

Question III :

Comment diriger les entreprises publiques ?

S'agissant d'améliorer les rapports de l'Etat et des entreprises dont il est propriétaire, il convient de faire preuve de prudence et de patience.

De prudence, car toute organisation vaste et complexe ne peut qu'être imparfaite. L'administration est un art tout d'exécution qui s'accommode mal de la construction a priori et du perfectionnisme. Les déformations actuelles sont étroitement liées à des options économiques et à des modalités de financement qui, même lorsqu'il est reconnu qu'elles sont malsaines, sont lentes à corriger. L'aménagement des tutelles doit en faciliter le redressement et en accompagner les progrès. S'il anticipait trop, il serait tourné dans la pratique, ou ajouterait au désordre.

C'est pourquoi la patience est de mise : les structures actuelles sont le fruit d'une histoire déjà longue, et les réajustements qu'elles appellent ne seront pas l'œuvre d'un jour. En cette matière, la transition importe autant que l'horizon. Il reste qu'elle suppose un accord sur cet horizon.

Or la confusion des pouvoirs et des responsabilités entretient chez les divers acteurs une autosatisfaction mêlée de ressentiment à l'égard de leurs partenaires. Elle renforce, de ce fait, la tendance conservatrice qui est le propre de toute structure complexe. Les griefs éprouvés par chacun sont en effet souvent balancés par une certaine complaisance envers un état de choses qui donne à tous le sentiment d'être présent là où s'exerce la décision, mais qui n'impose à personne d'être le principal responsable des arbitrages lorsqu'ils sont difficiles, des résultats s'il advient qu'ils soient négatifs et des réformes de structures même lorsque tous les réclament. L'organisation claire des responsabilités, si elle n'est pas la condition suffisante d'une bonne politique, en est donc le préalable nécessaire.

Le principe des propositions qui vont suivre tient en un mot : décentraliser. Chaque fois que cela est possible, il vaut mieux pour l'Etat faire faire, que faire par lui-même. Un excès de centralisation ne conduit pas, comme beaucoup le croient, à renforcer les pouvoirs de l'Etat, mais à les diluer. Mieux vaut un Etat qui exerce clairement ses pouvoirs généraux d'orientation, qu'une administration que sa prolifération même paralyse.

I - LA REPARTITION ACTUELLE DES POUVOIRS

En droit, c'est aux entreprises publiques qu'il appartient de se diriger elles-mêmes. Elles sont dotées à cette fin des organes nécessaires, dont l'activité est simplement soumise, de la part du Parlement, du Gouvernement et d'un organisme quasi-juridictionnel, à divers contrôles.

En fait, l'essentiel du pouvoir s'est cristallisé autour du contrôle gouvernemental.

Quelle que soit la forme juridique des entreprises publiques, leurs organes de direction (62) sont généralement calqués sur ceux des sociétés anonymes : Conseil d'Administration, Président et Directeur Général. L'Assemblée n'existe pas dans les entreprises ayant le statut d'établissement public ; lorsqu'elle existe, comme c'est le cas dans les sociétés d'économie mixte, elle ne possède que des compétences de pure forme.

Les pouvoirs des Conseil d'Administration sont eux-mêmes restreints au profit de la tutelle. Tout d'abord, leurs principales décisions concernant la gestion de l'entreprise sont soumises à l'approbation, très souvent préalable, de l'autorité de tutelle. Celle-ci est d'ailleurs presque toujours directement présente au sein même des Conseils, puisque ce sont les hauts fonctionnaires chargés de l'exercice de la tutelle qui y assurent fréquemment la représentation de l'Etat. Enfin la nomination du Président et du Directeur Général échappe en règle générale aux Conseils d'Administration.

En définitive, le rôle du Conseil s'apparente généralement plus à celui de garant que de gérant. Dès lors, aussi longtemps du moins que le poids de la tutelle ne sera pas allégé, le détail de la composition des conseils, le nombre et le mode de désignation de leurs membres (représentants de l'Etat, des autres actionnaires, du personnel, des usagers, ou nommés pour leur « compétence particulière ») importent moins que la désignation et les pouvoirs des véritables dirigeants : Présidents et Directeurs Généraux.

