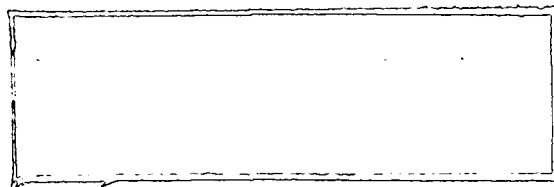


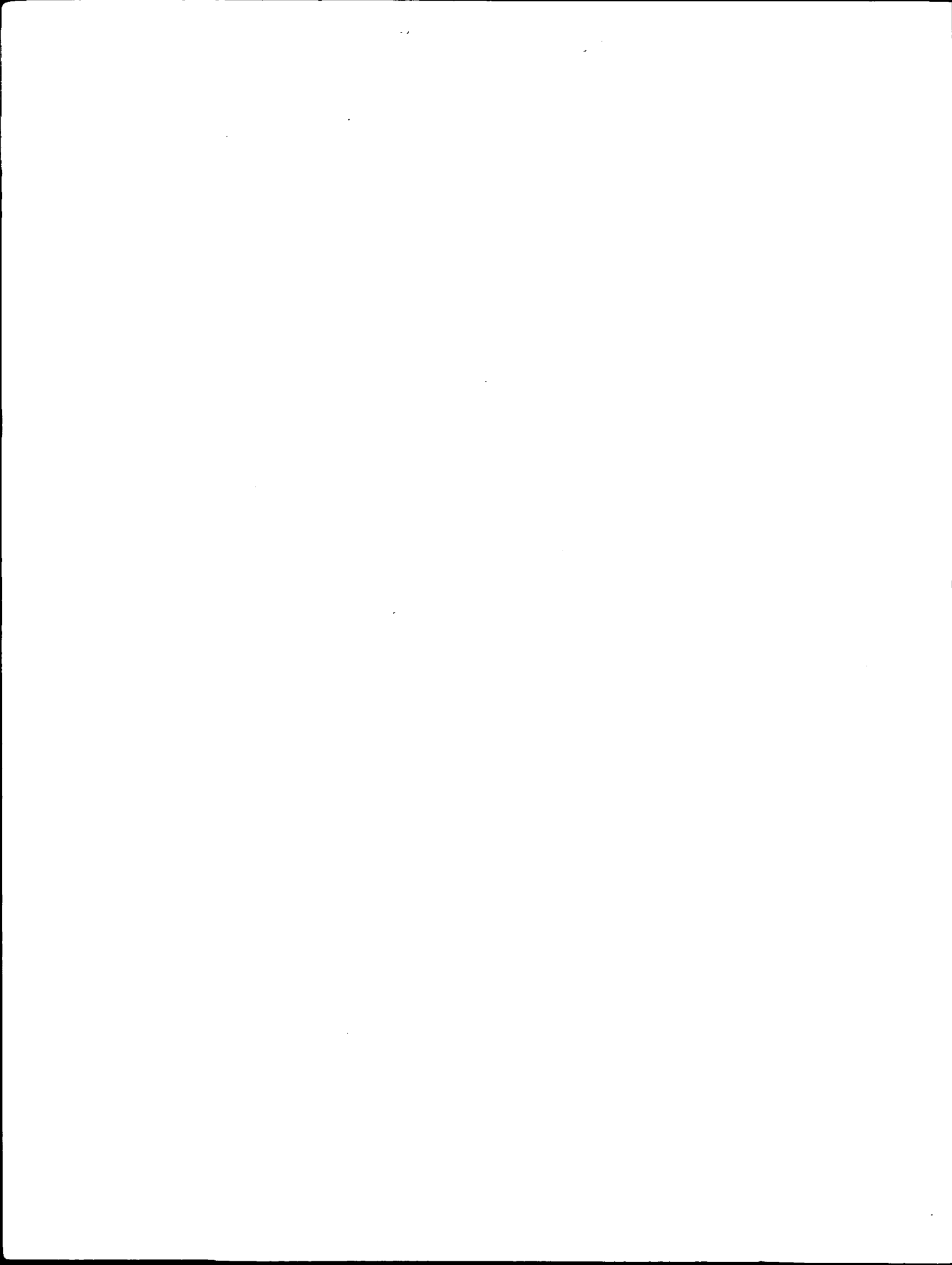
GROUPE DE TRAVAIL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES ENTREPRISES PUBLIQUES



Service des Affaires Économiques
DOCUMENTATION
Réf. n° 3036

RAPPORT
SUR LES ENTREPRISES
PUBLIQUES

(avril 1967)



**Lettre de mission du Premier Ministre
à M. Nora,
Président du Groupe de travail**

4 avril 1966

Monsieur,

Ainsi que le principe en avait été fixé lors d'un Conseil Restreint tenu sous la présidence du Général de Gaulle, le 20 juillet 1965, le Gouvernement vient de procéder à la création de trois comités interministériels chargés de suivre l'exécution du V^e Plan dans les domaines de l'administration, des entreprises publiques et du secteur privé.

Vous avez bien voulu accepter d'exercer, auprès du Comité « Entreprises Publiques », les fonctions de rapporteur général d'un groupe de travail que vous présiderez et qui sera composé de :

MM. Richard BAUMGARTNER
Maurice BERNARD
Jacques DONTOT
Pierre LE BRUN
Philippe MALET

François MOSES
Georges PLESCOFF
Jean SERISE
Pierre TARANGER
François WATINE

Ce groupe de travail aura pour mission d'élaborer, sous l'autorité et dans le cadre des directives du Comité interministériel, toutes mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel, commercial et financier dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire.

Vous établirez à cet effet, en tant que de besoin, les liaisons nécessaires avec les rapporteurs généraux auprès des Comités « Développement Industriel » et « Administration ».

Ces mesures devront tendre à aménager l'exercice par la Puissance publique de ses droits de tutelle, de propriété ou de participation de façon à renforcer la compétitivité des secteurs essentiels de l'économie nationale, publics ou privés.

Le groupe de travail devra donc formuler toutes appréciations et propositions visant :

1° *Les rapports entre la Puissance publique et les entreprises dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire.*

Il appartiendra notamment au groupe de travail d'apprécier et de clarifier le double rôle de la Puissance publique, comme propriétaire ou actionnaire d'entreprises exerçant une activité économique et comme tutrice au titre de l'intérêt public.

2° *L'efficacité et le rendement des entreprises publiques exerçant une activité industrielle, commerciale ou financière.*

Le groupe de travail devra plus précisément examiner dans quelle mesure la politique suivie par les entreprises publiques, en ce qui concerne notamment leurs structures et celles de leurs filiales, ainsi que le partage des responsabilités et des activités entre elles, leur assure une gestion et une rentabilité aussi élevées que possible, tout en contribuant à la réalisation des principaux objectifs du Plan.

3° *Le rôle des entreprises publiques comme facteur de la politique économique d'ensemble du Gouvernement.*

Par leur politique, notamment en matière de vente et d'achat, les entreprises publiques peuvent :

- contribuer à améliorer les structures des secteurs avec lesquels elles sont en relation, à faciliter leur rationalisation et à stimuler leurs efforts d'innovation et de recherche ;*
- appuyer l'action du Gouvernement sur la conjoncture générale ;*
- participer plus efficacement à la politique d'aménagement du territoire.*

Le groupe de travail recueillera à cet effet toutes informations utiles auprès des ministres, des administrations et des entreprises. En cas de besoin il suscitera les études nécessaires.

Les questions à traiter en priorité dans le cadre général ainsi tracé pourront faire l'objet d'instructions particulières du Comité interministériel « Entreprises Publiques » à son groupe de travail.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Georges POMPIDOU

Lettre du Président du Groupe de travail au Premier Ministre

4 Avril 1967

Monsieur le Premier Ministre,

Vous avez bien voulu, par une lettre du 4 avril 1966, me confier la présidence d'un groupe de travail chargé « d'élaborer, sous l'autorité et dans le cadre des directives du Comité interministériel, toutes mesures susceptibles de favoriser l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur industriel, commercial et financier dont l'Etat est propriétaire ou actionnaire » (1).

Le présent rapport est le fruit des études menées par le groupe de travail. Les réflexions et les recommandations qu'il contient résultent d'une orientation générale approuvée par tous ses membres.

Cependant la recherche d'une unanimité sur chacun des sujets abordés par le rapport aurait risqué d'édulcorer ses conclusions, et de masquer des difficultés. C'est pourquoi j'ai estimé préférable, pour préserver la liberté et la responsabilité de chacun, et pour compléter l'information du Gouvernement, de demander à ceux des membres du groupe qui souhaitaient exprimer des réserves ou présenter des observations sur certains points particuliers, de les formuler dans des notes personnelles que je vous transmets avec le rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux et dévoués.

S. NORA

(1) Il a été ultérieurement précisé que, dans une première étape, les banques et les assurances ne feraient pas partie du champ d'examen.

Sommaire

AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION	11
QUESTION I. QUELLE EST LA MISSION DU SECTEUR PUBLIC ?	13
I. — L'HÉRITAGE	15
A. Une apparente confusion	15
B. Une pratique contradictoire	19
C. Des résultats ambigus	21
II. — LES CONDITIONS NOUVELLES	24
A. L'économie de commandement n'est plus adaptée aux objectifs et aux moyens nouveaux	24
B. Les contraintes peu délibérées et les transferts aveugles sont anachroniques	26
III. — LE RÔLE NOUVEAU DU SECTEUR PUBLIC	30
A. Les entreprises nationales, le marché et le Plan	31
B. Mission de l'entreprise publique et rôle de l'Etat ..	34
QUESTION II. COMMENT FINANCER LES GRANDES ENTRE- PRISES PUBLIQUES ?	43
I. — LA SITUATION	45
A. Le financement des entreprises publiques pendant le IV ^e Plan	45
B. Les entreprises publiques et le V ^e Plan	49
II. — LE REDRESSEMENT NÉCESSAIRE	55
A. Les critères	55
B. Les suggestions	62
QUESTION III. COMMENT DIRIGER LES ENTREPRISES PUBLIQUES ?	77
I. — LA RÉPARTITION ACTUELLE DES POUVOIRS	79
A. Organisation de la tutelle	80
B. Modalités d'exercice de la tutelle	84
II. — LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES	89
Chapitre I. Les entreprises à fortes contraintes d'intérêt public	90
A. L'entreprise	90
B. Les tutelles	96
Chapitre II. Les entreprises du secteur concurrentiel et les participations de l'Etat	104
A. Les degrés d'ambition d'une politique des participa- tions	105
B. Les instruments d'une politique des participations ..	107
CONCLUSION	113
LETTRES DE MM. RICHARD BAUMGARTNER, PIERRE LE BRUN ET PHILIPPE MALET, MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	
RÉSUMÉ DES NOTES PARTICULIÈRES ANNEXÉES AU RAPPORT GÉNÉRAL	
TABLE DES MATIÈRES	

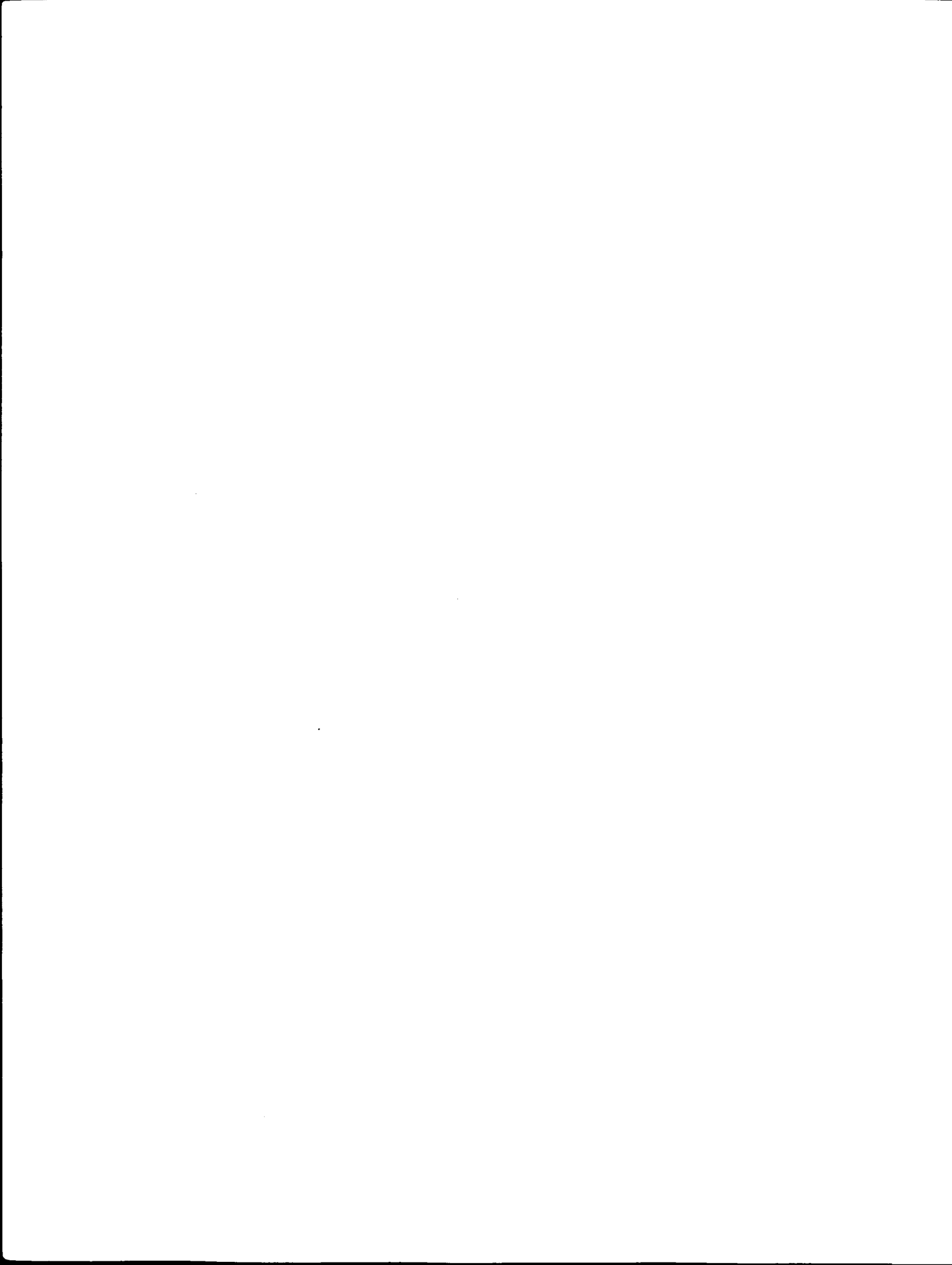
Liste des notes particulières annexées au rapport général

A. NOTES SUR LES ENTREPRISES :

- 1 Note sur la S.N.C.F.
- 2 Note sur la R.A.T.P.
- 3 Note sur les Charbonnages
- 4 Note sur E.D.F. et G.D.F.
- 5 Note sur les Compagnies mixtes de transport maritime

B. NOTES SUR DES POINTS PARTICULIERS DU RAPPORT

- 1 Note sur la place du secteur des entreprises publiques dans l'économie française
- 2 Le dossier du financement
- 3 Note sur les problèmes de tarification
- 4 Note sur le statut des dirigeants des entreprises publiques
- 5 Note sur la réforme du régime juridique de certaines entreprises publiques
- 6 Note sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques
- 7 Note sur la politique d'achat des entreprises publiques
- 8 Note sur les problèmes posés aux entreprises publiques par le traité de Rome



Avant propos

L'exécution, dans un délai raisonnable, du mandat très général qui lui était confié, impliquait de la part du groupe de travail des Entreprises Publiques une grande souplesse dans ses méthodes, et une juste appréciation de ses possibilités.

Le groupe de travail a bénéficié, à temps partiel, du très efficace concours d'un petit nombre de fonctionnaires (2). Il a, soit en séance plénière, soit en groupes restreints, soit encore à l'occasion de contacts personnels, profité de l'expérience et des conseils de personnalités appartenant aux ministères de tutelle et aux directions des entreprises publiques. Les conclusions du rapport tiennent le plus large compte d'avis autorisés, encore que parfois contradictoires, qui les ont souvent infléchies ou nuancées. Il va de soi, cependant, qu'elles n'en sont pas la simple traduction et qu'elles n'engagent que leurs auteurs.

Les travaux ainsi menés devaient éviter deux écueils.

Il fallait se méfier de la fresque ambitieuse mais sans portée pratique : les archives de l'administration sont remplies de rapports dont le brillant n'est égalé que par l'inapplication. Le groupe de travail, outil d'une instance gouvernementale, s'est rattaché à proposer des mesures immédiatement réalisables.

Mais il existait un risque inverse : celui de dresser un catalogue de recommandations spécifiques, qui ne seraient pas liées à une conception cohérente et de long terme. Ce qui freine l'adaptation des entreprises publiques aux nécessités de l'heure, c'est en effet moins la méconnaissance de leurs forces et de leurs faiblesses, et des remèdes qu'appellent celles-ci, que l'absence d'une réflexion synthétique sur leur rôle dans la nation, et d'un accord sur l'orientation générale de leur réforme.

La tâche du groupe de travail, organisme exceptionnel et provisoire, ne pouvait se confondre avec l'action quotidienne qui appartient à l'administration et aux entreprises. Elle consistait à dégager des principes généraux qui, une

(2) Ont prêté leur concours aux travaux du groupe :

MM. Jean-Michel BLOCH-LAINE, Inspecteur des Finances,
Patrick BREAUD, Inspecteur des Finances, ancien élève de l'Ecole Polytechnique,
Yves CANNAC, Auditeur au Conseil d'Etat, ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure.
Claude CHARMEIL, Ingénieur des Ponts et Chaussées, ancien élève de l'Ecole Polytechnique,
Jean CHOSSAT, Inspecteur des Finances,
Pierre JOXE, Auditeur à la Cour des comptes,
Patrick PEUGEOT, Auditeur à la Cour des Comptes, ancien élève de l'Ecole Polytechnique.

fois approuvés par le Gouvernement, pourraient offrir aux entreprises et aux administrations chargées de leur tutelle, un cadre amélioré pour la réalisation du V^e Plan, et des Plans suivants.

La réforme proposée s'inspire de la nécessité de distinguer le double rôle des entreprises publiques dans le cadre du plan : entreprises de caractère industriel et commercial, vouées à l'efficacité, mais aussi support privilégié d'interventions et de contraintes d'intérêt général destinées à favoriser la politique économique et sociale des pouvoirs publics. Toutes les propositions du rapport découlent de l'affirmation que seul un départ clair entre ces deux fonctions permettra au Gouvernement, d'une part de mieux exercer à partir de choix chiffrés une tutelle plus rigoureuse et plus souple, d'autre part de mieux juger les entreprises sur les résultats d'une gestion plus autonome et plus responsable.

Sans doute des principes ne sauraient suffire. L'étendue et la diversité du secteur dont l'Etat est propriétaire, les contraintes et la lourdeur qui caractérisent la sociologie administrative, appellent des mesures diversifiées et des transitions prudentes.

Conscient des limites de ses moyens, le groupe de travail n'a pas cherché à examiner immédiatement toutes les entreprises du secteur public, et sous tous leurs aspects. L'objectif eût été hors de sa portée. Mais il a tenté de préciser les conséquences économiques, financières et institutionnelles de cette orientation générale sur la gestion des entreprises et sur leurs rapports avec l'Etat.

Enfin, il s'est efforcé d'illustrer l'application de cette orientation nouvelle, d'une part, à quelques grandes entreprises dont, soit le déficit (S.N.C.F., R.A.T.P., Charbonnages), soit l'ampleur des besoins de financement (E.D.F. et G.D.F. par exemple) risquent de compromettre l'exécution du V^e Plan, d'autre part, à quelques grands secteurs appelant des réformes de structures (exemples : chimie, transports maritimes).

Les considérations les plus générales, qui constituent le corps du présent rapport, ont été examinées et approuvées par le groupe de travail (3).

Par ailleurs des notes particulières, dont quelques suggestions ont été reprises, à titre d'exemple, dans le rapport général, traitent des principales entreprises ou de certains secteurs. D'autres enfin développent des questions résumées dans le rapport général.

Ces notes particulières (4) n'ont pu être examinées par le groupe de travail dans le même détail que le rapport général. De ce fait, s'il en approuve l'orientation, elles ne l'engagent pas au même titre.

(3) Sauf sur les points précis à propos desquels certains membres du groupe ont exprimé des réserves qui figurent à la suite du rapport.

(4) Dont la liste commentée est donnée en fin du rapport.

Introduction : les questions posées

L'actualité, pour la plupart des grandes entreprises publiques, qu'elles soient confrontées à une concurrence grandissante, ou à une croissance rapide, c'est la difficulté de leur financement. Sans doute sont-elles périodiquement affectées par certaines tensions sociales ; il a été précisé que ce dernier aspect n'était pas de la compétence du groupe de travail.

Mais l'analyse des causes de cette crise, et des remèdes à lui apporter, met en évidence la nécessité de choix majeurs touchant la vie économique et politique de la nation.

a. Que la structure de financement de beaucoup d'entreprises nationales soit de plus en plus anormale, cela est généralement connu. Les Charbonnages, dont la production régresse, ont emprunté au cours des trois dernières années, notamment pour couvrir leur déficit, deux fois plus qu'ils n'ont remboursé d'emprunts antérieurs. Le déficit de la R.A.T.P. s'élève à peu près à la moitié de son chiffre d'affaires.

Moins évidentes sont les conséquences des modalités de financement du secteur nationalisé sur les équilibres généraux.

— L'appel des entreprises publiques au marché financier est disproportionné avec leur place dans l'économie. En 1966, celles qui ont fait appel au marché financier (S.N.C.F., R.A.T.P., E.D.F., G.D.F. et Charbonnages) ont contribué à 16 % de la formation brute de capital fixe des entreprises, mais prélevé 30 % des emprunts émis au bénéfice du secteur productif (dont la moitié pour la seule E.D.F.).

Cette situation n'est pas sans lien avec les difficultés éprouvées par les entreprises privées pour financer leurs équipements.

— Alors que le budget de l'Etat a tendance à croître plus vite que le produit national, les charges relatives qu'il supporte du fait de diverses allocations aux entreprises publiques n'ont cessé d'augmenter à un rythme encore plus rapide depuis cinq ans.

En 1966, les subventions à la S.N.C.F. pesant sur le budget étaient du même ordre de grandeur que les crédits directs à la force nucléaire de dissuasion, trois fois supérieures à ceux des autoroutes.

La charge des Charbonnages de France sur le budget était du même montant que les crédits à la recherche, et représentait une fois et demie les crédits pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

La part de l'Etat dans la couverture du déficit de la R.A.T.P. était cinq fois supérieure aux aides à la décentralisation, soit près de vingt fois l'aide annuelle à la seule Bretagne. Elle s'élevait à près de deux fois les crédits affectés au Plan Calcul pour les quatre années à venir.

