministère étaient les suivants : une mission de soutien au développement de l'industrie et du secteur des services en France, la limitation des hausses des tarifs téléphoniques, l'augmentation en taille et en densité du réseau et une amélioration de la qualité des services offerts¹. Pourtant, plusieurs événements qui eurent lieu pendant « l'ère Mexandeau » méritent d'être soulignés.

Les premiers éléments d'une politique de libéralisation des télécommunications virent le jour en France avec l'arrivée de L. Mexandeau aux affaires. Probablement dès 1982², le ministre des PTT proposa à Pierre Mauroy, alors Premier ministre, sur les conseils de Philippe Bodin et d'Alain Giraud, tous deux membres de son cabinet, de réfléchir à une révision du cadre juridique des télécommunications en France. Celui-ci était en effet, fixé par l'article L33 du *code des PTT* qui reprenait le texte de la loi du 2 mai 1837 adoptée sous Louis-Philippe (cf. supra)³. Alain Giraud explique que ce texte « *donn[ait] des pouvoirs totalement arbitraires et que les évolutions en cours, comme l'importance des enjeux, le rend[aient] manifestement périmé. (...) Il définissait en tout cas un régime d'autorisation absolument régalien, qui laissait en théorie au gouvernement les mains entièrement libres pour autoriser ou interdire ce qu'il voulait, et comme il voulait. Pas du tout constitutionnel !* »⁴ Il ne s'agissait donc pas, *a priori*, de mettre fin au monopole dérivant de l'article L33, mais d'actualiser le texte fort ancien. Cette proposition ne fut cependant pas retenue car elle survint, selon A. Giraud, au moment où Jacques Delors, alors ministre de l'Économie, demanda à P. Mauroy que le rythme des réformes décrût.⁵

Par contre, le monopole des télécommunications fut remis en cause par une loi de

1 C. GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 109-110

2 Il m'est difficile de donner une date précise. Les éléments qui suivent sont basés sur une intervention d'Alain Giraud, qui fut membre du cabinet de Louis Mexandeau, lors d'une réunion organisée par l'Association pour l'Histoire des Télécommunications et de l'Informatique (AHTI) en janvier 2008. Selon A. Giraud, cette proposition ne fut pas retenue par Pierre Mauroy car Jacques Delors, alors ministre de l'Économie, demanda au même moment qu'une pause fût faite dans les réformes. Cette requête de J. Delors ayant été formulée en 1982, après le vote des lois de nationalisations, j'en ai déduit la date de 1982 proposée ici.

3 Alain GIRAUD, « Les prémisses de la déréglementation », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p.6

4 *Ibid*, p. 6-7

5 *Ibid*, p. 7

1982, dont A. Giraud fut le co-auteur avec P. Bodin. A Giraud qualifia cette loi de « première loi « dérégulatrice » en France »¹. Ce texte législatif abolit le monopole d'État sur la radio télévision en excluant du champ de l'article L33 du *code des PTT* la communication audio visuelle c'est à dire la mise à disposition du public d'un contenu de télécommunications². Cette mesure concernait la télévision, mais aussi le Minitel par exemple. Cette réforme fut motivée par « *la convergence à venir des médias électroniques* »³, et donc sur pression technologique. Elle reçut l'approbation des services de l'Élysée et de Matignon, non sans susciter des protestations de la DGT, exprimées notamment par François Henrot qui y occupait le poste de Directeur commercial¹¹⁰.

Une troisième réforme menée par Louis Mexandeau aboutit à une première séparation en France des fonctions d'exploitation et de réglementation dont on a vu précédemment qu'elle était une des exigences du programme d'action européen. À l'automne 1995, au sein du cabinet du ministre une réflexion fut engagée sur cette question. Cette idée est née « *à la suite de visites aux Etats-Unis et au Japon* » rapporte Michel Feneyrol⁴.

M. Feneyrol, diplômé de Polytechnique et ancien ingénieur des télécommunications, fut le conseiller technique de L. Mexandeau entre 1984 et 1986, puis conseiller du Directeur Général des Télécommunications (Marcel Roulet) jusqu'en 1990 et enfin directeur du CNET de 1990 à 1998⁵.

La référence au Japon et aux États-Unis qu'il montre l'influence de l'avancement de la libéralisation à l'étranger sur ce même processus en France. En effet, comme expliqué précédemment, le monopole d'ATT fut démantelé en 1984 aux États-Unis, et au Japon en 1985 deux lois furent adoptées par la Diète, l'une transformant NTT (Nippon Telegraph and Telephone), l'opérateur public, en entreprise, et l'autre instaurant la concurrence sur le marché auparavant monopolistique.

La décision fut arrêtée « *lors d'un séminaire de week-end réunissant le directeur de Cabinet, les directeurs généraux de la Poste et des Télécommunications et les deux conseillers techniques suivant ces questions* » et le processus engagé après l'accord du

1 *Ibid*, p. 7

2 Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audio-visuelle

3 A. GIRAUD, *op. cit*, 2008, p.7

4 Michel FENEYROL, « Déréglementation et télécommunications, des premiers mouvements aux lois de 1990 », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008 p. 19

5 Biographie de M. Feneyrol, « présentation des anciens membres du collège de l'Autorité de Régulation des Télécommunications » (<http://www.arcep.fr/index.php?id=8449>)

ministre¹. La réforme fut rendue publique le 27 novembre 1985 par L. Mexandeau lors d'une annonce à l'Association des Ingénieurs des télécommunications² et mise en place en janvier 1986. Elle consista en un renforcement des deux branches qui se virent confier la responsabilité de la gestion de leurs personnels ; seules les règles concernant leur statut et la gestion du budget annexe furent confiées à la Direction des affaires communes. Mais surtout la réforme créa une Délégation générale à la stratégie, ce qui revint à séparer organiquement les fonctions d'exploitation et de réglementation tout en les maintenant sous l'autorité commune du ministre des PTT³.

Ainsi, avant même la publication du *livre vert* européen (1987) préconisant cette séparation contraire à une organisation économique fondée sur la concurrence, la gauche française la mit partiellement en place et procéda à une première remise en cause du monopole des télécommunications dans le domaine audio-visuel. Cette chronologie montre bien que l'histoire de la déréglementation du secteur ne fut pas le seul fait de l'influence des normes érigées par la Commission européenne ; la perception d'une évolution technologique rapide et l'influence des pays étrangers en avance sur la France dans le processus de libéralisation, comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou le Japon, eurent eux aussi un impact, poussant les socialistes français à agir par mimétisme.

2- Retour sous contrôle et volonté d'indépendance de la DGT

L'alternance politique entraîna un mouvement de balancier au sein de la DGT : le retour de l'administration « entrepreneurialisée » sous la tutelle du politique et le recentrage sur des règles de gestion plus classiques cristallisèrent la volonté des élites des télécommunications de se voir séparés de la branche postale et d'accéder à un statut d'entreprise.

L'arrivée de la gauche au pouvoir eut des conséquences pour la DGT qui avait dans la période précédente bénéficié d'une très grande marge de manœuvre pour mener à bien les objectifs fixés pour le rattrapage téléphonique. Ainsi, à « la DGT [qui] n'était pas en odeur de sainteté vis-à-vis du nouveau pouvoir politique, très rapidement des mouvements de hauts fonctionnaires ont été effectués »⁴. Le cabinet de L. Mexandeau s'impliqua

1 M. Feneyrol, *op. cit.*, 2008, p. 19

2 J-M. GAVEAU, *op. cit.*, 2008, p. 37

3 A. DARRIGRAND, *op. cit.*, 2002, p. 138

4 C. GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 101

fortement dans les affaires de l'exploitant, exerçant une mission de contrôle de la Direction générale et élaborant conjointement avec elle, Matignon et l'Élysée la politique de gestion et de développement des télécommunications¹.

Parallèlement, les syndicats exercèrent une forte pression sur le nouveau pouvoir politique pour que les innovations adoptées durant les années 1970 qui éloignaient la DGT du modèle administratif classique soient abandonnées. À la demande de la CFDT notamment, l'expérience des délégations de zone qui rompaient avec l'organisation territoriale usuelle dans une administration, fut abandonnée. De même, il fut mis fin à la pratique du recrutement systématique de contractuels ainsi qu'au système des dérogations aux règles de gestion fonctionnariales qui avaient permis une disjonction du grade et de la fonction occupée². Ce retour à un système de gestion administratif fut le résultat d'une volonté syndicale aidée par la présence depuis 1981 de syndicalistes dans les cabinets ministériels³.

Paradoxalement, cette victoire des syndicats qui obtinrent un retour sur les avancées entrepreneuriales, concourut à renforcer la volonté des élites de la DGT de voir leur administration transformée en une véritable entreprise. En 1985, le corps des ingénieurs des télécommunications ainsi que le Directeur Général des télécommunications, Jacques Dondoux, nommé en 1981 par F. Mitterrand, se prononcèrent pour un changement de statut en émettant le souhait que la DGT devienne une entreprise publique⁴. Pour autant, ils ne souhaitaient pas une libéralisation du secteur des télécommunications, et espéraient pouvoir obtenir un changement de statut tout en gardant leur monopole. Cette volonté de rupture à la fois avec le statut d'administration et avec la branche postale des PTT était précédemment diffuse ; elle se renforça à partir de 1983 sous l'influence de plusieurs facteurs.

Il s'agit en premier lieu d'un héritage de la décennie précédente, où la souplesse accordée par le politique qui permit la première « entrepreneurialisation » et causa un éloignement *de facto* des deux branches des PTT, mit à jour la possibilité d'une telle évolution. De plus, le retour sous la tutelle du politique et l'abandon de ce qui fut l'un des facteurs de réussite du plan de rattrapage, c'est à dire l'assouplissement des règles de gestion, fut vécu par les ingénieurs de la DGT comme un retour à des contraintes stériles

1 *Ibid*, p. 101-102

2 *Ibid*, p. 104-105

3 *Ibid*, p. 107

4 E. BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p. 306

qui avaient jadis entravé le développement des télécommunications françaises. Enfin, les interventions discrétionnaires du gouvernement sur le budget et les tarifs des télécommunications à partir de 1983¹, combinées à une ponction systématique des « bénéfices » de la branche télécommunications pour combler le déficit chronique de la DGP à partir de la même date² furent les ultimes causes de ce désir de rupture.

Dans ce mouvement les « amicales » des anciens élèves qui regroupaient l'élite des ingénieurs des télécommunications et les administrateurs des postes issus des deux grandes écoles qui les formaient [l'École Nationale Supérieure des Télécommunications (ENST) et l'École Nationale Supérieure des PTT (ENSPTT)], de même que les associations structurant les autres corps de cadres supérieurs (inspecteurs principaux, ingénieurs contractuels...) jouèrent un rôle important en militant activement pour la séparation des deux branches³.

Les syndicats quant à eux prirent des positions variées sur cette question : Force Ouvrière (FO) défendit l'unité des PTT et le statut de la Fonction publique pour les personnels, la CGT s'opposa à tout changement de statut, tandis que la CFTC et la CFDT se prononcèrent en faveur du changement. La fusion de la Fédération Nationale des Télécommunications (la FNT, un syndicat autonome de cadres et techniciens favorable à l'évolution) avec la CFDT au début des années 1980 va renforcer le poids de celle-ci et orienter ses prises de position en faveur d'une évolution ,notamment la création d'un titre V de la Fonction publique qui aurait été propre aux employés des PTT⁴.

B- La droite néo-libérale aux affaires (1986-1988)

1- L'effritement du monopole de la DGT et le « projet Longuet »

La victoire de la coalition RPR-UDF aux élections législatives de mars 1986 eut pour conséquence une accélération du processus de libéralisation du secteur des télécommunications. Après l'échec des élections présidentielles de 1981, Jacques Chirac le leader du RPR opéra un revirement par rapport aux positions gaullistes très étatistes qu'il

1 *Ibid*, p. 306

2 C. GIRAUD, *op. cit.*, 1987, p. 108

3 A. DARRIGRAND, *op. cit.*, p. 136-137

4 *Ibid*, p. 137

Jean-Claude DESRAYAUD, « Les choix de la CFDT », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 32-33

défendait pendant la décennie précédente¹. Dans le gouvernement qu'il forma, trois hommes acquis aux idées néo-libérales² sont nommés aux postes-clé : Alain Madelin obtint la direction du Ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Tourisme, Gérard Longuet devint secrétaire d'État chargé des Postes et Télécommunications et François Léotard reçut le portefeuille de la Culture et de la Communication.

Le gouvernement adopta deux textes qui ouvrirent à la concurrence plusieurs segments du marché des télécommunications en France. En premier lieu, « la loi Léotard » du 30 septembre 1986³ reprit dans son intégralité le texte de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audio-visuelle⁴ votée par les socialistes et l'approfondit, notamment dans son article 34, qui disposait que « *les communes établissent ou autorisent l'établissement sur leur territoire des réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision* », ce qui entraîna la fin du monopole de la DGT sur les réseaux câblés. En 1987, un décret signé de G. Longuet⁵ et une circulaire ministérielle le complétant (1988)⁶ donnèrent la possibilité à des exploitants autres que la DGT d'offrir certains services de télécommunications sous conditions⁷. Cette mesure technique, bien que d'une portée assez limitée, constitua une mise en concurrence de la DGT sur un segment de marché sur lequel elle jouissait auparavant d'une situation de monopole.

Ce processus s'appuya aussi sur lecture libérale de l'article L33 du *code des PTT* qui fondait en droit ce monopole. En 1987, l'article L33 disposait qu'« *aucune installation de télécommunications ne peut être établie ou employée à la transmission de correspondances que par le ministre des postes et télécommunications ou avec son autorisation (...)* »⁸. G. Longuet saisit, en décembre 1987, la possibilité d'autoriser une activité de télécommunications que lui conférait le *code des PTT* pour mettre en concurrence Radiocom 2000 (le service de radiotéléphonie de la DGT) avec la Société

1 François DENORD, *op. cit.*, 2007, p. 289-293

2 *Ibid*, p. 295-296

3 Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication

4 Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audio-visuelle

5 Décret n°87-775 du 24 septembre 1987 relatif aux liaisons spécialisées et aux réseaux téléphoniques ouverts à des tiers

6 Circulaire du 16 mars 1988 prise en application du décret n°87-775 du 24 septembre 1987 relatif au régime général des liaisons spécialisées et au régime des réseaux télématiques ouverts à la des tiers utilisant des liaisons spécialisées

7 Les conditions en question sont techniques et complexes, il n'y a donc pas intérêt à en donner le détail ici, pour cela on pourra utilement se reporter à l'ouvrage de L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p.183 à 187.

8 Article L33 du *code des postes et télécommunications* (aujourd'hui *code des postes et des communications électroniques*).

Française du Radiotéléphone (SFR) dont la Générale des Eaux était le principal actionnaire.

Parallèlement, G. Longuet prépara peu de temps après son arrivée au Ministère un vaste projet visant à faire de la DGT une entreprise. En septembre 1986, la Délégation générale à la stratégie créée quelques mois auparavant par son prédécesseur fut transformée en Mission à la réglementation générale avec pour consigne de préparer la réforme¹. Le ministre demanda au Directeur général de la poste, au Directeur général des télécommunications et au Directeur général aux affaires communes de lui préparer chacun un projet de réforme du Ministère². La mission à la réglementation générale, elle, commanda des études à différents experts extérieurs et aux services de la DGT. Une synthèse des propositions fut faite à l'occasion de deux colloques qui se tinrent à Paris en mars et mai 1987 auxquels participèrent des experts, des cadres de la DGT, les syndicats et des associations de consommateurs³.

A partir des travaux effectués, un *texte de travail n°1 pour un avant projet de loi sur les télécommunications*⁴ fut rédigé pendant l'été et rendu public en septembre 1987. Ce projet prévoyait la transformation de la DGT en une entreprise publique mais aussi la mise en concurrence du marché des services. Pour l'ensemble des services de télécommunications excepté le service téléphonique « de base », une simple obligation de déclaration auprès de la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) – l'ancêtre du Conseil Supérieur de l'Audio-visuel créé par la loi **Léotard de 1986** – aurait suffi à un concurrent de la DGT pour entrer sur le marché. En ce qui concerne le service de téléphonie vocale, la CNCL aurait dû délivrer des autorisations sur proposition du Ministère des PTT. De plus, une concurrence sur les infrastructures aurait pu voir le jour, le mécanisme de mise en concurrence était le même que celui prévu pour le service de téléphonie vocale. Ce projet profondément libéral confiait donc à la CNCL, un organe différencié du Ministère, le rôle d'autorité de régulation du marché, établissant par là une triple séparation des fonctions : l'exploitation serait revenue à la DGT et ses concurrents, la législation au Ministère et la régulation des règles de concurrence à la

1 L. BANCEL-CHARENSOL, *op.cit.*, 1996, p. 188

2 A. DARRIGRAND, *op. cit.*, 2003, p. 138

3 L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 188

4 Ministère des Postes et Télécommunications, « Texte de travail n°1 pour un avant projet de loi sur les télécommunications, 7 août 1987, in *Repères*, publication du Ministère des Postes et Télécommunications, numéro spécial, septembre 1987, cité in *Ibid*, p. 190

CNCL¹.

Ce projet de libéralisation n'aboutit pourtant pas. En plus de susciter de vifs débats au sein de la DGT, il entraîna une forte mobilisation syndicale qui le maintint à l'état d'ébauche, enterré avec l'alternance politique de 1988.

2- La DGT face à la mise en place de la libéralisation

L'activisme du gouvernement Chirac pour libéraliser le secteur des télécommunications français n'alla pas sans susciter des réactions au sein de la DGT. Elles prirent trois formes : des actions hostiles qui aboutirent à la mise en échec du projet de loi Longuet, des prises de position sur les formes que pourraient prendre la libéralisation et une reprise du mouvement « d'entrepreneurialisation ».

En réponse aux remous agitant les télécommunications (déréglementation américaine, processus européen), mais surtout suite à l'obtention du portefeuille des PTT par G. Longuet, un pamphlet fut publié en 1987, sous le titre *Casse avenue de Ségur* – le Ministère des PTT était situé avenue de Ségur à Paris – et sous le pseudonyme A. de Guers, un anagramme de av. de Ségur. Les auteurs du livre étaient en réalité François du Castel (codirecteur du CNET), Alain Giraud (ancien membre du cabinet de L. Mexandeau et ingénieur au CNET), Marie Marchand (sociologue) et Michel Volle (chef de la mission d'études économiques du CNET). Le livre dénonçait une déréglementation idéologique des télécommunications, préconisait la sauvegarde du service public comme élément stabilisateur du marché dans un système en concurrence partielle et avançait l'idée d'une gouvernance tri-partite de l'opérateur public avec des représentants des utilisateurs, des représentants des personnels et des représentants de l'intérêt général comme les collectivités territoriales par exemple².

La publication en septembre 1987 du *texte de travail n°1 pour un avant projet de loi sur les télécommunications* fit s'insurger les syndicats qui appelèrent à une grève le mois suivant. La journée du 15 octobre mobilisa 250 000 agents des PTT³. À la demande de Jacques Chirac, le Premier ministre, qui avait connu la « grande grève » des PTT à ce même poste en 1974 et ne souhaitait pas renouveler l'expérience, G. Longuet retira son

1 *Ibid*, p. 190

2 François DU CASTEL, « La défense du service public », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 28-31

3 J-M. GAVEAU, *op. cit.*, 2008, p. 37

projet¹. A côté de ces réactions hostiles au programme de libéralisation que le gouvernement essayait de mettre en place, d'autres acteurs au sein de la DGT acceptèrent l'idée d'une remise en cause du monopole, mais exprimèrent des visions divergentes sur l'étendue de celle-ci.

Lors des deux colloques organisés par la Mission à la réglementation générale en 1987 pour préparer le projet Longuet, des opinions divergentes sur la libéralisation des télécommunications furent exprimées. La mission d'étude économique du CNET souhaitait une mise en concurrence des services mais le maintien d'un monopole public sur les infrastructures. La Direction des programmes et des affaires financières de la DGT quant à elle, s'appuyant sur le concept de marché contestable², prônait deux mesures : une mise en concurrence des fonctions de commutation et de traitement de l'information parce qu'il existait pour elles de fortes économies d'envergure³ ; un maintien du monopole de la DGT sur les fonctions de transmission (communication locales et interurbaines, transports de données...) puisque celles-ci permettaient des économies d'échelle. Enfin, des visions très libérales appelant à une dérégulation aussi poussée que possible furent aussi défendues par des experts extérieurs, notamment les économistes issus de la mouvance néo-libérale Henri Lepage et Pascal Salin⁴. En ultime réaction, la DGT reprit son mouvement « d'entrepreneurialisation » pour affronter la mise en concurrence de certaines de ses activités.

A partir de 1986, l'expression « projet d'entreprise » apparut dans les documents de la DGT diffusés auprès du public et en 1987, une *lettre d'orientation générale* fixant les grandes lignes que la Direction générale souhaitait mettre en place fut publiée annuellement. Par ailleurs, la DGT se lança dans un programme de promotion de ses produits à partir de la fin des années 1980, avec par exemple l'adoption d'un nom commercial, « France Télécom », en janvier 1988 pour remplacer l'acronyme DGT peu

1 E. BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p. 307

2 La notion de marché contestable a été développée au début des 1980 par les économistes W. Baumol, J. Panzar et R. Willig, notamment dans *Contestable markets and the theory of industry structure*, New-York, Harcourt Brace Jovanovich, 1982, 510 p. Un marché est dit contestable quand les prix y sont fixés comme si ce marché était en concurrence, ce, même si le marché ne comporte qu'une entreprise (monopole) ou une poignée (oligopole). En effet la ou les entreprise(s) présente(s) sur le marché raisonne(nt) sur la menace potentielle d'entrée de concurrents sur ce marché et ajuste(nt) leurs prix en fonction.

3 Une entreprise réalise des économies d'envergure lorsqu'elle produit au moins deux biens ou services dont la production par la même entité économique est moins coûteuse du fait de synergies que la production des mêmes biens ou services par des entreprises différentes.

4 L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 189

vendeur ou la mise en place de vastes campagnes de publicité. Ainsi France Télécom, en 1989, était le onzième annonceur publicitaire français et le premier annonceur public. Une attention particulière fut dévolue au contact avec les usagers via l'ouverture de boutiques propres – elles étaient auparavant installées avec les guichets postaux– et le lancement d'un « programme Qualité plus » comprenant, entre autres, la mise en place d'indicateurs de qualité, un effort porté sur les services traitant les litiges, etc.¹

En l'espace de quelques années, la situation des télécommunications en France changea complètement. Le monopole des télécommunications institué plus d'un siècle auparavant se fissura. Bien qu'encore très limitée, la concurrence avait fait son apparition.

La mutation de la Direction générale des télécommunications, initiée à l'occasion du plan de rattrapage, s'était poursuivie au point que ses élites dirigeantes en viennent à réclamer un changement de statut juridique.

L'échec de la tentative abrupte de changement initiée par G. Longuet servit de leçon aux socialistes qui revinrent au pouvoir en 1988. Conscients qu'ils devaient agir à la fois sur le front de l'organisation du secteur pour répondre aux exigences de la Commission européenne et sur le front du statut juridique de l'administration des PTT, le gouvernement de Michel Rocard mena à bien une réforme pragmatique qui répondit aux exigences de la DGT et à celles de la Commission européenne.