(62) Cf. note B. 4 sur les statuts des dirigeants des entreprises publiques.

A ces derniers dont la nomination est toujours à la disposition du Gouvernement (63), appartient la « direction générale de la société ». Mais s'ils exercent ce pouvoir sous le contrôle du conseil d'administration, ce sont en fait les autorités de tutelle qui fixent les limites de leur compétence et de leur initiative. Or ces interventions sont si nombreuses et si directes, pour tout ce qui concerne la détermination des investissements, des modes de financement, des tarifs, des salaires, des objectifs de production et de commercialisation que les pouvoirs des dirigeants se définissent mieux par différence que par énumération.

Quant au contrôle exercé par la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques, il a, par définition, une incidence indirecte et a posteriori sur la gestion des entreprises. Surtout, la Commission fournit une information et soumet des propositions utiles au Parlement et au Gouvernement.

Outre les renseignements ainsi recueillis, le Parlement peut théoriquement se procurer, par voie d'enquête, tous ceux qui sont susceptibles d'éclairer son jugement sur la gestion des entreprises publiques. En fait, il agit dans le cadre de ses pouvoirs économiques et financiers généraux. C'est principalement à l'occasion du vote du Plan, des lois de programme, et des lois de finances, qu'il exerce un contrôle, ainsi orienté par les propositions du Gouvernement. C'est donc sur ce dernier que repose la réalité du contrôle et de la tutelle de l'Etat sur les entreprises publiques.

Cependant, l'organisation institutionnelle de ce contrôle ne prend de sens qu'à travers une analyse des modalités réelles d'exercice d'une tutelle, dont, actuellement ni les entreprises, ni les administrations financières, ni les administrations techniques ne se déclarent pleinement satisfaites.

A. Organisation de la tutelle

Dans le cadre de divers textes généraux, la procédure et l'étendue du contrôle qui s'exerce sur l'exploitation des entreprises nationales sont fixées par des textes propres à chacune d'entre elles. En droit, les interventions de l'Etat consistent essentiellement en la surveillance de certaines catégories de dépenses (marchés, salaires, opérations immobilières), et de recettes, (tarifs, emprunts, crédits à moyen terme) et en l'approbation de certains documents comptables.

(63) Les présidents et les directeurs généraux sont nommés par décret dans la majorité des cas ; lorsque leur nomination appartient formellement au conseil d'administration (S.N.E.C.M.A., Nord et Sud-Aviation, Havas), ce conseil est toujours composé en majorité d'administrateurs d'Etat.

En matière d'investissement, le droit de regard de la puissance publique s'exerce, en ce qui concerne les entreprises susceptibles de faire appel au F.D.E.S., selon la procédure propre à cet organisme.

Presque tous les actes de la tutelle impliquent l'intervention conjointe d'un ministre « technique » et du ministre de l'Economie et des Finances. Les tutelles techniques et financières s'exercent à partir d'organes centraux par l'intermédiaire d'organes placés à l'intérieur même des entreprises.

1 LES ORGANES CENTRAUX

Un grand nombre de directions ministérielles ont compétence pour intervenir dans l'exercice de la tutelle : au ministère de l'Economie et des Finances, les trois directions du Budget, du Trésor et des Prix ont à connaître, chacune en ce qui la concerne, de la gestion des entreprises publiques et à préparer, dans leurs domaines respectifs, les décisions du ministre. Du côté des ministères techniques, la tutelle est l'affaire de dix directions différentes, réparties dans trois départements ministériels.

La concertation et la coordination entre ces diverses tutelles présentent donc une grande importance ; elles sont en fait inégalement assurées.

Au ministère de l'Economie et des Finances, une Réunion des Directeurs (Budget, Trésor, Prix, Prévision) a été instituée et dotée d'un Secrétariat Permanent en novembre 1966. Jusqu'alors, la concertation de ces directions en ce qui concerne la politique des entreprises publiques reposait sur l'activité du Cabinet.