L'ensemble des charges supportées par le Budget pour toutes les grandes entreprises équivaut à environ trois fois les crédits accordés à l'aide aux pays sous-développés ou à deux fois les crédits affectés aux constructions scolaires, scientifiques et sportives, ou encore une fois et demie l'aide à la construction, H.L.M. comprises.

— Ces pratiques, bien sûr, ne sont pas sans justification : compensant en majeure partie l'insuffisance des tarifs, ces sommes constituent des transferts au profit de certains consommateurs et au détriment des contribuables.

Mais ces transferts comportent des incidences incertaines et obscures, pour tous et en premier lieu pour l'Etat. Or, par leur ampleur, ils constituent environ un tiers des sommes prélevées par l'impôt sur le revenu (I.R.P.P.), instrument conscient et délibéré, même s'il est imparfait, de répartition de la charge publique.

Ainsi non seulement les conditions actuelles de financement des entreprises pèsent de plus en plus lourdement sur leurs comptes d'exploitation, sur le budget de l'Etat, et sur le marché financier, mais encore elles ont sur le niveau des prix et sur les structures économiques des conséquences mal connues.

b. Cet état de choses, qui risque de compromettre le financement du V^e Plan, trouve sa source dans des choix qui débordent largement le domaine financier. Il résulte en réalité d'une conception d'ensemble de la mission des entreprises publiques, et du rôle qui leur est assigné dans la vie économique. Les entreprises nationales sont restées ce qu'elles étaient à l'époque où l'Etat, faute de meilleurs moyens, leur faisait supporter le poids principal de sa politique conjoncturelle, sociale, et régionale. Les modalités de leur gestion correspondent à l'idée que le progrès passe par la gestion centralisée et autoritaire d'un large domaine économique de l'Etat.

De ces origines le secteur public a donc hérité une certaine confusion entre la logique de l'entreprise, et celle du secteur public. Cela a désarmé la résistance des responsables des entreprises devant les empiètements de tuteurs légitimement préoccupés de politique économique générale, et affaibli, pour l'administration, la nécessité de distinguer pleinement les trois rôles de l'Etat : propriétaire soucieux du rendement ; concédant, gérant des contraintes de service public ; tuteur, gardien des équilibres généraux de l'économie.

Pour rompre le lien qui rattache les déficits croissants des entreprises publiques à l'alourdissement des tutelles qui pèsent sur elles, il est donc nécessaire de s'interroger d'abord sur les missions que doit aujourd'hui remplir le secteur public. D'où le plan du présent rapport qui s'articule autour de trois interrogations :

Question I : Quelle est la mission du secteur public ?

Question II : Comment financer les grandes entreprises publiques ?

Question III : Comment diriger les entreprises publiques ?

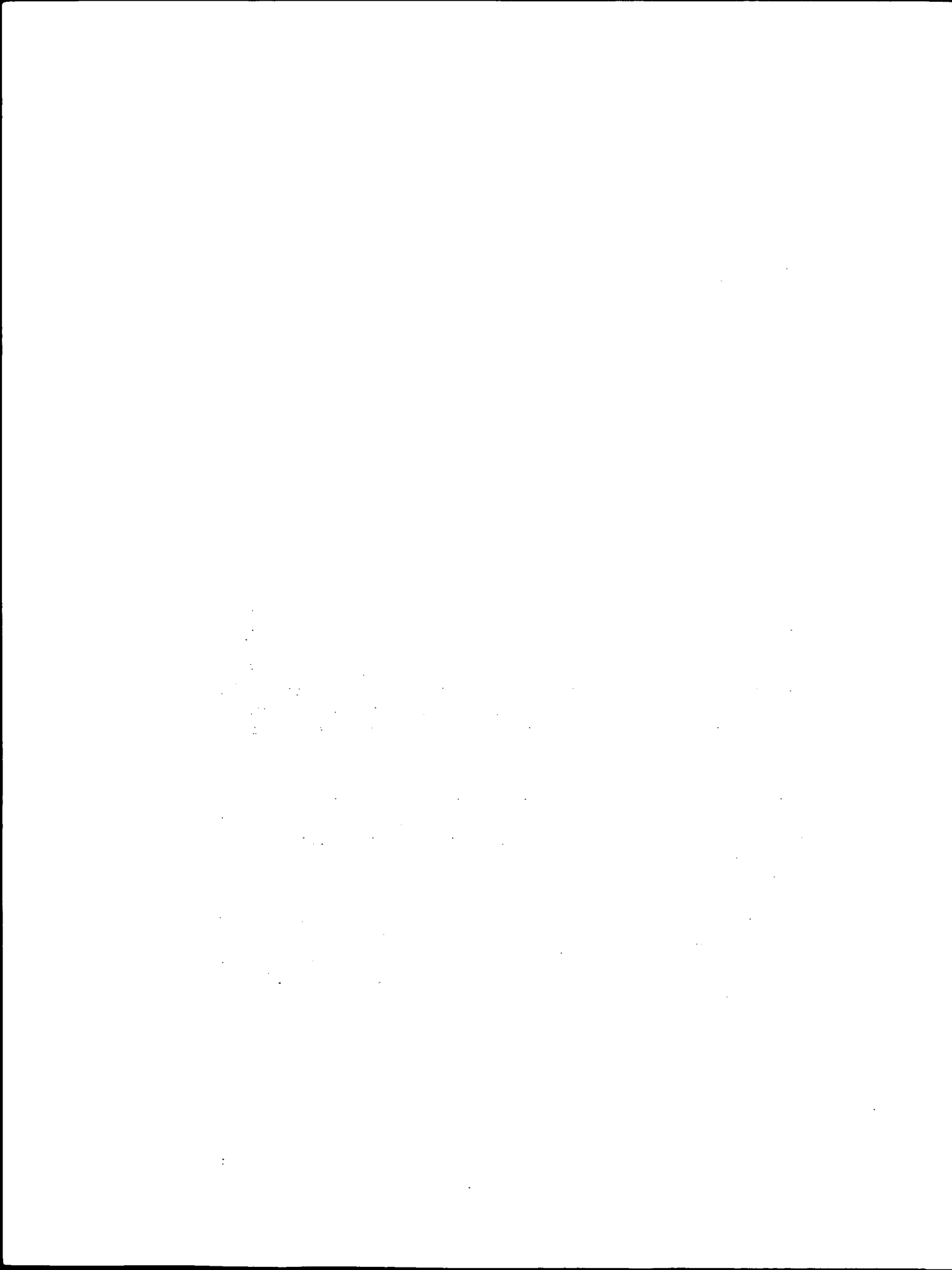
Question I :

Quelle est la mission du secteur public ?

Depuis vingt ans le secteur public a joué un rôle économique et politique éminent. Les espoirs et les passions qui ont entouré sa création, son importance dans l'économie nationale et dans le volume de l'emploi, l'ampleur des transferts qui s'exercent à travers lui, la place qu'il a prise dans la conduite de la politique économique et sociale, interdisaient qu'il en fût autrement. La situation actuelle du secteur public, fruit de deux décennies d'histoire, est donc un héritage dont il faut d'abord constater l'existence et éclairer la signification.

Mais si influent soit-il, le secteur public est lui-même conditionné par la situation générale de l'économie dans laquelle il s'insère, par les objectifs que celle-ci poursuit, par les moyens dont les pouvoirs publics disposent pour l'encadrer. Il convient donc d'apprécier s'il est adapté aux conditions nouvelles de l'économie française.

Les impératifs de la concurrence internationale n'exigent-ils pas que, tout en restant fidèle aux objectifs fondamentaux poursuivis à travers les nationalisations, les moyens de les atteindre soient modifiés ? Les entreprises publiques ne doivent-elles pas jouer un rôle nouveau dans le cadre d'une action de l'Etat mieux définie ?



I - L'HERITAGE

La diversité des circonstances et des motifs qui présidèrent à la constitution du secteur public industriel explique son apparente confusion. Sous la contrainte des faits, une certaine logique s'est imposée dans sa gestion, souvent contradictoire avec les espoirs placés dans les nationalisations. Elle explique le caractère ambigu de leurs résultats.

A. Une apparente confusion

Celle-ci se manifeste par l'imprécision des frontières du secteur des entreprises publiques et des participations, l'incertitude des critères qui motivent sa composition, l'inadaptation du droit qui le régit.

1 LES CIRCONSTANCES ET LES ESPOIRS

a. De 1925 à 1945 les nationalisations s'étendent par vagues successives. Pendant cette période l'appropriation publique plus ou moins complète du capital est un des modes privilégiés d'intervention de l'Etat dans la vie économique. Les circonstances économiques et politiques en fournissent les occasions plus qu'elles n'en fondent les raisons. De 1946 à 1965, le secteur public ne connaît plus d'extension majeure, alors que se multiplient et se différencient, dans le cadre de la planification, les moyens de régulation de l'économie nationale.

Après la première guerre mondiale, des commodités de droit international conduisent à créer des compagnies de navigation sous forme de sociétés d'économie mixte (sur le Rhin, le Danube), ainsi que des sociétés pétrolières (C.F.P., 1924, C.F.R., 1931). L'Etat adopte plus ou moins vite le cadre rigide d'établissements publics pour exploiter les affaires d'engrais azotés (1924) et de potasses (1937), rétrocédées au titre des traités de paix.

La crise économique, les nécessités du réarmement et l'évolution politique expliquent qu'entre 1933 et 1937 un pas supplémentaire soit accompli : la gestion des chemins de fer est confiée à une société d'économie mixte

dominée par l'Etat ; l'activité des sociétés de construction aéronautique est prise en main ; le contrôle est assuré sur la Compagnie Générale Transatlantique.

La guerre et l'occupation entraînent des extensions diverses et parfois accidentelles dans le domaine de l'énergie (Caisse de Compensation des prix des Combustibles minéraux solides, 1939) et surtout de l'information (Havas, SOFIRAD).

Le programme du Conseil National de la Résistance était en partie centré sur l'idée de « nationalisation ». L'aspiration était plus forte que précise. La vigueur du courant se traduisit, en moins d'un an et demi, par l'absorption dans le secteur public de Renault, du transport aérien, des Charbonnages, des industries de l'électricité et du gaz, de plusieurs entreprises de construction mécanique, des quatre plus grandes banques de dépôt, des quatre plus grands groupes d'assurances, et par la création du Commissariat à l'Energie Atomique.

b. Ces nationalisations expriment des traditions et des espoirs contradictoires.

Anticapitaliste, la nationalisation devait, pour certains, retirer le pouvoir économique aux intérêts privés, soustraire l'entreprise à la loi du profit, et la soumettre aux seuls impératifs du service public. La logique de cette tendance aurait conduit à généraliser les nationalisations, et à instaurer une planification centralisée et autoritaire, instrument d'un Etat fort.

Mais pour d'autres, la nationalisation ne devait pas seulement être anticapitaliste : elle devait aussi être anti-étatiste. Le conseil d'administration, tripartite, devait comporter une représentation égale des salariés, des consommateurs et de l'Etat. L'entreprise ne devait pas être remise entre les mains de « l'Etat-patron » mais être socialisée au bénéfice des producteurs dont elle serait un instrument d'émancipation. Cette tendance ne trouvait de cohérence que dans l'espoir d'une société décentralisée et d'une économie contractuelle.

Les textes qui régissent les entreprises nationales gardent la trace de ces diverses ambitions, qu'elles soient rigoureusement étatistes (Renault, les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais), ou d'inspiration plus syndicaliste (lois de nationalisation promulguées en 1946 par l'Assemblée Constituante, principalement dans le secteur de l'énergie).

2 FRONTIERES, CRITERES ET STATUTS

Il n'est pas surprenant que le secteur public offre aujourd'hui l'image d'un paysage aux frontières imprécises, et à la physionomie chaotique.

a. L'imprécision du champ couvert (5) tient à ce que l'on passe du domaine de l'appropriation publique totale à celui de la propriété privée incontestée par une série de transitions.

(5) Cf. note particulière B. 1 : « Place du secteur des entreprises publiques dans l'économie française ».

Les filiales, les filiales de filiales d'entreprises publiques relèvent du droit privé. Où situer la frontière ? A partir de quel pourcentage de participation de l'Etat dans des sociétés mixtes doit-on considérer que celles-ci font partie du secteur public ?

Ces incertitudes inhérentes à la variété des formes juridiques utilisées et à la multiplicité des activités concernées, ne doivent cependant pas dissimuler le fait que les entreprises publiques sont essentiellement localisées dans les secteurs de l'énergie et des transports.

Les entreprises publiques du secteur de l'énergie représentaient en effet, en 1965, par rapport à l'ensemble du secteur public (6), 32 % de la valeur ajoutée, 48 % de la formation brute de capital fixe et 28 % des effectifs au travail ; pour les entreprises publiques du secteur des transports les proportions atteignaient respectivement 29 %, 30 % et 38 % du secteur public.

Dans chacun des deux secteurs, la place relative des entreprises publiques est considérable : elle représentait 45 % de la valeur ajoutée et 80 % de la formation brute de capital dans le secteur de l'énergie, les chiffres correspondants atteignant 38 % et 52 % dans le secteur des transports.

L'ensemble des entreprises publiques des secteurs autres que ceux de l'énergie et des transports ont cependant une importance non négligeable, puisqu'elles représentent 39 % de la valeur ajoutée, 22 % de la formation brute de capital fixe et 34 % des effectifs du secteur public.

Pris dans sa totalité, enfin, celui-ci utilise au total 6,2 % de la population active, fournit 9,6 % de la production intérieure brute et réalise 27 % de la formation brute de capital fixe des entreprises.

En fait, l'estimation du poids de l'Etat dans la vie économique ne peut s'accommoder de ces seuls critères. Il est devenu moins important de savoir quelle part de la population active les entreprises publiques emploient, quelle proportion des investissements elles réalisent, quelle fraction de la production intérieure brute elles assurent, si l'on constate que de nombreux salariés de ces entreprises ont un statut analogue à ceux d'entreprises privées ; que certains investissements d'entreprises publiques s'effectuent aussi librement que ceux d'entreprises privées, tandis que de nombreux investissements d'entreprises privées aidées par l'Etat sont étroitement contrôlés par ce dernier.

b. Flou dans ses contours, le secteur des entreprises publiques ne paraît obéir dans sa composition à aucun critère unique relevant d'une logique économique ou politique.

— Le critère est-il celui d'industries lourdes caractérisées par la masse des installations fixes, la nécessaire concentration des unités de production ?

(6) Le secteur public est considéré ici comme regroupant toutes les entreprises à caractère national et à vocation industrielle et commerciale (en y incluant les Postes et Télécommunications). Il se décompose ainsi :

- énergie : E.D.F., G.D.F., C.N.R., Charbonnages de France, secteur pétrolier public.
- transports : S.N.C.F., R.A.T.P., Air France, Aéroport de Paris, C.G.T., Messageries Maritimes.
- divers : P. et T., chimie d'état, aéronautique, Renault, O.R.T.F., Havas, S.E.I.T.A., C.E.A., poudres, etc...

C'est bien le cas de l'électricité, du charbon, du chemin de fer, qui sont nationalisés. Mais c'est aussi celui de nombreux secteurs, sidérurgie, pétrole, chimie, qui ne le sont pas. Et ce n'est pas le cas d'Havas, qui l'est.

— S'agit-il d'une opposition entre secteurs monopolistiques, et secteurs soumis à la concurrence ? E.D.F., nationalisée, est bien un monopole. Charbonnages de France et la S.N.C.F. le sont de moins en moins. Renault, l'ERAP, la chimie d'état sont au cœur d'une concurrence acharnée. En revanche, l'industrie de l'aluminium, qui dans la situation tarifaire actuelle a une position dominante, relève de l'initiative privée.

— S'agit-il d'un secteur essentiel pour la Défense Nationale ? L'aviation civile française est cliente des sociétés nationales, mais les appareils militaires sont pour la plus grande part construits par des firmes privées.

— La nationalisation se justifie-t-elle par la place stratégique qu'occupe une entreprise ou un secteur dans le développement de l'économie, dans le maintien de l'indépendance nationale ? Ce n'est certes pas le cas de l'Union Générale Cinématographique, nationalisée, mais ce l'est indéniablement pour l'industrie des calculateurs électroniques, qui ne l'est pas.

— Visait-on par les nationalisations les secteurs clefs qui commandent l'orientation de tous les autres ? Mais les Messageries Maritimes sont nationalisées, et les banques d'affaires ne le sont pas.

c. Le désordre du droit qui régit le secteur public tient à la fois à son incohérence, et à son absence de rapport avec les faits. Les statuts prolifèrent : services en régie, offices nationaux, établissements publics, entreprises nationales, sociétés d'Etat et leurs filiales de droit privé, sociétés d'économie mixte.

Sous réserve de l'exception notable des « sociétés nationales » que sont les entreprises nationalisées de crédit et d'assurances, totalement publiques dans leurs patrimoines, mais dont le régime de gestion est identique à celui des entreprises privées des mêmes secteurs, on peut distinguer une division à peu près claire entre les entreprises dont le statut est celui d'un « établissement public » et celles qui ont la forme d'une « société d'économie mixte ». Mais la répartition des entreprises publiques entre ces deux régimes est incohérente. Il n'y a pas de corrélation entre l'importance des missions de service public dans l'activité de chacune de ces entreprises, et leur soumission à un régime plutôt qu'à l'autre : les entreprises énergétiques (E.D.F., G.D.F., Charbonnages, ERAP) sont toutes des établissements publics, mais les entreprises de transport (Air France, S.N.C.F.) sont généralement des sociétés d'économie mixte (sauf la R.A.T.P.). Le secteur de la chimie se partage entre les deux régimes pour des raisons historiques (ONIA, MDPA). Des entreprises dont la fonction est analogue sont donc régies par des statuts différents (la R.A.T.P. est un établissement public alors que la S.N.C.F. est une société d'économie mixte) et la réalité n'a souvent aucun rapport avec l'appellation statutaire (la Régie Renault n'est pas une régie, Nord Aviation, la SOFIRAD, la S.N.C.F. sont des sociétés d'économie mixte fictives).

Des efforts de remise en ordre ont bien été entrepris en plusieurs occasions, mais lorsqu'ils n'ont pas échoué, ils n'ont eu qu'une portée limitée. En 1947-1948 furent élaborés des projets de statut général, d'où sortit un projet

de loi d'un grand intérêt. Bien qu'il concernât exclusivement les entreprises publiques proprement dites, son extension aux sociétés d'économie mixte était prévue. Elle était rendue plus aisée par une de ses dispositions qui établissait une distinction nette entre deux catégories d'entreprises publiques : celles qui exploitent un service public d'intérêt général et celles dont l'activité s'exerce dans un secteur concurrentiel. C'est autour de ces deux critères qu'étaient organisées les dispositions du projet, relatives tant au degré d'autonomie financière qu'au statut et aux attributions des organismes dirigeants, aux domaines et aux procédures des tutelles et des contrôles. Cette loi ne fut jamais votée.

Si ce projet de statut général n'eut ni succès, ni successeurs, c'est sans doute que, durant ces vingt dernières années, ni la situation économique, ni la signification politique des entreprises publiques n'apparurent établies de façon suffisamment stable pour que les pouvoirs publics acceptent de s'enfermer dans un moule juridique trop rigide.

Cependant, la réalité telle qu'on peut la saisir, non à travers les textes, mais dans le fonctionnement concret des entreprises publiques, est tout autre ; une logique interne se dégage des comportements : la vraie hiérarchie des pouvoirs de décision et de contrôle s'ordonne à partir des mécanismes de financement.

B. Une pratique contradictoire

Celle-ci a opéré une distinction nette entre les entreprises du secteur concurrentiel et des participations, et quelques grandes entreprises nationales à caractère de service public.

a. Aux premières l'Etat, bien qu'il soit leur propriétaire principal ou unique, a laissé une grande liberté.

Il s'est conduit à leur égard en actionnaire peu exigeant, et d'ailleurs peu généreux ; ne leur demandant que peu de dividendes, et leur apportant peu de capitaux.

L'Etat s'est rarement servi de ces entreprises pour modifier la politique du secteur où elles figuraient. Les entreprises de transport international (maritime ou aérien) ont été plus influencées par les conditions de leur marché et par les règles de la concurrence mondiale que par une politique délibérée de l'Etat. L'existence de la Régie Renault n'a guère contribué à structurer l'ensemble du secteur automobile national, à le mieux armer pour affronter la concurrence étrangère.

Lorsque l'Etat a mené une politique industrielle dans un domaine où il possédait des participations, c'est moins à travers celles-ci, que grâce à des circonstances qui lui donnaient une certaine emprise sur ce secteur. Dans l'industrie aéronautique, la politique de l'Etat s'exerce plus à travers ses exigences ou ses complaisances de client que par la tutelle directe sur les entreprises dont il est le propriétaire. Dans l'industrie des carburants, il a pu édifier ses propres sociétés parce que la loi de 1928 lui donnait certains moyens de régulation sur l'ensemble de l'économie pétrolière.

L'Etat a plus rarement encore demandé aux entreprises du secteur concurrentiel des contributions spécifiques à sa politique générale. Il a géré ses participations sans stratégie d'ensemble.

b. Il en a été tout autrement des entreprises dont le caractère « de service public » a été considéré comme essentiel.

Celles-ci sont peu nombreuses, mais elles constituent la majeure partie du secteur public, que ce soit par leur valeur ajoutée (60 % du total), par leur formation brute de capital fixe (70 %) ou par leurs effectifs (70 %). Ce sont des unités de grande dimension, localisées dans les secteurs de base de l'énergie et des transports. Sauf exception, la plupart d'entre elles, malgré une concurrence assez vive, ont disposé ou disposent encore pour tout ou partie de leur activité d'une position dominante. E.D.F., G.D.F., Charbonnages de France, la S.N.C.F., la R.A.T.P., constituent le cœur de cet ensemble, privilégié — en bonne et mauvaise part — à l'intérieur du secteur public.

C'est dans le cadre de ces entreprises que s'est affirmée une certaine logique du secteur nationalisé : alors que l'on attend des entreprises « ordinaires », publiques ou privées, qu'elles contribuent au développement collectif à travers la poursuite de leurs objectifs et de leurs intérêts propres, les entreprises nationalisées des secteurs de base ont été utilisées directement et discrétionnairement par les pouvoirs publics au service de leur politique générale.

Ce secteur, du fait de son poids massif, a été choisi comme instrument d'entraînement sur les structures, d'action conjoncturelle (prix et salaires) de politique régionale (tarifs différentiels et maintien de l'emploi). Les subventions d'équilibre et les facilités d'emprunt pour l'entreprise, les statuts protecteurs pour le personnel, sont les compensations approximatives des contraintes imposées à un secteur utilisé à des fins qui le dépassent.