IV- La réponse du PS : la réforme Quilès (1988-1990)

Avec l'alternance politique et le retour du Parti socialiste au pouvoir au milieu de l'année 1988, un nouveau ministre des PTT fut nommé, Paul Quilès. Ce proche du Président F. Mitterrand mena l'une des plus grandes réformes du gouvernement de Michel Rocard : la transformation de la DGT et de la DGP en deux entreprises publiques. Cette « réforme Quilès » fut un processus de longue haleine s'étalant sur plus de deux ans.

Pour Édith Brennac, la réforme Quilès ne fut rien de moins que « la pointe avancée de la politique du renouveau du service public mise au centre des priorités

¹ *Ibid*, p.

gouvernementales en 1989, réponse de la gauche à la critique néo-libérale de l'État »¹.

A- Conduite de la réforme (1988-1989)

1- Genèse du projet

Paul Quilès prit ses fonctions de ministre en mai 1988 et la réforme fut préparée dès juin 1988 ainsi que l'explique Rémy Dullieux qui fut membre de son cabinet². Elle ne fut donc pas, contrairement à l'affirmation d'A. Darrigrand, une réaction à la « grève des camions jaunes » qui toucha la DGP en octobre 1988 ; cette grève conditionna l'alliance du ministre avec la CFDT et influença les modalités de mise en place de la réforme mais n'en fut pas la source (cf. *infra*)³.

La question des télécommunications n'était pas un élément du programme de gouvernement de M. Rocard et P. Quilès n'était pas particulièrement familier avec les enjeux du secteur⁴. La surprenante précocité de la préparation de la réforme eut au moins deux sources. D'une part, le conseiller en communication de P. Quilès, Philippe Grangeon, lui fit lire, ainsi qu'à Gérard Moine, son directeur de cabinet, le livre *Casse avenue de Ségur* dont ils retrouvèrent les auteurs⁵. G. Longuet, auquel l'ouvrage déplut, les avaient cherchés en vain au moment de la publication. Le ministre et son directeur de cabinet eurent plusieurs entretiens avec eux⁶. D'autre part, Marcel Roulet, le Directeur général des télécommunications, le numéro un de la DGT donc, eut lui aussi une entrevue avec le nouveau ministre « pour évoquer l'évolution possible du service public »⁷.

Suite à cette lecture et ces rencontres, P. Quilès demanda un entretien au Premier ministre, « *Quilès fit part à Rocard de ses inquiétudes concernant l'avenir des PTT face aux évolutions technologiques en cours, et prédit « une sidérurgie postale » [en référence à la crise de l'industrie sidérurgique qui avait touché l'Europe dans les années 1970 et sa résolution socialement coûteuse]. (...) Les deux hommes tombèrent d'accord pour*

1 E. BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p. 307

2 Rémy DULLIEUX, « Libres propos sur la genèse des lois de 1990 et 1991 relatives à la déréglementation des PTT », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 25

3 A. DARRIGRAND, *op. cit.*, 2003, p. 138

4 A. GIRAUD, « remarques » sur « la défense du service public » de F. DU CASTEL, *op. cit.*, 2008, in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 31

5 *Ibid*, p. 31

6 F. DU CASTEL, *op. cit.*, 2008, p. 30

7 Marcel ROULET, « La tentative de maîtrise de l'évolution de l'opérateur public », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 24

transformer les PTT en deux établissements distincts mais demeurant propriétés de l'État. »¹ Durant l'été 1988, P. Quilès et son cabinet préparèrent la réforme et arrêtaient les grandes lignes suivantes en partant de deux facteurs, l'un économique, la déréglementation naissante, et l'autre politique, l'idée que plusieurs approches étaient possibles face à celle-ci, dont une « de gauche »².

Il fut décidé de créer deux EPIC (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial). Ceci impliquait le maintien du statut de fonctionnaire pour les agents, ce qui n'aurait pas été le cas avec des sociétés nationales par exemple. Mais le ministre et ses collaborateurs se refusèrent à garder un modèle d'administration d'État, entre autres parce qu'ils avaient connaissance du souhait d'une partie des élites de la DGT de voir celle-ci transformée en entreprise. Ils choisirent de conserver le monopole postal et d'attribuer les « droits spéciaux et exclusifs » (le maintien du monopole sur certaines activités) autorisés par la Commission européenne à France Télécom. Enfin, ils tranchèrent pour une séparation des fonctions d'exploitation et de réglementation, cette dernière restant néanmoins du ressort du Ministère et n'étant pas confiée à une autorité indépendante, car *«le contrôle d'un secteur économique aussi important au niveau économique que les télécommunications ne pouvait relever que du jugement issu du suffrage universel (...). Les enjeux de recherche, les enjeux industriels ou de souveraineté nationale étaient ainsi privilégiés. »*, selon R. Dullieux, membre du cabinet de P. Quilès à l'époque³.

Le projet se distinguait donc énergiquement de celui qui avait été pensé par le prédécesseur de P. Quilès. En effet, le projet Longuet ne prévoyait pas un maintien du statut de fonctionnaire, maximisait la part du marché concurrentiel et confiait la fonction de réglementation à une autorité indépendante.

Pourtant, quand cette volonté de réforme fut connue, de vives réactions la dénonçant ne tardèrent pas à se faire entendre venant de la CGT, du PCF mais aussi du PS avec Lionel Jospin (le Premier secrétaire) et de F. Mitterrand lui-même qui fit savoir à M. Rocard qu'il désapprouvait cette initiative⁴. Le principal problème que durent affronter les réformateurs était, pour reprendre les mots de M. Rocard, *« les 500 000 gaillards solidement syndiqués »*⁵, ces agents qui avaient déjà mis en échec deux tentatives de

1 I. DU ROY, *op. cit.*, 2009, p. 49

2 R. DULLIEUX, *op. cit.*, 2008, p. 26

3 *Ibid*, p. 26

4 I. DU ROY, *op. cit.*, 2009, p. 50

5 Cité in *Ibid*, p. 50, entretien d'I. du Roy avec M. Rocard le 25 mai 2009

réformes similaires en 1974 et en 1987. Pour surmonter cette difficulté, la réforme fut menée en utilisant un mécanisme de concertation inédit de par son ampleur.

2- Une réforme concertée

Pour mener à bien ce programme de concertation, M. Rocard fit appel à un de ses proches, Hubert Prévot, parrain de sa fille, issu de la même promotion de l'ENA et qui avait milité avec lui au PSU. H. Prévot était un haut fonctionnaire, conseiller-maître à la Cour des comptes, ancien commissaire général au plan et ancien membre de la direction du PSU de 1967 à 1971, puis du Secrétariat confédéral de la CFDT entre 1974 et 1981¹.

À partir de décembre 1988, H. Prévot effectua un travail de préparation (entretiens, visites sur le terrain...) qui aboutit à un pré-rapport remis à P. Quilès où étaient définies les questions qu'il allait falloir soumettre au débat. Ce pré-rapport fut transmis aux 150 chefs de service des PTT le 11 avril 1989 et rendu public dans une conférence de presse. A partir de ce premier travail, un « grand débat public » fut lancé².

Le débat s'articula autour de trois thèmes : « les rôles et missions du service public », l'équilibre « monopole, concurrence et réglementation » et « les conditions pour un service public entreprenant ». Des moyens très importants furent déployés pendant cette « consultation Prévot » : huit mille réunions furent organisées entre des agents des PTT et leurs supérieurs hiérarchiques ; un grand débat utilisant le système de vidéo-transmission de France Télécom (réseau VIF) eut lieu qui fut retransmis dans plus de 150 centres des PTT ; six colloques se déroulèrent en province et furent suivis d'un colloque conclusif à Paris le 23 juin 1989 au Palais des Congrès ; une centaine d'audiences publiques se tinrent où les opinions de multiples acteurs (élus, organisation de consommateurs, acteurs économiques et financiers....) furent entendues ; enfin, dix millions de questionnaires furent mis à la disposition des français dans les bureaux de postes et les agences des télécommunications à partir desquels la Sofres réalisa une étude d'opinion. Cette vaste consultation fit l'objet d'un rapport, remis au ministre des PTT début août 1989 et publié le 30 du même mois. Ce document fut transmis accompagné d'une lettre de P. Quilès à tous les cadres des PTT, les autres agents recevant eux un résumé du rapport et la possibilité de le recevoir en intégralité sur demande.³

1 *Ibid*, p. 50

A. DARRIGRAND, *op. cit*, 2003, p. 139

2 *Ibid*, p. 139

3 *Ibid*, p. 139-141

Le *rapport Prévot*¹ contenait six recommandations. Il demandait une séparation organique de la fonction de réglementation d'avec le Ministère, c'est à dire qu'il fût créé une autorité indépendante en charge de cette fonction. Il conseillait l'octroi de la personnalité morale de droit public aux futures entreprises en charge des services postaux et de télécommunications, et en même temps le maintien de la tutelle de l'État via des contrats pluriannuels liant les deux ; la forme juridique permettant un tel montage n'existant pas, il faudrait la créer. Partant du constat d'une insuffisante coopération entre les deux branches des PTT, H. Prévot suggéra que fût créé un Conseil national des PTT qui organiserait et favoriserait la coopération. Les relations ambiguës de France Télécom avec certaines de ses filiales qui pouvaient proposer des services en concurrence avec ceux de la maison- mère ou avaient des conditions de travail très différentes de celles de l'opérateur posait problème pour le rapporteur; il recommanda donc une intégration de celles-ci au sein de la Direction générale. Le très fort attachement des agents des PTT à leur statut de fonctionnaire, et les avantages que celui-ci présentait, ne requérait pas qu'il soit supprimé ou alors au profit d'un statut comportant de multiples correspondances et permettant une évolution des métiers. Enfin, sur la question de la concurrence, H. Prévot préconisa une segmentation du marché en trois, avec des services sous monopole, des services sous un régime de concurrence réglementée, c'est à dire soumis à une obligation de service public, et des services soumis à une concurrence totale. Il concluait par ailleurs que les frontières entre ces trois régimes ne pouvaient rester fixes, sans pour autant préciser quels critères étaient pertinents pour évaluer la nécessité de faire passer un service de l'un à l'autre².

Dans cette vaste entreprise que fut la « consultation Prévot », deux syndicats jouèrent un rôle important, la CGT en tant que principal opposant et surtout la CFDT en tant que relais interne. La CGT multiplia les interventions et les prises de position pour dénoncer le projet de réforme, allant jusqu'à organiser des contre-débats sur le réseau VIF³. La CFDT pour sa part soutint activement le processus de consultation et la réforme qui en découla. Ses membres s'engagèrent très activement sur le terrain auprès des agents de la Poste et de France Télécom⁴.

1 Henry PREVOT, *Rapport de synthèse sur l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications*, Le débat public, Ministère des Postes, Télécommunications et de l'Espace, 31 juillet 1989, 180 p.

2 L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 191-193

3 J-M. GAVEAU, *op. cit.*, 2008, p. 34 et p. 37

4 I. DU ROY, *op. cit.*, 2009, p. 51

Entretien du 30.03.2010 avec F. Milet, J-Y. Denis et S. Denis

L'alliance de la CFDT avec le ministre socialiste fut facilitée par la grève des «camions jaunes» qui toucha la Poste à l'automne 1988. Elle mit en difficulté le ministre des PTT et le força à trouver un soutien interne pour mener à bien sa réforme. À la suite de cette grève qui entraîna l'exclusion de nombre de ses adhérents qui fondèrent SUD-PTT, la CFDT opéra un recentrage idéologique vers le réformisme, ses adhérents les plus radicaux rejoignant la jeune fédération SUD. H. Prévot, s'appuyant sur ses précédents engagements (PSU, CFDT), joua le rôle de « courroie de transmission » entre le ministre et le syndicat. En contrepartie de son soutien, la CFDT obtint que plusieurs de ses revendications soient prises en compte, notamment l'autonomie de gestion des deux branches des PTT avec des contrats de plan pluriannuels et une revalorisation des salaires, explique Jean-Claude Desrayaud, qui fut Secrétaire général de la fédération CFDT-PTT de 1987 à 1994¹.

B- Une double réorganisation du secteur (1990)

Après ce travail de concertation, à partir du cadre fixé pendant l'été 1988 par le ministre et son équipe et des conclusions du *rapport Prévot*, les textes officiels (lois et décrets) furent préparés pendant près d'un an et demi par plusieurs comités réunissant l'équipe ministérielle, des hauts fonctionnaires et des dirigeants des deux exploitants, le tout en concertation avec les syndicats, les autres Ministères (Budget, Finances, Intérieur, Fonction publique), le Conseil d'État, des associations de consommateurs et des entreprises².

Le 27 juin 1990, par 285 voix « pour » et 30 « contre », l'Assemblée Nationale adopta la loi relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications (promulguée le 2 juillet)³ et le 30 novembre elle adopta la loi de réglementation des télécommunications (promulguée le 29 décembre)⁴. Ces deux textes, ainsi ceux les complétant (décrets, contrat de plan) agencèrent une double réorganisation du secteur.

1- La loi du 2 juillet 1990

La loi du 2 juillet 1990 dite « loi Quilès » stipulait dans son article 1er qu'« *il est*

1 J-C Desrayaud, *op. cit.*, 2008, p. 33

2 A. DARRIGRAND, *op. cit.*, 2003, p. 142-143

3 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications

4 Loi n°90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications

créé, à compter du 1er janvier 1991, deux personnes morales de droit public placées sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications, qui prennent respectivement le nom de La Poste et de France Télécom et sont désignées ci-après sous l'appellation commune d'exploitant public. »¹. La scission des PTT et la transformation des deux branches les composant en entreprises était finalement réalisée, près de trente ans après la première tentative de Valéry Giscard d'Estaing.

La notion juridique de « personne morale de droit public » était nouvelle et fut conçue sur mesure pour cette réforme. Elle créa deux entreprises à mi-chemin entre l'EPIC et l'administration. Son statut mixte permit de maintenir des liens forts entre L'État et les exploitants tout en leur laissant une large autonomie de gestion. Les liens entre L'État et France Télécom furent précisés par deux textes, le décret du 29 décembre 1990² et le contrat de plan signé en novembre 1991 pour la période 1991-1994³.

Ces deux textes précisèrent notamment les obligations de service public de l'exploitant. Dans le décret de décembre 1990, la mission de service public fut définie par le respect du principe d'égalité de traitement des usagers notamment dans l'accès aux services et leur tarification, la fourniture de services de qualité et l'assurance de la disponibilité de ces services.⁴ Dans le contrat de plan, il est précisé que « [cette mission] se fondera notamment sur les principes de péréquation tarifaire et de couverture de l'ensemble du territoire ».⁵ Cette définition légale des obligations du service public des télécommunications était tout à fait nouvelle, de 1837 à 1990 aucun texte, même pas le *code des PTT*, n'avait précisé celles-ci.

Par ailleurs, France Télécom restait en dehors de ses missions de service public un partenaire privilégié de l'État en charge entre autres des services spéciaux de télécommunications destinés au gouvernement et à la Présidence de la République ou de missions d'enseignement et de recherche⁶.

La loi Quilès offrit aussi à France Télécom une plus grande autonomie de gestion.

1 *Journal Officiel de la République Française*, 08.07.1990, p. 8069

2 Décret n° 90-1213 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de France Télécom et au code des postes et télécommunications

3 *Le Monde* 07.11.1991, Caroline Monot, « Après la signature du contrat de plan avec L'État, France Télécom a quatre ans pour s'adapter »

4 *Journal officiel de la République française*, 30.12.1990, p. 16570

5 *Contrat de Plan de France Télécom*. Texte du contrat signé entre L'État et France Télécom, 5 novembre 1991, p. 5, cité in L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.* 1996, p. 194

6 Décret n° 90-1213 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de France Télécom et au code des postes et télécommunications, articles 15 à 22, *Journal officiel de la République française*, 30.12.1990, p. 16572-16573

L'entreprise se vit dotée d'un organe dirigeant, le Conseil d'administration qui définissait la politique générale du groupe. Son Président, quant à lui, mettait en œuvre cette politique et assurait l'exécution des décisions prises par le Conseil d'administration¹. Le budget annexe commun aux deux exploitants fut supprimé par la loi, et remplacé par des budgets propres². Les personnels conservèrent leur statut de fonctionnaire, mais les exploitants reçurent la possibilité de recruter des agents contractuels. Enfin, France Télécom fut autorisé à détenir ou créer des filiales (les filiales évoquées plus haut étaient la propriété de l'État et non celle de la DGT)³.

2- La loi du 29 décembre 1990

La loi du 29 décembre 1990⁴ fixa le cadre juridique de l'organisation du secteur des télécommunications. Elle opéra de profondes modifications du *code des télécommunications*. La loi concernait à la fois les réseaux et les services.⁵

La loi établit une distinction entre six types de réseaux de télécommunications et donna un régime juridique propre à chacun. Par simplicité, on retiendra qu'à l'exception des réseaux de radiocommunications ou de ceux de petite taille destinés à des usages privés ou internes à une entreprise, l'exploitation et l'établissement des réseaux restaient du ressort de France Télécom.

Concernant les services de télécommunications, cinq catégories furent identifiées par le législateur. La loi confia à France Télécom un monopole strict sur les services de base (transport de la voix entre points fixes, télex, cabines téléphoniques). En ce qui concerne les autres catégories de services, plusieurs régimes de réglementation étaient possibles. L'offre était soit libre (services sur réseaux câblés par exemple), soit soumise à une autorisation du Ministère des Télécommunications et astreinte au respect d'un cahier des charges fixé par l'autorité publique (services de transmission de données, par exemple) ou bien soumise à une simple autorisation du Ministère (certains services sur réseaux

1 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, articles 10 et 11, *Journal officiel de la République française*, 08.07.1990, p. 8070

2 Article 14, *ibid*, p. 8070

3 Article 40, *ibid*, p. 8073

4 Loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications

5 Les éléments apportés ici sont tirés de l'ouvrage de Laurence Bancel-Charensol. Pour une analyse détaillée des différents régimes d'autorisation et une description des types de réseaux et de services concernés se reporter à L. BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 198 à 207

câblés).

La loi de décembre 1990 construisit une architecture complexe qui faisait coexister sur un même marché un principe monopolistique et un principe concurrentiel. La concurrence était davantage développée sur le marché des services que sur les réseaux. Le maintien du monopole sur les réseaux principaux et les services de base permettait à la fois de maintenir la santé économique de l'opérateur historique, tout en maximisant les effets d'économie d'échelle et permettait à l'État de maintenir un contrôle sur un secteur considéré comme stratégique tant au niveau militaire qu'économique¹.

À partir de 1984, les télécommunications connurent leur première révolution. La rupture technologique des années 1980 mit trois forces en mouvement. Bénéficiant d'un contexte intellectuel et économique favorable, le néo-libéralisme² prit son essor. La rupture technologique dans le secteur des télécommunications fut l'occasion pour le néo-libéralisme jusqu'alors théorique de devenir une véritable « gouvernamentalité »³ par la mise en pratique de ses doctrines. Alors qu'aux États-Unis et en Grande Bretagne, la version classique du néo-libéralisme lança un programme de déréglementation appuyé sur les pouvoirs publics, la Commission européenne, guidée par une variante du programme néo-libéral, l'ordo-libéralisme allemand (cf. *infra*), imposa une remise en cause de la structuration monopolistique du secteur des télécommunications dans les pays membres de la CEE.

Deux forces réagirent à cette impulsion initiée par la rupture technologique et captée par la Commission européenne. Au sein de l'administration des PTT, l'élite de la DGT fit pression sur le gouvernement pour obtenir un statut entrepreneurial. Face à la double pression de la DGT et de la Commission européenne, la « deuxième gauche » arrivée au pouvoir réagit pragmatiquement. La réforme était nécessaire, contrainte même; elle ne fut pas une initiative du gouvernement de M. Rocard mais bien une réponse forcée dont la « deuxième gauche », ici représentée par l'alliance de la CFDT avec des éléments

¹ *Ibid*, p. 202

² Sur le néo-libéralisme cf. p. 76-77

³ Sur la notion de « gouvernamentalité » cf. Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France (1977-1978)*, Hautes études, Gallimard – Seuil, 2004, 435 p.
Sur le ce concept appliqué à une étude du néo-libéralisme cf. Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard-Seuil, 2004, 356 pages

issus du PSU, détermina la forme. Pour E. Brennac, la réforme Quilès fut « la réponse de la gauche à la critique néo-libérale de l'État¹ ». Pour M. Rocard, si ce fut bien une réponse, ce ne fut pas celle d'une gauche forte : « *le niveau de chômage était terrible. Les nationalisations n'avaient pas rendu les services que nous souhaitions. Nous étions tous dans une vague « miltontfriedmanienne ». La doctrine avait foutu le camp. Il n'y avait plus de repères. Les balustrades étaient tombées.* »².

1 Edith BRENNAC, *op. cit.*, p. 307

2 M. Rocard, entretien avec I. du Roy le 25 mai 2009, cité in Ivan. DU ROY, *op. cit.*, 2009

Chapitre 3 : La libéralisation du secteur des télécommunications (1991-1996)

Trois changements majeurs touchèrent le secteur des télécommunications durant la première moitié des années 1990 : l'évolution technologique se poursuivit, les grands opérateurs de télécommunications touchés par la première vague de libéralisation dans les années 1980 s'internationalisèrent et les pressions pour une accélération de la libéralisation s'accrochèrent.

En France, en réaction à l'adoption par la Commission européenne d'un programme prévoyant la mise en concurrence complète des réseaux et des infrastructures en 1998, François Fillon, le ministre des Télécommunications, prépara une loi qui fut le pendant de la loi de décembre 1990. Elle réorganisa le secteur pour permettre la mise en concurrence de celui-ci, mit fin au monopole de France Télécom et transcrivit en droit français la notion de service universel.

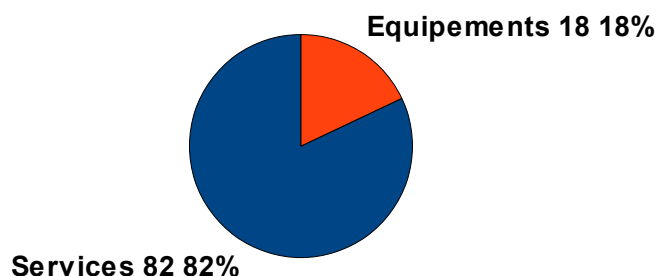
I- La nouvelle donne des années 1990

A- Une nouvelle alchimie entre le libéralisme et la technologie

Le « secteur élargi » des télécommunications en 1995 était très largement dominé par les activités de services, qui représentaient près de 83% du marché mondial (diagramme 1). En France, la situation était similaire pour France Télécom, la téléphonie fixe représenta en moyenne 85% de son chiffre d'affaire sur la période 1990-1995¹.

¹ Gabrielle GAUTHEY, « La seconde phase de la déréglementation », in *les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 41-43

Diagramme 1 : Le marché mondial des télécommunications : répartition services et équipements en 1995



source : Philippe Lachat, 1995¹

Tableau 3: l'économie mondiale des télécommunications en 1989 et 1995

Répartition mondiale des terminaux (milliards de dollars)			Sources de revenus des opérateurs de services		
	1989	1995		1989	1995
Téléphones fixes	7,35	8,58	Télex	2%	1%
Mobiles	6,85	14,23	Téléphonie commutée (fixe)	87%	84%
Télex	0,68	0,42	Autres (liaisons spécialisées, transmissions de données et mobiles)	11%	15%
Télécopieurs	5,31	5,69			

source : Philippe Lachat, op. cit., 1995

L'évolution de la répartition mondiale des terminaux entre 1989 et 1995, fut caractérisée par une croissance très forte des terminaux mobiles, leur poids en dollars se trouvant presque multiplié par 2, et leur part dans le marché passant de 34% en 1989 à 49% en 1995. À l'exception du télex, les autres types de terminaux progressèrent mais dans des

¹ Philippe LACHAT, « L'économie mondiale des télécommunications », in *Réseaux*, vol. 13, n°72-73, p. 221

proportions bien moindres (tableau 3).