Les directions chargées de la tutelle technique sont les suivantes :

Ministère de l'Équipement :

- Direction des transports terrestres (S.N.C.F. - R.A.T.P.) ;
- Direction des transports aériens (Air France) ;
- Direction des bases aériennes (Aéroport de Paris).

Ces deux dernières directions sont placées sous l'autorité du Secrétaire Général à l'Aviation Civile, lui-même rattaché au Secrétaire d'Etat aux Transports.

- Direction de la flotte de commerce (sous l'autorité du Secrétaire Général de la Marine Marchande, également rattaché au Secrétaire d'Etat aux Transports).

Ministère de l'Industrie :

- Direction des industries chimiques (O.N.I.A., M.D.P.A., Charbonnages et E.R.A.P. pour leurs activités chimiques) ;
- Direction des industries mécaniques (Renault) ;

- Direction des carburants (secteur pétrolier public) ;
- Direction du gaz et de l'électricité (E.D.F. - G.D.F.) ;
- Direction des mines (Charbonnages de France et Houillères de Bassins, M.D.P.A.).

Ces trois dernières directions sont placées sous l'autorité du Secrétaire Général à l'Energie.

Ministère des Armées :

- Direction des programmes et des affaires industrielles (construction aéronautique).

Cette direction est placée sous l'autorité du Délégué Ministériel de l'Armement, lui-même rattaché directement au Ministre des Armées.

Cette liste n'est pas complète ; elle omet certaines directions des Ministères de l'Agriculture, de la Recherche Scientifique, de l'Information et des Affaires Culturelles, qui exercent leur tutelle sur des établissements tels la Caisse Nationale de Crédit Agricole, le C.E.A., l'Agence Havas et l'U.G.C.

L'institution d'un Secrétariat d'Etat aux Transports (assisté de deux Secrétaires Généraux, l'un pour la Marine Marchande, l'autre pour l'Aviation Civile) et d'un Secrétariat Général à l'Energie, a pour but d'assurer une coordination entre les directions sur lesquelles ils exercent leur compétence respective.

La coordination entre les tutelles techniques et les tutelles financières s'exerce en partie à travers les procédures des Comités spécialisés 4 et 8 du F.D.E.S. et de son Conseil de Direction.

2 ORGANES PLACÉS DANS LES ENTREPRISES

La fonction de tutelle est assurée dans les entreprises de façon relativement hétérogène. En règle générale, par application d'un décret du 26 mai 1955, le ministère de l'Economie et des Finances délègue auprès de chaque entreprise un « contrôleur d'Etat » (ou une « mission de contrôle » de plusieurs membres) qui représente le département dans son unité. En outre, le ministère chargé de la tutelle technique est souvent représenté auprès du Conseil d'administration par un « Commissaire du Gouvernement » qui participe à ses séances.

a. LES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

Mais, si la règle souffre peu d'exceptions en ce qui concerne le contrôle d'Etat (64), en revanche la présence d'un Commissaire du Gouvernement

(64) Pas de contrôle d'Etat à la Régie Renault, ni dans les établissements de crédit ou d'assurance.

au Conseil d'Administration est plutôt l'exception que la règle et ne résulte pas d'un texte de portée générale (65).

La création de Commissaires du Gouvernement (66) a pu avoir pour cause une certaine hésitation concernant le rôle des administrateurs d'Etat. Elle traduisait sans doute la volonté de compenser la tendance à l'autonomie que le système de la représentation des intérêts, avant d'être atténué, pouvait favoriser, et surtout d'assurer un lien personnel et direct entre l'entreprise et la direction de tutelle : les Commissaires du Gouvernement auprès de certaines des grandes entreprises ne sont autres que les directeurs d'administration centrale chargés de leur tutelle (67).