C'est donc la logique d'une économie de commandement qui s'est affirmée à travers la gestion des grandes entreprises nationales.

Il serait injuste de méconnaître les succès qui se sont inscrits à l'actif de cette philosophie et de cette pratique du secteur public. Mais ce ne sont pas exactement ceux que l'on attendait.

C. Des résultats ambigus

La composition, l'évolution et l'influence du secteur public depuis vingt ans constituent en effet une bonne illustration des ruses de l'histoire. Les nationalisations ont touché à la fois des entreprises dont le capitalisme classique ne permettait plus d'assurer la rentabilité, et des entreprises dont on souhaitait retirer le profit aux capitalistes.

Nées d'une aspiration profonde à l'émancipation ouvrière, elles n'ont pas bouleversé la condition des travailleurs ; bien au contraire ceux-ci et leurs syndicats, s'estiment aujourd'hui juridiquement désarmés en face de l'Etat patron. Inspirées par un sentiment anticapitaliste, les nationalisations, par leur réussite technologique dans les secteurs de base, ont contribué à restaurer le dynamisme de l'économie privée.

C'est en effet au secteur public qu'il faut en partie attribuer la profonde mutation qui s'est opérée depuis vingt ans dans le rythme du développement national, dans la transformation des mentalités, tant du côté de l'Etat, que de celui de l'industrie. Grâce aux rationalisations des branches qu'elles ont permises, aux concours financiers massifs que leur existence a facilités et à leurs aptitudes propres, les entreprises nationalisées se sont acquittées avec succès du rôle qui leur avait été assigné dans la reconstruction et le développement quantitatif de la France détruite. Ont-elles pour autant contribué à la rationalisation de l'économie française dans son ensemble ?

Une réponse catégorique à cette question est aujourd'hui rendue impossible par la conception même qui préside à la gestion du secteur public.

1 DES RÉUSSITES TECHNIQUES

Il serait imprudent de conclure que des réussites techniques éclatantes correspondent fatalement à la gestion la plus économique et aux meilleurs choix pour la collectivité ; encore moins qu'elles assurent la santé financière de l'entreprise. Il serait faux, en revanche, d'induire de la dégradation apparente des comptes un échec technique ou un laxisme dans la gestion. Même si les comptes étaient significatifs, ce qui, on le verra, n'est pas le cas (7), ils traduiraient tout autant la politique de l'Etat que les résultats de l'entreprise.

Sans doute la dimension nouvelle conférée aux entreprises nationales, la rationalisation des moyens et des méthodes, et surtout la priorité accordée par l'Etat à la reconstitution puis au développement des infrastructures ont-elles suscité d'incontestables succès techniques.

Les progrès de productivité réalisés par la S.N.C.F. et l'E.D.F., par exemple, se comparent avantageusement à ceux des pays étrangers, notamment euro-

(7) Cf. note particulière B. 6 : « Note sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques ».

péens, et les difficultés rencontrées par les Charbonnages de France seraient sans doute moindres aujourd'hui si les efforts de modernisation n'avaient fait croître le rendement dans des proportions relativement importantes, compte tenu de la qualité des gisements (8).

Mais dans de nombreux cas, soit que les charges et les contraintes imposées à l'entreprise aient été trop lourdes ou mal orientées, soit que les politiques de coordination de l'énergie ou des transports aient eu des effets insuffisants, les progrès réalisés n'ont pas suffi à éviter la dégradation progressive de la situation financière.

L'exemple de la S.N.C.F. est à cet égard significatif : en dépit d'améliorations techniques constantes, d'importantes réformes de structures et en définitive d'une diminution importante de ses effectifs, la Société Nationale pèse aujourd'hui plus lourdement que jamais sur le budget de l'Etat.

Ce contraste entre les efforts réels et les résultats apparents exprime le poids des contraintes imposées aux entreprises nationales et l'importance des transferts réalisés par leur entremise.

2 DES EFFETS ÉCONOMIQUES INCERTAINS

L'utilisation des entreprises publiques à des fins qui leur sont étrangères aboutit à des transferts dont la motivation, la destination, l'évaluation et finalement les effets sont incertains.

Cela explique pour partie qu'en dépit des succès techniques et des progrès de productivité, les concours budgétaires de l'Etat aient connu une croissance rapide.

Les contraintes imposées aux entreprises publiques sont extrêmement variées : tantôt elles visent des objectifs conjoncturels, sociaux ou régionaux et font alors en principe l'objet d'indemnités compensatrices ; tantôt au contraire, elles traduisent simplement le refus de l'Etat de remettre en cause des structures périmées et sont alors couvertes par des subventions d'équilibre. Les chiffres ci-après, qui ne prétendent ni à une parfaite exactitude comptable, ni à une totale exhaustivité, illustrent l'ordre de grandeur des transferts opérés (9), et mesurent bien la distance séparant les entreprises qui en sont l'instrument d'une gestion purement industrielle et commerciale.

Pour les trois entreprises dont la situation financière est la plus dégradée, les transferts dûs à des préoccupations conjoncturelles (blocage des tarifs de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P.) s'élèvent à près d'un milliard de francs ; les transferts à finalité sociale (tarifs réduits) atteignent environ 775 millions de francs ; les transferts à incidences régionales (maintien de l'emploi dans les

(8) Cf. notes particulières :

A. 1 « Note sur la S.N.C.F. ».

A. 3 « Note sur les Charbonnages ».

A. 4 « Note sur E.D.F. et Gaz de France ».

(9) Cf. note particulière B. 6 : « Note sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques ».

régions houillères, couverture nationale du déficit des transports en commun de la région parisienne, correctifs tarifaires régionaux) dépassent un milliard de francs, les autres transferts à buts ou incidences divers, s'élèvent à plus de 1.200 millions de francs.

En éliminant les doubles emplois, les transferts dont la S.N.C.F., la R.A.T.P. et les Charbonnages de France sont l'instrument, atteignent 3.300 millions de francs environ, supportés par le contribuable à la place du consommateur ou de l'usager.

L'importance de cette somme traduit bien le poids des contraintes imposées aux entreprises intéressées et le rôle essentiel des transferts dans la structure de leurs comptes. Ces concours budgétaires représentent près du quart de ses recettes de trafic pour la S.N.C.F., environ l'équivalent de ses recettes commerciales propres pour la R.A.T.P., approximativement 10 % du coût à la tonne pour les Charbonnages de France.

La couverture de l'ensemble de ces transferts est assurée à concurrence de 1.740 millions de francs environ par des indemnités compensatrices qui correspondent, dans une certaine mesure, à la poursuite d'objectifs délibérés même si les développements de la politique jadis instaurée sont aujourd'hui mal maîtrisés et peu contrôlés. Au contraire, plus de 1.440 millions de francs sont couverts par des subventions d'équilibre qui compensent des transferts assez largement aveugles, dont les intentions sont peu explicites et les bénéficiaires mal connus.

Outre ces transferts, financés en définitive par le contribuable au profit de l'usager, il existe toute une série de transferts internes entre les usagers, au sein même des entreprises. Ils favorisent par exemple, à la R.A.T.P., les usagers du réseau routier au détriment de ceux du métro, à la S.N.C.F., les voyageurs des lignes omnibus au détriment de ceux des grandes lignes, ou encore à E.D.F., certains petits consommateurs d'électricité au détriment de consommateurs plus importants, ceux des campagnes au détriment de ceux des villes ; ils pourraient se justifier s'ils traduisaient le souci d'une politique commerciale autonome. Ils ne sont, en fait, dans la majorité des cas, que la conséquence des contraintes imposées aux structures tarifaires des entreprises. Il reste à savoir si, compte tenu des succès mêmes des entreprises nationales dans la reconstruction et la modernisation de l'économie française, il n'est pas nécessaire de réviser aujourd'hui cette politique de gestion autoritaire et de transferts massifs.

II - LES CONDITIONS NOUVELLES

La conception d'une économie de commandement centralisée s'explique par les circonstances dans lesquelles elle s'est formée. Or ni les conditions, ni les objectifs, ni les moyens de la politique économique et sociale ne sont aujourd'hui ce qu'ils étaient il y a vingt ans.

Une gestion trop centralisée, entraînant des contraintes mal délibérées, et des transferts souvent aveugles, présente plus d'inconvénients que d'avantages.

A. L'économie de commandement n'est plus adaptée aux objectifs et aux moyens nouveaux

1 LOGIQUE ANCIENNE

Les nationalisations sont nées dans un climat de pénurie, où il importait plus de produire que d'être compétitif. Elles se sont développées dans une économie protégée, où les conséquences des désordres monétaires étaient prises en charge par l'aide étrangère. Elles visaient à rationaliser des secteurs anciens, lourds, à effectifs importants. Elles constituaient moins une partie de l'économie nationale vouée à s'harmoniser avec les autres qu'un « modèle d'attente » dont la logique devait, progressivement, s'étendre au reste de l'économie.

Cette conception n'était, du reste, pas contradictoire avec les modalités d'action économique et sociale de l'époque. L'intervention s'exerçait de façon ponctuelle sur des entreprises ou des secteurs particuliers. La protection sociale passait à travers des statuts privilégiés, et l'aide aux consommateurs ou aux régions relevait du maniement discriminatoire de prix et de tarifs.

En effet, les nationalisations sont intervenues avant la planification. Et celle-ci, d'abord limitée à certaines opérations, les investissements, et à certains

secteurs de base, a mis longtemps avant de couvrir l'ensemble de l'économie, et de prendre en considération ses équilibres généraux.

La logique de l'économie de commandement est donc liée à une conjoncture où les équilibres généraux sont menacés sans qu'existent, pour les rétablir, ni les contraintes que constituent l'ouverture des frontières et la nécessité d'équilibrer les comptes extérieurs, ni les moyens d'encadrement et de régulation internes mis en place depuis lors.

2 CIRCONSTANCES NEUVES

a. Actuellement, compte tenu du niveau de développement atteint, ainsi que des impératifs de la compétition internationale, la stratégie de la croissance débouche moins sur des actions prioritaires en faveur de tel ou tel secteur, que sur des politiques générales visant à élever la productivité de l'ensemble de l'économie : politique de concentration, d'investissement, de recherche, d'innovation, de mobilité. L'économie française est devenue trop complexe pour qu'on puisse en diriger le développement à partir d'un ou deux secteurs, même « de base ».

b. En outre, si les entreprises nationalisées de l'énergie et des transports exigent encore de gros investissements, leurs activités, maintenant que les goulots physiques ont disparu, tendent à constituer moins le moteur de la croissance que son accompagnement. Relayant à cet égard les industries de base, ce sont en effet aujourd'hui les activités de pointe qui, de plus en plus, constituent les nouveaux secteurs stratégiques. Plus qu'à travers le charbon ou les chemins de fer, c'est par elles que passe la maîtrise de la croissance.

c. Enfin la concurrence internationale crée à l'ensemble de l'économie française une obligation : la compétitivité. Il ne s'agit plus seulement de produire beaucoup, mais au moindre prix ; ou plus précisément, ceci est la condition de cela.

Sans doute cette obligation pèse-t-elle plus directement sur les industries exposées à la concurrence extérieure que sur celles qui, par la nature de leurs activités, s'en trouvent protégées ; donc, en ce qui concerne le secteur nationalisé de base, plus sur le charbon que sur la production électrique ou les transports intérieurs. Mais, en définitive, le progrès des industries protégées conditionne directement celui des activités exposées. Ainsi, le temps n'est plus où la tâche essentielle du secteur nationalisé était d'atteindre, coûte que coûte, des objectifs physiques ; elle est aujourd'hui d'améliorer encore sa productivité.

d. Or un tel objectif n'est pas compatible avec une gestion centralisée du secteur nationalisé. En effet, s'il est possible, dans certaines limites, de

fixer à partir d'un centre unique des objectifs quantitatifs de production et, à la condition d'accorder aux entreprises les moyens qu'elles jugent nécessaires, d'obtenir que ces objectifs soient atteints, rien ne garantit que la combinaison d'objectifs et de moyens ainsi retenue soit la plus productive ni, par suite, dans un contexte de compétition aiguë, la plus avantageuse pour la collectivité. Seule l'entreprise a de son marché et de ses propres moyens une connaissance suffisante pour pouvoir élaborer et appliquer une politique efficace de productivité et de compétitivité. Force est ainsi d'accroître son autonomie, quitte à sanctionner sa gestion au vu des résultats obtenus (10).

L'économie administrée ne saurait donc être la règle générale du secteur public. Elle peut seulement exprimer les préoccupations de l'Etat tuteur ou concédant.

Encore faut-il que celui-ci soit correctement informé de la charge exacte que provoquent ses exigences. Il lui faut en effet apprécier si les contraintes qu'il impose, et les transferts qu'il suscite, constituent les moyens les plus économiques pour réaliser ses objectifs.

B. Les contraintes peu délibérées et les transferts aveugles sont anachroniques

Il n'est en effet pas évident que, dans les circonstances actuelles, la permanence et a fortiori l'extension spontanée des contraintes et des transferts, soient de bons instruments de politique économique. Mal étudiés, et mal chiffrés, ils présentent de graves inconvénients pour l'entreprise et pour l'Etat.

1 DES MOYENS INACTUELS

Les contraintes et les transferts ont été longtemps et sont encore souvent considérés comme de bons instruments de politique conjoncturelle, sociale, régionale. Le demeurent-ils ? On peut en douter.

(10) Il est frappant d'observer que les économies socialistes à planification impérative sont conduites au même constat. C'est également le principe de décentralisation qui préside à l'organisation des grandes unités économiques capitalistes de dimension internationale.

a. Sans doute, aussi longtemps qu'à l'abri d'une forte protection extérieure l'inflation a pu se donner libre cours, la maîtrise des tarifs des entreprises publiques a-t-elle constitué l'une des rares armes sûres dont disposaient les pouvoirs publics pour contenir la hausse des prix.

Mais dans les conditions actuelles et, plus encore prochaines de l'économie française, l'utilisation d'un tel instrument n'apparaît ni suffisante, ni même vraiment nécessaire.

Face aux contraintes très rigoureuses que la compétition internationale impose aux prix, non plus seulement de certaines industries exportatrices, mais de l'ensemble des activités nationales, le blocage des tarifs des entreprises publiques paraît une arme assez légère dans l'arsenal que les pouvoirs publics doivent pouvoir utiliser. La question reste d'ailleurs ouverte de savoir si, compte tenu des pressions fiscales supplémentaires qui en sont le corollaire, un tel blocage exerce toujours l'effet anti-inflationniste qu'on peut en attendre (11). Mais surtout la puissance publique dispose aujourd'hui, à travers le maniement de la politique budgétaire et du crédit, d'instruments de portée générale, beaucoup mieux adaptés à la nécessité d'une discipline de l'ensemble des prix. Dans ces conditions, les inconvénients d'un maniement discrétionnaire des tarifs des entreprises publiques, tant pour les entreprises elles-mêmes dont la liberté de manœuvre se trouve ainsi réduite, que du point de vue de l'allocation générale des ressources, qui en est faussée, paraissent fort lourds en regard des commodités souvent illusoires qu'il peut procurer à la politique conjoncturelle.

b. On peut aussi s'interroger sur l'opportunité d'une politique de redistribution par le moyen de tarifs réduits. L'exemple du logement montre que, parfois, une telle politique se retourne contre les intentions qui l'animaient. En limitant les ressources des entreprises, et par suite leur capacité d'investissement, elle risque de sacrifier durablement les besoins des usagers qu'elle se proposait de satisfaire par priorité. En maintenant au profit de certaines entreprises consommatrices d'énergie ou utilisatrices de transport des conditions d'exploitation artificiellement favorables, elle risque de retarder les mutations nécessaires.

Surtout, l'inconvénient majeur d'une telle politique, c'est qu'elle est aveugle. Choisir des entreprises comme canal de transferts sociaux ou régionaux, c'est risquer d'ignorer les coûts et même les destinataires de ces transferts. Une seule chose est dès lors probable : c'est qu'à coût égal une politique de redistribution plus efficace serait possible.

Ne serait-ce que pour cette seule raison, il paraît préférable de recourir, pour réaliser les transferts désirables, à d'autres instruments : ceux qu'offrent la fiscalité, la subvention directe et l'allocation individualisée.

(11) Cf. la question II : « Comment financer les grandes entreprises publiques ».

c. Il en va de même en ce qui concerne l'utilisation de la capacité d'emploi du secteur nationalisé à des fins sociales. Assigner à des entreprises publiques des objectifs d'activité excessifs par rapport à leurs conditions de rentabilité peut aider à maintenir le plein emploi dans une région déprimée. Encore faut-il s'assurer au préalable qu'une politique délibérée de reconversion ne serait pas socialement plus satisfaisante et économiquement moins coûteuse. A mesure que l'économie française entre dans une compétition plus sévère, le plein emploi, s'il demeure toujours indispensable, est à lui seul de moins en moins suffisant, aussi bien sur le plan régional que national : c'est au meilleur emploi, donc à la mobilité des hommes et des capitaux qu'il faut s'efforcer. Ici encore des contraintes non chiffrées imposées au secteur public tendent à favoriser des politiques de facilité qui éloignent de ces objectifs.

2 RÉSULTATS OBSCURCIS ET DÉCISIONS FAUSSÉES

a. Une conception de « service public » trop généralisée conduit, on l'a vu, à faire des entreprises publiques une enclave régie par des lois à part ; leurs tarifs, leurs salaires, leur crédit, leur capacité d'emploi deviennent des instruments directs au service de la puissance publique.

L'existence de prix artificiellement bas et le maintien d'activités anachroniques endorment leur dynamisme commercial, alourdissent leurs structures, freinent leurs efforts de modernisation. Le blocage des tarifs crée un climat artificiellement favorable à l'expansion ou au maintien de la demande. Les entreprises qui le subissent (S.N.C.F., R.A.T.P.) sont amenées à surestimer leur position concurrentielle. Les contraintes imposées conduisent à maintenir certaines activités anachroniques, notamment à la S.N.C.F. et aux Charbonnages, et à sous-estimer l'ampleur des reconversions qui seront demain inéluctables ; la nécessité de satisfaire aux obligations de service public freine parfois les efforts de modernisation (12).

Faute de bien distinguer la rentabilité propre de l'activité économique et le coût spécifique des contraintes d'intérêt public, il n'y a plus pour ces entreprises, ni critère de bonne gestion, ni incitation à la meilleure gestion, ni sanction pour la mauvaise. Comment dès lors attendre d'elles un financement équilibré, et le comportement inventif, autonome et responsable qui en constitue la garantie ?

b. Par ailleurs si le coût des contraintes, dilué dans les charges générales d'une entreprise, n'apparaît pas clairement, l'Etat qui les impose est conduit à en oublier le poids.

Or l'évaluation des transferts réalisés est incertaine. Le coût des contraintes imposées aux entreprises est relativement mal connu, en raison d'obstacles

(12) C'est ainsi, par exemple, qu'à la R.A.T.P. la mécanisation des opérations de perception se heurte à la multiplicité des tarifs réduits.

comptables, du caractère diffus des avantages accordés et de l'insuffisante connaissance de l'élasticité réelle de la demande. La connaissance exacte des transferts réalisés est d'autant plus difficile que les détours utilisés sont plus complexes.

L'imputation finale des transferts est souvent obscure : c'est le cas par exemple des efforts consentis par le Budget pour financer l'insuffisance de recettes du trafic omnibus ou du trafic de détail de la S.N.C.F. Il est bien difficile, sinon impossible, de déterminer les bénéficiaires réels d'avantages tarifaires qui pèsent en définitive sur les contribuables.

Quand elle peut être localisée, l'incidence des transferts est parfois contradictoire avec la politique menée par ailleurs. C'est ainsi que le maintien des bas tarifs pour les transports en commun de la région parisienne (R.A.T.P., S.N.C.F.) va à l'encontre des efforts tentés, en partie d'ailleurs par le même canal (correctifs tarifaires régionaux de la S.N.C.F.), pour favoriser l'aménagement du territoire.

L'ampleur des transferts et leur obscurité faussent en définitive les arbitrages de l'Etat entre les divers services rendus à la Nation. La force des habitudes acquises l'emporte sur les choix délibérés, au détriment de la rationalité économique.

Le secteur des entreprises publiques ne peut donc sans graves inconvénients être traité comme un service public dont on peut assurer toutes les obligations dans le cadre d'un vaste ensemble péréqué, sans considération de coût. C'est un secteur d'entreprise voué au rendement, à l'efficacité, à la responsabilité. Il ne peut être isolé du marché.

Mais le marché, pour constituer un bon système de référence, ne peut être abandonné à sa seule spontanéité. L'action de l'Etat, si elle doit changer de modalités, n'en reste pas moins nécessaire.

III - LE ROLE NOUVEAU DU SECTEUR PUBLIC

Adapter la logique du secteur nationalisé aux conditions nouvelles de l'économie suppose donc une réévaluation du rôle de l'Etat et de celui des entreprises publiques.

Toute modification du « statu quo » en ce domaine chargé de passions se heurte cependant à la connivence de deux conservatismes inspirés d'idéologies opposées.

Il y a ceux pour qui les « nationalisations » constituent une étape provisoire vers la socialisation totale de l'économie, et ceux pour qui l'initiative purement privée reste le seul ressort du progrès.

Les uns et les autres répartissent inversement le « bien » et le « mal » de part et d'autre de la frontière qui sépare les entreprises publiques et les entreprises privées. Les uns et les autres désirent que cette frontière se déplace, soit pour élargir, soit pour rétrécir le champ des nationalisations. Mais les uns et les autres souhaitent que soient mieux différenciées les règles du jeu qui régissent l'entreprise publique, identifiée à l'économie administrée.

Ayant fait la « part du diable », non sans en exiger quelque profit pour le reste de l'économie, les plus libéraux refusent à l'Etat d'intervenir dans le domaine de l'économie privée, assimilée à l'économie du marché.

Il est clair cependant que cette dichotomie répond de moins en moins à la nature des tâches qui s'imposent à une société industrielle avancée, et aux mécanismes qui doivent régir une économie de plus en plus durement confrontée à la concurrence étrangère.

Ce dont il s'agit, aujourd'hui, c'est de « désenclaver » les nationalisations. Il faut les situer par rapport à la logique, plus large, du marché et de la planification, et ainsi mieux définir la mission de l'entreprise publique et le rôle de l'Etat.

A. Les entreprises nationales, le marché et le plan

L'économie française a, sauf pendant une dizaine d'années au XIX^e siècle, vécu dans un climat protégé et réglementé à l'excès. Elle a certes besoin d'une forte cure de libéralisation et de réhabilitation du profit en vue d'encourager l'innovation, de constituer des entreprises dynamiques et compétitives. Mais du fait même de son passé, sa mutation rapide provoquera des bouleversements qu'il faut prévoir et encadrer.