Sur le marché des services, malgré une augmentation des liaisons spécialisées, principalement tirée par l'essor des services de téléphonie mobile¹, la téléphonie commutée, c'est à dire les services téléphoniques « de base », restait la principale source de revenu des exploitants (tableau 3). La progression de la téléphonie mobile fut cependant fulgurante dans les grands pays industriels. Ainsi en France, en juin 1993, France Télécom et SFR, les deux opérateurs autorisés sur ce marché comptaient environ 22 000 clients sur leurs réseaux de téléphonie mobile². Un an plus tard, en juillet 1994, « itinériss », le service de France Télécom avait environ 230 000 abonnés³.

La première moitié des années 1990 ne fut donc pas une ère de révolution technologique dans le monde des télécommunications, les structures du marché des services et des équipements au niveau mondial changèrent peu en l'espace d'une demi-décennie. Par contre, les prémisses du « boom technologique » des années 2000 qui vit le téléphone portable et l'internet devenir des objets du quotidien commençaient à se faire ressentir.

Il y eut bien une rupture importante par rapport à la décennie précédente pourtant. Alors que dans les années 1980 la technologie avait créé une porte d'entrée dans la sphère de la gouvernance politique de l'économie des télécommunications où s'engouffra le néo-libéralisme, un phénomène différent eut lieu dans la première moitié de la décennie 1990. La technologie fut utilisée par la sphère politique comme un outil visant à accélérer la libéralisation du secteur des télécommunications.

Les notions de « société de l'information » et « d'autoroutes de l'information » furent forgés par la sphère politique sur la base d'un discours technologique vulgarisé. Le concept « d'autoroutes de l'information » « particip[a] d'une stratégie de recomposition du champ des télécommunications, visant à y introduire de nouveaux acteurs, une nouvelles logique. Ce thème instrumentalis[a] la fin d'un passage d'un référentiel de monopole à un référentiel de marché » explique Thierry Vedel⁴. Si dans les années 1980, la rupture technologique indéniable qui toucha les télécommunications constitua un levier pour la libéralisation, l'absence de rupture technologique comparable dans les années 1990 fut

1 Philippe LACHAT, *op. cit.*, 1995, p. 222

2 *Le Monde* 16.11.1993, Caroline Monnot, « Les téléphones mobiles. Un décollage attendu »

3 *Le Monde* 09.07.1994, Caroline Monnot, « France Télécom franchit la barre des 200 000 abonnés GSM »

4 Thierry VEDEL, « Les politiques des autoroutes de l'information dans les pays industrialisés : une analyse comparative », in *Réseaux*, vol. 14, n°78, p.15

palliée par un usage politique de la technique comme « artefact social »¹ au service d'un discours et d'un programme libéral.

Le thème des autoroutes de l'information naquit aux États-Unis à la fin de l'année 1991 avec une loi proposée par le sénateur Al Gore en novembre 1991. Le *High-Performance Computing Act* (« loi sur le calcul informatique intensif ») visait à maintenir la prépondérance étasunienne dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Après l'élection de Bill Clinton à la présidence des États-Unis, Al Gore, qui devint son vice-président, en fit un élément important de leur politique économique. En 1993, il écrivit avec B. Clinton que « *là où autrefois notre puissance économique était déterminée par la profondeur de nos ports ou l'état de nos routes, aujourd'hui elle est déterminée aussi par notre capacité à transmettre de grandes quantités d'informations rapidement et sûrement et par notre capacité à utiliser ces informations et à les comprendre. De même que le réseau d'autoroutes fédéral a marqué un virage historique pour notre commerce, les autoroutes de l'information d'aujourd'hui – capables de transporter des idées, des données et des images à travers le pays et à travers le monde – sont essentielles à la puissance économique de l'Amérique.* »² Ce fut sur la base de cette nouvelle doctrine que les États-Unis appelèrent à l'approfondissement de la libéralisation des télécommunications européennes (cf. *infra*).

Les concepts de « société de l'information » et « d'autoroutes de l'information » furent repris par la Commission européenne, notamment dans le rapport Bangemann, pour appuyer la politique de libéralisation des infrastructures qu'elle démarra en 1994 (cf. *infra*). En France aussi le concept essaima et le gouvernement commanda en février 1994 un rapport à Gérard Théry, un ancien Directeur général des télécommunications sur la question³. L'impact en France de cette notion « d'autoroutes de l'information » sur la déréglementation du secteur des télécommunications fut par contre plus mineur. Un projet de loi fut adopté au début de l'année 1996 qui autorisa une mise en concurrence de France Télécom sur des segments de marchés normalement monopolistiques⁴. Cependant, le

1 Sur le concept « d'artefact social » et les usages sociaux de la technologie tels qu'analysés par la sociologie de l'innovation, cf. Patrice FLICHY, *l'innovation technique. Récents développements en sciences sociales. Vers une nouvelle théorie de l'innovation*, La Découverte, 1995, 256 pages

2 William CLINTON et Al GORE, *Technology for America's Economic Growth. A new Direction to Build Economic Strenght*, 22 février 1993, cité in Thierry VEDEL, *op. cit.*, 1995, p. 13

3 Thierry VEDEL, *op. cit.* 1995, p. 14

4 *Le Monde* 31.01.1996, Caroline Monnot, « L'Assemblée Nationale examine le projet de loi sur les autoroutes de l'information »

régime de concurrence instauré était transitoire et limité et ce fut bien davantage la loi sur la réglementation des télécommunications de juillet 1996 qui remis en cause le monopole de l'opérateur public (cf. *infra*).

B- L'internationalisation du secteur des télécommunications

La première vague de libéralisation qui toucha le secteur des télécommunications en 1990 eut pour effet de détacher les grands opérateurs nationaux de leur territoire. Le démantèlement d'*ATT* en 1984 lui permit de développer des activités à l'international. En France, le changement de statut de France Télécom, le désolidarisa du territoire français, n'étant plus une administration la nouvelle entreprise put amplifier ses activités internationales sans avoir à passer par ses filiales. Cette mécanique fut la même partout en Europe et au Japon.

En conséquence, une vaste compétition à l'échelle du globe s'engagea entre les différents exploitants. Ils adoptèrent tous une stratégie similaire visant à obtenir un « réseau sans coutures », c'est à dire une offre de service à l'échelle planétaire. Cet objectif répondait principalement à la demande des grandes entreprises multinationales qui réclamaient un « guichet unique » : la prise en charge par un interlocuteur unique de tous leurs besoins en télécommunications et ce dans tous les pays où la firme avait des activités.

Pour répondre à cette demande, les grands opérateurs s'allièrent entre eux. Ainsi durant la première moitié des années 1990 ce furent pas moins de quatre grandes alliances qui eurent lieu. En Europe, France Télécom se rapprocha de *Deutsche Bundes Telekom* (Allemagne) et de *Sprint* (États-Unis). *BT* (Britannique) conclut une alliance avec l'américain *MCI*. Le consortium *Unisource* qui regroupait des opérateurs de petits pays européens (Pays-Bas, Suède et Suisse) s'associa avec *ATT* (États-Unis). Enfin, sur le marché asiatique, *ATT* et *KDD* (Japon) se coalisèrent avec plusieurs petits opérateurs sud asiatiques¹. Cette internationalisation du secteur et les répercussions qu'elle eut sur le rapport des opérateurs nationaux à leur territoire d'origine est bien illustré par la politique tarifaire que France Télécom adopta sur la période.

Marcel Roulet, le président de France Télécom, dans une lettre adressée à Émile Zuccarelli, le ministre en charge des télécommunications, écrivit en mai 1992 que

¹ *Le Monde* 30.01.1996, Philippe le Cœur, « Les grands opérateurs mondiaux engagent la bataille du téléphone « global » »

« *l'intensification de la concurrence en Europe et en France confér[èrent] une importance accrue à la poursuite déterminée des actions de restructuration des tarifs (...).* »¹. Ce lien entre la politique tarifaire et l'évolution de l'environnement de l'entreprise conduisit à des révisions des grilles tarifaires de France Télécom. Ainsi à la mi-juillet 1993, France Télécom opéra une révision de ses tarifs qui se traduisit par une augmentation du prix des communications locales et une diminution des prix des communications nationales et internationales. Ce choix fut fait pour compenser le coût des communications locales, déficitaires, et offrir des services moins chers sur les secteurs soumis à la compétition ou en passe de l'être². L'attention portée au marché international conditionna une autre baisse en décembre 1993, sur les seuls tarifs internationaux cette fois-ci³.

Parallèlement à ce redéploiement mondial des opérateurs, les institutions internationales furent le vecteur d'une pression libérale, notamment portée par les États-Unis.

Les 25 et 26 février 1995, un G7 sur les télécommunications se tint à Bruxelles. Cette réunion fut l'occasion pour les partisans d'une accélération de la libéralisation de faire pression sur les États européens. Une « table ronde » des grands industriels du secteur se tint le 25 février qui réunit 45 dirigeants d'entreprises représentant un chiffre d'affaire de plus de 500 milliards de dollars et deux millions et demi de salariés. À l'issue de cette réunion, ils conclurent, au vu de « *l'inéluctable révolution numérique* », à la nécessité d'une déréglementation rapide⁴.

Les États-Unis appelèrent eux-aussi à une avancée de la libéralisation lors du G7. En effet, l'administration Clinton en décidant de jouer la carte d'une croissance fondée sur les nouvelles technologies et les « autoroutes de l'information » « *[fit] du secteur des télécommunications un vecteur clé d'une politique commerciale extrêmement agressive* »⁵. Par la voix d'Al Gore, elle proposa la levée dès 1995 de l'interdiction pour une firme étrangère de détenir plus de 20% du capital d'une entreprise américaine, ce à condition

1 IHS-CGT, FAPT, G6-documentation télécoms, boîte FT notes 1991-1992, notes direction générale, lettre du 15.05.1992 de Marcel Roulet à Émile Zuccarelli.

2 *Le Monde* 14.07.1993, Caroline Monnot, « France Télécom annonce une vaste restructuration de ses services »

3 *Le Monde* 21.12.1993, « France Télécom baisse ses tarifs internationaux »

4 *Le Monde* 28.02.1995, Philippe Lemaître et Caroline Monnot, « Le sommet du G7 se prononce pour une ouverture accélérée des télécoms »

5 *Le Monde* 14.07.1994, Caroline Monnot, « Un affrontement se prépare entre les États-Unis et l'Europe autour de la déréglementation des télécommunications »

d'une ouverture réciproque des marchés européens¹. Cette proposition visait à décloisonner les marchés pour permettre aux grandes firmes américaines (*Sprint, MCI, ATT*) de s'installer sur le marché européen. La proposition fut entérinée en novembre 1995 par la Commission Fédérale des Communications (FCC) – l'organe en charge de la régulation sur le marché étasunien-. La FCC précisa à cette occasion que les prises de participation à une hauteur de plus de 20% du capital auraient été autorisées après un examen de la situation concurrentielle et du degré de libéralisation du pays d'origine de la firme formulant la demande².

Le G7 ne fut pas la seule grande institution internationale via laquelle les pressions dérégulatrices s'exercèrent. À l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), des négociations sur la question démarrèrent en mai 1994 et lors d'une réunion en octobre 1995 les États-Unis réclamèrent que la date de 1998 arrêtée par la Commission européenne pour la mise en concurrence totale des services de télécommunications (cf. *infra*) soit avancée.³

L'internationalisation du marché des télécommunications, sa restructuration sous une forme oligopolistique, l'émergence des concepts « d'autoroutes de l'information » et de « société de l'information » ainsi que les prises de positions américaines en faveur d'un approfondissement de la déréglementation ne furent pas les seules forces en œuvre dans la première moitié des années 1990. La Commission européenne qui déclencha la libéralisation en France dans la décennie précédente s'activa de nouveau.

II- La « review » européenne impose la déréglementation

A- La poursuite de la libéralisation des services

Les directives adoptées en 1989 et 1990 par la Commission européenne prévoyaient une clause de « revue » (« *review* »), c'est à dire qu'il était prévu qu'un bilan fût fait trois

1 *Le Monde* 28.02.1995, *op. cit.*

2 *Le Monde* 30.11.1995, Philippe le Cœur, « Les États-Unis ouvrent sous condition leur marché des télécommunications »

3 *Le Monde*, 05.10.1995, Caroline Monnot, « L'Organisation Mondiale du Commerce dénonce les accords bilatéraux dans les télécommunications »

ans après leur adoption. Cette étape devant éventuellement mener à un approfondissement des principes qu'elles mettaient en place.

Ce processus de « *review* » fut lancé au début de l'année 1992. En mars 1992, lors d'une réunion de la Commission, un projet de directive proposant d'ouvrir à la concurrence le téléphone longue distance fut présenté par Sir Leon Brittan, le Commissaire au commerce. Celui-ci expliqua que pour accélérer l'internationalisation des opérateurs, il convenait de limiter au seul réseau local les droits exclusifs et spéciaux. Face aux réactions hostiles des opérateurs historiques nationaux, Jacques Delors, le président de la Commission européenne, obtint que l'examen de la directive fut reporté¹.

La « *review* » débuta en octobre 1992, après que la France eut adopté le traité de Maastricht le 20 septembre par référendum. Dans l'entre-deux, les services de la Commission, en collaboration avec les opérateurs, testèrent les différents scénarios d'évolutions possibles pour le secteur. Dans un memorandum devant servir de base à une consultation publique, adopté après une réunion le 30 septembre 1992 et publié début octobre, la Commission présenta trois scénarios possibles : un maintien en l'état de la réglementation, une généralisation de la concurrence à tous les services ou une mise en concurrence sur les seules liaisons téléphoniques internationales. Dans ce même document, elle indiqua que l'option qu'elle privilégiait était la troisième. Le Conseil des ministres européen du 19 novembre 1992 donna son approbation à cette démarche et fixa une échéance avant laquelle la Commission allait devoir présenter ses propositions à l'issue de la consultation. Ce devait être au plus tard en mai 1993².

La consultation européenne fut court-circuitée par les grands opérateurs européens. Depuis l'été 1992, les cinq principaux exploitants européens (*BT*, *Deutsche Bundes Telekom*, *Telefonica* (Espagne), *Telecom Italia* et France Télécom) s'étaient réunis régulièrement et avaient fini par s'accorder sur une position commune. Dans le cadre de la consultation européenne, une table ronde réunissant les présidents de ces opérateurs fut organisée le 12 janvier 1993. À cette occasion, ils formulèrent leur souhait quant à la stratégie européenne de déréglementation : une ouverture totale de la concurrence sur les services. En échange de cette avancée, ils réclamèrent que la date de mise en concurrence

1 Olivier VOIRIN, « La déréglementation des télécommunications, perspectives de la Commission européenne », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 15

2 *Ibid*, p.15

Le Monde 25.09.1992, Caroline Monnot, « Sir Brittan et les télécoms »

du service téléphonique fût fixée au 1er janvier 1998 ¹.

La Commission européenne, prise de court par ce positionnement inattendu des opérateurs historiques ne put que l'accepter. Le 15 avril 1993, Karel von Miert, le Commissaire européen à la concurrence, annonça que Bruxelles souhaitait la mise en place d'une concurrence totale pour les services téléphoniques dès 1998². Cette déclaration fut officialisée dans une communication de la Commission publiée le 22 avril où elle précisa que les États les moins en avance sur le processus de libéralisation pourraient obtenir un délai.³ Le communiqué du 22 avril fut ensuite entériné par le Conseil des ministres du 16 juin 1993⁴.

La communication du 22 avril ne fit pas que fixer la date de libéralisation totale du marché des services, elle précisa aussi qu'un second livre vert devait être rédigé afin de préparer la libéralisation de l'exploitation des infrastructures.

B- L'extension de la libéralisation aux infrastructures

L'idée d'une possible extension du processus de libéralisation aux infrastructures de télécommunications fut officialisée par la Commission dans sa communication du 22 avril 1993 et politiquement approuvée par le Conseil européen du 13 juin de la même année⁵. Jusqu'alors la Commission européenne ne s'était intéressée qu'aux services, car lors du lancement de la politique européenne de déréglementation des télécommunications en 1987, les institutions communautaires jugèrent qu'instaurer une concurrence sur les infrastructures aurait déstabilisé les opérateurs historiques⁶. Deux rapports publiés en 1994 servirent de base à la politique de libéralisation des infrastructures : un rapport sur le concept de « société de l'information » et ses conséquences sur le modèle d'organisation des télécommunications en Europe et un second livre vert.

En décembre 1993, le Conseil des ministres européens créa un comité de réflexion

1 O. VOIRIN, *op. cit.*, 2008, p. 15

2 *Le Monde* 17.04.1993, Caroline Monnot, « Bruxelles souhaite une concurrence totale dans le téléphone dès 1998 »

3 O. VOIRIN, *op. cit.*, 2008, p.16

4 Résolution 93/C213/01 du Conseil du 22 juillet 1993 sur le réexamen de la situation du secteur des télécommunications et de la nécessité de nouveaux développements de ce marché

5 *Ibid*

6 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 270-271

qui fut chargé de lui remettre un rapport sur la « société de l'information ». La présidence de ce groupe de travail revint à Martin Bangemann, le Commissaire allemand en charge des affaires industrielles et des télécommunications.

M. Bangemann qui fut ministre de l'Économie en RFA dans le gouvernement d'Helmut Kohl rejoignit la Commission européenne en 1989. Avant son arrivée à la Commission il dirigea le FDP, le parti libéral allemand¹. En 1991, il publia un essai, *Meeting the global challenge* dans lequel il « révéla un souci permanent de transcrire, dans l'action, le modèle libéral allemand selon le credo suivant : le pragmatisme plutôt que le dogme. »².

Le groupe de travail qu'il assembla autour de lui pour préparer son rapport était composé de dix-sept industriels européens dont Pierre Lescure, le patron de la chaîne Canal+ et Jean-Marie Descarpentries, le PDG de Bull. Le Vicomte E. Davignon y siégea aussi. Le rapport fut publié le 26 mai 1994.³

Le résumé des recommandations du rapport était explicite : « *ce rapport recommande avec insistance à l'Union Européenne de placer sa confiance dans les mécanismes du marché qui sauront nous amener dans l'ère de l'information. Cela implique que des actions doivent être entreprises au niveau européen, ainsi que par les États membres, pour mettre à bas les positions biens établies qui placent l'Europe dans une situation désavantageuse en terme de compétitivité :*

- *cela signifie qu'il faut encourager une « mentalité entrepreneuriale » pour permettre l'émergence de nouveaux secteurs économiques dynamiques ;*
- *cela signifie qu'il faut développer une approche de régulation commune pour obtenir un marché européen des services d'information qui soit compétitif ;*
- *cela signifie qu'il NE FAUT PAS [souligné dans le texte] davantage de financement publics, d'assistance financière, de subventions, de dirigisme et de protectionnisme ».*⁴

1 I. du ROY, *op. cit.*, 2009, p. 58

2 P. RIVAUD, *op. cit.*, 2001, p. 3

3 *Le Monde* 02.06.1994, Philippe Lemaître, « La déréglementation des télécommunications faciliterait l'accès « aux autoroutes de l'information »
High-Level Group on the Information Society, *recommendations to the European Council : Europe and the global information society*, 26 mai 1994, 32 p.

4 *Ibid*, p. 3

Le texte du rapport étant originellement en anglais, la citation présentée plus haut est une traduction. Par souci de rigueur, le texte original est reproduit ci-dessous :

« *This Report urges the European Union to put its faith in market mechanisms as the motive power to carry us into the Information Age. This means that actions must be taken at the European level and by Member States to strike down entrenched positions which put Europe at a competitive*

Le rapport dénonçait les monopoles comme étant une entrave au bon développement du marché des télécommunications, il recommandait que la libéralisation des infrastructures ne se fassent pas progressivement mais le plus rapidement possible, à tout le moins avant 1998¹. D'une réflexion sur la place des technologies de l'information dans la société, le « comité Bangemann » fit de son rapport un plaidoyer en faveur de la déréglementation comme nécessaire pour entrer dans l'ère d'une « société de l'information. »

En octobre 1994, un second *livre vert*², portant cette fois sur la libéralisation des infrastructures, fut publié par la Commission. Dans ce document de 44 pages, le *rapport Bangemann* était cité dix fois. Les infrastructures de télécommunications y étaient décrites comme un élément central d'une politique européenne de télécommunications : « *les infrastructures de télécommunications formeront la base fondamentale sur laquelle reposeront la société et l'économie européenne au cours des décennies à venir*³ ». Reprenant les arguments développés dans le *rapport Bangemann*, les services de la Commission écrivirent : « *le Plan d'Action de la Commission identifi[a] la libéralisation des infrastructures comme une des initiatives principales à prendre afin d'ouvrir la voie au développement du réseau et des applications desquels dépend[ait] la société de l'information* ». Ce fut le concept de « société de l'information » qui était appelé comme justifiant une extension de la concurrence aux infrastructures.

Sur la base des conclusions du second *livre vert*, le Conseil des ministres du 17 novembre 1994 décida que la libéralisation des infrastructures aurait lieu à la même date que celle prévue pour les services téléphoniques, soit au premier janvier 1998⁴. Par contre, les ministres furent incapables de trouver un accord sur la question d'une libéralisation anticipée des structures alternatives⁵.

Les structures alternatives désignent les structures capables de prendre en charge

disadvantage :

- *it means fostering an entrepreneurial mentality to enable the emergence of new dynamic sectors of the economy*
- *it means developing a common regulatory approach to bring forth a competitive Europe-wide, market for information services*
- *it does NOT mean more public money, financial assistance, subsidies, dirigisme, or protectionism. »*

1 *Ibid*

2 Commission des Communautés européennes, *livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble*

3 *Ibid*, p. 3

4 O. VOIRIN, *op. cit.*, 2008, p. 16

5 *Le Monde* 19.11.1994, Philippe Lemaître, « La Commission européenne veut accélérer la déréglementation des télécommunications »

des télécommunications mais qui ne sont pas les réseaux des opérateurs historiques (réseaux principaux). Les progrès technologique permettaient désormais le transport de la voix par les réseaux câblés, c'est à dire sur des infrastructures qui n'appartenaient pas forcément aux opérateurs de télécommunications historiques mais que leurs propriétaires ne pouvaient pas utiliser pour fournir des services de téléphonie puisque le monopole sur les infrastructure n'avait pas encore été aboli.

En l'absence d'un accord politique en Conseil des ministres, la Commission prit en charge cette libéralisation anticipée. Le 21 décembre 1994, elle annonça son intention de voir le monopole sur les infrastructures de télécommunications disparaître en permettant que des réseaux alternatifs viennent concurrencer les réseaux détenus par les opérateurs historiques dès le 1er janvier 1996¹.