S'il a pour mission de faire « connaître au Conseil d'administration l'avis du Gouvernement sur les questions qui sont évoquées », le Commissaire du Gouvernement n'est pourtant pas, lorsqu'il existe, le représentant exclusif du Gouvernement, du fait de la présence du contrôleur d'Etat.

b. LES CONTROLEURS D'ETAT

Les Commissaires du Gouvernement jouent un rôle de liaison directe. Au contraire, la place du contrôle d'Etat est fort incertaine puisque ses membres, théoriquement rattachés au ministre de l'Economie et des Finances, n'ont en fait qu'exceptionnellement un rapport direct avec lui. Les postes de ce corps sont attribués dans la plupart des cas à des hauts fonctionnaires. La moyenne d'âge est d'environ 55 ans, pour une quarantaine de contrôleurs d'Etat en activité. Les trois directeurs dont dépend le Contrôle d'Etat ne se réunissant guère que trois ou quatre fois par an pour régler les problèmes d'avancement et de mutation, l'action des contrôleurs d'Etat n'est pas réellement orientée. Personne n'est chargé de coordonner les instructions qu'ils reçoivent. N'étant pas dirigée, leur action ne peut guère être contrôlée.

Chaque administration, faute de considérer le Contrôle d'Etat comme son instrument privilégié d'information et de transmission, est tentée de s'adresser directement aux entreprises. Cela accroît l'isolement des contrôleurs d'Etat, et les cantonne dans un rôle qui, à son tour, justifie l'attitude des administrations centrales.

L'isolement des contrôleurs d'Etat interdit l'utilisation d'un des moyens essentiels du contrôle, la comparaison ; aucune procédure ne contraint les contrôleurs d'Etat de divers secteurs à confronter leurs expériences concernant les méthodes de gestion, les financements, les salaires, les prix de revient. Cela est dommageable pour l'administration, qui laisse souvent inexploitées des informations dont la synthèse pourrait lui être utile.

(65) On ne trouve pas de Commissaire du Gouvernement dans les entreprises suivantes : Charbonnages de France, Houillères, R.A.T.P., Renault, Messageries Maritimes, Compagnie Générale Transatlantique, Aéroport de Paris, pour ne citer que les principales.

(66) Il existe un Commissaire du Gouvernement à E.D.F., G.D.F., C.N.R., S.N.C.F., Sud-Aviation, S.N.E.C.M.A.

(67) E.D.F., G.D.F., C.N.R., S.N.C.F.

D'autre part, un peu abandonnés à eux-mêmes, les contrôleurs d'Etat sont conduits à remplir leurs fonctions de façon très différente selon leur tempérament ou l'organisme qu'ils sont chargés de surveiller.

Tel contrôleur d'Etat conçoit son rôle essentiellement sous l'angle de la surveillance formelle, tel autre s'intéresse plutôt à la gestion de l'entreprise, tel autre principalement à ses participations. Certains, restant très longtemps affectés auprès d'une même entreprise (plus de quinze ans parfois), sont tentés d'en devenir l'avocat plus que le contrôleur.

Il apparaît donc que si certains contrôleurs d'Etat rendent d'éminents services, le Contrôle d'Etat, en tant que corps est sous-employé ; organisé comme un « corps de débouché », il sert plus à la politique du personnel du ministère de l'Economie et des Finances, qu'à sa politique des entreprises publiques.

B. Modalités d'exercice de la tutelle

L'Etat exerce auprès des entreprises publiques la triple fonction d'actionnaire, de concédant et de contrôleur. Comme actionnaire, l'Etat est en droit d'attendre que les entreprises dont il est totalement ou partiellement le propriétaire fassent le meilleur emploi possible du capital qu'il a investi. Comme concédant, il peut demander aux entreprises publiques d'accomplir des tâches diverses en respectant certaines conditions. Comme contrôleur, il peut s'assurer qu'elles respectent les règles de gestion et les disciplines qu'il a fixées.

En pratique, ces trois fonctions sont assurées de façon très différente, suivant la nature et la situation des entreprises.

La tutelle est particulièrement lourde sur les entreprises à fortes contraintes de service public (E.D.F., S.N.C.F., R.A.T.P., Charbonnages, etc...). Elle est également pesante, quelle que soit la nature de l'entreprise, lorsque le pourcentage des capitaux publics y est élevé, et surtout lorsque le déficit y est important. Au contraire, la tutelle sur les sociétés d'économie mixte à forte participation privée, gérant une activité concurrentielle sans déficit important, est lointaine au point que les devoirs et les droits de l'Etat actionnaire y sont estompés.