1 UN MARCHÉ ORGANISÉ

a. Une certaine libéralisation n'est pas seulement nécessaire. Elle est inévitable. L'ouverture des frontières, qui accélère les mutations, risque de remettre en cause la plupart des moyens traditionnels pour y faire face. Sans doute, le Marché Commun, dès aujourd'hui, et les résultats probables du « Kennedy Round », demain, laisseront-ils théoriquement subsister au niveau national les grands leviers d'orientation de la conjoncture : variation des dépenses et des recettes publiques, en volume et par nature, action sur la distribution du crédit, sur les prix.

Cela sera cependant de moins en moins vrai pour la fixation des conditions du commerce extérieur. Et les marges de jeu pour fixer librement l'intensité d'une politique budgétaire, d'une politique fiscale, d'une politique de crédit s'amenuiseront elles-mêmes au fur et à mesure que s'accroîtra la communication des marchés. Sous peine d'évasion d'activités et de capitaux il ne sera guère possible de s'écarter notablement des moyennes pratiquées par les autres pays du Marché Commun. Surtout, l'égalisation des règles de concurrence contraindra d'abandonner la plupart des procédés spécifiques d'action structurelle sur des entreprises ou des secteurs particuliers (bonifications d'intérêt, garanties, agréments, primes et avantages fiscaux). Enfin, les manipulations monétaires qui permettaient d'annuler les conséquences les plus néfastes d'erreurs antérieures sont désormais interdites en fait, sinon en droit.

b. Il est cependant certaines tâches que la « spontanéité » du marché ne permet pas d'assumer de façon satisfaisante. Ce sont à la fois celles que requiert la remise en forme ou la récupération des trainards du progrès et celles qui, exigeant d'immenses moyens pour percer dans certains secteurs de pointe, impliquent un horizon lointain.

Qu'il s'agisse de certaines reconversions, d'une action de modelage des structures d'industries anciennes, de formation professionnelle, de création d'équipes de recherche et de moyens de production pour l'électronique, l'atome ou

l'espace, le concours de l'Etat vient, dans toutes les économies modernes, susciter l'initiative privée ou la compléter lorsque ses moyens sont insuffisants.

A cela s'ajoute la nécessité d'une stratégie d'ensemble à l'égard des investissements étrangers. La situation actuelle de la France la rend particulièrement vulnérable à cet égard. Or, si certains de ces investissements sont bénéfiques, d'autres doivent être « accompagnés », d'autres enfin, faire l'objet de prohibitions ou de « contre-feux ». Pour cet ensemble de raisons, l'intervention de l'Etat, si elle doit changer de finalité et de moyens, ne peut être écartée.

c. Un accroissement du rôle joué par la concurrence nécessite en outre que l'Etat se mette mieux en mesure de créer pour les entreprises des conditions « d'entourage » qui fassent, du marché dans lequel elles évoluent, un meilleur indicateur des besoins. Il doit en outre se donner les moyens de réaliser, par d'autres voies, les objectifs qu'il poursuivait obscurément et coûteusement à travers la gestion autoritaire du secteur public.

Les résultats obtenus par l'entreprise n'expriment sa productivité propre, et par suite ne peuvent utilement guider sa gestion, que si elle est soumise aux disciplines d'un environnement contraignant et neutre, d'un marché. Toutefois, sous la pression des entreprises dominantes, le marché se déforme. Chaque fois qu'il en est ainsi, il appartient à la puissance publique de substituer ou d'ajouter au marché, par des aménagements juridiques ou fiscaux, des règles de comportement qui en rétablissent la neutralité, de créer des quasi-marchés.

Du fait de l'ouverture des frontières et des nouvelles règles du jeu acceptées dans le cadre du Marché Commun, les interventions de l'Etat devront de plus en plus recourir à des modalités préservant les mécanismes du marché.

Il convient donc de mettre en œuvre des formes souples et temporaires d'encouragement à la modernisation de certains secteurs. Elles doivent être souples car l'expérience prouve que la nationalisation traditionnelle pêche par excès de pouvoir et de rigidité. Leur caractère provisoire se justifie par la rapidité des mutations dans une économie moderne. Il est inutile que l'Etat reste aussi lourdement engagé dans certains secteurs parce qu'ils ont nécessité son secours il y a des décennies. Mais il serait nuisible qu'il n'apporte pas son soutien à ceux qui en ont aujourd'hui besoin, quitte à y mettre un terme quand ce besoin cessera.

Ces modalités neuves d'intervention exigent un effort d'imagination. Elles supposent un équilibre entre les avantages consentis par l'Etat et les disciplines acceptées par leurs bénéficiaires. Un nouveau droit des quasi-contrats, des concessions, leur servira de support. A condition d'être aménagées pour cette fin particulière, certaines formes de participations, — dont ce rapport développera les modalités — pourraient contribuer à enrichir cet arsenal de moyens nouveaux d'intervention.

Cette action de l'Etat, organisant le marché et s'appuyant sur ses ressorts, paraît la seule compatible avec les exigences d'une planification telle qu'elle peut s'exercer dans une économie aux frontières ouvertes.

2 UNE PLANIFICATION SOUPLE

a. Telle qu'elle est pratiquée en France, celle-ci repose sur une double ambition.

— D'une part c'est une vaste étude prospective du marché. Elle vise à accroître l'efficacité dans la gestion de l'économie en introduisant le maximum de cohérence entre les projets spontanés des agents qui y participent. Rendant l'avenir moins aléatoire, elle évite des gaspillages et permet, à travail égal, un taux de croissance plus fort que celui qui résulterait d'un marché sans horizon. A ce titre, loin de contrarier le fonctionnement du marché, elle le perfectionne en l'éclairant. En retour elle ne peut effectuer correctement les projections de production et de consommation qui en sont l'armature que si les informations que lui fournit le marché ne sont pas biaisées.

— En outre, la planification permet, dans une certaine mesure, de conserver la maîtrise des buts de la croissance. Elle rend possible de concevoir et de réaliser certains objectifs d'intérêt collectif qui se substituent ou s'ajoutent à ce qui serait résulté du seul jeu du marché (faute de rentabilité financière, faute de prise de compte à temps des problèmes d'avenir, etc...).

Ces ambitions peuvent le plus souvent être réalisées par des moyens de politique économique générale (fiscale, budgétaire, de crédit, etc...). Pour les raisons qui viennent d'être dites, il est du reste de l'intérêt de la planification de ne pas briser les mécanismes du marché mais de les utiliser à ses fins. Même dans les cas, qui ne peuvent être totalement exclus, où les pouvoirs publics n'ont d'autre recours qu'une intervention autoritaire, ils ont tout intérêt à la spécifier, la chiffrer et la compenser de telle sorte qu'elle n'affaiblisse ni l'information, ni l'incitation qu'apporte le marché.

b. Cependant, loin de rendre caduc le rôle des entreprises publiques, la planification peut leur assigner une fonction renforcée, mais renouvelée, d'efficacité et de cohérence.

L'efficacité c'est en effet, d'abord, celle des entreprises. Elle implique souvent que celles-ci atteignent de grandes dimensions, et toujours qu'elles se dotent d'un appareil efficace de gestion. De nombreux exemples français et étrangers montrent qu'une véritable révolution, à base d'automation et d'informatique, est en train de s'opérer dans les modes de gestion, qui commandera la compétitivité des entreprises qui auront su la réussir. Or les grandes entreprises nationales ont acquis, par la loi, des dimensions que n'aurait pu leur donner le seul jeu du marché. Rien n'interdit, et tout recommande qu'elles servent de modèle pour la mise en œuvre des méthodes modernes de gestion.

Par ailleurs et surtout, il n'est pas paradoxal d'affirmer que les entreprises nationales peuvent être les instruments privilégiés de réalisation de la planification, sur la base d'un marché « correct ». Dans les secteurs où règne une concurrence anarchique, rien ne garantit que la compétition entre d'innombrables firmes dont chacune cherche à accroître sa part de marché, réalise pleinement les objectifs du Plan en quantité et en valeur.

De même une concurrence imparfaite, ou une politique de monopole recherchant le profit maximum, rendent peu probable que soient totalement atteints ou les objectifs en quantité, ou les objectifs en valeur du Plan, ou les deux. En revanche, l'Etat peut imposer aux entreprises publiques un comportement qui garantisse la réalisation du Plan tout en satisfaisant les règles du jeu d'un marché « parfait ».

A condition que l'Etat s'efforce de régulariser le marché autour d'eux, les monopoles publics peuvent et doivent devenir des modèles de gestion moderne, et de perfectionnement du marché.

B. Mission de l'entreprise publique et rôle de l'Etat

La vocation essentielle des entreprises publiques est donc d'abord de satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité. Il est certes légitime que l'Etat leur demande des services particuliers, étrangers à leurs stricts intérêts économiques, à condition que l'avantage qu'en retire l'économie nationale soit supérieur à la perte qu'en éprouve l'entreprise. Encore est-il nécessaire, pour que ce profit global existe, pour que cette pratique ne stérilise pas le dynamisme de l'entreprise, que certaines conditions de clarté soient respectées. Elles ne le sont que très imparfaitement aujourd'hui.

Pour sortir d'une confusion nuisible aux entreprises publiques et coûteuse pour la nation, il faut, en effet, distinguer clairement deux missions.

Celle de l'entreprise, qui est de s'adapter de la façon la plus efficiente possible à son marché. Celle de l'Etat qui doit, d'une part, créer sur le marché des conditions qui facilitent la convergence entre les efforts spontanés de l'entreprise et les buts qui lui sont assignés par le Plan, d'autre part, établir une procédure claire pour imposer des contraintes d'intérêt général.

1 LA MISSION DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE : L'EFFICIENCE

Si la détermination des niveaux d'activité assignés aux entreprises publiques ne s'effectue pas à partir d'un « plan d'entreprise » tel qu'il résulterait de la satisfaction prioritaire du marché, quitte à y apporter délibérément tel ou tel inflexionnement précis, il devient impossible d'apprécier le coût des exigences particulières des pouvoirs publics.

a. L'efficience, pour une entreprise publique, ce n'est donc pas seulement la capacité de réaliser au mieux n'importe quelle tâche qui lui serait assignée de l'extérieur. C'est aussi de permettre aux pouvoirs publics de déterminer des objectifs répondant aux exigences du marché, et de ne s'en écarter qu'en parfaite connaissance des charges que cela entraîne pour la collectivité.

Les devoirs de l'Etat pour faire en sorte que le marché soit un indicateur utile seront précisés plus loin.

Mais la conduite efficiente de l'entreprise publique plus autonome et mieux orientée par son marché implique des modalités internes de gestion qui ne sont pas toutes encore réunies dans de nombreuses entreprises publiques (13).

b. La politique des pouvoirs publics, les objectifs qu'elle assigne aux entreprises publiques sont en effet nécessairement tributaires des moyens dont dispose l'entreprise elle-même pour connaître ses propres conditions de fonctionnement, particulièrement en ce qui concerne la demande, les coûts et les résultats.

Une bonne connaissance de la structure de la demande et de son élasticité, c'est-à-dire du marché, est indispensable à l'élaboration d'une politique commerciale adaptée. Elle est nécessaire aussi pour fixer le cadre général de la politique tarifaire imposée à l'entreprise et pour déterminer les objectifs d'activité qu'il est souhaitable d'atteindre. En d'autres termes, l'évaluation précise des conditions du marché a une incidence directe sur la définition des politiques par secteur (niveau d'activité) et sur les modalités de réalisation des équilibres généraux (niveau des prix).

Or sur tous ces points les efforts consentis jusqu'ici par les entreprises ont été inégaux ; les réformes amorcées ou envisagées devraient cependant permettre de les développer.

L'évaluation correcte des coûts est essentielle pour éclairer la gestion quotidienne de l'entreprise, choisir entre l'activité intégrée ou la sous-traitance, déterminer le choix des investissements. Sur le plan des relations conventionnelles entre l'Etat et les entreprises, la connaissance des coûts est la condition même d'une politique visant à individualiser, à chiffrer et à compenser les contraintes de service public. Or les instruments actuellement disponibles, notamment en matière de comptabilité analytique, permettent encore trop rarement d'atteindre ces objectifs. Leur perfectionnement s'impose de façon prioritaire.

Mais c'est en définitive au niveau des résultats obtenus que doit s'apprécier la qualité de la gestion. Leur interprétation suppose un cadre comptable plus adéquat qui tienne explicitement compte des contraintes d'intérêt public et corrige les anomalies actuelles (modalités de calcul et d'imputation des amortissements industriels et financiers, comptabilisation des immobilisations, clarification de la nature de certaines subventions, etc...).

(13) Cf. note particulière, B. 6 : « Note sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques ».

Par ailleurs, faute de pouvoir toujours retenir l'équilibre des comptes comme critère unique de gestion, il conviendra, plus encore que dans le secteur privé, de s'attacher aux résultats de productivité. Ce critère de substitution présente un intérêt d'autant plus grand que le caractère monopolistique ou dominant de la plupart des grandes entreprises publiques altère la signification de leurs résultats comptables. Il convient par conséquent de poursuivre les efforts entrepris et de les généraliser, en dégagant non seulement les ratios techniques partielles qui illustrent la situation de certains services ou activités, mais aussi des indices synthétiques reflétant, autant que faire se peut, la situation d'ensemble de l'entreprise et ses progrès relatifs.

Le perfectionnement des appareils d'information comptable et statistique doit normalement s'accompagner de la mise en place ou de l'amélioration des mécanismes modernes de contrôle interne indispensables à la gestion des grandes entreprises.

L'instrument privilégié de ce contrôle, pratiqué dans certaines grandes entreprises en France et à l'étranger, réside dans le contrôle budgétaire.

Le contrôle budgétaire permet la décentralisation des décisions, d'autant plus nécessaire que les entreprises publiques sont souvent de grande taille, de nature monopolistique ou dominante et géographiquement très dispersées. Cette décentralisation rend possible, tout en allégeant la gestion et en accroissant la prise de conscience des responsabilités, de rétablir en outre un certain climat de concurrence au sein même de l'entreprise.

Le contrôle budgétaire met enfin les dirigeants de l'entreprise en mesure d'apprécier à tout moment l'écart séparant les prévisions faites des résultats obtenus. Son intérêt consiste moins d'ailleurs dans la constatation de ces écarts que dans l'analyse détaillée de leurs causes et dans la ventilation de ce qui est imputable à des facteurs extérieurs à l'entreprise et de ce qui relève au contraire de sa propre gestion.

2 LE ROLE DE L'ÉTAT : CRÉER LES CONDITIONS DE L'AUTONOMIE DES ENTREPRISES

L'amélioration de l'information et la mise en place de contrôles de gestion sont donc des conditions nécessaires pour que l'entreprise puisse s'orienter de façon spontanée et appropriée.

Mais ce ne sont pas des conditions suffisantes ; il faut encore que l'État ne surcharge pas l'entreprise indûment, et qu'il aménage son environnement.

a. COMPENSER LES CONTRAINTES OU LEUR TROUVER DES SUBSTITUTS

Les orientations auxquelles conduirait la seule poursuite d'un comportement conforme au marché peut apparaître aux pouvoirs publics de nature à compromettre certains de leurs objectifs. Contraindre l'entreprise publique à participer à la réalisation de ces objectifs est parfaitement légitime.

Mais cette contrainte ne peut être la règle. Elle ne doit intervenir qu'au terme d'une analyse montrant qu'elle est le moyen le plus efficace et le moins onéreux pour atteindre le but poursuivi. Elle doit être pleinement compensée, correctement imputée et éventuellement remplacée par une intervention plus appropriée.

1° *Le renversement de la charge de la preuve*

L'entreprise ne doit pas avoir à prouver que sa fonction n'est pas d'assumer la politique générale des pouvoirs publics, et que la contrainte qui lui est imposée n'est pas dans la logique de sa mission. C'est au demandeur d'une contrainte de faire la preuve qu'aucun autre instrument n'est mieux adapté à la fin recherchée.

Par exemple il appartient au Ministère de l'Équipement et à la S.N.C.F. de chiffrer exactement les coûts supplémentaires ou les manques à gagner qui résultent des tarifs anormalement bas, ou du maintien de lignes déficitaires, à des fins sociales ou régionales. Il appartient au Ministère de l'Industrie et aux Charbonnages de France de calculer ce qui, dans l'activité des Houillères, résulte moins du désir de se procurer du charbon que de la crainte d'affecter l'emploi ou l'équilibre régional. Il appartient au Ministère de l'Industrie, à l'Électricité de France et au Gaz de France d'apprécier les transferts qui résultent de leurs obligations extra-commerciales, et des tarifs anormaux consentis à certains consommateurs.

Alors, et alors seulement, il appartient au Ministère des Affaires Sociales, à la Délégation Générale à l'Aménagement du Territoire, au Ministère de l'Industrie, ou de l'Agriculture, de prouver que le soutien des familles nombreuses ou l'aide à certaines régions, ou à certaines activités économiques, ne peuvent être réalisés de façon plus efficace par d'autres moyens.

Peut-être vaut-il mieux par exemple encourager les familles nombreuses ou manifester son intérêt aux retraités et aux mutilés par le canal des allocations familiales, des retraites et des pensions plutôt qu'en les aidant au prorata des kilomètres parcourus en chemin de fer ?

Peut-être, si l'on veut aider certaines régions, le fera-t-on plus efficacement en consacrant à l'implantation d'industries, à la reconversion, à la formation professionnelle, au réseau routier, au téléphone, les sommes aujourd'hui employées à combler des transferts imprécis à travers le déficit d'une grande entreprise nationale ?

Il ne s'agit pas ici de démontrer que toutes les contraintes sociales ou régionales actuellement imposées aux entreprises publiques sont anti-économiques et absurdes. Peut-être beaucoup d'entre elles sont-elles justifiables.

Mais la preuve n'en pourrait être apportée qu'au terme d'une analyse comparant l'efficacité respective de plusieurs types d'aide d'un coût équivalant à celui des contraintes actuelles. Encore faut-il que cette analyse puisse être faite, et donc que ces charges apparaissent clairement et ne soient pas noyées dans les comptes des entreprises.

2° *La prise en charge par le demandeur, et l'imputation de dissuasion*

Le renversement de la charge de la preuve doit conduire non seulement à

mesurer le coût imposé à la collectivité, mais encore à le faire prendre en charge par le demandeur.

A partir du moment où le coût d'une contrainte d'intérêt régional, social ou familial, est isolé et évalué, il appartient au Ministère de l'Economie et des Finances d'en comparer l'utilité avec celle des sommes consacrées à cette finalité, ou à d'autres, et d'arbitrer entre elles.

C'est même le principal bénéfice de la procédure recommandée que de permettre aux pouvoirs publics, par la clarté ainsi rétablie, d'exercer des arbitrages qui, aujourd'hui, ne sont effectués par personne.

L'imputation du coût de la contrainte au budget du demandeur aurait de nombreux avantages.

Elle exercerait un effet de dissuasion sur le demandeur peu certain de l'utilité de son exigence. De nombreux exemples montrent que le demandeur s'efface souvent quand il doit être le payeur. Elle inciterait le ministère compétent à se demander, puisqu'il la paye, si la charge imposée à l'entreprise publique ne pourrait être mieux utilisée, dans le même but, à des actions plus directes ou moins diffuses. Elle permettrait à l'administration de prendre conscience de l'ampleur réelle de l'ensemble des aides consacrées à tel ou tel but social ou familial, à telle ou telle région, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

L'opinion publique, et notamment les bénéficiaires, pourraient alors apprécier l'ampleur des efforts consentis et éventuellement marquer leur préférence pour des modalités d'application mieux adaptées à leurs besoins réels.

L'isolement et l'évaluation claire de la contrainte pourraient aussi, dans de nombreux cas, en permettre une imputation appropriée. La charge finale pourrait souvent être reportée sur ceux qui la provoquent ou qui en bénéficient. Un effet de justice, et surtout de dissuasion, en résulterait.

Si l'on renonce, pour des raisons sociales, à faire payer à leur coût les transports dans les grandes villes ou leur banlieue, il n'est pas conséquent avec la politique d'aménagement du territoire de faire supporter au contribuable national la majeure partie de leurs déficits.

Ne serait-il pas plus logique, par exemple, de faire peser sur les agglomérations qui profitent des infrastructures de transport, les charges que celles-ci entraînent, en les imputant soit aux contribuables, soit encore aux employeurs qui jouissent, du fait de leur localisation, d'un marché du travail particulièrement fluide ? Une taxe appropriée leur ferait payer, dans ce dernier cas, les avantages particuliers qu'ils retirent d'une situation qui alourdit les coûts collectifs ou les inciterait, en installant ailleurs, à favoriser un meilleur aménagement du territoire.

3° *La recherche de substituts*

L'intérêt de cette procédure (renversement de la charge de la preuve, paiement par le demandeur, essai d'imputation - dissuasion) serait d'amener la suppression des charges dont la justification n'apparaîtrait pas évidente.

Elle pourrait aussi entraîner la disparition de certains transferts, aujourd'hui acceptés parce que personne n'en mesure le poids, et qui favorisent certaines

catégories économiques ou sociales dignes d'intérêt. Il faudrait alors que parallèlement à la diminution de transferts spécifiques mal étudiés, soient renforcés les transferts généraux favorables à ces catégories, que constituent les subventions, les allocations générales, l'assurance sociale, la fiscalité directe.

Sans doute cette suppression ou cette substitution de charges ne pourraient-elles être réalisées en un jour.

Dès maintenant le montant des transferts isolables (14) devrait être inscrit, non plus au budget du Ministère des Finances ou à ceux des ministères de tutelle, au titre de compensations ou de subventions peu ou mal différenciées, mais à celui de l'Administration la plus directement intéressée par leur objet : par exemple le Ministère des Affaires Sociales pour les transferts sociaux la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale pour les transferts régionaux, les Ministères de l'Industrie et de l'Agriculture pour la protection des activités économiques de leur ressort, etc...

Puis, progressivement, il appartiendrait à ces demandeurs, au cours des dialogues budgétaires successifs, de démontrer la validité du maintien de ces transferts, ou la possibilité de leur trouver un substitut plus efficace, ou d'accepter leur suppression. Ainsi serait créée l'obligation de remettre en cause, et donc de poursuivre ou de cesser, pour des raisons explicites, ce qui aujourd'hui n'est accepté que par routine et dans l'obscurité.

b. AMENAGER L'ENVIRONNEMENT

L'Etat peut et doit imposer aux grandes entreprises publiques des règles de comportement qui contribuent à régulariser le fonctionnement du marché, au lieu de le perturber comme le feraient des monopoles privés. Mais cette exigence ne peut aller sans contrepartie de son fait.