En ce qui concerne les motivations de la Commission, elles furent explicitées par Karel von Miert, Commissaire européen à la concurrence, dans une interview au journal *Le Monde* deux jours avant l'annonce de la décision. Il y déclara que « *tant qu'il n'y avait pas de marché intérieur européen, nous pouvions fermer les yeux sur les monopoles. Depuis qu'il existe un grand marché et que les progrès technologiques effacent les frontières dans les télécommunications comme dans d'autres domaines, le monopole est dépassé. Cela n'a rien à voir avec Margaret Thatcher. Les citoyens et les consommateurs constatent qu'il n'y a pas de concordance obligatoire entre service public et monopole. Ils se sont rendus compte que ce n'est pas parce qu'il est géré par une entreprise publique qu'un service est correctement assuré. C'est là où il y a concurrence qu'il existe le plus grand nombre d'abonnés au téléphone.* »²

Avant même que la Commission n'ait arrêté sa décision, des câblo-opérateurs européens, dont l'ANGA une société allemande, la CTA britannique et la CGU, une filiale de la Compagnie Générale des Eaux, se regroupèrent au sein d'une association, l'ACPE (Association des Câblo-opérateurs Privés Européens) dont l'accès ne fut autorisé qu'aux entreprises privées. Cet groupement d'industriels fit pression sur la Commission européenne pour obtenir une libéralisation anticipée sur les structures alternatives³.

L'annonce faite en décembre 1994 fut transcrite en acte le 18 octobre de l'année

-
- 1 *Le Monde* 22.12.1994, Philippe Lemaître, « La Commission européenne souhaite libéraliser l'accès au câble des janvier 1996 »
 - 2 *Le Monde* 20.12.1994, Karel von Miert, « Un entretien avec le Commissaire européen à la concurrence »
 - 3 *Le Monde* 14.10.1994, Guy Duteil, « Les câblo-opérateurs privés font pression sur Bruxelles pour avoir accès au marché du téléphone avant 1996 »

suivante avec l'adoption d'une directive¹ par la Commission qui approfondit la directive adoptée en 1990 instaurant la concurrence sur les services de télécommunications² et permit ainsi détenteurs de réseaux de télévision par câble d'offrir des services téléphoniques à partir du premier janvier 1996.

C- Le fondement idéologique de la politique de la concurrence européenne

Même si la politique de la concurrence européenne était basée sur des théories économiques³, il est crucial pour en comprendre tous les aspects de s'arrêter sur ses fondements intellectuels. François Denord, a présenté dans un article la généalogie intellectuelle de cette politique de la concurrence européenne et montré qu'elle avait pour origine une branche de la pensée néo-libérale, l'ordo-libéralisme allemand⁴. Notre propos n'étant pas de reproduire ici les recherches de F. Denord, on retiendra simplement la relation généalogique existante entre ordo-libéralisme et politique de la concurrence européenne.

Le néo-libéralisme est un courant de pensée né dans les années 1930 en réaction au keynésianisme et à la faillite du modèle libéral classique. Il se distingue de la théorie libérale classique en ce qu'il confie une place centrale à l'intervention étatique. L'État néo-libéral est « un régulateur de conflits, abstentionniste dans la sphère de la production et des échanges, mais prêt à sanctionner les écarts de conduite par le droit et la justice. Selon les adversaires politiques et les résistances administratives, le discours a pu varier. Le néo-libéralisme n'en renvoie pas moins à un projet cohérent : créer les conditions institutionnelles d'une société libérale ; restreindre le périmètre de l'action étatique sans revenir au laissez-faire ; ouvrir de nouveaux espaces au mécanisme concurrentiel ; défendre sans concession la libre entreprise. »⁵

1 Directive 95/51/CE de la Commission, du 18 octobre 1995, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés

2 Directive 90/388/CE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications.

3 Laurent BENZONI et Michel ROGY, *op. cit.*, 1993, p. 261-271

4 François DENORD, « Néo-libéralisme » et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950), in *Histoire, économie et société*, n°1, 2008, p. 24-33

On se reportera aussi à F. DENORD, *op. cit.*, 2007, p. 264-268

5 F. DENORD, *op. cit.*, 2008, p. 25-26

Le néo-libéralisme n'est pas une idéologie unique, il est parcouru de tensions, de courants différents. L'un de ceux-là nous intéresse plus particulièrement, l'ordo-libéralisme allemand. S'il partage les caractères de l'État néo-libéral cités plus haut, l'ordo-libéralisme allemand se veut pragmatique et social. Il préconise un État fort, au dessus des intérêts privés capables d'intervenir systématiquement contre les entraves au principe de concurrence sur les marchés au moyen d'outils économiques et juridiques mais qui a aussi à sa charge d'assurer une politique sociale. Selon cette doctrine les bienfaits de la concurrence devraient pouvoir bénéficier à tous et pas seulement à une caste privilégiée. Pour atteindre ces objectifs, l'ordo-libéralisme préconise la construction d'un cadre juridique de régulation des mécanismes du marché afin que les distorsions au principe de concurrence puissent être sanctionnées et que l'activité de la sphère économique bénéficie également à tous. Or, puisque la politique de la concurrence européenne qui fut mise en place dans le secteur des télécommunications à partir de 1987 fut précisément une mise en pratique des principes de la théorie néo-libérale allemande, une remarque sémantique s'impose ici.

Le terme de *déréglementation* qui a été utilisé jusqu'ici pour qualifier cette mise en œuvre par la Commission européenne du programme économique néo-libéral est impropre. Il s'agit en réalité d'une « reréglementation » selon le terme de Laurence Bancel-Charensol¹, voire une systématisation et un accroissement de la réglementation.

La comparaison de la situation juridique française de 1985, lorsque le monopole était intact, avec celle de 1991 après la réforme Quilès, ou celle de 1996 après le vote de la loi de réglementation des télécommunications est éclairante. En 1985, le monopole était fondé sur *un* article de loi, l'article L33 du monopole des PTT qui reprenait le texte de la loi de Louis-Phillipe de 1837 (cité p. 14). La loi du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications comptait 28 articles et était longue de neuf pages². Quant à la loi du 26 juillet 1996, elle totalisait 23 articles pour dix sept pages³ ! L'extension de la concurrence eut pour corollaire une complexification des systèmes juridiques encadrant l'activité économique.

L'ordo-libéralisme ne fut pas une force de destruction abolissant toutes les règles au nom de la concurrence, il opéra bien davantage comme une force de construction d'un

1 Laurence BANCEL-CHARENSOL, *op. cit.*, 1996, p. 2

2 Loi n°90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications

3 Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications

nouvel ordre économique. Néanmoins, cette reconstruction se traduisit en France par un affaiblissement du principe de service public et des entreprises publiques qui en avait la charge.

Les mouvements dans le secteur des télécommunications qui s'amorcèrent avec la décennie 1980 se poursuivirent dans les années 1990. Les opérateurs réagirent et la « libéralisation » déboucha sur la constitution d'un marché organisé sous forme oligopolistique à l'échelle internationale. Au niveau politique, les mutations technologiques furent anticipées et utilisées pour soutenir le programme d'action du néo-libéralisme. Le concept « d'autoroutes de l'information » forgé par Al Gore se diffusa et fut capté par la Commission européenne et le gouvernement français. Les États-Unis l'utilisèrent comme base pour une politique commerciale agressive. La Commission, conseillée par les industriels européens, poursuivit la libéralisation des services de télécommunications et l'étendit même aux infrastructures au nom de la nécessaire émergence d'une « société de l'information ».

Avant même que n'ait lieu la seconde révolution des télécommunications, à l'orée des années 2000, qui vit s'imposer définitivement la téléphonie mobile et l'internet, les forces œuvrant pour l'instauration d'un modèle économique inspiré de l'ordo-libéralisme allemand surent utiliser les mutations techniques pour appuyer leur action.

L'approfondissement de la « déréglementation » au niveau européen entraîna des mouvements en France. Tout comme le Parti socialiste répondit aux exigences de la Commission avec les deux lois de 1990, ce fut cette fois le RPR et l'UDF, revenus au pouvoir qui engagèrent une nouvelle réforme de France Télécom qui déboucha sur la privatisation de l'opérateur.

Chapitre 4 : La privatisation de France Télécom (1993-1996)

La poursuite de la libéralisation des télécommunications au niveau européen eut un effet ricochet en France. L'équilibre construit par la réforme Quilès fut mis à bas avec le retour de la droite au pouvoir. Après une nouvelle tentative infructueuse de G. Longuet, Alain Juppé et François Juppé réussirent à mener à bien la privatisation de France Télécom en 1996.

Cette privatisation ne fut pas menée sans résistances, au contraire. Pourtant, celles-ci, qu'elles fussent syndicales ou politiques, échouèrent. Le Parti socialiste s'appuya sur ce dossier pour relancer sa politique d'opposition malmenée par son absence durant les grèves de décembre 1995 et ses défaites électorales en 1993 et 1995, mais fut incapable de contrer le gouvernement. Du côté syndical, les divisions entre centrales et les évolutions internes de l'entreprise sapèrent les mobilisations.

I- Le changement de statut de France Télécom imposé

Parallèlement à l'approfondissement de la libéralisation du secteur des télécommunications entre 1991 et 1996, France Télécom fut privatisé.

Une remarque de vocabulaire s'impose ici. Il va être fait référence dans les paragraphes qui suivent à la *privatisation* de France Télécom. Or, la loi du 26 juillet 1996¹ ne privatisa pas France Télécom au sens strict du terme. En effet, la privatisation se définit comme l'action de « transférer à des actionnaires privés la propriété des participations majoritaires détenues par l'État dans le capital d'une entreprise »². Or la loi du 26 juillet modifia le statut juridique de France Télécom, la faisant devenir une société anonyme – de droit privé donc –, ouvrit son capital mais maintint la propriété de l'État sur la majorité de celui-ci.

¹ Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom

² Alain REY (dir.), *Dictionnaire culturel en langue française*, tome III, Le Robert, 2005, « privatiser », p. 2085

Le choix d'utiliser le terme de *privatisation* se justifie si l'on admet que le vote de la loi du 26 juillet fut la première étape d'un *processus* de privatisation qui s'acheva en 2004, date à laquelle la part des actions de France Télécom détenue par l'État passa sous les 50%. En effet, entre 1996 et 2004, la part de l'État dans le capital de l'opérateur ne fit que décroître progressivement. Il serait plus juste de parler, à propos du projet du gouvernement Juppé qui aboutit à la loi du 26 juillet, de *privatisation partielle* ou de *première étape du processus privatisation*. Néanmoins, par simplicité, c'est le terme de *privatisation* qui sera employé dans ce chapitre, même s'il n'est pas tout à fait exact.

L'équilibre créé par la réforme Quilès qui se voulait durable fut doublement remis en cause en quelques années. La loi organisant le secteur des télécommunications fut révisée (cf. *supra*) et la loi dotant France Télécom du statut d'entreprise publique aussi. Dès 1993, suite aux élections législatives et à la défaite de la gauche, G. Longuet repris le portefeuille des télécommunications et proposa une réforme du statut de France Télécom. Cette tentative qui se solda par un échec fut ultérieurement menée à bien par le gouvernement d'Alain Juppé et son ministre des Télécommunications, François Fillon. La réforme engagée au printemps 1996 suscita des résistances, syndicales et politiques, qui se trouvèrent néanmoins incapables de mettre en échec la première étape du processus de privatisation de France Télécom.

A- L'échec du second « projet Longuet » (1993)

1- Le thème de la privatisation de France Télécom dans la campagne des élections législatives de 1993

À l'occasion de la campagne pour les élections législatives de mars 1993, la question des privatisations occupa une large part du débat public. En effet, la plate-forme de campagne commune au RPR et à l'UDF faisait de celles-ci une priorité centrale de politique économique en cas d'alternance¹. Dans ce contexte la question des grands monopoles publics (électricité, télécommunications, rail) fut aussi évoquée par l'opposition de droite². Or parmi ces entreprises publiques détentrices d'un monopole (EDF-GDF, la SNCF, la Poste...), ce furent France Télécom et l'idée de sa possible privatisation qui

1 *Le Monde de l'économie* 02.03.1993, Pierre-Angel Gay et Caroline Monnot, « Les privatisations dépassionnées »

2 *Le Monde* 03.03.1993, Dominique Gallois et Caroline Monnot, « L'avenir des monopoles »

revinrent le plus systématiquement.

Ainsi, dans un article du journal *Le Monde*³, sur trois paragraphes dédiés à la question des entreprises publiques qui auraient pu être privatisées, pas moins de deux sont consacrés à France Télécom et sur la même page, un encadré traite du « précédent *British Telecom* »⁴. Le 19 mars, lorsque le même journal publia une double interview de Raymond Barre et Jean Peyrelevade (ancien directeur du cabinet de Pierre Mauroy) portant sur les grands enjeux politiques français, sur neuf questions posées, l'une était « faut-il privatiser France Télécom ? »⁵. E. Zuccarelli, leader du Parti radical de gauche et ministre en charge des Télécommunications, donna même une conférence de presse au début du mois de mars pour dénoncer les projets de la Commission européenne et de la droite française visant à privatiser France Télécom⁶. Avant même l'effervescence suscitée par les élections législatives, ce dernier avait déjà exprimé sa crainte de voir le thème d'une privatisation de France Télécom mis à l'ordre du jour.

Après la reprise du processus européen de déréglementation en octobre 1992, il signa une tribune dans le journal *Le Monde*, dans laquelle il dénonça la « *fièvre dérégulatrice* » qui touchait les télécommunications. Pour le ministre français celle-ci était alimentée par l'action de la Commission européenne et notamment celle de Sir Léon Brittan à propos duquel il écrivit : « *Sir Léon Brittan, le commissaire Européen chargé de la concurrence, vice-Président de la Commission des Communautés européennes, vient d'engager une nouvelle offensive contre les monopoles des opérateurs publics et proclame ouvertement sa volonté de libéraliser intégralement le secteur* ». En plus de cette critique du travail de la Commission, E. Zuccarelli pointait déjà la présence en France « *d'un débat plus feutré, mais [pour lequel] certaines prises de positions récentes montrent que celui-ci va se développer* ». Ainsi, d'après lui, « *l'opposition soutient un gigantesque programme de privatisation et M. Jacques Godfrain, député RPR, a d'ailleurs évoqué très clairement la privatisation de France Télécom* »⁵.

Il est important de noter qu'entre 1990 et le début de l'année 1993, soit entre la réforme Quilès et la période précédant les élections législatives, il n'y eut aucun

3 *Le Monde* 02.03.1993, P-A. Gay et C. Monnot, *op. cit.*

4 *Le Monde* 03.03.1993, Marc Roche, « Le précédent British Télécom »

5 *Le Monde* 19.03.1993, « Raymond Barre face à Jean Peyrelevade »

6 *Le Monde* 03.03.1993, Caroline Monnot, « M. Zuccarelli dénonce les projets de privatisation de la Poste et France Télécom »

5 *Le Monde* 20.11.1992, Émile Zuccarelli, « Service public : une nouvelle frontière »

mouvement notable concernant France Télécom ou le secteur des télécommunications en France. Après la période d'agitation qui démarra au milieu des années 1980 et s'arrêta avec la réforme Quilès et avant celle qui débuta à la fin de l'année 1992 et s'acheva en 1996, une fois le changement de statut de France Télécom voté, il se trouva une période relativement calme. Cette pause a au moins trois explications.

D'une part, le processus de déréglementation européen connut une pause aux même dates et ne reprit qu'en octobre 1992. Or, puisque la pression pour la libéralisation imposée par Bruxelles joua un rôle de moteur, d'aiguillon vis-à-vis de la situation française, son absence sur la période 1990-1992 explique partiellement le calme que connut France Télécom.

Par ailleurs, l'absence d'alternance politique en France, soit le maintien au pouvoir du Parti Socialiste et de ses alliés, fournit une seconde explication. En effet, pour la gauche, cette réforme était suffisante, la situation qui en résultait la satisfaisait. Ainsi E. Zuccarelli lorsqu'il prit ses fonctions de ministre des Télécommunications fit savoir qu'il était en faveur d'un maintien du monopole de France Télécom et qu'un approfondissement de la libéralisation du secteur ne pourrait être que nuisible¹.

Enfin, il faut prendre en compte la situation interne de France Télécom. En effet, la réforme Quilès se décomposa en deux volets : l'un externe composé des deux lois de juillet et décembre 1990 et l'autre interne, aussi appelé « volet social de la réforme », qui consista en une modification du statut d'emploi des agents de France Télécom. Cette réforme fut très lourde dans sa mise en place et très contestée au sein de l'entreprise. Il est donc probable que pour permettre le bon déroulement de ce volet interne de la réforme, le gouvernement français ne mena aucune action de grande envergure durant la période précédant les élections. Cette hypothèse est confirmée par une lettre datée du 15 mai

Encadré 2 : La réforme des classifications

La réforme Quilès ne se limita pas aux deux lois de 1990. Elle comportait aussi « un volet social ». L'un des éléments les plus significatifs de ce volet social fut la réforme des classifications qui dura de 1991 à 1994. Elle consista en une refonte complète des règles de gestions des agents fonctionnaires en instaurant une séparation entre le grade et la fonction. 110 fonctions furent identifiées réparties sur une grille hiérarchique à quatre niveaux. Les agents de France Télécom qui acceptèrent d'être reclassifiés –ils eurent la possibilité de garder un statut d'emploi public classique– se virent attachés à l'une de ces fonctions. Le système basé sur les fonctions qui fut adopté modifia l'ensemble des règles de gestion de la fonction publique (mobilité, mutation, salaires).²⁵² La réforme se déroula mal et fut perçue négativement par beaucoup d'agents qui vécurent ensuite négativement, les innovations managériales mises en place par la direction.²⁵³

¹ *Le Monde* 28.05.1992, « M. Émile Zuccarelli s'oppose à toute déréglementation excessive »

1992 adressée à E. Zuccarelli par Marcel Roulet, le président de France Télécom, dans laquelle celui-ci écrivit que, à cause du « *volet social de la réforme dont la mise en œuvre (...) va entrer maintenant dans une phase délicate en matière de climat social, avec le démarrage du processus de reclassification ; il conviendra de veiller à ce qu'aucune considération extérieure au dossier ne vienne troubler cette phase décisive pour le changement de l'entreprise et la réussite de la réforme.* »¹

2- « Le projet Longuet 2 »

Le choix d'Édouard Balladur de nommer G. Longuet au Ministère des Télécommunications était un symbole fort. Rapidement, le nouveau ministre prépara un projet de réforme similaire à celui qu'il avait porté en 1987 : la transformation du statut de France Télécom en entreprise de droit privé. Ce projet naquit au moins dès le mois de mai 1993. En effet, après une rencontre entre G. Longuet et son homologue allemand pour discuter du projet d'alliance entre France Télécom et *Deutsche Bundes Telekom*, un communiqué fut publié par le Ministère allemand des Télécommunications dans lequel il était indiqué que les deux hommes avaient évoqué lors de leur rencontre les projets de privatisation des deux exploitants⁴.

Pour préparer cette réforme, G. Longuet confia à Marc Dandelot, un haut fonctionnaire, la charge de lui rédiger un rapport sur l'évolution du secteur des télécommunications. Le rapport fut remis au ministre à la mi-juillet 1993. Le rapport mit en avant la nécessité d'un changement rapide du statut de France Télécom de celui d'entreprise publique à celui de société anonyme. M. Dandelot allait même plus loin et recommanda qu'une partie du futur capital de l'opérateur privé fût coté en bourse. Selon le rapporteur cette évolution était nécessaire pour la santé économique de l'opérateur qui devait pouvoir lutter à armes égales avec ses concurrents étrangers de droit privé et être doté d'un capital afin de pouvoir sceller ses alliances par des prises de participation

1 IHS-CGT, FAPT, G6-documentation télécoms, boîte FT notes 1991-1992, notes direction générale, lettre du 15.05.1992 de Marcel Roulet à Émile Zuccarelli

2 IHS-CGT, FAPT, G5-documentation télécoms, boîte FT rapports et enquêtes, *guide d'information – lancement de la reclassification des agents*, décembre 1993

3 Emmanuelle REYNAUD et Norbert ALTER, « Le système social de France Telecom et ses acteurs à l'épreuve des réformes », *Lettre du CEE*, n° 42, avril 1996, 10 p.

4 *Le Monde*, 02.05.1993, Caroline Monnot, « Le débat sur l'avenir de France Télécom : vers une filialisation du radiotéléphone »

croisées.¹

Après la publication du rapport Dandelot et une rencontre entre G. Longuet et les syndicats qui se déclarèrent hostiles à la réforme, le projet fut officialisé par un communiqué du Conseil des ministres le 4 août 1993 qui indiquait que la réforme était rendue nécessaire par la décision prise en juin par le Conseil des ministres des Communautés européennes de généraliser la concurrence sur les services de télécommunications en 1998 et l'internationalisation du secteur².

Le projet prévoyait la transformation de France Télécom en une société anonyme à laquelle serait confiée une mission de service public et le maintien du statut de fonctionnaire pour les personnels. Le capital de la nouvelle entreprise aurait été partiellement ouvert, afin de permettre son acquisition par des acteurs autres que l'État français. D'après le communiqué publié début août, il était prévu l'organisation d'une consultation publique portant sur les adaptations possibles de la réglementation du secteur *« pour mieux assurer le dynamisme et le caractère loyal de la concurrence sur le marché français »*³.

Comme nous venons de le voir ce fut la conjonction de trois facteurs qui firent de la période 1990-1992 une période « froide » en terme d'évolution dans le secteur des télécommunications français. Le basculement dans une période « chaude » s'opéra avec le retournement de deux de ces facteurs au tournant des années 1992 et 1993 : la reprise du processus européen avec la « *review* » (octobre 1992) et le retour de la droite au pouvoir en France (mars 1993). Le troisième facteur, l'attitude de la direction de France Télécom, s'inversa quant à lui en juin 1993.

Charles Rozmaryn, qui était directeur général de France Télécom à l'époque, c'est à dire le numéro deux du groupe, explique cette date de la manière suivante : *« FT⁴ se donnait trois axes business et un axe politique. Au plan business : participer aux privatisations des opérateurs fixes, prendre des licences d'opérateur mobile et construire via une joint-venture⁵ une offre européenne puis mondiale pour les services aux*

1 *Le Monde* 22.07.1993, Caroline Monnot, « Le rapport Dandelot envisage l'introduction en Bourse de France Télécom »

2 *Le Monde* 06.08.1993, « Le communiqué du Conseil des ministres du 4 août »

3 *Ibid*

4 Le sigle FT désigne France Télécom.

5 Une *joint venture* ou co-entreprise est une entreprise dont le capital est détenu par deux autres entreprises.

entreprises, en alliance ou en partenariat avec DT¹ et un opérateur américain – MCI. (...). Mais au moment où FT et DT pensent avoir finalisé l'accord avec MCI, BT annonce qu'il prend 20% dans le capital de MCI. Nous sommes en juin 1993. Au même moment la Commission européenne annonce qu'elle propose que la concurrence soit totale sur les télécoms au 1er janvier 1998. Nous comprenons que la situation a changé : les partenariats via des joint-venture ne suffisent plus, il faut pouvoir consolider les alliances par des participations au capital, et donc avoir un capital. La campagne pour le deuxième changement de statut de FT est lancée.»²

Ce fut l'accord entre le britannique BT et l'américain MCI conclu par une prise de participation croisée³ qui fit basculer la position de la direction de France Télécom en faveur d'un passage du statut d'entreprise publique à celui d'entreprise privée –donc dotée de capitaux donc capable de nouer des alliances via ce mécanisme de participation croisée. L'un des éléments de la « campagne » que C. Rozmaryn évoque fut une interview accordée par M. Roulet au journal *Le Monde* le 5 juillet 1993. À cette occasion le dirigeant de l'opérateur donna sa position quant au changement de statut de son entreprise : il revenait au gouvernement d'en décider, mais ce que lui souhaitait c'était que France Télécom fût doté d'un capital qui serait accessible à ses partenaires internationaux⁴.

Ainsi à partir de juin 1993, tous les éléments pour l'accomplissement d'une réforme étaient *a priori* réunis.