Il existe ainsi au regard de la tutelle deux catégories d'entreprises publiques. Les unes sont soumises à une surveillance qui supprime l'essentiel de leur autonomie de gestion. Vis-à-vis des autres, au contraire, l'Etat, on le verra plus loin, n'use que très partiellement des prérogatives qu'il détient.

En ce qui concerne la première catégorie d'entreprises, seule examinée ci-après, l'état actuel de la tutelle, dominé par les difficultés de financement, est caractérisé par un double déport des pouvoirs : de l'entreprise vers la tutelle technique, de celle-ci vers la tutelle financière.

1 LE PARTAGE DE POUVOIR ENTRE LES ENTREPRISES ET LES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE

Aux entreprises dont le caractère de service public est dominant, l'Etat a surtout demandé de réaliser les objectifs physiques du Plan. Sauf pendant de brèves périodes, elles n'ont pas disposé de la liberté de fixer leurs tarifs, de manière à développer leur capacité d'autofinancement à la mesure de leurs besoins d'équipement, ni même souvent à assurer l'équilibre de leur exploitation. Il a été implicitement admis que leurs impératifs propres de gestion devaient être subordonnés aux exigences de l'équilibre général des prix et aux objectifs divers des politiques de transferts. En contrepartie, il est vrai, l'Etat a pris en charge, sous forme de subventions, de prêts privilégiés et d'apports en capital, une part croissante de leurs besoins financiers.

Mais cette situation a entraîné à son tour un renforcement de la tutelle. Et aujourd'hui l'Etat intervient souvent moins comme actionnaire, concédant ou contrôleur, que comme gestionnaire direct :

— En ce qui concerne les prix et les salaires, la substitution d'autorité est, dans la plupart des cas, totale.

— Pour le choix de leurs investissements, les entreprises publiques soumises à la procédure du F.D.E.S. établissent des programmes physiques en liaison avec leurs tuteurs techniques et les services du Plan. Elles défendent leurs propositions devant le comité spécialisé compétent mais ne participent pas aux délibérations du Conseil de Direction du Fonds, qui fixe le montant des engagements et des paiements autorisés et les modalités de financement.

— En matière d'approvisionnement et de marchés, d'opérations immobilières, de prises ou d'extension de participations financières, les actes des entreprises sont soumis à des procédures d'approbation qui sont souvent longues et les privent de l'essentiel de l'autonomie et de la souplesse nécessaires à la gestion industrielle.

Par ailleurs, la présence des représentants de la tutelle dans les conseils d'administration des entreprises marque le poids du contrôle au sein même des organismes dont la délibération contribue à orienter la politique propre de l'entreprise.

Ces transferts de compétence présentent des inconvénients majeurs. Ils engendrent la dilution des responsabilités et atténuent le souci de bonne gestion. Lorsque le déficit dépasse un certain seuil et tend à devenir permanent, les dirigeants d'entreprises éprouvent des difficultés malaisément surmontables à stimuler les efforts et comprimer les coûts de fonctionnement.

2 LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES AUTORITÉS DE TUTELLE FINANCIÈRES ET TECHNIQUES

Les tuteurs techniques ont pour fonction d'élaborer une politique générale des activités de leur secteur, de contrôler les projets techniques des entre-

prises et d'aménager leurs propositions financières en vue de faciliter l'accord des services du ministère de l'Economie et des Finances.

De leur côté, la Direction du Trésor, la Direction du Budget, la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix sont préposées au maintien des équilibres généraux dont elles ont la charge.

Mais la permanence, l'ampleur des déficits et des besoins de financement des entreprises publiques pèsent de façon appréciable sur ces équilibres. Ces trois directions sont donc contraintes d'intervenir dans l'examen de nombreux actes de gestion et de projets qui ont une incidence financière. Dès lors, l'exercice de la tutelle financière conduit, non seulement à priver les entreprises d'une grande part de leur autonomie, mais également à reléguer au second plan l'intervention de la tutelle technique.