1° Harmoniser les conditions de concurrence

Même les entreprises publiques qui conservent une position dominante commencent à ressentir les effets de la concurrence sur certaines parties de leur marché ; et beaucoup d'entre elles sont au centre d'une compétition très rude pour la quasi totalité de leurs activités.

Charbons, gaz et produits pétroliers nationaux sont en partie substituables entre eux, et avec les produits importés de même nature. La S.N.C.F. voit se durcir chaque jour la concurrence exercée par la route, la voie d'eau, ou le transport aérien. Les conditions de gestion et d'équilibre de la R.A.T.P. peuvent difficilement être isolées des conditions générales qui régissent la circulation et le stationnement dans la région parisienne.

Or le comportement autonome et rationnel des entreprises publiques engagées dans cette compétition ne peut améliorer la répartition des ressources nationales que si les conditions de la concurrence sont rendues équitables. Cette situation est loin d'être actuellement réalisée.

(14) et, au fur et à mesure de leur clarification, la plus grande partie des autres transferts.

Les divers modes de transport à longue distance, ou dans les grandes agglomérations, supportent très inégalement le coût des charges qu'ils entraînent pour la collectivité. Les règles de concurrence qui président à leur affrontement sont insuffisamment harmonisées. Les entreprises publiques sont, par un excès de spécialisation, gênées pour s'insérer dans les trafics en expansion. De même la coordination des politiques qui régissent les divers produits concurrents sur le marché de l'énergie, bien qu'ayant fait certains progrès, n'est pas encore telle qu'il suffise de laisser jouer la seule concurrence pour répartir au mieux les consommations. Pour la politique de l'énergie, comme pour celle des transports, la nécessité s'impose, du reste, de situer les politiques nationales dans le cadre des engagements contractés avec les partenaires du Marché Commun.

L'égalisation des règles de concurrence, l'harmonisation des politiques conditionnent donc largement les possibilités d'accorder une plus grande autonomie aux entreprises publiques. C'est un objectif difficile, en vue duquel beaucoup a été fait, mais dont l'essentiel devra être accompli avant la complète ouverture des frontières. Des suggestions en ce sens sont exposées dans les notes particulières annexées à ce rapport.

Mais il serait vain d'attendre que toutes ces conditions de marché soient pleinement réalisées pour amorcer une politique plus souple à l'égard des entreprises publiques. C'est en effet devant les résistances et les difficultés qui découleront de cette politique qu'apparaîtront avec plus de clarté, et que pourront être plus vite surmontés, les obstacles qu'elle rencontre.

2° Assurer la cohérence des objectifs

Chacun de ces obstacles mettra en effet à jour une incohérence. Les embarras des entreprises rendront clairs soit l'inadéquation des objectifs qui leur sont assignés, soit l'imperfection des conditions de la concurrence, soit l'insuffisance des compensations qui leur sont accordées pour réaliser des activités qui ne répondent pas aux besoins de leur marché actuel. Les révisions, ou les perfectionnements nécessaires, en seront accélérés, au bénéfice de la compétitivité de l'économie française dans son ensemble.

Il ne peut s'agir, dans le cadre de ce rapport, de déterminer les objectifs d'activité qui, pour chaque entreprise publique, résulteraient de la confrontation rigoureuse des coûts ainsi établis et des conditions d'un marché « correct ». Le V° Plan récemment élaboré et voté a défini la mission des entreprises publiques dans le secteur de l'Energie et des Transports.

Il est toutefois probable qu'une prise en considération prioritaire de la notion de rentabilité conduirait à infléchir de façon sensible certains des objectifs retenus. Les notes particulières consacrées à chaque entreprise indiquent le sens de ces révisions. La mise en œuvre de la procédure qui vient d'être suggérée en soulignerait la nécessité, en marquerait l'ampleur, et en accélérerait la réalisation.

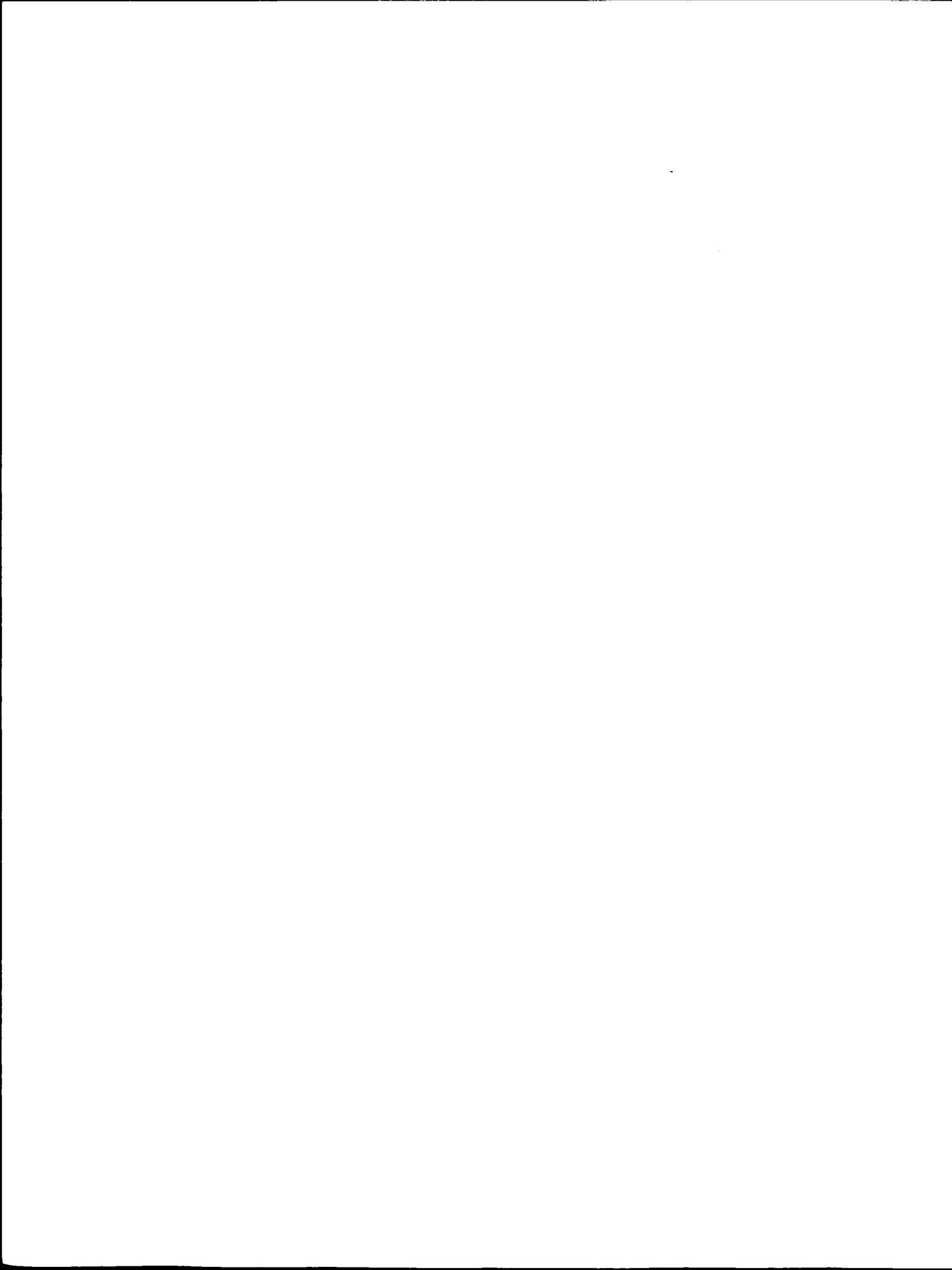
La situation nouvelle exige donc à la fois que le marché joue un rôle accru dans les entreprises publiques et que l'Etat mette au point des modalités neuves d'intervention même dans les secteurs où il n'est pas le propriétaire exclusif.

Cette exigence exprime le fait que la frontière entre les divers secteurs de l'économie, fondée sur le mode de leur appropriation, tend à s'affaiblir du fait d'une communauté d'impératifs, due à la fois à la technologie moderne et à la menace que fait peser la concurrence étrangère sur l'ensemble de l'économie nationale.

La nouvelle logique du secteur nationalisé consiste donc à substituer à la confusion actuelle des moyens et des objectifs des entreprises et de l'Etat, une distinction claire entre ce qui appartient à l'un et ce qui revient aux autres. Il ne s'agit, ni de rogner les prérogatives des pouvoirs publics, ni d'amputer les moyens d'action des entreprises nationalisées, mais bien au contraire de permettre aux uns et aux autres d'accomplir leur mission avec le maximum d'efficacité.

On accordera sans doute volontiers que la gestion des entreprises publiques a tout à gagner à ce que celles-ci retrouvent, dans le cadre contraignant d'un marché ou de quasi-marchés orientés par le Plan, une véritable autonomie de décision. L'essentiel est que l'efficacité de l'action des pouvoirs publics ne peut, elle aussi, qu'être renforcée par une répartition des tâches permettant à l'Etat d'avoir en face de lui des entreprises pleinement et clairement responsables, de connaître le coût exact de ses interventions, et d'exercer sans restriction, par la planification, l'organisation des marchés et le maniement des instruments généraux de la politique économique, les prérogatives qui n'appartiennent qu'à lui.

C'est en fonction de cette logique nouvelle du secteur nationalisé qu'il convient de fixer le mode de financement, et l'organisation du commandement des entreprises publiques.



Question II :

Comment financer les grandes entreprises publiques ?

Le financement des grandes entreprises publiques est au cœur des problèmes à résoudre (15). Sa difficulté exprime, et ses modalités aggravent, toutes les imperfections analysées dans ce rapport. La fausse orientation de certaines missions économiques et l'excès des contraintes d'intérêt public en alourdissent le poids. Un mauvais choix entre les diverses sources de financement pèse sur les équilibres généraux de l'économie et compromet une allocation correcte des ressources de la nation. Le déficit entraîne la rigueur des tutelles et paralyse le dynamisme de la gestion.

Le financement serait donc facilité par de meilleurs choix économiques, et par une amélioration des gestions et des contrôles. Mais le redressement des financements commande tous les autres progrès.

Même si la bonne solution était évidente, elle ne serait pas pour autant d'une application aisée. La fixation des tarifs entraîne des répercussions économiques complexes. Des situations se sont cristallisées sur la base des niveaux de tarifs anciens, même s'ils sont anormaux. Rétablir une échelle tarifaire plus conforme à celle des coûts va dans le sens d'un assainissement au niveau national, mais peut poser, pour certains types d'activité ou certaines catégories de population, de difficiles problèmes d'adaptation auxquels il peut être nécessaire de ménager des transitions ou des contreparties.

(15) Les entreprises dont il est question ici sont, à titre principal : E.D.F., G.D.F., Charbonnages, S.N.C.F., R.A.T.P. Elles réalisent environ les trois quarts de la formation brute de capital du secteur public.

Par ailleurs, l'opinion est particulièrement sensible à certains prix. Une révision tarifaire n'est donc pas seulement une opération technique, mais aussi une décision politique. Une analyse rapide de la situation actuelle, et de ses prolongements, montre cependant le caractère inéluctable et pressant d'un infléchissement majeur. A vrai dire il est plus facile d'en définir le sens et l'intensité, que d'en fixer la chronologie en fonction de la conjoncture.

I - LA SITUATION

Les difficultés rencontrées pour le financement des entreprises publiques au cours du V^e Plan ne sont pas nouvelles. Prolongement aggravé de celles qui ont été en partie différées au cours du IV^e Plan, elles conduisent à s'interroger sur les possibilités d'un financement équilibré du V^e Plan si des novations importantes ne sont pas introduites.

A. Le financement des entreprises publiques pendant le IV^e Plan

Au cours du IV^e Plan, le financement de ces entreprises a évolué de la façon suivante (voir tableau page 52) :

- leur taux d'autofinancement a baissé (30 % en 1961, 23 % en 1965 (16)) ;
- leurs ressources définitives d'origine budgétaire ont augmenté deux fois plus vite que les recettes de l'Etat : de 1961 à 1965, celles-ci ont en effet augmenté annuellement de 11 % et les subventions aux entreprises publiques de 30 % ;
- leurs emprunts sur le marché financier ont crû davantage (+ 14 % par an) que la valeur de leurs investissements (+ 8 % par an).

Ce n'est donc pas seulement la croissance de leurs investissements qui est à l'origine de ces évolutions, mais aussi pour la plus grande part, l'augmentation rapide des charges d'exploitation, aggravée par les conséquences sur les recettes d'une politique tarifaire restrictive. Le déficit global de ces entreprises a, de ce fait, plus que doublé pendant cette période, passant de 2,3 milliards de francs en 1961 à 5,2 milliards de francs en 1965.

Cette situation d'ensemble recouvre une inégale détérioration des comptes des entreprises.

(16) Le taux d'autofinancement retenu ici correspond à la part des besoins de financement (déficits + investissements bruts) couverts par des fonds propres (amortissements, provisions, solde positif éventuel du compte d'exploitation mais subventions exclues).

1 DÉTÉRIORATIONS DES COMPTES DES PRINCIPALES ENTREPRISES PUBLIQUES

La S.N.C.F. et les Charbonnages ont connu des déficits d'exploitation croissants et ont bénéficié des trois quarts des subventions budgétaires. Leurs recettes moyennes réelles ne se sont pas dégradées autant que celles des autres entreprises. Mais, compte tenu de la relative stabilisation ou même de la régression de leurs activités, leurs gains de productivité n'ont pu totalement compenser l'augmentation de leurs charges résultant de la hausse régulière des salaires et des prix des fournitures. Dès lors, afin de pallier l'insuffisance des ressources dégagées pour financer les immobilisations, leur recours à l'emprunt n'a cessé de croître. Pour les Charbonnages, l'emprunt a même servi à couvrir les pertes définitives.

Au contraire, Gaz de France et Electricité de France ont développé leur activité à un rythme soutenu et maintenu une progression constante de leurs investissements. Le problème est, pour eux, d'assurer le financement de leur croissance. La baisse imposée de ses tarifs n'a pas permis à Gaz de France d'équilibrer son compte d'exploitation depuis 1963. Malgré des hausses régulières d'environ 2 % à compter de 1964, la recette moyenne de l'E.D.F. ne s'est pas améliorée en basse tension alors que, grâce à l'intervention du tarif vert, elle a augmenté régulièrement en haute tension. L'attribution de dotations en capital, remplaçant les prêts du F.D.E.S., a certes amélioré la structure du financement d'E.D.F. mais n'a pas freiné l'augmentation rapide de ses emprunts publics (+ 50 % de 1961 à 1965).

Le compte d'exploitation de la R.A.T.P. s'est rapidement dégradé, les tarifs n'ayant pas été révisés depuis 1960. Aussi, le financement de ce service régional de transports en commun a-t-il été pour plus de la moitié assuré, tant pour son fonctionnement que pour ses investissements, par voie fiscale.

Ainsi, durant le IV^e Plan, le déséquilibre du bilan de ces entreprises publiques s'est encore accentué. Pour la plupart d'entre elles, les dettes à long terme sont supérieures aux capitaux propres. Elles financent plus des deux tiers des immobilisations aux Charbonnages à Gaz de France et à la S.N.C.F. Seule E.D.F., grâce aux dotations en capital dont elle a bénéficié, ne couvre avec des emprunts qu'environ la moitié de son actif immobilisé.

Les charges de remboursement, plus encore que les frais financiers hypothèquent donc largement les ressources propres des exercices futurs. Elles contribuent ainsi, pour les années à venir, à augmenter encore les besoins d'emprunts au delà de ce qui serait strictement nécessaire pour financer les investissements de ces entreprises.

2 CONSÉQUENCES SUR LES EQUILIBRES GÉNÉRAUX

En détériorant les comptes des entreprises par une pesée autoritaire sur leurs tarifs, les pouvoirs publics ont été contraints d'accepter les conséquences que ce choix comportait pour le budget et pour le marché financier.

Cependant en reportant sur le budget une partie de la charge qui aurait dû être supportée par le consommateur ou l'utilisateur, puis, pour éviter un alourdissement excessif de la pression fiscale, en réservant aux entreprises publiques une part croissante du marché des capitaux, ils espéraient de ces transferts un effet bénéfique sur les prix et sur le développement équilibré de l'économie.

Cette politique a bien provoqué les inconvénients que l'on avait acceptés. Il est moins sûr qu'elle ait recueilli les avantages attendus.

a. EVOLUTION DES BESOINS DE FINANCEMENT EXTERIEURS

De 1961 à 1965, le déficit global des entreprises publiques ayant plus que doublé et leur taux d'autofinancement ayant baissé d'environ 25 %, l'équilibre n'a pu être réalisé que par une augmentation de 70 % des subventions, dotations et emprunts.

Ainsi, tandis que les ressources du budget ont augmenté de 50 %, la part consacrée aux entreprises publiques doublait (en 1965, elle représentait 6,8 % des ressources budgétaires au lieu de 3,6 % en 1961).

Malgré cet effort considérable des finances publiques, la ponction de ces entreprises sur le marché des capitaux (marché financier + Caisse des Dépôts + F.D.E.S. + moyen terme) n'a cessé de croître jusqu'en 1964 (+ 25 % environ) (17).

b. EFFETS ECONOMIQUES

Bien qu'à très court terme ils aient pu contribuer aux efforts de stabilisation, les effets économiques de cette politique de financement ont finalement été décevants.

La substitution progressive des impôts aux tarifs laisse subsister sur l'économie une charge globale équivalente. L'incidence finale sur l'épargne, les investissements et les prix, d'une hausse des tarifs ou d'un volume accru d'impôts, dépend davantage, comme on le verra plus loin, de la conjoncture qu'elle ne la conditionne. Il serait bien hasardeux d'affirmer que cette substitution ait eu, au cours du IV^e Plan, un effet déflationniste. En revanche, outre la démoralisation qui en est résultée au sein des entreprises, elle a pesé sur les coûts collectifs, en faussant les choix des producteurs et des consommateurs et elle a conduit à rationner les emprunteurs.

— La période 1961-1965 a été caractérisée par une mutation rapide des secteurs de l'énergie et des transports.

(17) L'appel au marché des capitaux a été de 3,9 milliards de francs en 1961, 4,5 milliards en 1962, 4,8 milliards en 1963, 5 milliards en 1964, 4,3 milliards en 1965. La baisse relative de 1965 s'explique par la substitution d'une dotation en capital à E.D.F. d'un milliard de francs aux prêts dont elle bénéficiait au titre du F.D.E.S. Le budget a ainsi supporté une partie de la charge antérieurement assumée par le marché des capitaux.

Pour le premier, la politique tarifaire suivie n'a pu préserver une cohérence suffisante ni entre les coûts des différentes sources d'énergie et leurs prix, ni entre leurs prix relatifs. Par ailleurs, la révision des objectifs de production charbonnière n'a pas été suffisante pour l'adapter à la demande compatible avec les prix retenus : il en est résulté un stockage de près de 4 mois de production.

Pour le second, l'écart entre les tarifs et les prix de revient a été grandissant, aussi bien pour la R.A.T.P. que pour la plupart des activités de la S.N.C.F. Les décisions des industries qui dépendent largement des coûts de transport pour leur approvisionnement, leurs ventes ou le déplacement de leur personnel ont donc été prises dans des conditions peu compatibles avec la recherche de l'utilisation la plus efficace des ressources et du capital disponibles.

En payant l'énergie et les transports au-dessous de leur coût, les consommateurs ont pu accroître, à due proportion, leur demande de ces biens, ou plus vraisemblablement d'autres biens. Leurs choix en ont été biaisés et les coûts collectifs accrus, sans qu'il soit possible d'affirmer que le niveau de l'épargne en ait été amélioré.

— De plus, l'ensemble des contributions budgétaires et des tarifs, qui constituent des prélèvements forcés sur le contribuable et le consommateur, ont été insuffisants pour satisfaire l'accroissement des besoins de financement des entreprises publiques. Celui-ci a été, on l'a vu, couvert par une augmentation considérable de leurs emprunts sur le marché des capitaux.

Les entreprises publiques, en absorbant une part croissante des ressources rares que constituent les épargnes longues, ont gêné le financement d'autres secteurs.

Les émissions, sur le marché financier, d'obligations des entreprises publiques ont augmenté de 70 % entre 1961 et 1965 alors que celles d'actions et d'obligations des entreprises privées n'ont progressé que de 42 %. La relative modération de l'appel au marché financier de ces dernières n'est sans doute pas due exclusivement à la faiblesse de leurs besoins de financement. Si leurs investissements ont augmenté moins vite que ceux des entreprises publiques, c'est sans doute, même en tenant compte de la baisse brutale de leur taux d'autofinancement jusqu'en 1964, qu'elles ont aussi souffert de la place excessive occupée sur le marché par les entreprises publiques.

La part de celles-ci dans les prêts à long terme de la Caisse des Dépôts est restée par ailleurs à peu près constante. Les collectivités locales, dont le taux d'accroissement annuel des équipements a été de 30 % supérieur à celui des entreprises publiques et pour lesquels l'apport de la Caisse a été relativement stable, ont donc été contraintes de recourir davantage à des financements plus onéreux.

Or, on constate qu'au cours du IV^e Plan la consommation a dépassé les niveaux prévus, tandis que les entreprises publiques réalisaient leurs objectifs et que les entreprises privées n'atteignaient pas les leurs.

Les modalités de financement des entreprises publiques n'ont certes pas constitué l'unique, ni même sans doute la principale cause des tensions observées. Mais il est possible d'affirmer que loin de contribuer à les diminuer, elles les ont renforcées.

L'inconvénient majeur de cet héritage est qu'au cours du V^e Plan le financement des entreprises publiques devra satisfaire, non seulement aux besoins correspondant aux objectifs d'activité pour 1970, mais encore au redressement nécessaire des distorsions actuelles.

B. Les entreprises publiques et le V^e Plan

Lors de l'élaboration du V^e Plan, la nécessité de redresser la situation financière des entreprises publiques a été reconnue. Une fois les objectifs d'activité fixés par les commissions compétentes du Plan, certaines hypothèses tarifaires avaient été examinées pour tenter d'en dégager les conséquences pour le budget et le marché financier. Un jeu de tarifs avait alors été choisi comme « hypothèse de travail » (18).

Appliquée, cette solution eût constitué un progrès. Cependant, il est généralement reconnu aujourd'hui qu'elle n'aurait pas permis d'assainir les comptes des entreprises, ni d'assurer le financement du V^e Plan. Elle n'a cependant jusqu'ici été que très partiellement mise en œuvre.