3- Oppositions et échec du projet de privatisation

P. Quilès signa une tribune dans *Le Monde* daté du 4 novembre 1993 où il dénonça le projet de G. Longuet. Selon lui, un nouveau changement de statut n'était pas nécessaire, la situation juridique de France Télécom issue de sa réforme était pertinente, ainsi « la réforme des PTT de 1990 et la loi de réglementation des télécommunications form[ai]ent un ensemble équilibré, qui combin[ait] le dynamisme entrepreneurial et le développement

1 Le sigle DT désigne *Deutsche Bundes Telekom*.

2 Charles ROZMARYN, « La stratégie des opérateurs historiques au début de la déréglementation », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 46

3 Une prise de participation croisée signifie que deux entreprises qui souhaitent nouer une alliance prennent chacune possession du capital de l'autre. Elles deviennent directement solidaires et interdépendantes l'une de l'autre. Ce mécanisme d'alliance est donc plus « fort » que le partenariat via une joint-venture.

4 *Le Monde* 06.07.1993, Marcel Roulet et Caroline Monnot, « Un entretien avec le président de France Télécom »

du service public. » écrivit-il. Partant de là, « *c'est donc bien un choix politique -et idéologique- que le gouvernement a fait en soutenant à Bruxelles la décision d'ouvrir à la concurrence le service du téléphone, et il est hypocrite de se réfugier aujourd'hui derrière l'Europe pour expliquer la nécessité d'un nouveau statut pour France Télécom.* ». L'ancien ministre appela enfin le gouvernement à organiser un débat public car selon lui, « *si l'on inform[ait] nos concitoyens que partout où l'on [avait] privatisé, des dizaines de milliers d'emplois [furent] supprimés (...) peut être se poser[aient] ils des questions pertinentes sur la nécessité des privatisations. Si l'on propos[ait] aux français d'introduire France Télécom en bourse sans doute certains d'entre eux espérer[aient] ils y trouver leur compte. Mais peut-être aussi beaucoup s'inquiéter[aient] que la politique d'un grand service public soit soumise, même partiellement, aux impératifs et aux aléas de la corbeille.* ». Le député socialiste du Tarn considérait donc la réforme proposée comme inutile, idéologiquement motivée et même dangereuse¹.

En réaction au projet de loi présenté en Conseil des ministres le 29 septembre, l'ensemble des syndicats appelèrent les agents de France Télécom à une journée de grève le 12 octobre 1993. Dans le cadre de négociations salariales dans la fonction publique, le 12 octobre fut l'occasion pour les syndicats des grandes entreprises publiques de faire pression sur le gouvernement, la grève toucha donc aussi la Poste, la SNCF, la RATP et EDF-GDF².

Mais rapidement un second obstacle se dressa contre le projet de loi. La réforme prévoyait à la fois la transformation du statut de France Télécom en entreprise privée tout en maintenant le statut de fonctionnaire des employés. Le Conseil d'État fut saisi par le Ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du commerce extérieur pour savoir si le montage juridique était viable. Après une réunion en assemblée plénière le 18 novembre, le Conseil d'État rendit un avis favorable. Les 152 000 agents de France Télécom allaient pouvoir garder leur statut de fonctionnaire tout en étant employés par une personne morale de droit privé. Par contre, plusieurs restrictions furent imposées par le Conseil d'État : les agents fonctionnaires devraient exercer des missions de service public, il fallait donc qu'elles fussent définies dans le projet de loi ; le capital de la future entreprise allait devoir rester détenu en majorité par l'État³. Cet obstacle juridique effacé,

1 *Le Monde*, 04.11.1993, Paul Quilès, « Télécommunications : Attention dérangement ! »

2 *Le Monde* 12.10.1993, Valérie Devillechabrolle et Jean-Michel Normand, « Le réveil revendicatif du secteur public »

3 *Le Monde* 20.11.1993, Valérie Devillechabrolle, « Après l'avis favorable du Conseil d'État, il n'y a plus d'obstacle juridique à la réforme de France Télécom »

une semaine de négociations entre G. Longuet et les syndicats s'ouvrit le 22 novembre.

Les négociations s'achevèrent le 25 novembre et le ministre annonça un report de la réforme après l'élection présidentielle de 1995. Cette décision peut s'expliquer de plusieurs manières. G. Longuet, ministre de l'Industrie, devait gérer en parallèle de cette réforme plusieurs dossiers sensibles notamment la fusion de Renault avec le suédois Volvo et plusieurs grandes grèves (Jeumont Schneider, Alsthom...). De plus, Édouard Balladur, le Premier ministre, aurait demandé à G. Longuet de ne pas tenter un passage en force de peur de voir la grève à France Télécom s'enliser et gagner la Poste¹. Par ailleurs, France Télécom jouissait d'une très bonne image auprès de l'opinion publique. Un sondage publié en avril 1993 le dotait d'un taux de satisfaction de 91% et montrait que seul 24% des personnes interrogées pensaient que l'entreprise serait mieux gérée en cas de privatisation². Enfin le ministre des Télécommunications ne réussit pas à obtenir de soutien interne, syndical notamment, autre que celui de la direction.

B- La fin d'une entreprise publique (1996)

1- Deux visions de la réforme : François Fillon contre Alain Juppé (été 1995)

Après l'élection présidentielle de mai 1995, J. Chirac accéda à la présidence de la République et nomma Alain Juppé Premier ministre. Le portefeuille des technologies de l'information et de la poste fut confié à François Fillon.

Immédiatement après les élections, la direction de France Télécom par la voix de son président, M. Roulet, fit savoir qu'elle souhaitait que le nouveau gouvernement engagea au plus vite la privatisation partielle³. Pourtant dans un entretien publié dans le journal *Ouest France* publié le 1er juin 1995, le nouveau ministre indiqua que le dossier ne présentait pas un caractère urgent selon lui et qu'il n'était pas question que la réforme aboutisse à une privatisation-entendue au sens où l'État serait détenteur de moins de 50% du capital de l'entreprise-⁴.

1 *Le Monde* 26.11.1993, Caroline Monnot et Valérie Devillechabrolle, « Face à l'opposition des salariés M. Longuet repousse à plus tard la réforme de France Télécom »

2 Sondage BVA 15-20 avril 1993, *L'expansion* 03.06.1993, cité in E. BRENNAC, *op. cit.*, 1994, p. 311

3 *Le Monde* 12.05.1995, Caroline Monnot, « France Télécom souhaite accélérer la privatisation »

4 *Le Monde* 03.06.1995, Caroline Monnot, « M. Fillon peaufine sa stratégie sur le dossier France

F. Fillon prônait une stratégie de changement progressif. Le changement de statut de France Télécom n'était pas la seule réforme à mener, il fallait revoir le cadre régissant le secteur des télécommunications et prendre le temps d'encourager une évolution interne pour éviter une opposition frontale avec les employés de l'entreprise. En effet, les résultats aux élections syndicales (cf. tableaux 4 et 5 p. 103-104) indiquaient clairement que les salariés étaient opposés au changement de statut¹.

Or des désaccords existaient au sein de la nouvelle majorité au pouvoir sur cette question. Le ministre de l'Économie, A. Madelin, d'obédience très libérale, était en faveur d'une transformation rapide du statut de l'opérateur, de même que le Premier ministre. Ces divergences éclatèrent durant l'été 1995.

Le 10 juillet 1995, F. Fillon conjointement avec J. Chirac et A. Juppé décida de remercier M. Roulet et de nommer un nouveau Président pour France Télécom. Cette décision était une victoire pour F. Fillon. En effet, M. Roulet était en faveur d'un changement rapide². Le 12 juillet, dans un communiqué, le Ministère des Technologies de l'information et de la Poste indiqua que le changement de statut était « nécessaire » au vu du caractère « inéluctable » de l'échéance de 1998. Le communiqué ne fixait par contre aucune date pour la réforme, signifiant simplement qu'elle interviendrait une fois qu'elle aurait été suffisamment préparée en interne. Par contre il était indiqué que dès septembre, F. Fillon présenterait un document d'orientation qui servirait de base pour une consultation publique visant à préparer le projet de loi sur l'organisation du secteur. Le projet de loi quant à lui serait officialisé au plus tard au printemps 1996³.

À la fin de l'été, alors qu'*a priori* F. Fillon avait réussi à imposer ses vues, le dossier fut repris en main par A. Juppé. Alors que le ministre des Télécommunications avait choisi Noël Forgeard (le président des activités espace et défense de Matra) pour remplacer M. Roulet, A. Juppé imposa François Henrot au poste⁴. Il est possible que l'arrivée de Jean Arthuis en remplacement d' A. Madelin au Ministère des Finances ait pu influencer cette décision. En effet, J. Arthuis s'était précédemment prononcé pour un rapide changement de statut de France Télécom dans un rapport publié lorsqu'il siégeait à la Commission des

Télécom »

1 *Le Monde* 12.07.1995, « Le gouvernement renonce au changement de statut de France Télécom »

2 *Ibid*

3 *Le Monde* 14.07.1995, « Le gouvernement décide de geler le dossier France Télécom jusqu'en décembre »

4 *Le Monde* 29.08.1995, « La réforme de France Télécom, un dossier de la « méthode Juppé »

finances du Sénat¹ et du côté de la rue de Bercy la privatisation de l'opérateur et les milliards qui en seraient ressortis étaient perçus comme un outil possible pour combler le déficit public. F. Henrot prit ses fonctions de président début septembre en annonçant qu'il allait préparer le terrain pour le changement de statut, pendant que le gouvernement travaillerait sur la loi de réglementation².

Cependant quelques jours après sa prise de fonction, un communiqué du Ministère des Télécommunications annonça le soir du 8 septembre que F. Henrot avait décidé de quitter son nouveau poste, pour des raisons personnelles. Celui-ci avait posé comme condition pour accepter le poste que le gouvernement prenne des engagements clairs sur le calendrier du changement de statut. Or, lorsque F. Fillon reçut les syndicats début septembre il donna des informations contradictoires à ses différents interlocuteurs. À la CFE-CGC le ministre déclara que le changement de statut était prévu pour la fin de l'année 1996, à FO et SUD il expliqua que l'échéance de 1998 n'était pas une date butoir pour la réforme qui eut donc pu avoir lieu après. Par ailleurs, il expliqua à tous ses interlocuteurs que le changement de statut serait déconnecté de la loi de réglementation des télécommunications, qui serait soumise au parlement au printemps prochain. Or Matignon donna une version opposée aux syndicats, leur indiquant que les deux lois seraient présentées simultanément, rapporta le journal *Le Monde*.³ Ce fut ce flou qui motiva probablement la décision de F. Henrot.

Pour remplacer ce dernier, Michel Bon, un proche d' A. Juppé fut choisi. M. Bon était un énarque, diplômé d'une école de commerce, l'Éssec, qui passa seulement quatre ans dans l'administration au début de sa carrière. Il travailla près de dix ans dans le secteur bancaire entre 1975 et 1985. À cette date il rejoignit le groupe Carrefour dont il sera directeur général puis président. En 1993, il fut nommé à la tête de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)⁴. À ce poste qu'il occupa jusqu'à prendre la direction de France Télécom, il tenta d'imposer un mode de direction semblable à celui d'une entreprise, déclarant par exemple, à l'occasion de sa prise de fonction que « *les employeurs sont nos clients et c'est*

1 *Le Monde* 03.08.1995, Philippe Lemaître et Caroline Monnot, « la radicalisation des missionnaires du service public »

2 *Le Monde* 01.09.1995, Caroline Monnot, « François Henrot succède à Marcel Roulet à la tête de France Télécom »

3 *Le Monde* 10.09.1995, Caroline Monnot, « François Henrot quitte France Télécom après huit jours de présidence virtuelle »

4 Erik Haehnsen (dir.), *France Télécom une entreprise de l'an 2000*, Lec. Édition & Hatier, 1997, p. 43

Le Monde 10.09.1995, Gilles Bridier, « Michel Bon, le perturbateur »

*le client qui définit ce dont il a besoin, pas le vendeur »*¹. Les syndicats de l'ANPE réagirent vivement à l'annonce de son départ ainsi que le rapporta un article du journal *Le Monde* : « à l'ANPE, la CFDT a accueilli « avec soulagement » le départ de Michel Bon et adresse « toutes ses condoléances à France Telecom ». « En l'espace de deux ans Michel Bon a opéré un raid à l'ANPE en saccageant le service public », a-t-elle indiqué, en estimant que Michel Bon est un « liquidateur en chef ». Pour la CGT-ANPE, le départ de Michel Bon « ne changera rien à l'ANPE, mais fera plaisir au personnel ». »²

La nomination de M. Bon signifia la reprise en main du dossier par le Premier ministre. Les réticences de F. Fillon furent écartées et une fois qu'il eut engagé la réforme du secteur des télécommunications (cf. *supra*), le changement de statut de France Télécom réapparut sur l'agenda politique au printemps 1996.

2- La réforme (printemps 1996)

a- La mise en place (mars-juin 1996)

La réforme démarra en mars 1996 avec une lettre d'Alain Juppé adressée à M. Bon. Celle-ci indiquait que *"Conformément aux engagements européens de la France, le Gouvernement a décidé la réforme du secteur des télécommunications pour l'adapter aux évolutions technologiques, économiques et juridiques. (...) Cette échéance [l'ouverture totale à la concurrence en 1998] constitue un défi pour France Télécom et suppose une évolution de l'entreprise lui permettant d'affronter la compétition avec les mêmes armes que ses concurrents. Cette évolution est garantie pour l'entreprise et pour son personnel par les engagements solennels de l'État que je confirme en son nom :*

1°) la loi de réglementation garantira France Télécom comme étant l'opérateur public chargé d'assurer un service public national des télécommunications de qualité pour tous ;

2°) France Télécom restera une entreprise publique, sous forme de société majoritairement détenue par l'État ;

3°) les agents de France Télécom qui sont fonctionnaires conserveront leur statut de fonctionnaires d'État et les garanties associées (...).

Je vous demande dans le cadre ainsi fixé de proposer au Gouvernement les décisions

1 Cité in *ibid*

2 *Le Monde* 10.09.1995, « Des syndicats inquiets à France Télécom, réjouis à l'ANPE »

nécessaires à cette évolution. Vous le ferez en associant le personnel et ses représentants à ces propositions (...)".²

Selon le Premier ministre, la réforme était une nécessité imposée par l'environnement extérieur à France Télécom, notamment le développement de la concurrence. Le changement de statut – le terme « privatisation » n'était pas employé – devait maintenir France Télécom dans une position ambiguë entre le droit privé (statut de société anonyme) et le droit public (maintien du statut de fonctionnaire et capitaux majoritairement publics). Enfin, le Premier ministre demandait au président de l'opérateur de préparer la réforme en interne en engageant des négociations avec les syndicats. Alors que la lettre ne donnait aucune indication sur le calendrier de la réforme, un conseiller du Premier ministre indiqua le 19 mars au journal *Le Monde* que "*le changement de statut [était] pour cette année*".¹

Quelques jours plus tard, dans une lettre datée du 20 mars adressée à l'ensemble des salariés de France Télécom, Michel Bon expliqua à ses employés le contenu de la lettre d'A. Juppé et indiqua qu'il avait d'ores et déjà invité les syndicats à venir négocier avec lui². Deux jours plus tôt, une visioconférence avait été organisée par la direction de l'entreprise lors de laquelle M. Bon avait présenté les enjeux de la réforme. Du côté des syndicats, lors du conseil d'administration du 20 mars, les élus de la CGT, de la CFDT, de SUD et de FO lurent une déclaration commune d'opposition au projet³.

Le 31 mai, le gouvernement adopta en Conseil des ministres le projet de loi sur le changement de statut de France Télécom qui avait été officialisé le 6 du même mois. France Télécom deviendrait une société anonyme dont l'État détiendrait directement plus de la moitié du capital et dont le président serait nommé par le gouvernement. France Télécom aurait le droit de recruter des fonctionnaires jusqu'au premier janvier 2002, mais elle pourrait embaucher autant de personnel de droit privé qu'elle le souhaiterait dès 1997. En plus, le projet de loi invitait M. Bon à négocier avant la fin de l'année 1996 un accord social sur l'emploi qui aurait fixé les conditions des recrutements des fonctionnaires et mis en place un mécanisme de départ anticipé à la retraite. Par ailleurs, le projet de loi maintenait le statut de fonctionnaire pour les agents en bénéficiant tout en les rattachant

2 Archives privées de Bernard Lemeur, lettre de A. Juppé à M. Bon, 15 mars 1996

1 *Le Monde* 21.03.1996, Philippe le Cœur, "Le gouvernement veut changer le statut de France Télécom dès cette année"

2 Archives privées de Martine Denis, lettre de M. Bon aux salariés de France Télécom, 20 mars 1996

3 *Le Monde* 21.03.1996, *op. cit.*

directement à l'entreprise et à l'autorité de son président. Enfin, 10% du capital de l'entreprise serait réservé aux employés. Sur la question des retraites des agents fonctionnaires, qui auraient normalement du être payées par l'État, le projet de loi prévoyait un système mixte. France Télécom devrait payer une cotisation patronale qui compenserait le coût des retraites des agents qui quitteront leur emploi après le changement de statut. Et pour compenser la charge des pensions des anciens agents que l'État continuera de prendre à sa charge, France Télécom aurait à payer une soulte, c'est à dire une charge exceptionnelle et unique¹.

Le statut hybride prévu par le projet de loi était une manœuvre politique visant à le rendre acceptable pour les agents. Le gouvernement savait que la question du statut de fonctionnaire était très sensible et pouvait à elle seule mettre en échec la réforme. En instaurant une période transitoire jusqu'en 2002 durant laquelle le recrutement de fonctionnaires serait toujours possible et en maintenant le statut de fonctionnaire pour les employés de l'entreprise, l'un des principaux leviers de mobilisation des syndicats était brisé. La décision d'inscrire dans le texte de la loi l'impossibilité pour le gouvernement de vendre plus de 50% du capital de l'opérateur relevait de la même logique. Il lui offrait la possibilité de réfuter le terme de privatisation sans pour autant rendre impossible celle-ci, un nouveau texte de loi pouvant revenir sur le premier -ce qui fut fait en 2003 afin d'achever la privatisation en 2004. Ces concessions étaient nécessaires pour le gouvernement Juppé. En effet, quelques mois plus tôt, en octobre 1995, une grève de plus de trois semaines avait agité le secteur public, grève durant laquelle les agents de France Télécom s'étaient fortement impliqués ; un mouvement social de grande ampleur aurait à nouveau pu lourdement déstabiliser le gouvernement.

Pour appuyer son projet de privatisation partielle le gouvernement reçut plusieurs soutiens provenant à la fois du monde politique et de France Télécom.

b- les soutiens du gouvernement

Les cadres supérieurs de France Télécom, par la voix de René Dupuy, le président de l'association des cadres dirigeants des établissements de France Télécom, approuvèrent le projet du gouvernement. Dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* le 12 avril 1996, R. Dupuy expliqua que « *les cadres supérieurs opérationnels de France Télécom, en*

¹ *Le Monde* 07.05.1996, « France Télécom pourra continuer à recruter des fonctionnaires jusqu'en 2002 »

première ligne pour tous les changements, s' [étaient] jusqu'à présent peu exprimés. S'ils ressent[aient] aujourd'hui le besoin de le faire, c'[était] afin de souligner leur confiance dans l'avenir de France Télécom, leur attachement inébranlable au service public et leur constant souci de maintien de l'emploi. Ils pens[aient] que le projet de loi de réglementation des télécommunications (...) et la modification du statut de France Télécom permett[aient] de satisfaire ces trois exigences. (...) Les cadres dirigeants d'établissement s'[étaient] prononcés depuis plus de deux ans pour une ouverture rapide du capital de France Télécom sous réserve de conditions concernant notamment le statut du personnel. Ils considèr[aient] que les engagements solennels de l'État répond[aient] globalement aux conditions alors avancées. »¹

Le discours des cadres supérieurs tel que présenté par R.Dupuy était centré sur la nécessité d'une évolution respectueuse des caractères particuliers de l'entreprise. Rappelant que la volonté des cadres dirigeants de voir le capital de l'entreprise ouvert n'était pas nouvelle, il se satisfaisait de l'initiative du gouvernement, notamment en ce qu'elle ne constituait pas une rupture trop franche puisqu'elle maintenait le statut de fonctionnaire.

M. Bon, le président de France Télécom, soutint lui aussi la réforme. Cependant, pour cet homme issu du privé, un changement de statut était bénéfique car les modes de gestion du secteur privé étaient supérieurs à ceux du public. Selon lui « *c'est une bonne chose d'être coté en bourse et d'avoir des actionnaires privés qui exercent sur le management une saine discipline* »². Il fit aussi part de sa vision améliorative du secteur privé après qu'Alain Juppé eut solennellement promis un maintien du statut de fonctionnaire et la poursuite de leur recrutement jusqu'en 2002, en déclarant que « *ce n'[était] pas raisonnable de continuer à recruter des fonctionnaires (...) il [fallait] avoir le courage de tourner la page* »³. Le souhait de voir France Télécom devenir une société de droit privé n'avait donc pas le même fondement pour son dirigeant et pour ses cadres supérieurs. M. Bon souhaitait une rupture franche avec le modèle de l'entreprise publique tandis que les cadres supérieurs eux la refusaient et souhaitaient davantage de continuité.

Au niveau politique, en plus du soutien du groupe parlementaire RPR-UDF qui vota en faveur de la loi, l'action du gouvernement fut encouragée par deux rapports parlementaires.

1 *Le Monde* 12.04.1996, René Dupuy, « France Télécom : les enjeux »

2 *Le Monde* 02.04.1996, Philippe le Cœur, « Guerre de position autour de la réforme de France Télécom »

3 *Le Monde* 07.05.1996, Philippe le Cœur, « Commentaire : Paix sociale »

Le 12 mars 1996 Gérard Larcher, sénateur RPR des Yvelines, publia un rapport intitulé *France Télécom face à ses défis*¹. Le rapporteur montrait dans ce document qu'une position attentiste sur ce dossier était préjudiciable. En effet, l'attente ne faisait qu'augmenter l'angoisse des salariés, risquait de grever la compétitivité de France Télécom et rendrait plus difficile la vente du capital de l'opérateur. G. Larcher en concluait que France Télécom devait être privatisé au plus tard le dernier trimestre de l'année 1996. Cependant, au terme de privatisation, G. Larcher substitua celui de "sociétisation". Selon lui, cette « sociétisation » était une absolue nécessité, car « *les conditions qui fondent l'actuelle prospérité, à savoir l'exploitation monopolistique d'un marché national, ne perdureront pas. Demain, il n'y aura plus de marché national, plus de monopole. Il y aura un grand marché international et la concurrence. D'aucuns peuvent le regretter. D'autres peuvent le nier. D'autres encore peuvent bien promettre d'endiguer cette évolution. Rien n'y fera. Le mouvement est mondial. Il est technologiquement irrésistible, indifférent aux oppositions syndicales et politiquement irrépressible. A marée montante, on n'arrête pas les vagues de la mer avec des incantations, fussent-elles véhémentes. Cependant, la réalité de demain est encore une abstraction pour beaucoup et ses conséquences concrètes s'en trouvent mal perçues* »²

Ainsi, pour le sénateur, le changement de statut de France Télécom était absolument contraint par trois facteurs exogènes : l'internationalisation du secteur des télécommunications, la concurrence qui l'animait et les évolutions technologiques. Il fallait aller de l'avant et refuser un passéisme fondé sur le monopole national.