Cependant les directions du ministère de l'Economie et des Finances ne peuvent que difficilement exercer les immenses pouvoirs de fait qui leur sont dévolus de façon pleinement satisfaisante pour elles-mêmes, pour les entreprises, pour les directions de tutelle et pour l'économie générale. Chacune des directions intéressées a une conception extensive de son rôle. Les pouvoirs respectifs qu'elles exercent ne résultent pas d'un partage préalable, établi en fonction des intérêts dont elles ont la garde. Ils sont dans une large mesure déterminés par leur dynamisme propre, c'est-à-dire d'une façon empirique, en fonction des moyens de surveillance et d'étude dont elles disposent ou se dotent.

Cet alourdissement de la tutelle des directions financières se traduit en fait par des responsabilités dans la gestion, pour lesquelles elles sont mal outillées (faute notamment d'ingénieurs) et leur retire la hauteur et la sérénité qu'exigerait l'exercice de leurs fonctions propres.

Contraintes d'arbitrer des programmes d'équipement qui correspondent à des politiques insuffisamment coordonnées, elles ne peuvent ni mesurer pleinement l'effet de leurs décisions, ni élaborer de meilleures politiques. Ayant pour mission et pour objectif prioritaire d'assurer les équilibres généraux, elles sont le plus souvent conduites, lorsqu'elles répartissent le financement des déficits ou des programmes de développement entre tarifs, impôts et emprunts, à sacrifier à ces équilibres généraux la structure de financement de chaque entreprise.

Il n'existait pas, jusqu'à une date récente, de procédure formelle de concertation conduisant à un arbitrage rationnel entre les trois équilibres généraux. Même si l'arbitrage était rationnel à ce niveau, il n'y aurait, du fait de son caractère global, aucune raison pour qu'il coïncide avec un financement optimum pour chaque entreprise ; ni pour que les tarifs résultant de cet arbitrage correspondent au niveau et à la structure des prix qui seraient cohérents avec les indices d'activité retenus par les directions techniques et le Plan. En raison de son point de départ, une telle procédure ne peut aboutir à fixer des tarifs neutres assurant l'allocation correcte des ressources. Les tutelles financières sont ainsi déchirées entre leur souci des équilibres généraux, et une préoccupation qui excède leur responsabilité normale : la situation particulière de chaque entreprise.

La coopération entre les tutelles financières et les tutelles techniques s'exerce institutionnellement à travers les procédures du F.D.E.S. La composition de

cet organisme en fait apparemment une instance appropriée de concertation entre les tuteurs financiers et les tuteurs techniques, représentés à son Conseil de direction et au sein des Comités spécialisés, où sont en outre présentes les entreprises publiques intéressées.

Le F.D.E.S. a théoriquement pour mission d'examiner les programmes d'équipement des entreprises publiques, et de donner un avis sur l'ordre de priorité des travaux et sur le mode de financement applicable. En fait, le champ de son examen ne couvre que 50 % des investissements bruts annuels dans l'énergie et les transports (68). Dans sa politique actuelle, le F.D.E.S. a davantage pour objet de concilier les points de vue des tuteurs techniques et financiers sur le volume des investissements, que d'arbitrer entre les diverses modalités de financement. Il est significatif à cet égard, que le problème des tarifs ne soit jamais abordé, sinon de façon tout à fait incidente.

Le F.D.E.S., aussi bien dans ses comités spécialisés qu'au sein de son Conseil de Direction, pousse l'analyse des programmes d'investissement jusqu'au niveau de l'entreprise, sans s'arrêter suffisamment, semble-t-il, sur l'intérêt d'un arbitrage des besoins par secteurs (énergie, transport, etc...). Les textes, il est vrai, l'y incitent dans la mesure où ils confient au F.D.E.S. le soin de fixer « l'ordre de priorité des travaux ».