1 LES PROPOSITIONS ÉLABORÉES LORS DE LA PRÉPARATION DU V^e PLAN : L'HYPOTHÈSE DE RÉFÉRENCE

a. PROPOSITIONS TARIFAIRES ET COMPTES DES ENTREPRISES

L'hypothèse centrale de cette esquisse est un certain redressement tarifaire : hausse annuelle nominale de 2 % pour E.D.F., de 5 % pour la S.N.C.F. et de 10 % pour la R.A.T.P., hausse de 5 % en une fois pour G.D.F. et stabilité du prix du charbon (19).

(18) Cette hypothèse sera par la suite qualifiée d'hypothèse de référence.

(19) Si l'on compare de telles mesures tarifaires avec l'évolution constatée pendant le IV^e Plan, il s'agit effectivement d'un redressement important pour la R.A.T.P. (aucune modification depuis 1960), pour la S.N.C.F. (toutes les majorations de 1960 à 1965 sont restées inférieures à 6 % pour les marchandises et en moyenne le kilomètre voyageur en deuxième classe n'a pas augmenté de plus de 4 % par an depuis 1959) et surtout pour le Gaz de France (baisse de 5 % des tarifs domestiques en 1963). Pour E.D.F., la hausse envisagée est assez voisine de l'évolution constatée ces dernières années.

La progression du déficit consolidé s'en trouverait nettement ralentie (+ 20 % de 1965 à 1970 au lieu du doublement de la période antérieure). Mais les recettes directes de trafic de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. resteraient encore en 1970 inférieures aux charges d'exploitation de plus de 4,1 milliards de F. pour la première, et de 0,6 milliard de F. pour la seconde (20).

L'accroissement considérable du déficit des Charbonnages (2 milliards de F. en 1970) et le rythme soutenu des investissements conduiraient à une augmentation des besoins de financement de 30 % de 1965 à 1970. De ce fait, les mesures tarifaires envisagées amélioreraient le taux d'autofinancement mais ne permettraient pas de dépasser le niveau déjà atteint en 1961 (30 % environ).

Malgré cette forte progression de la contribution des consommateurs, l'assainissement recherché des comptes des entreprises ne serait pas obtenu et leurs besoins de financement continueraient à progresser rapidement.

b. CONSÉQUENCES POUR LES FINANCES PUBLIQUES ET LE MARCHÉ DES CAPITAUX

Selon cette esquisse de référence, les diverses subventions d'exploitation et les dotations en capital, auxquelles on assimilera les subventions d'équipement, pourraient évoluer de la façon suivante (voir tableau page 52) :

— S'agissant des subventions d'exploitation, celle des Charbonnages augmenterait à un rythme soutenu (9 % par an). Les subventions de compensation (S.N.C.F. et R.A.T.P.) progresseraient aussi vite que pendant le IV^e Plan (6,4 % par an). Le redressement des tarifs permettrait une baisse de 15 % des subventions d'équilibre de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. en 1970 par rapport à 1965.

— Pour les subventions d'équipements et les dotations en capital, leurs régimes sont différents (les dotations portent intérêt à 3 ou 1 %) mais toutes deux constituent des charges définitives pour le budget. Les subventions d'équipement doubleraient entre 1965 et 1970 et les dotations en capital augmenteraient régulièrement avec les investissements d'E.D.F. et G.D.F., pendant la période du V^e Plan, d'où une progression de 77 %.

Dès lors, les charges définitives pour le budget (subventions d'exploitation et d'équipement, dotations en capital) seraient de 8,5 milliards de F. en 1970 et augmenteraient ainsi légèrement moins vite que les ressources budgétaires dont elles ne représenteraient plus que 6,1 % au lieu de 6,8 % en 1965. Ce mouvement recouvre deux évolutions distinctes : d'une part, une hausse moins rapide des subventions d'exploitation (+ 3,5 % par an), d'autre part, une hausse beaucoup plus forte des dotations en capital (+ 13 % par an).

Le montant retenu pour les emprunts dans cette hypothèse constitue le solde à financer, compte tenu des fonds propres et des apports du budget : il s'élèverait à 5,8 milliards de F. en 1970, soit une croissance de 33 % par rapport à 1965.

(20) Compte tenu de prévisions plus récentes, ces chiffres atteindraient plutôt respectivement 4,5 milliards de francs et 0,75 milliard de francs.

Que ces emprunts soient contractés sur le marché financier, auprès de la Caisse des Dépôts ou supportés par le F.D.E.S., les entreprises se trouveront, dans chaque cas, en concurrence avec d'autres secteurs en forte croissance, dont les besoins de financement progressent rapidement.

La plausibilité de cette esquisse de référence dépend en effet des hypothèses retenues pour les autres secteurs.

2 CES PROPOSITIONS PARAISSENT INSUFFISANTES ET N'ONT ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT APPLIQUÉES

a. LES PERSPECTIVES DU V^e PLAN

Pour que puissent être satisfaits de tels besoins de financement des entreprises publiques, il est non seulement nécessaire que l'épargne globale progresse plus rapidement qu'auparavant, mais encore que les conditions d'exploitation des secteurs concurrents autorisent des taux d'autofinancement en nette amélioration par rapport à la période précédente.

Le V^e Plan a retenu comme objectif une hausse annuelle de l'épargne globale de 6 % (contre 5 % pendant le IV^e Plan) et surtout a prévu une amélioration encore supérieure (8 %) des placements à long terme et des ressources de la Caisse des Dépôts. Cet objectif est très ambitieux, car il suppose une importante modification dans le comportement des agents économiques. Pour l'atteindre, il faudrait que le rapport entre l'épargne globale et la production intérieure brute atteigne le niveau exceptionnel de 25 % en 1970. Les ménages surtout devraient accroître annuellement leur épargne de 6,2 % contre 3,7 % pendant le IV^e Plan.

Cet objectif supposé atteint, l'équilibre de l'épargne et des investissements ne se réaliserait au niveau souhaité que si les secteurs en croissance rapide parvenaient à modérer leurs besoins d'emprunts à long terme. Plus précisément, la cohérence en valeur implique une croissance annuelle des emprunts limitée à 3 % pour le logement, à 6 % pour les équipements collectifs et 5,3 % pour les investissements productifs, alors que la progression envisagée pour les entreprises publiques serait de 6 % par an.

Pour le logement, une moindre progression annuelle des recours au marché des capitaux (+ 3 % par an au lieu de + 13 % environ pendant le IV^e Plan) n'est réalisable, même compte tenu du ralentissement de la croissance de la production, qu'au prix d'une forte augmentation des épargnes affectées et d'un apport du budget aux H.L.M. (1,6 milliard de F. en 1970). D'autre part, un effort exceptionnel serait demandé aux collectivités locales qui, tout en poursuivant leurs programmes d'équipements collectifs (+ 7,4 % par an), devraient atteindre en 1970 un taux d'autofinancement de l'ordre de 70 %, alors qu'entre 1960 et 1965 ce taux a évolué entre 45 % et 58 %. Ceci signifie une hausse sensible de la fiscalité locale et surtout des tarifs des services publics assurés par ces collectivités. Enfin, les entreprises industrielles et commerciales sont supposées financer par leurs ressources propres près de 70 % de leurs investissements, qui progresseront moins vite que ceux des entreprises publiques.

Alors que les besoins d'emprunts à long terme des entreprises et des collectivités locales croîtraient annuellement moins vite que leurs investissements, les entreprises publiques de leur côté, disposeraient en 1970 d'un montant de capitaux à long terme à la mesure de l'augmentation de leurs investissements depuis 1965.

A supposer même que les entreprises privées et les collectivités locales parviennent à autofinancer 70 % de leurs investissements (alors que les ressources propres des entreprises publiques ne couvriraient que 31 % de leurs besoins de financement), la concurrence resterait donc vive entre des secteurs dont les équipements sont considérés dans le V^e Plan comme également prioritaires pour la Nation.

Les éléments manquent pour dire si ce choix est correct ou non. Ils manquent aussi pour apprécier la probabilité de réalisation d'un tel partage du marché financier. Cependant, on peut se demander s'il n'est pas paradoxal d'exiger un taux d'autofinancement élevé des secteurs dont les prix sont soumis à une dure concurrence ou fixés par une procédure lourde et aléatoire, et d'accepter un taux plus modéré pour les entreprises dont les prix sont arrêtés par des textes réglementaires et dont beaucoup restent dominantes.

L'examen des résultats acquis pour l'année 1966, et les données connues pour l'exercice 1967, montrent que les risques signalés sont sérieux.

b. LES ANNÉES 1966 ET 1967

Les conditions dans lesquelles les investissements des entreprises nationales ont été financés en 1966 et les prévisions retenues dans la loi de finances pour 1967, illustrent en effet les tensions que laissait présager l'examen des travaux du V^e Plan.

1° En 1966, une révision de certains tarifs est intervenue (E.D.F. - G.D.F. et S.N.C.F.). Malgré les ressources nouvelles ainsi dégagées, malgré un maintien du volume des émissions d'obligations, malgré enfin un effort soutenu du Budget et même un important prélèvement (700 millions de F.) sur le produit de l'emprunt d'Etat, une réduction des investissements, par rapport aux prévisions du Plan, d'environ 500 millions de F. a dû être consentie.

Les crédits budgétaires affectés aux entreprises publiques ont atteint plus de 7 milliards de F., en hausse de près de 10 % par rapport à 1965. Leurs emprunts obligataires ont dépassé 2,9 milliards de F. (+ 700 millions par l'intermédiaire de l'emprunt de l'Etat) soit une augmentation de 600 millions de F. par rapport à 1965, égale à l'accroissement global du marché financier d'une année à l'autre.

2° En 1967, les décisions prises par le Conseil du F.D.E.S. et approuvées par la loi de finances votée en décembre 1966, correspondent à une prolongation des évolutions précédentes.

La hausse des tarifs n'a pas été précisée mais on en attend seulement 200 millions de F. supplémentaires alors que les besoins de financement augmenteront de près de 630 millions de F., malgré une nouvelle révision en baisse des dépenses d'investissement.

Dans ces conditions, l'Etat pourra certes limiter la croissance de ses subventions et même diminuer les prêts du F.D.E.S. mais les appels des entreprises publiques au marché des capitaux devront augmenter en 1967 plus encore qu'en 1966. Le cas particulier de l'E.D.F. illustre la difficulté de réaliser une telle ponction : cette société doit trouver près de 2,5 milliards de F. en emprunts et prêts alors qu'en 1966 elle n'a réussi à rassembler que 1,2 milliards sur le marché obligataire et a dû faire appel à l'Etat pour 0,7 milliard de F.

A moins de réduire notablement les prévisions d'activité et d'investissement de ces entreprises, telles qu'elles ont été inscrites dans le V^e Plan, il ne paraît pas possible d'atteindre l'assainissement financier recherché en limitant l'ampleur des révisions tarifaires comme cela a été fait jusqu'ici.

Cette opération de remise en ordre ne peut être envisagée que pour les dernières années de la période d'exécution du Plan, et devrait, pour être efficace, comporter une augmentation sensible du niveau des ressources définitives (autofinancement ou dotations en capital) afin de limiter et même de diminuer le montant des emprunts.

Si l'on souhaite maintenir simultanément les objectifs du V^e Plan, et l'équilibre de son financement, la remise en ordre des structures économiques et financières des entreprises publiques devrait être vigoureuse et intervenir à bref délai.

LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES PUBLIQUES PENDANT LE IV^e PLAN ET EN 1970, SELON L'HYPOTHÈSE DE RÉFÉRENCE

54

	1961	1962	1963	1964	1965	Indice (25) 1965-60	1970	Indice (26) 1970-65
1 — Déficits	2.343	3.161	3.891	4.541	5.191	276	6.100	120
2 — Investissements	6.417	6.398	7.381	7.952	8.822	128	12.174	138
3 — Besoins de financement .	8.760	10.099	11.272	12.493	14.013	159	18.274	130
4 — Fonds propres (nets de remb.) Taux d'autofinancement	2.615 (30 %)	2.298 (23 %)	2.236 (20 %)	2.897 (23 %)	3.295 (23,5 %)	148	5.670 (31 %)	172
5 — Subventions de compensation	1.175	1.880	2.004	2.306	2.204	135	2.988	136
6 — Budget, dont :								
6a - Subv. exceptionnelles	187	247	696	784	985	1.260	1.520	154
6b - Subv. d'équilibre ..	245	624	1.114	1.651	2.117	820	1.800	85
6c - Subv. d'équipement .	28	41	47	95	167	670	352	210
6d - Dotations en capital .	—	400	170	—	1.040	—	1.840	177
6 bis — Budget y compris les subv. de compensation (% ressources totales du budget)	2.349 (3,6 %)	3.476 (4,9 %)	4.321 (5,2 %)	5.096 (5,5 %)	6.815 (6,8 %)	310	8.500 (6,1 %)	125
7 — Marché des capitaux	3.957	4.537	4.848	5.002	4.349	101	5.789	133
7a - Marché financier	1.639	2.347	2.498	2.281	2.780	160		
7b - Caisse Dépôts	193	149	379	941	865	360		
7c - F.D.E.S.	2.120	1.980	1.850	1.710	655	28		
7d - Moyen terme	5	51	121	70	79	—		

Sources : Rapports du F.D.E.S. - Juin 1965 (avec rectifications sur éléments connus au 1^{er} juin 1966).

Travaux du Groupe Finances - Plan mai 1965 - Notes internes de l'I.N.S.E.E.

(25) 1960 = 100.

(26) 1965 = 100.

II - LE REDRESSEMENT NECESSAIRE

L'assainissement du financement des entreprises publiques poursuit plusieurs buts : équilibrer leurs comptes, contribuer par leur comportement tarifaire à augmenter la rationalité de l'économie dans son ensemble, faciliter un financement plus équilibré de la croissance économique générale.

La conciliation de ces objectifs, partiellement contradictoires, est encore rendue plus difficile par l'imperfection du marché, et notamment par les tensions qui affectent le financement général de l'économie.

Une opération urgente, dans un marché imparfait, ne comporte pas de solution parfaite. Il faut rechercher, compte tenu des contraintes existantes, la solution qui, satisfaisant les objectifs prioritaires, contrarie le moins possible les autres.

Le respect de chacun d'entre eux impliquerait certaines exigences qu'il est nécessaire de préciser avant d'exposer les solutions retenues ; enfin, après avoir vérifié que celles-ci satisfont aux critères proposés, il conviendra de retenir celle qui s'inscrit le mieux dans la conjoncture générale.

A. Les critères

Le mode de financement cohérent avec les caractéristiques propres à chaque entreprise est-il compatible avec la recherche des équilibres financiers et le maintien de la stabilité des prix ?

1 DONNER A L'ENTREPRISE UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT COHÉRENTE

L'entreprise devrait équilibrer son compte d'exploitation et adapter le financement de ses investissements à la nature de ses immobilisations et à son rythme de croissance, tout en recherchant une plus grande neutralité de ses tarifs.

La neutralité tarifaire ne détermine pas une structure unique de financement mais aucune structure de financement ne peut la négliger. Il faut donc d'abord fixer des ratios d'endettement cohérents avec la nature des investissements puis examiner les limites qu'impose la neutralité tarifaire.

a. RATIOS D'ENDETTEMENT

Existe-t-il, pour une entreprise, un critère permettant de fixer rationnellement, entre ses ressources définitives (21) et le montant de ses emprunts, un rapport correspondant à sa structure industrielle ?

Le financement de nombreuses entreprises privées présente, pour des résultats très proches, une extrême diversité. Les praticiens les plus éclairés ont, à l'occasion des travaux préparatoires du V^e Plan, recommandé que leur endettement ne dépasse pas 33 % de leurs fonds propres (augmentation de capital plus bénéfices en réserve) (22). Cet objectif est déjà ambitieux puisque le pourcentage actuel est d'environ 40 %.

Cependant, il est vraisemblable que cette « ratio » repose en partie sur une exigence de garantie de nature bancaire. Elle ne peut être transposée telle quelle aux entreprises publiques. Ne pourrait-on rechercher, pour ces dernières, un critère dans la durée de vie des immobilisations à financer, comparée aux caractéristiques des capitaux disponibles ?

Il paraît en effet raisonnable du point de vue des charges d'amortissement pour l'entreprise et de celui de l'équilibre du marché des capitaux, d'éviter :

- que le financement d'équipements à amortissement rapide (inférieur à dix ans par exemple) soit assuré par des capitaux immobilisés pour 20 ans ou plus, tels que les emprunts publics, ce qui aboutirait à une dé-transformation de l'épargne ;
- que des emprunts à 20 ans financent des installations à durée de vie très longue (supérieure à 25 ou 30 ans par exemple), une telle pratique exigeant des appels répétés au marché pour couvrir l'écart annuel entre amortissements industriels et amortissements financiers.

(21) Ressources propres disponibles + dotations en capital.

(22) Rapport général de la Commission de l'Economie Générale et du Financement. (annexe page 202).

Une étude sommaire des équipements des entreprises publiques montre (23) que l'application d'un tel critère conduirait, par exemple à rechercher pour des entreprises comme E.D.F. et G.D.F. :

- la constitution de ressources définitives de l'ordre de 70 % des investissements pour la première et de 65 % pour la seconde ;
- un endettement à long terme respectivement limité à environ 20 % et 25 % ;
- une augmentation sensible de la part financée par des ressources à moyen terme.

Les résultats auxquels aboutit ce mode de raisonnement sont proches de la répartition proposée par les responsables de ces entreprises. Elle est assez largement reconnue comme un objectif raisonnable dans les travaux antérieurs du ministère de l'Economie et des Finances.

b. NEUTRALITÉ TARIFAIRE ET ÉQUILIBRE DES COMPTES

On a vu précédemment les inconvénients qui ont résulté pour l'économie de tarifs trop éloignés des coûts, et donc la nécessité, pour obtenir la répartition du marché la moins coûteuse pour la collectivité, de rapprocher les uns des autres.

Cette contrainte est-elle compatible avec l'équilibre des comptes d'exploitation des entreprises ?

Dans la mesure où elle conduit à faire payer à tous les acheteurs d'un bien un prix égal au coût de la production d'une unité supplémentaire, une entreprise dont ce coût diminue lorsque ses ventes augmentent (24) ne serait pas complètement équilibrée. Or certains pensent que ce peut être le cas pour quelques-unes des activités des entreprises publiques, dans la mesure notamment où elles utilisent une infrastructure ou un capital de production non saturé. Cependant il semble qu'au terme d'une large déperéquation des tarifs, un tel déficit, à supposer qu'il existe encore, serait assez faible.

D'autre part, on peut concevoir que sans atteindre immédiatement à la neutralité recherchée, les tarifs intègrent une certaine anticipation des coûts réels, lorsque les investissements ont été calculés pour faire face à une demande rapidement croissante. Ceci se traduirait assurément par l'équilibre budgétaire et probablement même pour certaines entreprises par un sur-équilibre.

En tout état de cause, une large marge d'incertitude subsiste quant à la détermination comptable de ces « coûts marginaux de développement à long terme » pour chaque produit ou service. Des études complémentaires sont donc indispensables. Même à supposer que les rendements croissants aient un effet important sur les coûts (qu'une large déperéquation des tarifs ne

(23) Cf. note particulière B. 2 : « Le dossier du financement ».

(24) Entreprises dites à rendement croissant. (Cf. note particulière B. 3 : « Note sur les problèmes de tarification ».

parviendrait pas à compenser), l'incertitude actuelle donne une plus grande valeur aux arguments par ailleurs développés en faveur de l'équilibre des comptes.

Dans quelle mesure ces critères guidant le financement de l'entreprise, et sa tarification, peuvent-ils s'harmoniser avec ceux qu'exigent le financement général de la croissance ?

2 MÉNAGER LES ÉQUILIBRES FINANCIERS EN ATTÉNUANT LES PÉNURIES

Il convient d'examiner comment le choix de certaines modalités de financement des entreprises publiques pourrait atténuer les diverses pénuries qui menacent l'équilibre du marché des capitaux et des finances publiques.

a. PÉNURIE DE CAPITAUX A LONG TERME : RECOURS ACCRU A L'IMPOT ET AUX TARIFS

La difficulté de financer le V^e Plan, illustrée à partir des besoins particuliers du secteur des entreprises publiques, ne fait qu'exprimer la disparité globale entre le volume des équipements correspondant à la croissance souhaitée et le montant des épargnes spontanées, notamment en vue de placements longs. Les moyens actuellement mis en œuvre pour développer l'épargne spontanée, en parfaire les circuits de collecte et de placement, et en favoriser la transformation seront sans doute encore améliorés.

Mais, comme le souligne le rapport du V^e Plan, ils n'auront leur plein effet que progressivement et ne sauraient suffire.

Sous peine de renoncer au développement escompté, ou d'accepter l'inflation, il sera donc nécessaire de renforcer les mécanismes d'épargne que constituent la fiscalité et l'autofinancement, en particulier pour les entreprises publiques. Cela conduirait à ménager au secteur public industriel une part du marché financier sensiblement inférieure à celle qu'il occupe actuellement.

La nécessité de limiter le prélèvement qu'opèrent les entreprises publiques sur les ressources rares que constituent les emprunts à long terme conduit en outre à recommander au moins une concordance entre l'amortissement des emprunts et la durée de vie des immobilisations (27) ; éventuellement à exiger des entreprises qu'elles participent à la « transformation » de l'épargne, et en tout cas à prohiber toute pratique entraînant une « dé-transformation » comme c'est le cas aujourd'hui.

(27) Si les entreprises publiques ne trouvent pas sur le marché les ressources financières correspondant à la nature de leurs investissements, on pourrait concevoir que l'Etat se substitue à elles pour émettre des emprunts aussi longs et bon marché que possible ; des prêts étroitement adaptés aux besoins des entreprises pourraient leur être consentis par le Trésor. C'est une solution de ce type qu'a adoptée le Gouvernement britannique depuis 1956. Voir en annexe un extrait du Livre Blanc de décembre 1965. Cf. note particulière B. 2 : « Le dossier du financement ».

b. PRESSION FISCALE : IMPOT RÉSERVÉ DE PRÉFÉRENCE AUX DÉPENSES COLLECTIVES

Pour assurer à la fois l'équilibre des comptes d'exploitation et le financement des investissements non couverts par l'emprunt, une fois assurées toutes les compressions possibles des charges, il n'y a de choix qu'entre un financement par dotations en capital, c'est-à-dire par l'impôt, et une augmentation des tarifs.

Il paraît raisonnable, compte tenu de l'ampleur des besoins en équipements collectifs définis par le V^e Plan, et des limites de la pression fiscale, d'imputer par priorité sur les ressources budgétaires le coût des services publics et des équipements collectifs, dont les prestations ne se trouvent pas sur un marché et dont on ne saurait faire peser tout le poids sur l'utilisateur ou le bénéficiaire (écoles, stades, recherche, etc.).