Un second rapport parlementaire abonda dans le sens du gouvernement. Il fut publié le 14 mars 1996 par Yves Coussain, député du Cantal, appartenant lui aussi au RPR, et avait pour thème le « nouveau cadre réglementaire des télécommunications en Europe ». Selon Y. Coussain, l'échéance de 1998 et l'introduction de la concurrence en France sur les services et les réseaux de télécommunications rendait nécessaire le changement de statut afin que France Télécom soit resté un acteur compétitif du secteur. Le député mettait donc lui l'accent sur le rôle de Bruxelles comme fondement du changement de statut³.

1 Gérard LARCHER, *France Télécom face à ses défis et les réponses à préparer*, 12 mars 1996

2 Gérard LARCHER, *France Télécom face à ses défis et les réponses à préparer*, 12 mars 1996,

3 *Le Monde* 19.03.1996, Philippe le Cœur, « Les nouvelles règles du jeu envisagée à partir de 1998 suscitent des critiques »

3- L'argumentaire du gouvernement lors du débat parlementaire (juin 1996)

Le projet de loi fut soumis au Parlement le 10 juin et la première lecture eut lieu au Sénat. Le texte fut adopté par la chambre haute le 14 juin, le RPR et l'UDF votant pour et l'opposition PS-PCF contre¹, et par l'Assemblée Nationale le 29 juin, à l'issue d'une véritable guérilla parlementaire emmenée par le Parti socialiste et le Parti communiste² (cf. *infra*).

Lors du débat à l'Assemblée Nationale, le ministre des Télécommunications revint sur les motivations du gouvernement. Il déclara : « *si nous nous retrouvons aujourd'hui, c'est en somme pour être cohérents avec le choix que nous avons fait en adoptant la loi de réglementation des télécommunications, et pour tirer les conséquences de l'ouverture à la concurrence. Car réformer le statut de France Télécom, c'est consolider l'édifice que nous avons commencé à construire. (...) Cette continuité ne nous est dictée ni par Bruxelles, ni par les seuls intérêts du marché (...) Ce qui exige que nous poursuivions dans la même voie, c'est le simple bon sens, doublé du souci de donner à France Télécom les moyens de rester ce qu'il est, un pôle d'excellence technologique capable d'assurer un service public de qualité pour tous les Français, et un opérateur capable de tirer parti de la croissance du marché des télécommunications pour le bien de l'économie nationale. (...) Certains voudraient que France Télécom entre dans un nouvel espace économique et dans un nouveau siècle sans évoluer : c'est en somme lui demander de passer un nouveau cap et d'aborder la houle de la concurrence comme s'il n'allait jamais quitter la mer tranquille du monopole. C'est lui demander de tirer plus fort sur les rames quand ses concurrents disposent tous de moteurs !* »³. Le ministre souligna que la décision n'était pas due à la contrainte exogène de Bruxelles. En effet la politique de la concurrence européenne ne se préoccupait pas des statuts juridiques des entreprises présentes sur les marchés dont elle incitait à la libéralisation, ainsi dans un rapport de septembre 1996, la Commission expliquait que « *la Communauté ne [remettait] nullement en cause le statut public ou privé des entreprises chargées de missions d'intérêt général, et n'impos[ait] donc aucune*

1 *Le Monde* 15.06.1995, Caroline Monnot, « Le Sénat adopte sans difficulté la privatisation partielle de France Télécom »

2 *Le Monde* 02.07.1996, Caroline Monnot, « Les députés repoussent la censure sur le statut de France Télécom »

3 Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 26 juin 1996, p. 2-3

privatisation »¹. La privatisation était rendue nécessaire par la mise en concurrence du marché selon le ministre. Le statut d'entreprise publique était moins efficace que celui d'entreprise privée, le premier s'apparentant à une rame et le second à un moteur selon la métaphore de F. Fillon, or la généralisation de la concurrence déchaînait les éléments et rendait la rame encore plus caduque face au moteur.

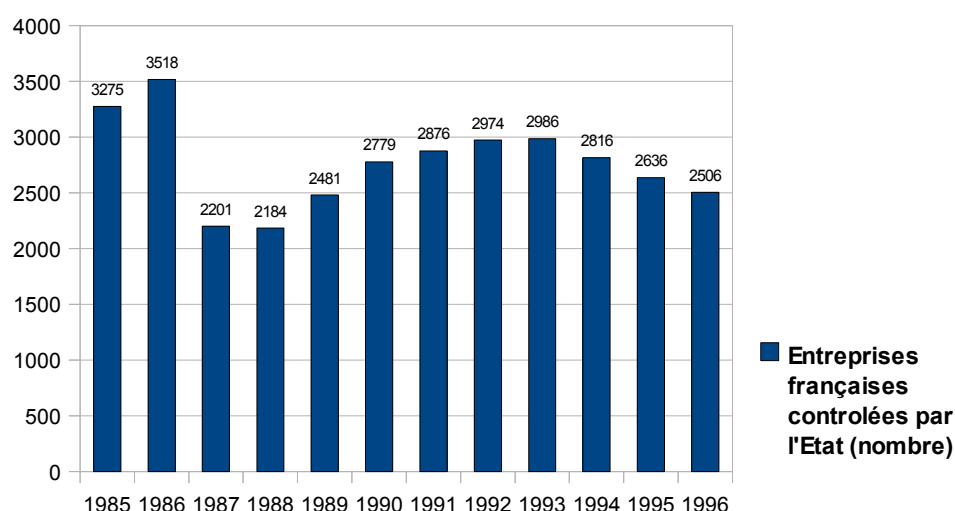
Partant de ce constat, le ministre développa deux arguments qui justifiaient selon lui le changement de statut de France Télécom : *« pour le gouvernement, il y a deux conditions essentielles au développement de France Télécom. La première c'est la concrétisation d'alliances internationales et durables. On voit bien en effet ce que sera le paysage des télécommunications dans quelques années ; il se dessine déjà très largement. (...) Pour que ces alliances soient durables, il faut qu'elles soient concrétisées par des liens capitalistiques et par des échanges de sièges d'administrateurs. Peut on vraiment croire que les autres actionnaires de Sprint accepteront longtemps de voir un monopole d'État détenir dix pour cent de leur entreprise sans qu'eux même puissent accéder au capital de France Télécom ? (...) La seconde condition du développement de France Télécom est encore plus évidente. France Télécom doit disposer des mêmes règles de gestion que ses concurrents. Or son statut actuel ne lui autorise pas la souplesse et la réactivité nécessaire. (...) Ce n'est pas à l'abri d'une vaine ligne Maginot que France Télécom se préparera à partir à la conquête de nouveaux marchés. Ce n'est pas le statu quo qui lui permettra d'assurer demain le service public dans le respect de notre tradition républicaine. Dans un monde ouvert c'est le refus de l'adaptation qui signerait le déclin de France Télécom et, avec lui celui du service public ; c'est le refus du changement qui serait destructeur d'emplois »*². La réforme du statut de l'opérateur historique français allait permettre à celui-ci de s'inscrire dans la logique du marché mondial des télécommunications qui prenaient une forme oligopolistique (cf. *supra*). Les alliances entre les grands opérateurs se scellant par des prises de participation croisées, il était nécessaire que France Télécom ait accès à cet outil et disposa donc d'un capital ouvert. Par ailleurs, le ministre dénonçait le statut d'entreprise publique comme trop rigide en termes de règles de gestion, comme un archaïsme absurde, une « *ligne Maginot* » dans le contexte de l'internationalisation du secteur des télécommunications.

1 Commission des Communautés européennes, *les services d'intérêt général en Europe*, 11 septembre 1996, COM (96) 443 final, p.5

2 Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 26 juin 1996, p. 3

Bien que F. Fillon ait soutenu que la réforme tenait du « *bons sens* » ou que Claude Gaillard, député UDF de Meurthe-et-Moselle, rapporteur de la loi ait souligné que le « *pragmatisme [du gouvernement] a permis de dégager une solution adaptée, absente de tout dogme* »¹, le discours du ministre des Télécommunications dénotait une défiance vis-à-vis du statut d'entreprise publique et affirmait en filigrane la supériorité du statut privé dans un contexte monopolistique. Pourtant, le recours systématique à la privatisation fut une caractéristique constante et exclusive de la politique économique de la droite au pouvoir sur la période allant de 1985 à 1996.

Diagramme 2 : Entreprises françaises contrôlées majoritairement par l'État (1985-1996)



source : INSEE, répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État

Comme le montre le diagramme 1 ci-dessus, deux types de périodes sont à distinguer : des périodes caractérisées par une augmentation du nombre d'entreprises contrôlées par l'État entre 1985 et 1986 ainsi qu'entre 1988 et 1993 et des périodes de diminution entre 1986 et 1988 puis entre 1993 et 1996. Or il y a correspondance exacte entre la présence de la droite au pouvoir (1987-1988 et 1994-1996) et la diminution du nombre d'entreprises publiques et inversement une augmentation lorsque le gouvernement était de gauche (1985-1986 et 1989-1993). Il est donc possible d'affirmer que la privatisation systématique était structurellement une manifestation de politique économique des

¹ *Ibid*, p. 7

gouvernements de la droite entre 1985 et 1996.

La privatisation de France Télécom s'inscrit dans cette tendance. Elle ne fut pas motivée que par des impératifs idéologiques ; il est évident que l'évolution de l'environnement dans lequel l'entreprise se trouvait motiva la volonté du gouvernement d'A. Juppé de la doter d'un statut de droit privé. Pourtant, à la différence de la déréglementation qui fut parfois imposée par Bruxelles contre la volonté des gouvernements, rien ne contraignait le gouvernement à faire ce choix.

Après deux tentatives en l'espace de trois ans, la coalition UDF-RPR au pouvoir réussit à démarrer le processus de privatisation de France Télécom qui s'acheva en 2004, après qu'une loi ait été votée en 2003¹ afin de faire sauter le verrou juridique factice installé par F. Fillon et A. Juppé qui empêchait théoriquement l'achèvement du processus de privatisation.

Dans sa démarche, la droite au pouvoir obtint le soutien de la direction de France Télécom. Lorsque la présidence de l'entreprise était assurée par M. Roulet, l'ancien directeur de la DGT qui connut le statut d'administration puis celui d'entreprise publique, ce fut principalement le souhait de pouvoir sceller des alliances internationales par des échanges de capitaux qui motiva ce soutien. Son remplacement par M. Bon, convaincu de la supériorité du modèle de l'entreprise privée et tout particulièrement des bienfaits d'un modèle de gestion fondé sur l'actionnariat, ne fit que renforcer cet appui au gouvernement.

Cette réussite du gouvernement n'était pourtant pas acquise. Les agents des télécommunications avaient démontré par le passé leur capacité à s'opposer aux réformes frontales de leur statut. Et la présence de J. Chirac à la présidence de la République, l'homme qui connut la grande grève des PTT de 1974 au poste de Premier ministre pouvait laisser croire que les opposants sortiraient vainqueurs, ce ne fut pourtant pas le cas.

II- L'échec des opposants (printemps 1996)

Le projet de privatisation de France Télécom rencontra deux forces de résistance. D'une part, les syndicats et les employés de l'entreprise se mobilisèrent pour faire y faire

1 Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom

obstacle et d'autre part les partis de gauche, le parti socialiste notamment, bataillèrent contre le projet de loi. Ces deux barrages échouèrent à endiguer la marche gouvernementale. Les agents de l'opérateur public, malgré l'ascendant pris par les forces syndicales les plus combatives en interne, s'avérèrent finalement résignés et la défection d'un des syndicats enterra leur capacité de mobilisation. Les partis de gauche souffraient quant à eux des résultats de deux défaites électorales sévères aux élections législatives de 1993 et aux élections présidentielles de 1995. Leur acharnement à combattre le projet de loi lors de sa présentation au Parlement fut balayé par leur faiblesse structurelle et le recours systématique du gouvernement aux mécanismes constitutionnels de mise au pas du Parlement qu'offre la V^e République.

A- L'effondrement de la résistance des agents

a- Les forces syndicales en présence

Le changement de statut de France Télécom qui fut adopté par le parlement le 29 juin 1996 rencontra la résistance des agents de l'ancienne administration des PTT. Pourtant celle-ci fut incapable de l'empêcher alors que par trois fois dans le passé un tel projet avait été mis en échec par la combativité syndicale : en 1974 à l'occasion de la « grande grève des PTT », en 1987 face au premier projet de privatisation de G. Longuet et une troisième fois en 1993 lorsque G. Longuet tenta de nouveau d'imposer le changement de statut de l'opérateur. La mise en échec des syndicats en 1996 fut la résultante d'une situation complexe et d'une pluralité de facteurs.

Pour la comprendre, il convient en premier lieu de s'intéresser à l'évolution des rapports de forces entre syndicats au sein de France Télécom. Les deux tableaux ci-dessous présentent les résultats des élections aux commissions administratives paritaires¹ et au conseil d'administration de France Télécom.

¹ Les commissions administratives paritaires sont des instances de concertation et de représentation des fonctionnaires qui sont chargées de statuer sur des questions personnelles (mutation, avancement etc).

Cf. décret n°82-451 du 28 mai 1982 institution de Commissions administratives paritaires dans toutes les administrations et établissements publics de l'État

Tableau 4 : Résultat des élections aux commissions administratives paritaires nationales (CAPN) à France Télécom

	CGT	CFDT	FO	CFTC	SUD	Autres
1989 (%)	35,1	27,1	16,15	6,5	5,9	9,25
1994 (%)	32,68	18,18	16,08	5,48	22,18	5,4
Évolution 1989/1994 (points)	-2,42	-8,92	-0,07	-1,02	16,28	-3,85

Sources : Bilans sociaux 1992 et 1995¹

Tableau 5 : Résultats des élections au Conseil d'administration de France Télécom

	CGT	CFDT	FO	CFTC	CGC	SUD ²
1991 (%)	36,5	32,6	20,4	6,9	3,7	
1995 (%)	32,49	17,38	15,42	4,54	2,53	27,65
Évolution 1991/1995 (points)	-4,01	-15,22	-4,98	-2,36	-3,7	

sources : Bilans sociaux 1992 et 1995³

Trois tendances sont particulièrement remarquables. D'une part, la progression fulgurante de SUD-PTT aux élections aux CAPN entre 1989 et 1994, le syndicat gagnant plus de 16 points et devenant la seconde force syndicale derrière la CGT. La même tendance s'observe lors des élections au Conseil d'administration, son score le plaçant à nouveau en seconde position. Cette poussée électorale en faveur de SUD explique pourquoi la totalité des autres syndicats perdit des points entre chacune des deux élections.

En second lieu, la CFDT subit une très forte chute. Celle-ci fut plus importante à l'occasion des élections au Conseil d'administration en 1995. C'est l'absence de SUD aux

1 IHS-CGT, FAPT, G4-documentation télécoms, boîte FT bilan social, *bilan social 1992 et bilan social 1995*

2 En 1991, SUD-PTT ne pouvait pas se présenter aux élections des administrateurs salariés du fait d'une disposition réglementaire limitant ce droit aux cinq syndicats représentatifs au niveau national. Suite à un recours devant la justice administrative, SUD-PTT obtint gain de cause en juillet 1993 et la disposition fut annulée par le Conseil d'État, ce qui permit à SUD-PTT de se présenter aux élections de 1995 (source : *Le Monde* 09.07.1993, Valérie Devillechabrolle, « Le Conseil d'État condamne le monopole syndical à la Poste et France Télécom »)

3 IHS-CGT, FAPT, G4-documentation télécoms, boîte FT bilan social, *France Télécom bilan social 1992 et France Télécom bilan social 1995*

élections de 1991 au Conseil d'administration qui explique cette différence. L'hémorragie de voix en faveur de SUD fut moins nette lors élections aux CAPN car elle se répartit sur deux scrutins et non un seul.

Enfin, même si la CGT connut elle aussi une hémorragie de vote en faveur de SUD, il faut noter qu'elle se maintient de 1989 à 1995 comme la première force syndicale à France Télécom.

Pour comprendre ces résultats, il faut considérer les positions des syndicats vis-à-vis de la réforme Quilès. La CGT et SUD s'y opposèrent vivement et systématiquement¹, la CFDT quant à elle fut le moteur interne de la réforme (cf. *supra chapitre 1*). Et ce fut cette position réformiste adoptée par la CFDT qui se retourna contre elle et bénéficia à la CGT et à SUD-PTT. Ceux-ci maintinrent un discours intransigeant vis-à-vis de l'évolution de France Télécom. Ce qu'il faut retenir de cette engouement électoral en faveur des syndicats les plus combatifs, c'est que les agents de France Télécom, fortement déçus par le volet interne de la réforme Quilès (cf. encadré 2 p. 85) , se braquèrent contre le changement et devinrent méfiants vis-à-vis des syndicats adoptant une posture réformiste.

La tentative avortée de G. Longuet de changer le statut de l'entreprise public en 1993 joua certainement aussi en faveur du discours alarmiste et radical porté par SUD et la CGT depuis le lancement en 1988 de la réforme Quilès. Dans tous les cas, l'analyse des résultats des scrutins salariaux à France Télécom montre que les agents de France Télécom étaient *a priori* opposés dans leur majorité -les scores cumulés de SUD-PTT et de la CGT en 1995 dépassaient les 60%- à tout changement de statut.

b- De l'impossible unité syndicale à la grève manquée du 4 juin

Dès le lancement de la réforme marqué par l'envoi de la lettre de A. Juppé à M. Bon², le 15 mars 1996, les principaux syndicats prirent position contre elle. La lettre du Premier ministre demandait au président de France Télécom d'engager une négociation salariale en vue du futur changement de statut, la CGT, la CFDT, SUD-PTT et la CFTC firent immédiatement savoir qu'ils refuseraient d'y participer³. Seul le syndicat des cadres, la

1 Sur les positions de SUD-PTT cf. Anne MARCHAND et Annick COUPÉ, *Syndicalement incorrect ! SUD-PTT : une aventure collective*, Syllepse, 1999, 255 p.

Sur les positions de la fédération PTT de la CGT cf. Jean-Michel GAVEAU, *op. cit.*, 2008 et Maurice DESSEIGNE, *France Télécom : chronique d'un mauvais coup*, supplément du militant des PTT, n°2, février 1998, IHS-CGT/FAPT, p. 36-39

2 Archives privées de Bernard Lemeur, lettre de A. Juppé à M. Bon, 15 mars 1996

3 *Le Monde* 20.03.1996, Philippe le Cœur, « Les syndicats de France Télécom refusent de négocier un changement de statut »

CFE-CGC, accepta l'invitation de M. Bon à venir négocier¹.

Le 21 mars, les dirigeants des fédérations PTT de la CGT, de la CFDT, de SUD, de la CFTC et de FO se réunirent pour fixer la date d'une « grève d'avertissement ». Malgré des divergences, la CGT défendant la date du 29 mars – car, à cette date se tint une conférence intergouvernementale sur la révision des traités européens à Turin– qui ne convenait pas aux autres syndicats, ils tombèrent d'accord sur la journée du 11 avril².

Le 11 avril, la mobilisation fut relativement limitée par rapport aux grands mouvements précédents. Selon les syndicats il y eut 50% de grévistes ce jour-là – 45% selon la direction³-, alors que le 30 mai 1995 le taux de grévistes était compris entre 70% (syndicats) et 64% (direction)⁴ et que le 12 octobre 1993 lors d'une mobilisation pour le même motif – le changement de statut de l'entreprise- il était de 75%⁵.

Quelques jours après le mouvement du 11 avril, la fédération PTT de Force ouvrière demanda à être reçue par le Premier ministre afin de connaître les intentions du gouvernement suite à la journée de grève. Selon le journal *Le Monde*, cette requête était motivée par la crainte de FO d'un passage en force du gouvernement qui aurait empêché des négociations⁶. Une rencontre eut lieu le 23 avril entre Marc Blondel, Secrétaire général de la confédération Force Ouvrière, Jacques Lemerrier, le Secrétaire général de la fédération FO-PTT, F. Fillon et A. Juppé. Lors de l'entretien, A. Juppé fit savoir aux représentants syndicaux que le gouvernement était résolu à faire adopter le changement de statut à tout prix.

M. Blondel fit savoir qu'il était rassuré par les garanties apportées par le gouvernement (maintien du statut de fonctionnaire, inscription dans la loi de l'obligation pour l'État de rester actionnaire majoritaire et prise en charge des retraites des agents fonctionnaires par l'État) et annonça qu'en conséquence FO ne s'opposerait pas au

1 *Le Monde* 02.04.1996, Philippe le Cœur, « Guerre de position autour de la réforme de France Télécom »

2 *Le Monde* 22.03.1996, Philippe le Cœur et Caroline Monnot, « Les syndicats de France Télécom cherchent une date pour une « grève d'avertissement »

Le Monde 23.03.1996, Philippe le Cœur, « Les syndicats de France Télécom appellent à une grève le 11 avril »

3 *Le Monde* 13.04.1996, Philippe le Cœur, « La grève de France Télécom a été relativement peu suivie »

4 *Le Monde* 01.06.1995, Alain Beuve-Méry, « Les salariés des services publics s'opposent massivement aux projets de déréglementation »

5 *Le Monde* 11.04.1996, Philippe le Cœur, « Une journée de grève à France Télécom »

6 *Le Monde* 16.04.1996, Entreprises-Brèves

changement de statut¹. Dans un texte paru dans le journal *La Tribune* du 19 juin 1997, J. Lemerrier revint sur cette épisode : « *nous avons pris [nos responsabilités] en combattant la privatisation : la majorité précédente s'est hélas obstinée. Il nous incombait alors de préserver l'essentiel pour les agents : leur statut de fonctionnaire, la continuation du recrutement, le paiement des retraites par l'État* »². Selon lui, il n'aurait pas été possible de faire fléchir le gouvernement en 1996. La meilleure consistait alors à négocier pour obtenir un maximum pour les agents.

Après ce premier mouvement de grève et le repositionnement de Force ouvrière, les syndicats préparèrent la manche suivante. La CFDT organisa une consultation auprès des adhérents afin de décider si elle devait adopter une attitude similaire à celle de FO ou maintenir une posture d'opposition. À l'issue de la consultation, 60% de ses adhérents se déclarèrent en faveur du maintien d'une attitude ferme. De leur côté, les avis de la CGT et de SUD-PTT divergeaient sur la date d'une journée de mobilisation mais se rejoignait sur la nécessité de combattre le gouvernement.³ Le 15 mai, un accord fut trouvé entre quatre syndicats, la CGT, la CFDT, SUD-PTT et la CFTC : la prochaine grève aurait lieu le 4 juin. Force ouvrière attendit le 29 mai, date de son congrès fédéral, pour annoncer sa décision d'appeler à la mobilisation afin de marquer « *un temps fort* »⁴.

Avant que Force ouvrière ait décidé de se joindre au mouvement du 4 juin, un accord de principe avait été signé entre cette centrale syndicale et la direction de France Télécom portant sur deux volets du futur accord social qui devait être adopté si le changement de statut était voté. Lors de cette négociation *a priori*, il fut convenu que serait mis en place un mécanisme de départ en retraite anticipé pour les agents. De plus, la direction de l'exploitant public s'engagea à recruter au moins neuf mille personnes, dont la moitié sous le statut de fonctionnaire, entre 1997 et 2002.⁵

Le 4 juin, moins d'une semaine avant l'ouverture des discussions sur le texte de loi au Parlement, la journée de grève mobilisa 31,9% de grévistes. Comment peut-on expliquer cet effondrement de la mobilisation des agents des télécommunications qui avaient fait

1 *Le Monde* 25.04.1996, Philippe le Cœur, « Le gouvernement changera le statut de France Télécom d'ici à juin »

2 Cité in Maurice DESSEIGNE, *op. cit.*, 1998, note 3, p. 5

3 *Le Monde* 08.05.1996, Caroline Monnot, « Deux lignes syndicales chez France Télécom »

4 *Le Monde* 17.05.1996, Philippe le Cœur, « Les syndicats de France Télécom appellent à une grève le 4 juin »

Le Monde 31.05.1996, Philippe le Cœur, « Pour le PS, la privatisation de France Télécom n'est pas irréversible »

5 *Le Monde* 25.05.1996, Philippe le Cœur, « Des départs anticipés à 55 ans chez France Télécom »

ployer plusieurs gouvernements qui tentèrent une réforme similaire à celle du printemps 1996 ?

c- Les causes de l'échec de la mobilisation des agents

Trois séries de facteurs expliquent l'affaiblissement progressif de la mobilisation des agents de France Télécom au printemps 1996 : l'attitude du gouvernement, l'absence d'unité syndicale et enfin un phénomène d'usure des agents de l'opérateur public.

En premier lieu, le gouvernement d' A. Juppé et son ministre des Télécommunications, F. Fillon, adoptèrent un projet de loi modéré. Deux points auraient pu cristalliser les critiques : une privatisation complète et l'abandon du statut de fonctionnaire. Or le gouvernement inscrivit dans le projet de loi une clause l'empêchant de devenir un actionnaire minoritaire et il opta pour un maintien du statut de fonctionnaire en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État rendue à l'occasion de la réforme inachevée lancée, alors en 1993 par G. Longuet. Ainsi deux leviers de mobilisation importants des syndicats leur étaient retirés. Par ailleurs, la ténacité affichée par le gouvernement qui, par exemple, lors de la rencontre avec FO fin mai, indiqua qu'il ne reculerait pas, combinée à l'absence d'échéances électorales proches – les élections législatives étaient à ce moment là censées avoir lieu en 1998 – pourrait avoir fait douter les agents sur leur capacité à empêcher la réforme.

En second lieu, la tactique adoptée par Force ouvrière joua un rôle important. Bien que le syndicat ait appelé le 29 mai à la grève, il avait déjà négocié la semaine précédente un accord social qui ne serait entré en vigueur que si la réforme aboutissait. Les agents ne perçurent donc pas l'appel du 4 juin comme un appel unitaire de tous les syndicats¹. Or, par le passé les journées d'action qui mobilisèrent fortement les agents de France Télécom (grèves d'octobre 1987, d'octobre 1993, de l'automne 1995, de mai 1995) avaient toutes été soutenues par les principaux syndicats. Un effet de synergie jouait sur les mobilisations quand elles étaient appelées par plus d'un syndicat. En effet, la capacité de mobilisation de chacun d'eux était très faible, tandis qu'elle augmentait considérablement si toutes les centrales syndicales s'alliaient. Ainsi, le 7 mai 1996 il y eut une journée de grève appelée par la seule CGT et seulement 0,8% des agents se mirent en grève ce jour là². Si l'on met en regard le poids électoral de la CGT (cf. *supra* tableaux 4 et 5 p.103-104) qui était la

1 Entretien du 30.03.2010 avec F. Millet, J-Y. Denis et S. Denis

Entretien du 24.03.2010 avec D. le Seigneur

2 *Le Monde* 17.05.96, Philippe le Cœur, "Les syndicats de FT appellent à une grève le 4 juin"

première force syndicale à France Télécom avec ce chiffre de 0,8%, on constate que cet effet de synergie était très important.

Par ailleurs, lors des grèves de l'automne et de l'hiver 1995, les agents de France Télécom furent en grève sur une durée cumulée de près de trois semaines¹. Cette grève prolongée eut aussi un effet sur les actions d'avril et de juin 1996. En effet, le coût financier de l'hiver 1995, notamment pour les personnels les plus impliqués, avait été important et limitait donc leur possibilité de se relancer dans un mouvement social prolongé. Ce coût de la grève de 1995 fut encore renforcé par la politique managériale de France Télécom.

En 1994, un système de rémunérations variables fut mis en place, « le complément France Télécom ». Or dans une note de service adressée aux directeurs des services de l'entreprise, Bernard Bresson, le chef du service rémunération et emploi, expliqua que : *« en cas d'absence le sort du complément France Télécom est le suivant : (...) il sera soumis à retenue pour absence de service fait, liée à la grève [en gras dans le texte]. (...) Le complément France Télécom entrera dans l'assiette des retenues pour grève, au même titre que le traitement indiciaire, à compter du 1er mars pour les cadres et du 1er juillet pour les non cadres. »*²

Enfin, les très nombreuses mutations internes que France Télécom connut depuis la réforme eurent en défaveur de la mobilisation salariale. En plus de la réforme des classifications (cf. encadré 2 p.85), de nombreuses innovations managériales furent mises en place comme des entretiens d'évaluation, des systèmes de rémunération variable ou encore le passage d'un encadrement technique à un encadrement managérial. Par ailleurs, France Télécom recentra peu à peu sa stratégie vers une logique plus commerciale, tournée vers le client, les métiers techniques étant de moins en moins valorisés³. Cette évolution du technique vers le commercial connut son point d'orgue avec le programme EO2 (Évolution de l'organisation 2) qui fut lancé à la fin de l'année 1995. À l'issue de la vaste restructuration que fut EO2 en 1997, plus de 20 000 personnes changèrent de métier à

1 *Le Monde* 14.12.1995, « L'état du mouvement social au 20e jour de grève »

Claude LENEVEU (dir.), *Faire mouvement : novembre-décembre 1995*, PUF, 1998, 314 pages

2 IHS-CGT, FAPT, G6-documentation télécoms, boîte FT notes 1994, notes DRH, lettre du 28 janvier 1994 de Bernard Bresson aux directeurs et directeur délégués de la Direction générale, au Secrétaire général, aux directeurs des organismes nationaux de soutien, aux directeurs de services nationaux et aux directeurs régionaux

3 Bruno SIRE, « 1990-2000 : dix ans de GRH qui ont changé France Télécom », in *les notes du Lirhe*, n°350, 2001, p. 1-13

Nicole DARRIET, « France Télécom : une politique des ressources humaines au service d'une orientation client », séminaire « fonctionnaires » de l'École de Paris du management, séance du 17 décembre 1998

France Télécom. La part des employés en charge des métiers techniques (construction et entretien des lignes, réseau et maintenance) passe de 44% des effectifs à la fin 1995 à 15% en 1997¹.

Dans un article du journal *Le Monde* daté du 11 avril 1996, le journaliste Philippe le Coeur présente des témoignages d'agents de France Télécom où ceux-ci évoquaient leur perception du programme EO2 : « on ne sait pas encore comment notre travail va évoluer. On n'a pas d'informations » déclare Brigitte [agent en agence commerciale]. « EO2 a commencé à toucher l'encadrement. Et l'on voit à ce niveau les cadres qui cherchent à se placer sur les meilleurs postes. On assiste à des conflits d'intérêts. Tout cela renforce la démobilisation en dessous », note Jean-François [technicien]. (...) « EO2 intervient alors qu'on a laissé en errance des couches sociales entières, comme la population des centres de construction des lignes, souligne Jean-Claude [cadre], c'est une population qui est dans le mur. »² Brigitte, employée en agence commerciale, ajoutait qu'elle regrettait le peu de réactions de ses collègues sur le projet de changement de statut : « les gens ont un peu peur et pensent avant tout au train-train quotidien et aussi aux réorganisations qui arrivent avec EO2 »³.

Les agents de France Télécom ne furent pas les seuls à lutter contre la privatisation de l'opérateur. Les partis de gauche, et le Parti socialiste notamment, se mobilisèrent sur ce dossier.

B- L'impuissance des partis de gauche

1- Le PS s'empare du dossier

Lors des élections législatives de 1993, la droite représentée par l'UDF et le RPR conquiert une majorité écrasante à l'Assemblée Nationale. Le Parti socialiste subit lui une très lourde défaite après qu'il eut été au pouvoir presque sans discontinuer depuis 1981.

1 Eric HAEHNSEN (dir.), *France Télécom une entreprise de l'an 2000*, Hatier, 3^e édition, 1997, p. 60

2 *Le Monde*, 11.04.1996, Philippe le Coeur, « Une journée de grève à France Télécom »

3 *Le Monde* 11.04.1996, Philippe le Coeur, « On nous proposera rapidement d'abandonner le statut de fonctionnaire »

**Tableau 6: Résultats des élections législatives de 1993
(2^e tour)**

	Pourcentages de suffrages recueillis	Nombre de sièges à l'Assemblée Nationale
Parti communiste (PCF)	4,61%	23
Parti socialiste (PS)	29,80%	57
Rassemblement pour la République (RPR)	27,85%	257
Union pour la démocratie française (UDF)	25,12%	215
Autres (écologistes, divers droites, FN)	8,70%	25

Cette déroute électorale du PS fut confirmée par l'élection présidentielle de mai 1995, au second tour, J. Chirac s'imposant devant L. Jospin avec plus de 52% des suffrages en sa faveur.

Par ailleurs, lors des mouvements sociaux de novembre et décembre 1995, les partis de gauche ne captèrent pas en leur faveur le mécontentement exprimé par la population. Leur absence fut utilisée par des universitaires comme Pierre Bourdieu ou Alain Touraine qui multiplièrent les interventions dans les médias et firent du mouvement « le décembre des intellectuels français » et pas celui du Parti socialiste ou du Parti communiste¹.

Après les longues grèves de l'automne et de l'hiver 1995, le gouvernement Juppé était affaibli politiquement et le PS en profita pour se saisir du dossier de la privatisation de France Télécom et en faire le fer de lance de sa politique d'opposition.

Le 14 février 1996, Lionel Jospin, premier secrétaire du Parti socialiste annonça lors d'une émission télévisée que le PS était favorable au maintien du statut de France Télécom. Le dossier fut confié au sein du parti à Ségolène Royal, la déléguée nationale chargée du service public, un poste précédemment occupé par P. Quilès. Cette prise de position de L. Jospin était inattendue, notamment du fait de la présence au sein de la direction générale de France Télécom d'anciens proches de P. Quilès, dont notamment son ancien directeur de cabinet G. Moine. Ceux-ci avaient précédemment milité au sein du PS

¹ Denis BERGER, « Une gauche distancée », in Claude LENEVEU (dir.), *op. cit.*, 1998, p. 267-292
Julien DUVAL, Christophe GAUBERT, Frédéric LEBARON, Dominique MARCHETTI et Fabienne PAVIS, *Le « Décembre » des intellectuels français*, Liber, coll. Raisons d'agir, 1998, 124 p.

pour que le parti ne prenne pas position sur le dossier de la réforme de France Télécom¹.

Malgré des divergences internes, le bureau national du Parti socialiste publia un communiqué, le 20 mars 1996, quelques jours après l'envoi de la lettre d'A.Juppé à M. Bon lui demandant de préparer le dossier dans l'entreprise. Il y était écrit que « *le Parti socialiste est opposé à la privatisation de France Télécom et à sa mise sur le marché en raison des graves dangers que ce changement de statut ferait peser sur le Service Public, sur les usagers et sur l'emploi. France Télécom est aujourd'hui une entreprise publique parmi les plus performantes d'Europe, et son statut actuel issu de la réforme de 1990 lui permet de concilier sa mission d'intérêt général, son efficacité économique, tout en lui permettant d'organiser des alliances internationales. (...) Contrairement aux déclarations gouvernementales, la privatisation de France Télécom ne découle nullement des règles de la Communauté européenne. Elle est liée à une démarche idéologique d'hostilité au statut public de France Télécom, et vise à favoriser les profits que tireraient du démantèlement d'un service public performant des industriels proches du pouvoir en place à l'affût d'une nouvelle proie* »².

Pour le Parti socialiste, la situation créée par les deux lois qu'il fit voter en 1990 était satisfaisante. Les performances économiques de l'exploitant n'étaient pas en jeu, l'entreprise réalisa en 1995 de près de 30 milliards de chiffre d'affaire³, le statut d'entreprise publique lui permettait de conclure des alliances internationales et en même temps garantissait les fonctions de service public assurées par l'exploitant. Partant de là, l'argumentaire du Parti socialiste consista à accuser le gouvernement Juppé d'une manœuvre idéologiquement motivée et intéressée car pouvant bénéficier à des entreprises « proches du pouvoir ».

Dans un second communiqué reprenant le premier presque mot pour mot, le Parti socialiste ajouta qu'il serait prêt à re-nationaliser l'entreprise s'il revenait au pouvoir. L'on pouvait lire, que « *le Parti socialiste estime que le processus en cours n'est pas irréversible et qu'il faudra réintégrer France Télécom dans le secteur public* »⁴.

1 *Le Monde* 19.03.1996, Caroline Monnot, « Discordances socialistes »

2 Parti socialiste, « Communiqué du bureau national », 20 mars 1996, reproduit in Maurice DESSEIGNE, *op. cit.*, 1998, p. 10

3 A. GAUTHERON,

4 Parti Socialiste, communiqué « privatisation de France Télécom », 29 mai 1990, reproduit in *ibid.*, p.11

2- Une vaine guérilla parlementaire

Au Sénat, le débat parlementaire débuta le 10 juin. Le gouvernement enclencha une procédure d'urgence pour l'adoption du texte, c'est à dire une seule lecture par chambre. Les parlementaires du Parti Communiste et du Parti socialiste recoururent comme ils le firent à l'Assemblée aux procédures à leur disposition pour entraver le vote de la loi. Une exception d'irrecevabilité fut soulevée par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen le 11 juin, une question préalable ainsi qu'une demande de renvoi en commission furent proposées le même jour par les membres du groupe socialiste. Après une discussion parlementaire portant sur 102 amendements déposés par le groupe communiste, le texte fut adopté par le Sénat le 13 juin, par 222 voix et 93 voix contre¹.

À l'Assemblée Nationale, l'opposition de gauche, le Parti socialiste notamment, utilisa tous les outils parlementaires à sa disposition pour bloquer le vote du projet de loi sur le statut de France Télécom. Le débat parlementaire dura trois jours, du 26 au 29 juin. L'argumentaire de l'opposition fut essentiellement développé par S. Royal, députée des Deux-Sèvres. Elle fonda son propos sur trois principaux arguments : le caractère superflu d'une réforme idéologiquement motivée, la mise en danger du service public qu'elle entraînerait et les conséquences désastreuses qu'elle aurait sur l'entreprise et ses employés.

Arguant que *"la Commission a en effet clairement précisé que l'ouverture à la concurrence n'entraînait nullement l'obligation de privatisation de l'opérateur, le statut de celui-ci restant de la compétence des États"*², elle montrait que la décision de changer le statut n'était pas imposée par une contrainte externe, du moins pas par la Commission européenne. En ajoutant que *« l'existence d'une concurrence américaine et asiatique justifierait à vos yeux des alliances, qui ne seraient réalisables que grâce à un changement de statut et à l'ouverture à la concurrence du capital. Or la réforme du statut réalisée en 1990 était justement fondée sur la coexistence d'activités concurrentielles et de missions de service public. Elle a parfaitement permis à France Télécom d'organiser des alliances avec Deutsche Telekom et avec Sprint »*³. La députée défendait le statut créé en 1990 par P. Quilès comme permettant de répondre à une autre contrainte extérieure, véritable celle-là, la concurrence internationale et la nécessité qu'elle avait induite pour les opérateurs de

1 Sénat, compte rendu des débats, des 10, 11, 12 et 13 juin 1996

2 Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 26 juin 1996, p. 8

3 *Ibid*, p. 8

développer des alliances entre eux. D'après elle, la réforme Quilès n'avait pas empêché France Télécom de nouer un triple partenariat avec l'américain *Sprint* et l'allemand *Deutsche Telekom*. Ces deux éléments ajoutés au fait qu'« au fond, votre réforme sous entend qu'un établissement public n'est pas capable d'être performant, économiquement, tout en défendant l'intérêt général. »¹, S. Royal en arrivait à la conclusion suivante : "(...) nous pensons que cette réforme n'est qu'idéologique (...)"². La transformation en société de droit privé de l'opérateur français proposée par F. Fillon et A. Juppé ne répondait donc pas à un besoin économique ou à une astreinte exogène, sa véritable motivation était idéologique pour S. Royal, le gouvernement réfutait par ce texte la possibilité qu'une entreprise publique ait pu être économiquement efficiente.

La privatisation représentait aussi une menace pour le service public, argumenta S. Royal. Selon elle, « la mission d'intérêt général disparaît lors d'une entrée en Bourse, dans la mesure où le rendement du titre devient le critère principal d'appréciation des performances de l'entreprise. »³ et elle ajouta que « la privatisation porte donc en germe la fin de la péréquation tarifaire, de la péréquation sociale et de la péréquation géographique »⁴ Anticipant sur l'entrée en bourse de France Télécom, qui n'eut lieu qu'en 1997, la députée accusa la loi du gouvernement de créer les conditions pour que les missions de service public, entendu au sens d'un dépassement des intérêts particuliers et fondé notamment sur le principe de péréquation, ne fussent plus des priorités pour France Télécom et par la-même périlclitent.

Enfin, un dernier argument vint compléter la critique du texte de loi. Il faisait valoir que "du point de vue des salariés, la privatisation de France Télécom aura de lourdes conséquences : modification des statuts, leur maintien constituant un frein à la hausse des cours en Bourse ; compression des effectifs, l'exemple allemand se retrouvant dans d'autres pays européens ; enfin, ce qui est sans doute le plus grave accentuation des inégalités au sein du personnel entre les titulaires, les contractuels et les nouveaux recrutés, qui fera reculer l'esprit d'unité de cette entreprise et, donc, l'affaiblira."⁵ Le point de vue adopté était ici celui de l'entreprise et de ses employés. « L'exemple allemand se retrouvant dans d'autres pays européens » renvoyait à une déclaration du PDG de *Deutsche*

1 *Ibid*, p.9

2 *Ibid*, p. 10

3 *Ibid*, p. 8

4 *Ibid*, p.9

5 *Ibid*, p.9

Telekom, Ron Summer, qui avait mis en avant la nécessité de supprimer plusieurs dizaines de milliers d'emplois pour optimiser les performances boursières de son entreprise¹ et à la situation de *BT*, privatisée en 1984, dont l'effectif passa de 210 000 employés en 1991 à 130 000 en 1995². La privatisation était donc une menace directe pour les employés qui s'exposaient à être licenciés et elle risquait, en faisant coexister des personnels avec des statuts différents, de saper les relations entre les employés.

Pour soutenir cette fronde rhétorique, le Parti socialiste eut recours aux trois motions de procédures utilisables : l'exception d'irrecevabilité défendue par S. Royal, la question préalable posée par E. Zuccarelli et la motion de renvoi en Commission déposée par Laurent Fabius. Les trois motions furent rejetées. La gauche s'employa à un dépôt massif d'amendements. Alors que la loi comptait douze articles, pas moins de 568 amendements furent déposés.

En réaction à cette tactique de guérilla systématique, le 29 juin, A. Juppé annonça dans l'hémicycle que le gouvernement allait utiliser l'article 49-3 pour faire adopter la loi. Le Premier ministre déclara à cette occasion : *« il est donc maintenant à la fois nécessaire et urgent de donner à France Télécom toutes les armes pour affronter cette concurrence. Je suis d'ailleurs tout à fait convaincu que l'entreprise relèvera parfaitement ce défi. Il faut la doter d'un nouveau statut, d'un statut de société anonyme. C'est ce que nous nous proposons. En trois jours de débats, sur un texte court de douze articles, 568 amendements et sous amendements ont été déposés. (...) L'assemblée n'a pu qu'examiner cinquante trois amendements, malgré dix-sept heures de débat dont près de dix heures consacrées aux amendements, soit six amendements à l'heure. L'article premier du projet de loi n'a même pas pu être abordé. (...) Aussi ai-je décidé, en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution et après y avoir été autorisé par le Conseil des ministres, ce matin même, d'engager la responsabilité du gouvernement sur le vote (...). »*³

Le Parti socialiste et le Parti communiste répliquèrent par le dépôt d'une motion de censure contre le gouvernement signée par 96 députés, soit l'intégralité du groupe d'opposition. La motion de censure fut rejetée par 481 voix contre 96 le même jour, et la loi fut adoptée⁴

1 *Ibid*, p. 8

2 Alain GAUTHERON, *Une autre idée des télécoms*, Vo éditions, Montreuil, 2001, annexes, p. 89

3 Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 29 juin 1996, p. 29

4 *Ibid*

Conclusion

Après le changement de statut de France Télécom qui devint effectif au 1^{er} janvier 1997, la gauche revint au pouvoir suite aux élections législatives anticipées de 1997. Le Parti socialiste fit campagne en mai 1997 sur le thème de la défense de France Télécom. Un tract appelant à voter pour le PS au second tour indiquait qu' « avec la gauche [il y aurait un] maintien d'un opérateur national 100% public (...) ; [un] réexamen des lois de juillet 1996 relatives aux télécommunications, pour renforcer l'opérateur public, et rétablir un service public de la communication toujours d'actualité en l'an 2000 », tandis qu' « avec la droite [il y aurait une] privatisation par la main mise des financiers internationaux sur un patrimoine public ; [une] mise en oeuvre d'un libéralisme archaïque par : la tyrannie quotidienne de la cotation boursière sur le management de l'entreprise, la flexibilité et la précarité généralisée, en commençant par supprimer 15 000 emplois. »¹

Ces promesses de campagne ainsi que la re-nationalisation, évoquée dans le communiqué du Parti socialiste du 29 mai 1996², ne furent pourtant pas mises en œuvre. En octobre 1997, France Télécom entra en bourse. 23,2% du capital de l'entreprise fut mis en vente. Chaque année entre 1997 et 2001 des parts furent vendues ; à l'été 2001 l'État ne détenait plus que 55,5% du capital de l'opérateur³. En 2003, une loi fut adoptée qui fit sauter le verrou juridique installé par F. Fillon qui empêchait à l'État de vendre plus de 50% du capital de France Télécom⁴. En septembre 2004, l'entreprise fut définitivement privatisée, le gouvernement procédant à une vente de près de 11% du capital ramenant sa part à 42%⁵.

En plus de l'histoire très contemporaine de France Télécom après 1996, de nombreux axes de recherches pourraient être étudiés à partir des éléments rassemblés dans ce mémoire.

Tout d'abord, la politique de la concurrence européenne est un phénomène

-
- 1 Archives privées de Bernard Lemeur, tract du Parti socialiste : « À France Télécom, Gauche et Droite ce n'est pas vraiment pareil »
 - 2 Parti Socialiste, communiqué « privatisation de France Télécom », 29 mai 1990, reproduit in Maurice DESSEIGNE, *op. cit.*, p.11
 - 3 Ivan du ROY, *op. cit.*, 2009, p.66-67
 - 4 Loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom
 - 5 Ivan du ROY, *op. cit.*, 2009, p.103

économico-politique majeur encore peu étudié par les historiens si l'on en croit Laurent Warzoulet qui participa en 2007 à un colloque dédié à la question⁶. L'investissement précoce de la Commission européenne dans la libéralisation des télécommunications fut le premier volet d'une politique plus vaste qui s'étendit ensuite aux différents secteurs économiques organisés en réseau (eau, gaz, électricité, poste) et dont la mise en œuvre est toujours d'actualité. Une approche historique comparative des différentes politiques de mise en concurrence de ces secteurs économiques de réseaux pourrait être fructueuse. Une telle approche permettrait par exemple de voir quels furent le poids des différents facteurs – technologiques, économiques, idéologiques ou politiques – qui conditionnèrent les politiques européennes.