Il apparaît donc souhaitable de donner, dans la limite du possible, la priorité aux tarifs pour financer les entreprises publiques. Mais il convient de situer cette limite.

3 LIMITES DU FINANCEMENT PAR LES TARIFS

Elles résultent à la fois de la nécessité de ne pas rendre incohérentes les structures souhaitables de financement des entreprises, telles qu'elles viennent d'être définies, de ne pas provoquer de distorsions par des prix irrationnels, enfin et surtout de ne pas susciter de hausses de prix remettant en cause les équilibres généraux.

a. LES COMPTES DE L'ENTREPRISE

La ratio d'endettement définie plus haut dépend d'une part de la durée des emprunts les plus longs disponibles sur le marché, d'autre part, de la durée de vie des équipements. Or, actuellement, les entreprises émettent des emprunts de plus en plus courts et retiennent pour leurs immobilisations des durées de vie très longues (28). L'insuffisance des amortissements comptables vis-à-vis de l'amortissement financier n'a de ce fait cessé de s'accroître.

Les hausses de tarifs que l'on peut consentir sans dépasser la proportion souhaitée de ressources définitives sont donc certainement supérieures aux limites qui découlent des autres contraintes.

De même la neutralité tarifaire ne constitue pas actuellement une limite étroite pour la plupart des activités des entreprises publiques, dans la mesure où beaucoup de coûts sont aujourd'hui comptabilisés à des prix artificiellement bas.

(28) Comme le signalent les rapports de la Commission de Vérification des Comptes, les amortissements comptables des entreprises publiques apparaissent insuffisants si l'on considère les normes appliquées par l'industrie et suggérées par le plan comptable, ou même vis-à-vis des pratiques étrangères.

Il en est ainsi, on vient de le voir, pour les amortissements qui constituent une part importante des dépenses d'exploitation. De même le coût des ressources financières est inférieur à ce qu'il devrait être : les investissements des entreprises publiques sont soumis à un contrôle de rentabilité tel qu'il serait normal que les capitaux extérieurs utilisés soient rémunérés au taux du marché (29).

De ce point de vue, il apparaît injustifié que les dotations en capital ne coûtent à E.D.F. que 3 % l'an et à G.D.F. que 1 % l'an.

On peut considérer que, même après la juste compensation des contraintes de service public, de nombreux tarifs sont encore inférieurs aux coûts. Un ajustement en hausse est donc nécessaire avant d'envisager une adaptation des tarifs à l'évolution des coûts à long terme.

b. LE NIVEAU GÉNÉRAL DES PRIX

En France, comme dans de nombreux pays, le relèvement nécessaire des tarifs publics est fréquemment retardé dans le but d'éviter des répercussions sur le niveau général des prix. Il n'est cependant pas du tout évident qu'une tarification plus élevée soit, à moyen terme, plus néfaste pour le niveau des prix, que ne l'est le financement au moyen de ressources fiscales de déficits provoqués par des tarifs trop bas.

En vérité, il apparaît que la diffusion des tarifs ou des impôts passe à travers des mécanismes très complexes, mais également dominés, dans les deux cas, par la conjoncture générale.

Une part des tarifs est directement supportée par les entreprises consommatrices de transports et d'énergie. De même, ces entreprises paient des impôts directs et indirects. En fait, il serait plus juste de dire qu'elles les collectent. En effet, à moyen terme la charge finale des tarifs et des impôts sur les entreprises est répartie moins en fonction de la qualité du premier payeur pour les tarifs, ou de critères juridiques pour les impôts, que sous la contrainte du marché. Elle dépend donc du degré de concurrence, et des positions plus ou moins fortes des acheteurs et des vendeurs.

Il en est de même pour les tarifs et les impôts qui frappent directement les ménages (30) et pour la charge qu'ils subissent éventuellement lorsque les entreprises ont pu répercuter sur le consommateur leur propre surcharge : il est en effet impossible d'affirmer a priori que les ménages conserveront cette charge pour eux.

(29) Ce taux lui-même est inférieur à celui qui devrait être pratiqué compte tenu de la rareté de l'épargne et des besoins généraux en équipements collectifs et productifs. Le taux du marché pour les emprunts est de 6,25 % et on considère que le taux d'actualisation qui assurerait l'équilibre souhaitable entre l'épargne et l'investissement est d'au moins 10 %.

(30) On remarquera, à cet égard, que les tarifs publics pèsent directement sur les ménages à concurrence de 10 milliards de francs environ, alors que l'impôt sur les personnes physiques atteint près de 20 milliards de francs. Autrement dit et très globalement une augmentation de deux points des tarifs pèse directement sur l'ensemble des ménages du même poids qu'une augmentation d'un point de l'I.R.P.P.

Cela sera le cas, dans certaines limites, si la situation du marché du travail leur rend difficile d'obtenir des hausses de salaires corrélatives. Dans l'hypothèse contraire, ces hausses de salaires viendront reprendre en tout ou partie aux entreprises les marges d'autofinancement qu'elles avaient espéré maintenir par la translation de la charge (à moins qu'une nouvelle hausse de leurs prix n'amorce la fameuse « spirale inflationniste »).

Sans doute cette assimilation des tarifs et des impôts doit-elle être nuancée.

Tout d'abord l'assiette des impôts et des tarifs n'est évidemment pas la même. Si les secteurs gros consommateurs de transports et d'énergie ne peuvent totalement répercuter la surcharge qu'ils subissent sur les secteurs en aval ils seront plus sensibles à des hausses de tarifs qu'à l'accroissement de la fiscalité générale. De même, la charge que supportent les ménages ne se répartit pas de la même façon suivant qu'elle résulte de tarifs ou d'impôts, notamment du fait de la progressivité de l'I.R.P.P. Par ailleurs les effets psychologiques des tarifs et des impôts peuvent être dissemblables : certaines hausses de tarifs risquent de paraître plus provocantes que le gonflement insidieux de la fiscalité directe résultant de la hausse des revenus nominaux des ménages. En outre, et à très court terme, une éventuelle répercussion de certains tarifs et de certaines taxes indirectes comme la T.V.A. sera plus rapide, si le marché le permet, que celle d'impôts directs sur les sociétés et les ménages.

De ce point de vue, la distinction est du reste moins entre impôt et tarif qu'entre une charge directe (qu'elle soit fiscale ou tarifaire) sur les entreprises, et une charge directe sur les ménages. A condition de ménager la cohérence nécessaire entre les prix de produits substituables, les réactions des consommateurs en présence d'une hausse des tarifs, sont moins lourdes de conséquences que ne le sont celles des entreprises.

Ceci admis, il n'en reste pas moins légitime d'affirmer que *globalement et à moyen terme* :

- les répercussions des impôts et des tarifs et leur charge finale dépendent de la situation du marché ; et notamment de la pression de la concurrence sur les diverses entreprises, et de la situation du marché du travail pour les divers emplois ;
- tarifs et impôts exerceront un effet inflationniste quand la demande est forte et le marché du travail tendu, c'est-à-dire quand les risques d'inflation existent déjà ;
- tarifs et impôts exercent un effet déflationniste dans le cas contraire.

Pour quantifier cette analyse, il faudrait disposer d'un modèle permettant de suivre à travers l'économie les effets respectifs d'une hausse de tel tarif ou de tel impôt. Cela seul permettrait de déterminer avec rigueur le meilleur partage entre les deux sources de financement.

En fait, des modèles de ce type ont été construits pour les budgets économiques nationaux. Les raisons qui les rendent encore peu utilisables ne sont pas sans enseignement.

Les sommes déplacées par des ajustements tarifaires à l'intérieur des limites précédentes sont du même ordre que le seuil de sensibilité des modèles. C'est

dire, implicitement, que de nombreuses décisions économiques comportant des transferts semblables à ceux que provoquerait le nécessairement assainissement du financement des entreprises publiques, et peut-être d'un moindre intérêt, sont prises sans que leurs répercussions puissent être exactement analysées.

Il reste que, en donnant une bonne description de la conjoncture générale, les budgets économiques permettent de situer dans le temps, on le verra plus loin, les conditions les meilleures pour procéder à des ajustements tarifaires.

En résumé, le processus proposé pour assurer le financement des entreprises publiques consisterait, après une révision du régime d'amortissement des immobilisations, une rectification des prix artificiels et une juste compensation des charges de service public à :

- déterminer les tarifs assurant l'équilibre du compte d'exploitation,
- fixer le montant des emprunts à long et moyen terme qu'il est possible d'émettre, compte tenu de la durée de vie des investissements à financer et des conditions objectives du marché des capitaux,
- enfin, pour financer le solde, à arbitrer entre une hausse complémentaire de tarifs et une dotation en capital.

Il conviendrait en outre de s'assurer que les hausses tarifaires finalement retenues sont cohérentes au sein d'un même secteur, c'est-à-dire qu'elles ne favorisent pas des substitutions anormales.

Cette méthode n'est susceptible d'aboutir sûrement à un résultat acceptable que sous la condition que les objectifs physiques retenus dans le Plan soient compatibles avec les ressources globales effectivement disponibles. Faute de cette compatibilité, une révision de ces objectifs serait nécessaire et le processus proposé renouvelé sur des bases plus conformes aux possibilités réelles de l'économie.

B. Les suggestions

Suivant les instructions du Comité interministériel du 22 novembre 1966 à son groupe de travail, celui-ci a élaboré des hypothèses de financement illustrant les critères proposés. Ces hypothèses ont été soumises pour analyse aux administrations compétentes (31) et aux entreprises intéressées. Ces

(31) Ministère de l'Economie et des Finances - Ministère de l'Industrie - Ministère de l'Équipement - Commissariat Général au Plan. Ces différentes instances ont examiné les hypothèses proposées et formulé des commentaires dont il a été largement tenu compte ici. Les réponses écrites du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Industrie sont jointes à la note B. 2 annexée au présent rapport.

diverses alternatives, qui n'engagent naturellement ni les administrations, ni les entreprises, ont été établies de telle sorte qu'elles soient assez plausibles pour avoir une signification économique assez « ouverte » pour permettre au Gouvernement de choisir une stratégie de financement.

1 LES HYPOTHÈSES ÉTUDIÉES

Elles se situent dans la ligne des travaux effectués lors de la préparation du V^e Plan, mais visent à explorer les possibilités d'un redressement plus profond ou plus rapide que celui qui avait été envisagé dans l'esquisse de référence résumée plus haut (32).

a. LE V^e PLAN RESTE BIEN LE CADRE DE RÉFÉRENCE

La productivité, les objectifs d'activité et d'investissement sont ceux retenus par les Commissions compétentes ; les contraintes de service public n'ont pas été profondément révisées, leur compensation étant toutefois réévaluée ou forfaitisée (33).

Ces hypothèses simplificatrices étaient nécessaires pour préciser rapidement la portée des choix essentiels.

Les résultats obtenus montrent cependant la nécessité de réviser les objectifs physiques précédemment retenus pour certaines entreprises et les contraintes de service public imposées à certaines autres. Le sens d'une telle révision a été indiqué pour Charbonnages de France et la S.N.C.F. Aller plus loin aurait exigé des travaux lourds qui ne pouvaient être menés ni par le groupe de travail des Entreprises Publiques, ni dans les délais souhaités.

C'est sur ces bases qu'ont été examinés les effets de plusieurs combinaisons des diverses sources de financement.

b. L'ÉVENTAIL DES HYPOTHÈSES

Pour Electricité de France, trois hypothèses ont été étudiées, combinant une forte hausse des tarifs en 1967, ou une hausse régulière pendant toute la période et deux régimes distincts de dotation en capital (25 % et 30 % des investissements annuels).

(32) C'est la seule qui soit cohérente avec les prévisions physiques et la programmation en valeur du V^e Plan. Certes, elle est aujourd'hui dépassée mais les travaux menés jusqu'ici par le Ministère de l'Économie et des Finances et prenant en considération des données plus probables, n'ont pas encore abouti à des résultats définitifs.

(33) Dans l'impossibilité d'individualiser toutes les contraintes et de les chiffrer avec précision, il a paru souhaitable de mentionner à propos de chacune des entreprises examinées, le compte qui en a été tenu. Ce problème est par ailleurs abordé dans les notes d'entreprise et dans la note B. 6 sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques.

Pour Gaz de France, le montant des apports du Budget est celui retenu dans l'hypothèse de référence : deux programmes tarifaires ont été envisagés : l'un comporte une hausse forte et unique en 1967, l'autre prévoit des hausses moins élevées mais répétées chaque année jusqu'en 1970.

Pour Charbonnages de France, le financement de deux hypothèses de production (46 ou 44 millions de tonnes en 1970) a été analysé. En outre, il a été envisagé une recette moyenne en baisse régulière et une couverture complète du déficit par la subvention.

Pour la S.N.C.F., deux hypothèses ont été étudiées : elles visent toutes deux, selon des rythmes différents, à rétablir l'équilibre des comptes d'ici 1972 et ne laissent subsister en 1970 qu'une insuffisance de 270 millions de F.

Pour la R.A.T.P., enfin, l'équilibre du compte d'exploitation a été recherché soit dès 1968, soit en 1970. D'autre part, le financement des investissements a été étudié selon deux formules, l'une correspondant à la répartition actuelle de la charge entre l'Etat et le District, l'autre retenant l'introduction progressive d'une taxe régionale.

Ces hypothèses étudiées, et avis pris des Directions administratives compétentes, il est apparu que, compte tenu des considérations conjoncturelles développées plus loin, la plus souhaitable était celle qui autorisait le redressement le plus rapide des comptes des entreprises. Pour des raisons de clarté, c'est donc cette hypothèse dont les données et les conséquences vont maintenant être décrites et discutées (34).

2 LA SOLUTION PROPOSÉE

a. ELECTRICITÉ DE FRANCE

Avec les hausses tarifaires prévues dans l'hypothèse de référence (+ 2 % par an), le compte d'exploitation serait équilibré mais le taux d'autofinancement ne serait que de 25 % ; compte tenu d'une dotation annuelle en capital de 25 %, le taux de ressources définitives serait donc de 50 % environ.

Or, l'analyse des programmes d'investissements de l'entreprise montre que près de 70 % des immobilisations à créer auront une durée de vie supérieure à 25 ans (35).

(34) Les données et les conséquences des autres hypothèses sont retracées dans la note particulière B. 2 : « Le dossier du financement ».

(35) Deux remarques doivent être faites sur cette ratio :

- d'une part, l'incertitude technologique pesant sur l'équipement nucléaire justifie que sa durée de vie soit jugée inférieure à vingt-cinq ans. Donc l'accroissement progressif de son poids relatif par rapport à l'ensemble des centrales construites est de nature à diminuer régulièrement la ratio précédente. Ainsi dès 1971 ou 1972, elle pourrait, selon des prévisions récentes, atteindre environ 67 % ou même 65 %.
- d'autre part, les durées de vie comptables actuelles sont certainement supérieures à la réalité et ne tiennent pas assez compte de l'évolution rapide des techniques. Leur révision paraît donc nécessaire. Une analyse précise permettrait d'amortir séparément les matériels qui sont incorporés actuellement dans des immobilisations beaucoup plus longues. Mais ceci ne conduirait pas à modifier la ratio retenue.

Pour atteindre ce taux, il n'est pas possible, dans une première phase, de faire appel aux seules hausses de tarifs sous peine de provoquer un déplacement anormal de la demande. Il est donc apparu souhaitable de leur associer des dotations en capital importantes dès 1967. Cet effort budgétaire, rendu nécessaire par la politique antérieure, autoriserait dès maintenant une cohérence plus étroite entre les évolutions respectives des tarifs et des coûts : les fruits qu'il porterait devraient permettre, à partir de 1972, une réduction progressive de la contribution relative de l'Etat.

Les mesures proposées sont donc :

Electricité de France (36-37)

	1967	1968 (2)	1969	1970
Tarifs	+ 6 %	+ 2,5 %	+ 2,5 %	+ 2,5 %
Dotations en capital	1.878	1.715	1.860	2.000
% de ressources définitives .	50,8 %	65,6 %	66 %	70 %
Emprunts à long terme ...	2.020	1.420	1.510	1.430
Crédits à moyen terme	450	500	550	550
Total des emprunts	2.470	1.920	2.060	1.980

b. GAZ DE FRANCE

L'hypothèse de référence cohérente avec le V^e Plan retenait pour Gaz de France une hausse unique de 5 %. Ultérieurement, le principe d'un plan tarifaire comportant des hausses de l'ordre de 1 % par an a été adopté par les Directions compétentes (38).

Son application laisserait subsister un déficit jusqu'en 1970 et n'autoriserait qu'un autofinancement de 25 %.

Les avantages commerciaux attendus de ce plan ne semblent pas tels qu'il paraisse légitime de renoncer à rétablir aussi rapidement que possible l'équilibre du compte d'exploitation et une meilleure structure des financements.

Une hausse tarifaire de 5 % en 1967, telle qu'elle avait été prévue dans l'hypothèse de référence, assurerait d'emblée l'équilibre recherché mais l'autofinancement ne représenterait encore que 32 %. Or, près de 65 % des équipements créés par l'entreprise ont une durée de vie comptable supérieure à 25 ans et il ne semble pas que cette proportion puisse diminuer d'ici 1970 (39).

(36) Les chiffres indiqués n'isolent pas les charges de service public, au demeurant relativement faibles. Cf. note A. 4 sur E.D.F.

(37) A partir de 1968, les chiffres sont affectés par l'incidence de la réforme des taxes sur les chiffres d'affaires. Les résultats indiqués ici supposent qu'E.D.F. ne récupèrera pas l'avois fiscal de près de 680 millions de francs correspondant à l'application du butoir.

(38) Ce plan s'appuie sur les perspectives de mutation de la production de gaz en Europe : l'afflux de gaz naturel à bas prix accélère la disparition du gaz manufacturé et tend à diminuer les prix d'approvisionnement aux frontières. Une lente révision des tarifs permettrait, espère-t-on, de diminuer progressivement le déficit sans freiner l'expansion rapide des ventes. Cette analyse tient, semble-t-il, un compte insuffisant des investissements considérables nécessaires pour assurer le transport et la distribution des volumes prévus.

(39) Les tubes de grand diamètre et les installations de gaz naturel vont en effet représenter une part croissante des investissements aux dépens des équipements de distribution plus rapidement amortissables.

Pour que les ressources définitives atteignent ce taux, une dotation en capital de l'ordre de 30 % serait nécessaire (40).

Les mesures proposées sont donc :

Gaz de France (41)

	1967	1968	1969	1970
Taris (42)	+ 5 %	—	—	—
Dotations en capital	305	300	240	365
% de ressources définitives	65 %	65 %	65 %	65 %
Emprunts à long terme	300	320	350	360
Crédits à moyen terme	45	50	55	60
Total des emprunts	345	370	405	420

c. CHARBONNAGES DE FRANCE (43)

Le V° Plan a retenu, comme objectif de production pour 1970, 48 millions de tonnes, soit une réduction annuelle de près de 1 million de tonnes, parallèlement à une diminution des effectifs de 7.000 mineurs par an. Il a été bien précisé que cet objectif pourrait être révisé en fonction de l'évolution réellement constatée.

Compte tenu des modalités de financement retenues dans l'hypothèse de référence (44) il apparaît que le déficit atteindrait près de 2 milliards de F. en 1970 et que les dettes à long terme ne cesseraient de s'alourdir.

L'augmentation continue du déficit à la tonne et de l'écart entre le prix intérieur et les prix à l'importation accroît l'intérêt d'une régression plus rapide. Il serait donc souhaitable de maintenir le rythme rapide de réduction des effectifs réalisés en 1966, ce qui conduirait à une production d'environ 44 millions de tonnes en 1970 si la progression du rendement restait au niveau actuel (45).

Mais cette régression doit s'accompagner d'une modification profonde du financement. D'une part, il n'est pas sain de couvrir les pertes définitives d'exploitation, après subvention, par des emprunts ; d'autre part, les Charbonnages n'investissant pas autant qu'ils doivent amortir ne devraient pas être des emprunteurs nets, mais au contraire devraient diminuer leur dette à long terme à mesure que se réduit leur potentiel productif.

(40) Compte tenu des participations de tiers, de l'ordre de 3 %.

(41) A partir de 1968 les chiffres sont affectés par l'incidence de la réforme fiscale.

(42) Cette révision, en hausse de 5 %, devrait pouvoir être répartie entre les tarifs les plus anormalement bas et les charges fixes des tarifs binômes supportés plus particulièrement par les ménages afin de ne pas compromettre l'expansion des ventes.

(43) Les propositions formulées ici, comme l'hypothèse de référence, ne visent que l'extraction de la houille à l'exclusion des activités industrielles des charbonnages.

(44) Ces modalités impliquent une subvention égale au déficit d'exploitation diminué de 100 millions de francs. Les emprunts couvrant le solde et les autres besoins nets de financement.

(45) Cf. note particulière A. 3 sur les Charbonnages.

Une couverture totale du déficit des Charbonnages par la subvention budgétaire paraît donc souhaitable ; elle permettrait d'ailleurs de réduire rapidement les besoins d'emprunts et d'assainir la situation financière (46). Pour faciliter encore cette opération, l'Etat pourrait renoncer au remboursement des prêts du Trésor dont l'encours est de 1,5 milliard de F. environ.

Si ces recommandations étaient appliquées, les comptes des Charbonnages se présenteraient ainsi (47) :

Charbonnages de France

	1967	1968	1969	1970
Déficit = Subvention (48) ..	1.360	1.530	1.690	1.790
Emprunts (houille)	200	135	70	30
Variation de l'endettement à long terme	— 40	— 70	— 70	— 90

d. S.N.C.F.

Il aurait été souhaitable de retenir, comme pour les autres entreprises, le niveau des tarifs comme point de départ de cette étude. Pour la S.N.C.F., il y a entre le niveau des tarifs et celui des trafics, un lien plus étroit que pour les autres sociétés considérées ; or l'élasticité calculée en 1964, dans le cadre des analyses de consommation de transports, correspond à la période 1949-1963, et ne rend pas compte des évolutions les plus récentes et notamment celles de l'année 1966. Ne pouvant donc appliquer une relation simple entre le niveau des recettes et celui des trafics, on a retenu comme objectif la réduction progressive de l'« insuffisance d'exploitation », de telle sorte que l'équilibre des comptes après normalisation puisse être atteint en 1972 et que le déficit ne dépasse pas 270 millions de F. en 1970 (au lieu de 1.300 millions de F. dans l'hypothèse de référence).

Cela suppose que la S.N.C.F., ayant calculé les tarifs nécessaires, le niveau de trafic cohérent avec ceux-ci procure bien les recettes attendues, et que les recommandations faites dans la note particulière sur la S.N.C.F. soient retenues (49).