Un autre aspect de la politique communautaire mériterait que des recherches y soit consacrées. La couleur politique des responsables européens semble ne pas avoir eu une quelconque incidence sur les décisions prises par la Commission en matière de déréglementation des télécommunications. Si les figures d'E. Davignon ou de M. Bangemann aux commandes de politiques néo-libérales européennes ne surprennent pas, celles de J. Delors ou de Karel von Miert, un socialiste lui aussi, interroge. L'impression d'unicité et de continuité qui se dégage de la politique européenne de la concurrence en matière de télécommunications entre 1987 et 1996, semble indiquer que les affinités politiques des dirigeants communautaires s'effaçaient une fois ceux-ci à Bruxelles.

Enfin, si un aspect de la mise en place du paradigme néo-libéral appliqué fut décrit dans ce mémoire, la « déréglementation » d'un secteur économique, il est important de souligner qu'un second aspect existe. La mise en concurrence progressive du marché des télécommunications en France, entraîna, à l'intérieur de l'entreprise France Télécom, la mise en place d'une politique managériale directement inspirée des méthodes du secteur privé. L'ampleur et le caractère inédit d'une telle mutation dans une entreprise publique ainsi que le lien direct existant entre celle-ci et l'action du néo-libéralisme sur le secteur des télécommunications mérite qu'un travail de recherche y soit dédiée. En effet, il s'agit bel et bien d'une autre facette de la gouvernementalité néo-libérale, non pas vouée à réorganiser les marchés, mais bien à réorganiser le monde du travail¹. La simultanéité des mutations

6 Laurent WARLOUZET, « introduction », in *Histoire, économie et société*, n°1, janvier 2008, p. 5
Ce numéro d'*Histoire, économie et société* présente les différentes contributions au colloque organisé à Paris IV sur le thème de « la politique de la concurrence communautaire : origines et développements (années 1930-années 1990) »

1 Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF Essais, Gallimard, 1999, 843 p.

externes du secteur des télécommunications et des mutations internes à l'entreprise France Télécom ne laisse aucun doute sur leurs liens. Ce sont ces liens qu'il convient d'étudier, car le néo-libéralisme est un programme total de réorganisation du modèle capitaliste qui opère à la fois sur l'organisation macro-économique et sur le monde du travail. Ce n'est donc qu'en considérant simultanément ses différentes sphères d'action qu'il sera possible de le comprendre dans sa totalité. Or comme l'expliquait Michel Foucault, la connaissance, si elle est au fondement du *pouvoir*, est aussi la clé de la *résistance*³.

3 Michel FOUCAULT, « The Subject and Power », in *Critical Inquiry*, vol. 8, n°4, 1982, p. 777-795

Sources

Sources imprimées

I- Presse

- ◆ Journal *Le Monde* du 1er janvier 1991 au 2 juillet 1996 (dépouillement systématique)

II- Textes européens¹

A- Recommandations, Communications, Avis

- ◆ Recommandation 84/549/CEE du 12 novembre 1984 concernant la mise en œuvre d'une approche commune dans le domaine des télécommunications
- ◆ Recommandation 84/550/CEE du 12 novembre 1984 concernant la première phase d'ouverture des marchés publics des télécommunications
- ◆ Communication COM/88/48FINAL de la Commission du 9 février 1988 : vers un marché communautaire compétitif en matière de télécommunications en 1992 – mise en application du livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications – état des discussions et propositions faites par la Commission
- ◆ Avis du 4 juillet 1988 du Comité économique et social sur la communication de la commission intitulée « vers un marché communautaire compétitif en matière de télécommunications en 1992 – mise en application du livre vert sur le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications – état des discussions et propositions faites par la Commission

B- Directives

- ◆ Directive 88/301/CEE de la Commission du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications
- ◆ Directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications
- ◆ Directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications
- ◆ Directive 92/44/CEE du Conseil du 5 juin 1992 relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées
- ◆ Directive 95/51/CE de la Commission, du 18 octobre 1995, modifiant la directive

¹ Base de donnée en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

90/388/CEE en ce qui concerne la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés

C- Résolutions du Conseil des ministres des communautés européennes

- ◆ Résolution 88/C257/01 du Conseil du 30 juin 1988 concernant le développement du marché commun des services et équipements des télécommunications d'ici à 1992
- ◆ Résolution 93/C213/01 du Conseil du 22 juillet 1993 sur le réexamen de la situation du secteur des télécommunications et de la nécessité de nouveaux développements de ce marché
- ◆ Résolution du Conseil 94/C48/01 du 7 février 1994 sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications
- ◆ Résolution du Conseil 94/C379/03 du 22 décembre 1994 relative aux principes et au calendrier de la libéralisation des infrastructures de télécommunications
- ◆ Résolution du Conseil 95/C258/01 du 18 septembre 1995 sur la mise en place du futur cadre réglementaire des télécommunications

D- Rapports

- ◆ High-Level Group on the Information Society, *recommendations to the European Council : Europe and the global information society*, 26 mai 1994, 32 p.
- ◆ Commission des Communautés européennes, *livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble*, 25 octobre 1994, COM (94) 440 final, 44 p.
- ◆ Commission des Communautés européennes, *les services d'intérêt général en Europe*, 11 septembre 1996, COM (96) 443 final, 20 p.

III- Textes français¹

A- Lois

- ◆ Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audio-visuelle
- ◆ Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication
- ◆ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications
- ◆ Loi n°90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications
- ◆ Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications
- ◆ Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom

B- Décrets et circulaires

- ◆ Décret n°87-775 du 24 septembre 1987 relatif aux liaisons spécialisées et aux

¹ Base de donnée en ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

réseaux téléphoniques ouverts à des tiers

- ◆ Circulaire du 16 mars 1988 prise en application du décret n°87-775 du 24 septembre 1987 relatif au régime général des liaisons spécialisées et au régime des réseaux télématiques ouverts à la des tiers utilisant des liaisons spécialisées
- ◆ Décret n° 90-1213 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de France Télécom et au code des postes et télécommunications

C- Débats parlementaires

- ◆ Sénat, compte rendu des débats du 10 au 13 juin 1996
(<http://www.senat.fr/seances/s199606/s199606.html>)
- ◆ Assemblée Nationale, compte rendu des séances du 26 au 29 juin 1996
(<http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/10-1995-1996-ordinaire1.asp>)

D- Rapports

- ◆ Ministère de la poste, des télécommunications et de l'espace, *de nouvelles règles du jeu pour les télécommunications en France*, octobre 1995, 23 p.
(<http://www.telecom.gouv.fr/accueil.php3>)
- ◆ Gérard LARCHER, *France Télécom face à ses défis et les réponses à préparer*, 12 mars 1996
(<http://www.senat.fr>)

IV- Archives privées

A- IHS-CGT – Fond d'archives de la Fédération autonome des postes et télécommunications (FAPT)

- ◆ C1 – journal fédéral 1984 –
 - ◆ *journal fédéral FAPT* de août 1990 à juillet 1996
- ◆ G4- documentation télécoms
 - ◆ boîte : FT bilan social
- ◆ G5- documentation télécoms
 - ◆ boîte : FT études télécoms et brochures clients
 - ◆ boîte : FT enquêtes – climat social, consommation
 - ◆ boîte : FT institut des métiers
 - ◆ boîte : formation recrutement
 - ◆ documents non classés
- ◆ G6-documentation télécoms
 - ◆ boîte : FT notes 1991-1992
 - ◆ boîte : FT notes 1993
 - ◆ boîte : FT notes 1994
 - ◆ boîte FT notes 1995
 - ◆ boîte FT note 1996

B- Archives privées

- ◆ Archives privées de Bernard Lemeur
- ◆ Archives privées de Martine et Jean-Yves Denis

Sources orales

- ◆ Entretien avec Jacques Mezecazes le 18.01.2010
- ◆ Entretien avec Jacques Daniel, Jean-Yves Denis, Martine Denis, Sylvie Denis et François Millet le 02.02.2010
- ◆ Entretien avec Bernard Lemeur le 19.03.2010
- ◆ Entretien avec Dominique le Seigneur le 24.03.2010
- ◆ Entretien avec Rémy Bourges le 30.03.2010
- ◆ Entretien avec Jean-Yves Denis, Martine Denis et François Millet le 30.03.2010

Bibliographie

Ouvrages imprimés

- ◆ BANCEL-CHARENSOL Laurence, *La déréglementation des télécommunications dans les grands pays industriels*, ENSPTT-Economica, 1996, 350 p.
- ◆ BARREAU Jocelyne, COMPEYRON Arielle, HAVARD Christelle, MÉNARD Jean-Yves, SERVEL Laurence, *Une irrésistible modernisation des entreprises de service public ?*, Presses universitaires de Rennes, 2000, 132 p.
- ◆ BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF Essais, Gallimard, 1999, 843 p.
- ◆ CHEVALIER Jacques, *Le service public*, QSJ, PUF, 8^e édition, 2010 (1987), 126 p.
- ◆ DENORD François, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Démopolis, 2007, 384 p.
- ◆ DU ROY Ivan, *Orange Stressé : le management par le stress à France Télécom*, La Découverte, 2009, 252 p.
- ◆ FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France (1977-1978)*, Hautes études, Gallimard – Seuil, 2004, 435 p.
- ◆ FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard-Seuil, 2004, 356 p.
- ◆ GAUTHERON Alain, *Une autre idée des télécoms*, Vo éditions, Montreuil, 2001, 104 p.
- ◆ GIRAUD Claude, *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des télécommunications*, Logiques Sociales, l'Harmattan, 1987, 262 p.
- ◆ LENEVEU Claude(dir.), *Faire mouvement : novembre-décembre 1995*, PUF, 1998, 314 p.
- ◆ TIXIER Pierre-Eric (dir.), *Du monopole au marché – les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, La découverte, 2002, 196 p.

Articles de revues et périodiques

- ◆ BERTHO Catherine, « Le télégraphe à la conquête du monde : 1837-1877 », in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 12-49
- ◆ BERTHO Catherine et CARRÉ Patrice, « Le téléphone ou la communication domestique :1877-1914 », in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 52-91
- ◆ BERTHO Catherine et CARRÉ Patrice, « Le téléphone de Clémenceau à Mistinguett : 1914-1939 », in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 126-145
- ◆ BENZONI Laurent et ROGY Michel, « La réglementation des réseaux en Europe –

Une doctrine à la recherche de ses fondements économiques », in *revue d'économie industrielle*, vol. 63, 1993, p. 261-271

- ◆ BOUVIER Yves, « Construire l'Europe industrielle par les entreprises. La politique de concurrence et les fusions industrielles dans les télécommunications européennes dans les années 1980 », in *Histoire, Économie et Société*, n°1, 2008, p. 79-90
- ◆ BRENNAC Édith, « De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications. », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994, p. 273-327
- ◆ CHARBON Paul, « Genèse du vote de la loi de 1837, origine du monopole des télécommunications », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'École Pratique des Hautes Études et l'Université Paris V, Librairie Droz, Genève, 1991, p. 11-21
- ◆ DARRIGRAND André, « La modernisation du service public : l'exemple des PTT en 1990 – leçons d'une réforme », in *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, décembre 2002, p. 135-145
- ◆ DE CHEVEIGNÉ Michel, « Les techniques, la guerre et la liberté : 1939-1947, in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p.148-165
- ◆ DENORD François, « Néo-libéralisme » et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950), in *Histoire, économie et société*, n°1, 2008, p. 24-33
- ◆ DESSEIGNE Maurice, *France Télécom : chronique d'un mauvais coup*, supplément du *militant des PTT*, n°2, février 1998, IHS-CGT, 39 p.
- ◆ GILLE Laurent, « De la télécommunications à la distribution de trafic », in *réseaux*, vol. 13, n° 72-73, 1995, p.59-76
- ◆ Philippe LACHAT, « L'économie mondiale des télécommunications », in *Réseaux*, vol. 13, n°72-73, p. 221
- ◆ LEROUX Véronique, « Les fondements économiques de la monopolisation du réseau téléphonique en 1889 », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'École Pratique des Hautes Études et l'Université Paris V, Librairie Droz, Genève, 1991, p. 23-47
- ◆ MUSSO Pierre, « Les débats autour du vote de la loi de 1933 », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'École Pratique des Hautes Études et l'Université Paris V, Librairie Droz, Genève, 1991, p. 59-81
- ◆ RIVAUD Philippe, « Leadership et gouvernance communautaire : la Commission européenne et l'idée de service universel des télécommunications (1987-1998) », in *European Issue*, n°11, juillet 2001, Fondation Robert Schumann
- ◆ SIRE Bruno, « 1990-2000 : dix ans de GRH qui ont changé France Télécom », in *les notes du Lirhe*, n°350, 2001, p. 1-13
- ◆ VALLÉE Alain, « Les états pourront ils faire l'Europe des Télécommunications ? », in *Réseaux*, vol. 8, n°40, 1990, p. 93-104

- ◆ VEDEL Thierry, « les filiales de l'État dans le domaine des télécommunications depuis 1945 : des colonies à la déréglementation », in Catherine Bertho-Lavenir (dir.), *L'État et les Télécommunications en France et à l'étranger – 1837-1987*, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'École Pratique des Hautes Études et l'Université Paris V, Librairie Droz, Genève., 1991, p. 129-160
- ◆ VEDEL Thierry, « Les politiques des autoroutes de l'information dans les pays industrialisés : une analyse comparative », in *Réseaux*, vol. 14, n°78, p.11-28
- ◆ VOGUE Jean, « Le temps de l'expansion de 1947 à nos jours », in Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 168-207
- ◆ VOGUE Jean, « Des structures à rude épreuve : le pluralisme », Catherine Bertho (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Erès, Toulouse, 1984, p. 235-257
- ◆ Une entrée bibliographique

Éléments bibliographiques ayant valeur de source

- ◆ ALTER Norbert et DUBONNET Christian, *Le manager et le sociologue. Correspondance à propos de l'évolution de France Télécom de 1978 à 1992*, L'Harmattan, 1994, 239 p
- ◆ BRAVO Alain, « Opérateur privé de télécommunications de 1985 à 1995 », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 47-51.
- ◆ DARRIET Nicole, « France Télécom : une politique des ressources humaines au service d'une orientation client », séminaire « fonctionnaires » de l'École de Paris du management, séance du 17 décembre 1998
- ◆ DESRAYAUD Jean-Claude, « Les choix de la CFDT », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008 p. 32-33
- ◆ DU CASTEL François, « La défense du service public », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 28-31
- ◆ DULLIEUX Rémy, « Libres propos sur la genèse des lois de 1990 et 1991 relatives à la déréglementation des PTT », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 25-27
- ◆ FENEYROL Michel, « Déréglementation et télécommunications, des premiers mouvements aux lois de 1990 », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008 p. 17-21
- ◆ GAVEAU Jean-Michel, « L'alternative CGT sur les périodes de déréglementation des télécoms », in *Cahiers d'Histoire des Télécommunications*, n°9, janvier 2008 p. 34-39
- ◆ Gabrielle GAUTHEY, « La seconde phase de la déréglementation », in *les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 41-43
- ◆ GIRAUD Alain, « Les prémisses de la déréglementation », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 3-9
- ◆ ROULET Marcel, « La tentative de maîtrise de l'évolution de l'opérateur public », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 23-24
- ◆ ROZMARYN Charles, « La stratégie des opérateurs historiques au début de la déréglementation », in *Les cahiers de l'AHTI*, n°9, janvier 2008, p. 44-47

- ◆ Olivier VOIRIN, « La déréglementation des télécommunications, perspectives de la Commission européenne », in Les cahiers de l'AHTI, n°9, janvier 2008, p. 10-17

Index lexical

A. Giraud.....	Giscard d'Estaing (Valéry).....20 sv, 63
Alter (Norbert).....10, 25	Gore (Albert).....70, 72, 81
Arthuis (Jean).....91	Grangeon (Philippe).....58
Balladur (Edouard).....13, 86, 90	Henrot (François).....49, 91 sv
Bangemann (Martin).....70, 76 sv, 116	Jospin (Lionel).....59, 110
Blondel (Marc).....105	Larcher (Gérard).....9, 97, 120
Bodin (Phillipe).....48 sv	Lemercier (Jacques).....105 sv
Bon (Michel) 16, 92 sv, 96, 101, 104 sv, 111	Léotard (François).....53 sv
Borotra (Franck).....129	Lepage (Henri).....56
Bresson (Bernard).....108	Longuet (Gérard).....52 sv, 82 sv, 86 sv, 90, 102, 104, 107, 128 sv
Brittan (Léon).....74, 84	Louis-Phillipe.....80
Carpentier (Michel).....39, 41	Marchand (Marie).....55
Chaban-Delmas (Jacques).....21	Mauroy (Pierre).....48, 84
Chappe (Claude).....15	Mexandeau (Louis).....11, 47 sv, 55, 128
Dandelot (Marc).....86 sv	Mitterrand (François).....47, 57, 59
Davignon (Etienne).....40 sv, 76, 116	Moine (Gérard).....58, 110, 115
De Gasparin (Adrien).....16	Musso (Pierre).....123
Delors (Jacques).....116	Napoléon Bonaparte (Louis).....16
Desrayaud (Jean-Claude).....11, 62, 124	Prévot (Hubert).....60 sv
Dondoux (Jacques).....51	Quilès (Paul).....11, 57 sv, 63, 66, 82 sv, 88, 104, 108, 112 sv, 128
Du Castel (François).....11, 55, 124	Rocard (Michel).....57 sv, 65 sv
Dubonnet (Christian).....10, 124	Roulet (Marcel).....88, 91, 124
Dullieux (Rémy).....11, 58 sv, 124	Royal (Ségolène).....113
Dupuy (René).....95 sv	Rozmarny (Charles).....11, 87 sv, 124
Fabius (Laurent).....114	Salin (Pascal).....56
Feneyrol (Michel).....11, 49, 124	Suard (Pierre).....41
Ferrier (Alexandre).....15 sv	Thatcher (Margaret).....36, 38, 78
Foy (Alphonse).....15	Volle (Michelle).....55
Gaillard (Claude).....59, 100	von Miert (Karel).....75, 78, 116
Galley (Robert).....21, 32	Zuccarelli (Emile).....71, 84 sv, 114
Germain (Hubert).....21	
Giraud (Alain).....11, 48 sv, 55	
Giraud (Claude).....19, 23	

Index des tables et schémas

Tableau 1: bilan du plan de rattrapage.....	23
Tableau 2: déclin du télégraphe et essor du télex.....	23
Tableau 3: l'économie mondiale des télécommunications en 1989 et 1995.....	68
Diagramme 1 : le marché mondial des télécommunications : répartition entre services et équipements en 1995.....	68
Diagramme 2 : entreprises françaises contrôlées majoritairement par l'État (1985-1996).....	100
Tableau4 : résultat des élections aux commissions administratives paritaires nationales (CAPN) à France Télécom.....	103
Tableau 5: résultats des élections au Conseil d'administration de France Télécom.....	104
Tableau 6: résultats des élections législatives de 1993 (2 ^e tour).....	110

Table des matières

Introduction.....	5
Chapitre 1 : De Louis-Philippe à François Mitterrand, l'évolution du monopole public des télécommunications (1837-1981).....	14
I- Les premiers pas du monopole des télécommunications (1837-1968).....	14
A- Du monopole sécuritaire à la nationalisation (1837-1889).....	14
B- De l'autonomie de gestion au désert téléphonique de l'après-guerre (1899-1968).....	17
II- La fin du « 22 à Asnières » ou l'échec du politique et l'émergence de « l'entreprise DGT » (1968-1981).....	20
A- L'échec de la remise en cause du monopole public (1968-1974).....	20
B- Le plan de rattrapage ou la réussite du « colbertisme high-tech » (1974-1978).....	22
1- Le plan de rattrapage	22
2- Le personnel au cœur de la réussite du plan de rattrapage.....	25
C- « L'entrepreneurialisation » précoce de la DGT (1971-1981).....	28
1- Le détachement du modèle d'organisation administratif.....	28
2- L'éloignement des deux branches des PTT.....	31
Chapitre 2 : la libéralisation s'enclenche (1981-1991).....	34
I- Contexte général.....	34
A- Premières secousses dans les « télécoms ».....	34
B- Le big-bang de la déréglementation étasunienne	36
II- La pression européenne pour la déréglementation (1984-1990).....	39
A- De nouveaux acteurs et un mode opératoire : la méthode Davignon.....	39
B- La Communauté européenne contre les monopoles nationaux	42
1- Le Livre vert de 1987 et le programme d'action	42
2- Le processus de libéralisation : un enjeu politique.....	45
III- La fièvre libérale gagne la France (1981-1988).....	47
A- L'ère Mexandeau (1981-1986).....	47
1- Une « crypto-libéralisation » socialiste.....	47
2- Retour sous contrôle et volonté d'indépendance de la DGT	50
B- La droite néo-libérale aux affaires (1986-1988).....	52
1- L'effritement du monopole de la DGT et le « projet Longuet ».....	52
2- La DGT face à la mise en place de la libéralisation.....	55
IV- La réponse du PS : la réforme Quilès (1988-1990).....	57
A- Conduite de la réforme (1988-1989).....	58
1- Genèse du projet	58
2- Une réforme concertée.....	60
B- Une double réorganisation du secteur (1990).....	62
1- La loi du 2 juillet 1990.....	62
2- La loi du 29 décembre 1990.....	64
Chapitre 3 : La libéralisation du secteur des télécommunications (1991-1996).....	67
I- La nouvelle donne des années 1990.....	67
A- Une nouvelle alchimie entre le libéralisme et la technologie.....	67
B- L'internationalisation du secteur des télécommunications.....	71
II- La « review » européenne impose la déréglementation.....	73
A- La poursuite de la libéralisation des services.....	73

B- L'extension de la libéralisation aux infrastructures.....	75
C- Le fondement idéologique de la politique de la concurrence européenne.....	79
Chapitre 4 : La privatisation de France Télécom (1993-1996).....	82
I- Le changement de statut de France Télécom imposé.....	82
A- L'échec du second « projet Longuet » (1993).....	83
1- Le thème de la privatisation de France Télécom dans la campagne des élections législatives de 1993.....	83
2- « Le projet Longuet 2 ».....	86
3- Oppositions et échec du projet de privatisation.....	88
B- La fin d'une entreprise publique (1996).....	90
1- Deux visions de la réforme : François Fillon contre Alain Juppé (été 1995).....	90
2- La réforme (printemps 1996).....	93
a- La mise en place (mars-juin 1996).....	93
b- les soutiens du gouvernement.....	95
3- L'argumentaire du gouvernement lors du débat parlementaire (juin 1996).....	98
II- L'échec des opposants (printemps 1996).....	101
A- L'effondrement de la résistance des agents.....	102
a- Les forces syndicales en présence.....	102
b- De l'impossible unité syndicale à la grève manquée du 4 juin.....	104
c- Les causes de l'échec de la mobilisation des agents.....	107
B- L'impuissance des partis de gauche.....	109
1- Le PS s'empare du dossier.....	109
2- Une vaine guérilla parlementaire	112
Conclusion.....	115
Sources	118
Sources imprimées.....	118
I- Presse.....	118
II- Textes européens.....	118
A- Recommandations, Communications, Avis.....	118
B- Directives.....	118
C- Résolutions du Conseil des ministres des communautés européennes	119
D- Rapports.....	119
III- Textes français.....	119
A- Lois.....	119
B- Décrets et circulaires.....	119
C- Débats parlementaires.....	120
D- Rapports.....	120
IV- Archives privées	120
A- IHS-CGT – Fond d'archives de la Fédération autonome des postes et télécommunications (FAPT).....	120
B- Archives privées.....	121
Sources orales.....	121
Bibliographie.....	122