Il ne suffirait pas cependant de réviser le niveau d'activité et les tarifs pour assainir la structure financière de l'entreprise. En effet les amortissements prévus ne couvrent pas la part des investissements qu'il apparaît souhaitable de financer par des ressources définitives. Sur un total annuel de l'ordre de 2 milliards, les équipements dont la durée de vie est supérieure à 25 ans représentent environ 1,5 milliard de F., soit 75 % ; or la contribution du compte d'exploitation ne dépasse guère 1 milliard de F., soit 50 %.

(46) Une prévision précise des sommes en cause n'est pas possible car le remboursement de certains emprunts peut être demandé au gré des porteurs pendant les années 1967 à 1969. On a retenu ici une hypothèse basse, probable si les taux du marché financier restent stables.

(47) Ces chiffres incluent une faible part de compensation de charges sociales anormales. Cf. note A. 3 sur les Charbonnages.

(48) Compte tenu d'une baisse probable de la recette moyenne de 1 % l'an.

(49) Cf. note particulière A. 1 sur la S.N.C.F.

Ce n'est pas de la révision du régime particulier d'amortissement de la S.N.C.F., par ailleurs indispensable, qu'on peut attendre une augmentation de cette contribution (50). L'attribution de dotations en capital, permettant de ramener progressivement les emprunts au niveau cohérent avec la ratio proposée, paraît donc indispensable. Elle pourrait, d'ailleurs, être précédée dès 1967 par la consolidation de 1,2 milliards de F. de prêts du Trésor.

Les comptes de la S.N.C.F. pourraient dès lors se présenter ainsi (51) :

	1967	1968	1969	1970
Contributions du Budget à l'exploitation (52)	2.880	3.040	3.330	3.655
Insuffisance :				
subvention d'équilibre ...	1.150	800	585	270
Dotations en capital	—	90	100	150
% Ressources définitives ..	51 %	57 %	60 %	65 %
Emprunts	900	700	700	670

e. R.A.T.P.

Dans l'hypothèse de référence, deux hausses de tarifs avaient été retenues : l'une en 1967, portant le module d'application de 18,5 centimes à 27,5 centimes ; l'autre en 1970, l'élevant à 30 centimes. Le déficit à la charge de l'Etat et des collectivités locales s'en serait trouvé stabilisé mais à un haut niveau (550 millions de F. environ) et les besoins d'emprunts auraient atteint 300 millions de F. en 1970.

Or, l'application de la ratio proposée au programme d'équipement de la R.A.T.P. au cours du V^e Plan montre que les besoins annuels d'emprunts ne devraient pas excéder 160 millions de F.

Il semble donc opportun à la fois de rechercher l'équilibre du compte d'exploitation sans indemnité compensatrice dès avant 1970 et de réviser le régime actuel du financement des équipements (53).

Si la hausse prévue en 1967 était maintenue, une augmentation de 12 centimes environ du module d'application permettrait d'atteindre dès 1968 l'équilibre recherché sous réserve que l'évolution du trafic reste celle prévue par le Plan. De faibles révisions suffiraient ensuite à préserver cette situation.

(50) L'amortissement des emprunts est considéré actuellement comme une charge du compte d'exploitation, celui du matériel est calculé par référence aux recettes ; enfin, une contribution forfaitaire est inscrite pour les installations fixes.

(51) A partir de 1968, les chiffres sont affectés par l'incidence de la réforme fiscale.

(52) Ce poste comprend une compensation forfaitaire des charges sociales, de l'ordre de 900 millions de francs en 1967 et de 1 400 millions de francs en 1970.

(53) Cf. note particulière A. 2 sur la R.A.T.P.

Le financement des investissements est fondé actuellement sur une distinction, d'ailleurs mouvante, entre les équipements concernant le réseau « intra-muros » et ceux du réseau express régional ; cette politique ne tient donc pas compte de la durée de vie des investissements et revient à financer par des emprunts des immobilisations durables, comme les aménagements de station ou l'allongement des lignes. D'autre part, les contributions du compte d'exploitation au compte de capital (54) sont très inférieures aux amortissements qui devraient être pratiqués si l'on appliquait les critères industriels.

Une révision de ce régime a donc été étudiée telle que, dans une première étape, les subventions s'appliquent à toutes les installations fixes, mais à elles seulement, et que les emprunts soient réservés au financement du matériel.

Enfin il a paru nécessaire de rechercher comment pourrait intervenir une taxe régionale de transport qui serait payée par les établissements industriels et commerciaux du District en fonction de leurs effectifs, la prime de transport étant dès lors plafonnée.

Cette taxe pourrait intervenir en 1969 (55) ; il a semblé opportun de l'affecter au financement des investissements et de la substituer partiellement à la contribution du District.

L'application de telles mesures donnerait les résultats suivants (56) :

	1967	1968	1969	1970
Module d'application	27,5	39	39	42
Déficit = indemnité compensatrice	500	—	90	—
Charges de l'Etat	714:	420:	497:	445:
dont Exploitation	: (478)	: (207)	: (282)	: (245)
dont Equipement	: (236)	: (213)	: (215)	: (200)
Taxe d'équipement (57)	—	—	150	180
Emprunts	200	160	160	150

3 POURQUOI RETENIR CETTE SOLUTION ?

Il est évident qu'en retenant, parmi les hypothèses étudiées, celle qui comportait une hausse forte et immédiate des tarifs, on obtient un assainissement rapide des comptes des entreprises. Reste à vérifier qu'elle se situe bien

(54) Annuité de renouvellement + amortissements financiers + amortissements des frais d'établissement = 102 milliards de francs. Amortissements industriels = 150 milliards de francs.

(55) L'harmonisation des hausses de tarifs et de leurs éventuelles compensations devrait alors être réexaminée en fonction de la conjoncture.

(56) A partir de 1968, les chiffres sont affectés par l'incidence de la réforme fiscale.

(57) Elle représente une charge de 4 francs par salaire et par mois en 1969 et de 5 francs en 1970. La prime de transport individuelle est actuellement, rappelons-le, de 16 francs par mois.

dans la limite de la neutralité tarifaire, qu'elle a sur les équilibres financiers généraux les effets attendus et que, compte tenu de la conjoncture, elle ne provoque pas de hausses inacceptables de prix.

a. ELLE SATISFAIT AUX CRITÈRES RETENUS POUR LES ENTREPRISES

1° *Du point de vue de leurs comptes*

G.D.F. parviendrait à l'équilibre dès 1967, la R.A.T.P. en 1968. Les Charbonnages et la S.N.C.F. seraient certes encore en déficit en 1970, mais le déséquilibre des premiers serait stabilisé et celui de la seconde disparaîtrait en 1972.

La part relative des dettes à long terme dans les capitaux permanents de ces entreprises serait en 1970 bien inférieure à ce qu'elle était en 1965 ; ainsi pour E.D.F., elle passerait de 50 % à 40 % environ et pour G.D.F. de 80 % à 50 %. La consolidation des prêts du Trésor permettrait de ramener à 45 % (contre 66 % en 1965) l'endettement des Charbonnages et à 75 % (contre 88 % en 1965) celui de la S.N.C.F.

Cet assainissement financier permettrait aux entreprises d'assurer plus aisément leur équilibre et surtout, au delà de 1970, d'améliorer encore leur rentabilité sans accroître les tensions au niveau des équilibres généraux.

2° *Du point de vue de la neutralité tarifaire*

Pour que les hausses de tarifs ne provoquent pas de distorsion, et contribuent à une meilleure allocation des ressources, il est nécessaire, soit qu'elles se situent dans une plage de relative inélasticité de la demande, soit qu'elles corrigent des niveaux tarifaires qui étaient antérieurement inférieurs aux coûts. Qu'en est-il à cet égard des solutions proposées ?

Elles sont très probablement en deçà du seuil d'élasticité pour E.D.F., et pour la R.A.T.P. (58).

En ce qui concerne la S.N.C.F., il est au contraire certain que la hausse des tarifs affectera la demande. Mais de nombreux tarifs restent inférieurs aux coûts. La modulation de la hausse moyenne proposée devrait conduire à un relèvement préférentiel de ces tarifs. Les modifications d'activités qui en résulteraient iraient donc dans le sens d'une plus grande rationalité économique. Pour Gaz de France, il est également vraisemblable que la hausse proposée est à la limite du seuil d'élasticité. Cela n'est pas irrationnel dans la mesure où les dépenses à engager avant l'arrivée massive de nouvelles ressources qui tendront à faire baisser les prix, vont dans les prochaines années peser sur des comptes déjà déséquilibrés ; une participation des consommateurs à ce coût de développement paraît légitime.

(58) Pour cette dernière, de nombreux facteurs (vitesse - confort, etc.) conditionnent la demande, plus encore que les tarifs. Le seuil de substitution serait en outre élevé, toute chose égale d'ailleurs, si la circulation automobile urbaine supportait, comme il est recommandé par ailleurs, le poids des coûts collectifs qu'elle provoque.

Il conviendra, en tout cas, de veiller, dans chaque secteur où les produits et les services sont substituables, à la cohérence entre les révisions tarifaires proposées et les prix ou tarifs concurrents. Pour l'énergie, le prix actuel du fuel est susceptible de provoquer, à la suite des hausses proposées pour le gaz et l'électricité, et malgré la baisse du prix du charbon, un déplacement de la demande. De même pour les transports, il est souhaitable qu'une harmonisation des conditions de concurrence notamment fiscales et budgétaires, soit recherchée en même temps que la réorientation des activités de la S.N.C.F.

L'essentiel reste cependant que les tarifs proposés soient corrects dans leur évolution sur la longue période : c'est ce qui a été recherché systématiquement pour E.D.F. (+ 2,5 % par an), pour G.D.F. (+ 0 % par an) et pour le Charbon (— 1 % par an), de même pour la S.N.C.F. (+ 5 % par an) et la R.A.T.P. (équilibre de l'exploitation).

Cependant, dans l'état actuel des connaissances, il est difficile, on l'a vu, de se prononcer de façon catégorique sur le niveau optimal des tarifs à long terme. Si les propositions faites paraissent raisonnables à court et à moyen terme, une stratégie tarifaire fondée sur un horizon plus éloigné exigera des études de longue haleine.

b. ELLE NE CHARGE PAS LE BUDGET, ET ALLÈGE LE MARCHÉ FINANCIER

En affectant l'essentiel des recettes supplémentaires à une diminution rapide des besoins d'emprunts, l'hypothèse retenue permet d'assainir progressivement la structure financière des entreprises sans augmenter la charge du budget ainsi que le montre le tableau suivant (voir page 70).

De la comparaison avec l'hypothèse de référence, il résulte que :

- le montant des besoins d'emprunts serait en 1970 de 3,2 milliards de F. (au lieu de 5 milliards pour l'hypothèse de référence) ;
- les charges pour le Budget seraient en 1970 du même ordre de grandeur que dans l'hypothèse de référence (8,7 milliards de F.).

1° La réorganisation des apports budgétaires

La stabilité à court terme de ces charges de l'Etat correspond à une nette diminution des subventions d'équilibre à la S.N.C.F. et à la R.A.T.P. compensée par un effort accru pour donner aux entreprises une structure financière cohérente grâce à des dotations en capital. Cette amélioration permet de réduire les besoins d'emprunts, donc les charges financières, et facilite l'équilibre des comptes.

De ce fait, le bénéfice de cette politique apparaît pour le budget après 1970 ; la réduction des emprunts trouve alors son plein effet et autorise un ralentissement plus net de la croissance des apports de l'Etat.

2° La diminution des besoins d'emprunts

Elle intervient rapidement pour toutes les entreprises. Les besoins d'emprunts des Charbonnages disparaissent et ceux d'E.D.F. sont nettement réduits.

COMPARAISONS ENTRE LA SOLUTION PROPOSÉE
ET L'HYPOTHÈSE DE RÉFÉRENCE DU V° PLAN

TARIFS

	1967		1968		1969		1970	
	Solut. propos.	V° Plan	Solut. propos.	V° Plan	Solut. propos.	V° Plan	Solut. propos.	V° Plan
E.D.F.	+ 6%	+2%	+2,5%	+2%	+2,5%	+2%	+2,5%	+2%
G.D.F.	+5 %	+1%	—	—	—	+0,5%	—	+1%
Charbonnages	-1 %	—	-1 %	—	-1 %	—	-1 %	—
S.N.C.F.:								
Voyag.	+5 %	+5 %	+5 %	+5 %	+5 %	+5 %	+5 %	+5 %
March. ...	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%
R.A.T.P. mod.	27,5	27,5	39	27,5	39	27,5	42	30
Niveau génér. des prix	+2,1%	+1,9%	+1,96%	+1,9%	+1,96%	+1,9%	+1,96%	+1,9%

Hausse des prix cumulée de 1965 à 1970 : solution proposée : + 10,3 %
V° Plan : + 10 %

BUDGET

	1967	1968	1969	1970
E.D.F.	1.278	1.715	1.860	2.000
G.D.F.	305	300	240	365
Charbonnages	1.360	1.530	1.690	1.790
S.N.C.F.	4.030	3.930	4.015	4.075
R.A.T.P.	714	420	497	445
Total	7.687	7.895	8.302	8.675
V° Plan	7.886	8.018	8.452	8.786

MARCHE DES CAPITAUX

	1967	1968	1969	1970
E.D.F.	2.470	1.920	2.060	1.980
G.D.F.	345	370	405	420
Charbonnages	200	135	70	30
S.N.C.F.	900	700	700	670
R.A.T.P.	200	160	160	150
Total	4.115	3.285	3.395	3.250
V° Plan	4.625	4.262	4.747	4.981

L'appel au marché financier est encore affaibli par l'augmentation progressive des crédits à moyen terme pour E.D.F. et G.D.F. Le financement des entreprises publiques contribuerait ainsi à diminuer la demande de capitaux à long terme et participerait à la nécessaire transformation de l'épargne disponible.

**C. ELLE NE PERTURBE PAS L'ÉQUILIBRE GLOBAL DE L'ÉPARGNE
ET DE L'INVESTISSEMENT**

L'hypothèse retenue augmente l'épargne provenant des tarifs et des impôts. Grâce à la hausse des tarifs, les ressources d'autofinancement sont supérieures en 1970 d'environ 1,8 milliard aux prévisions du Plan alors que les apports du budget sont à peine diminués.

Les effets en sont-ils inflationnistes ou déflationnistes ?

La réponse ne peut être fournie qu'à partir de l'analyse d'un budget économique intégrant ces données nouvelles. Un tel compte a été établi par la Direction de la Prévision (59). Les commentaires que celle-ci lui apporte peuvent être ainsi schématisés :

— L'insertion des hausses tarifaires retenues dans un compte effectué pour l'année 1967 montre qu'elles entraînent une hausse de la valeur de la production intérieure brute de 0,14 % et une baisse de son volume de 0,18 %.

La baisse de la consommation des ménages exerce en effet une influence restrictive sur la production. L'étude des répercussions en chaîne des augmentations de tarifs conduit à modifier le tableau économique d'ensemble du compte central et ses soldes financiers.

— Qu'en résulte-t-il pour l'investissement des sociétés privées ?

L'appel du secteur public (administrations + entreprises publiques) au marché financier diminue de 450 millions de Francs (60). On ne peut cependant en conclure que les ressources du marché financier offertes aux entreprises privées augmentent d'autant. En effet, il faut tenir compte de la baisse de l'épargne des ménages, et de la faveur particulière réservée aux emprunts du secteur public.

Bien que l'épargne des sociétés privées ait, par ailleurs, diminué de 250 millions, les ressources nouvelles fournies par le marché financier pourront être utilisées au maintien d'un niveau d'investissement égal à celui qui est prévu par l'esquisse centrale. C'est l'hypothèse retenue dans les calculs, qui ont été conduits avec des chiffres d'investissement inchangés. Mais les entreprises privées sont-elles prêtes à développer leurs investissements, compte tenu de leur nouvelle situation financière ?

(59) Cf. dans la note B. 2 : Etude par le Ministère de l'Economie et des Finances des hypothèses du groupe de travail des Entreprises Publiques.

(60) Ce chiffre, minimisé par construction, équivaut aux trois quarts de l'augmentation en 1966 de l'ensemble du marché financier, qui avait d'ailleurs été entièrement absorbée par les émissions des entreprises publiques ; cette solution autoriserait, par rapport à 1966, une augmentation de 40 % des émissions obligataires des sociétés privées.

Il est très vraisemblable que ce soit le cas, comme ce le fut en 1964 dans une situation comparable. Il faudrait pour cela que l'Etat prévoie des émissions supplémentaires en faveur des sociétés privées de l'ordre de 350 millions de Francs et que les placeurs prêtent aux entreprises aussi facilement qu'à l'Etat. Si ces conditions n'étaient pas pleinement remplies, il y aurait une légère baisse de l'équipement des sociétés.

L'hypothèse retenue comporte donc du point de vue des équilibres généraux un léger risque déflationniste.

Qu'en est-il du niveau des prix, compte tenu de cette conjoncture ?

d. ELLE PARAÎT ACCEPTABLE POUR LE NIVEAU DES PRIX, COMPTE TENU DE LA CONJONCTURE

L'influence sur les prix des hausses tarifaires proposées a été étudiée par l'I.N.S.E.E., et a fait l'objet des commentaires suivants :

1° Niveau général des prix

L'I.N.S.E.E. suppose, d'une part, que les entreprises privées opéreraient une répercussion mécanique des hausses subies et d'autre part, qu'il n'y aurait pas de répercussions sur les salaires, compte tenu de la conjoncture modérée prévue par le Ministère de l'Economie et des Finances pour 1967 (61).

En 1970, les suppléments de recettes des entreprises publiques sont de 1.343 millions de F. par rapport à l'hypothèse de référence :

944 millions de F. sont à la charge directe des ménages et des administrations et 399 millions de F. sont à la charge des entreprises privées, soit 0,1 % de leur valeur ajoutée. Celles-ci peuvent ensuite les répercuter.

Il en résulte au total une hausse de 0,3 % de la valeur de la consommation des ménages, une hausse de 0,3 % de la valeur de la consommation des administrations, et une hausse de 0,4 % de l'indice des prix de détail.

Il convient de préciser la signification des chiffres qui précèdent. Il ne s'agit pas en effet de hausses brutales opérées en une fois en 1970, mais du résultat cumulé des hausses supplémentaires opérées de 1967 à 1970.

Les hausses de tarifs étant rapides, la moitié de la hausse totale de l'indice des prix calculée ci-dessus, soit 0,2 %, est acquise dès 1967, et l'autre moitié de la hausse est étalée sur les années 1968 à 1970.

2° Prix de certains secteurs

La Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix a calculé les hausses relatives des prix de revient des secteurs gros consommateurs d'énergie, par rapport à l'hypothèse de référence du Plan. Les hausses de tarifs de

(61) La Direction Générale du Commerce Intérieur et de Prix craint toutefois une incidence plus marquée, sur le niveau général des prix, des mesures proposées, en raison surtout des réactions psychologiques possibles des intéressés, et des conséquences éventuelles de la réforme de la T.V.A.

la S.N.C.F. n'étant pas révisés et celles de la R.A.T.P. n'intéressant pas directement les entreprises, les chiffres qui apparaissent ci-dessous traduisent donc les résultats cumulés sur quatre ans de l'ensemble des hausses annuelles proposées.

MAJORATION TOTALE DE 1967 A 1970 PAR RAPPORT A L'HYPOTHÈSE DE RÉFÉRENCE
DU V^e PLAN

Sidérurgie	0,05 %
Ferro-alliages	0,4 %
Aluminium	0,75 %
Première trans. métaux	0,2 %
Construction méc. et élect.	0,1 %
Chaux - Ciments	0,3 %
Azote	1,2 %
Chimie électrolytique	1,7 %
Carbure de calcium	0,75 %
Chlore	0,25 %
Verre	0,07 %
Caoutchouc manufacturé	0,25 %

3° Conjoncture

Ainsi que le souligne l'étude déjà citée du Ministère de l'Economie et des Finances :

« Les propositions de relèvements tarifaires s'inscrivent, en 1967, dans une conjoncture caractérisée par un ralentissement du taux de croissance de la production intérieure brute et par une détente du marché de l'emploi. Ce ralentissement est suffisant pour assurer qu'une hausse des tarifs publics ne provoquera pas les tensions inflationnistes qu'elle pourrait créer si le taux d'expansion dépasse 5 % et justifie l'hypothèse suivant laquelle les entreprises ne feront que répercuter les effets mécaniques des hausses sans que le niveau des salaires en soit affecté.

D'autre part, le taux d'expansion prévu n'est pas particulièrement faible (4,5 % en volume). On peut donc envisager les hausses des tarifs publics sans craindre des effets récessionnistes graves, même s'il demeure quelque incertitude sur la réalisation des investissements au niveau prévu.

On peut ainsi conclure que, si l'on peut prendre des mesures de hausses importantes des tarifs publics, la conjoncture actuelle s'y prête particulièrement bien car les répercussions psychologiques seront limitées et les répercussions mécaniques très faibles ; elles se traduiront par une hausse très modérée du niveau des prix, et une baisse très faible du taux de croissance de la P.I.B. »

Cette conclusion ne peut cependant être isolée. Sa pleine validité dépend de la solution apportée aux questions pendantes (sécurité sociale, réforme de la T.V.A., finances locales, aménagement de l'I.R.P.P.). S'il apparaissait que les mesures prises dans ces domaines ne modifiaient pas le climat conjonc-

turel qui vient d'être décrit, il conviendrait sans doute, du seul point de vue traité ici, celui de l'assainissement des entreprises publiques, d'étudier certaines dispositions en vue de compenser les effets mécaniques ou psychologiques des hausses tarifaires.

La politique suggérée pourrait par ses conséquences purement mécaniques créer un léger risque d'affaiblissement de l'investissement. La contre-mesure ne devrait pas, semble-t-il, porter sur une détente de la T.V.A. Certes, celle-ci atténuerait encore la légère pression sur les prix exercée par la hausse des tarifs. Mais les incertitudes sur les conséquences de la réforme de la T.V.A. comme la faiblesse de la marge budgétaire plaident pour la prudence. En revanche, une stimulation accrue des encouragements à l'épargne affectée aux investissements, notamment au logement, paraîtrait particulièrement opportune.

De même, et sans qu'il faille en attendre un accroissement de l'épargne nette, mais pour des raisons sociales, il pourrait être utile d'annoncer simultanément les hausses de tarifs et les lignes générales de la réforme de l'I.R.P.P., surtout si celle-ci devait comporter un allègement des basses tranches de revenus. Ceci apparaîtrait comme une compensation psychologique au moins partielle à la surcharge que comporterait la hausse des tarifs pour les foyers modestes et les familles nombreuses.

De toute façon, il semble qu'il y aurait intérêt à ne pas présenter isolément le programme de redressement financier mais à l'insérer dans la définition d'une politique économique et sociale équilibrée.