Le fonctionnement actuel du F.D.E.S. présente ainsi le double inconvénient de se prêter mal à la coordination des tutelles financières et de dessaisir dans une certaine mesure les tuteurs techniques de leurs attributions normales.

En conclusion, faute d'une définition suffisamment claire de leurs compétences, les initiatives des entreprises et des divers tuteurs s'enchevêtrent. La raison en est, sans doute, que le critère départageant les responsabilités repose sur un *type de compétence* au lieu de se référer à un *niveau de cohérence*.

Actuellement il y a, en principe, distinction entre des attributions strictement techniques, et des compétences économiques et financières. Or, il est illusoire, et dangereux, de séparer ces deux préoccupations. Elles sont tellement liées que la nature des choses conduit tous les intéressés à intervenir à ce double titre, mais en ordre dispersé. Dans la mesure où cependant la distinction est préservée, le résultat en est mauvais.

Retirer, même de façon non délibérée, aux dirigeants d'entreprise, une grande part de leur responsabilité économique et financière, c'est renforcer la tentation de la perfection technique sans considération suffisante pour les coûts.

De même la conviction que le dernier mot reste au ministère de l'Economie et des Finances n'encourage pas les directions de tutelle technique à exercer à leur niveau, celui des secteurs, le rôle préliminaire d'arbitrage économique, qui devrait leur appartenir. Faute d'avoir une suffisante responsabilité dans les propositions d'ordre économique et financier, faute aussi souvent de disposer de personnel qualifié pour exercer cette fonction, les directions techniques sont mal armées pour se défendre, et défendre les entreprises, contre les demandes coûteuses de contraintes de service public, pour tracer

(68) Le secteur des carburants est largement privé et les entreprises pétrolières du secteur public sont hors des compétences du F.D.E.S. Par ailleurs, le « gros entretien » dans l'énergie et les transports (S.N.C.F. et R.A.T.P.) échappe également à sa compétence.

aux entreprises des perspectives économiques durables, pour leur imposer des exigences de rentabilité, pour construire des politiques équilibrant les règles de concurrence, et fondées sur l'évolution cohérente et à long terme de secteurs entiers.

Dès lors, au lieu d'effectuer leur arbitrage sur les politiques cohérentes, au nom des équilibres généraux, et d'exercer leur orientation sur des secteurs entiers, les directions du ministère de l'Economie et des Finances sont amenés à arbitrer entre des projets en portant sur eux des appréciations techniques, et à se préoccuper de la vie de chaque entreprise.

Le partage des responsabilités fondé sur le type de compétence a donc pour conséquence inéluctable de faire deux victimes : la responsabilité des chefs d'entreprise, et la cohérence par secteur.

II - LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES

L'objectif est de réaliser un partage de responsabilités et de mettre en place des procédures qui facilitent, à chaque niveau, — de l'entreprise, du secteur, de l'économie globale — la poursuite de politiques cohérentes.

Les mesures proposées tendent donc, pour l'essentiel :

- à restituer aux entreprises publiques une mission conforme à leur nature d'entreprise — tirer le meilleur parti possible de leur actif et de leur marché — et une autonomie qui leur est indispensable pour s'acquitter de cette mission ;
- à conférer aux tuteurs techniques la responsabilité des politiques de secteur, et les moyens de l'assumer ;
- à permettre ainsi à la tutelle financière, une fois déchargée des tâches pour lesquelles elle est mal outillée, de se consacrer pleinement au rôle d'arbitre qui lui revient, c'est-à-dire l'exercice des choix intersectoriels et au maintien des équilibres généraux.

La poursuite de ces divers objectifs est de nature à favoriser non seulement la rationalisation des décisions de politique économique générale, de politique de secteur et de politique d'entreprise, mais aussi l'assainissement financier des entreprises publiques ; réciproquement, elle est dans une large mesure conditionnée par les progrès qui seront réalisés sur ce plan.

Les solutions proposées diffèrent suivant qu'il s'agit d'entreprises supportant de fortes contraintes de service public, ou d'entreprises du secteur concurrentiel. Pour les premières, il s'agit d'atténuer le poids excessif des contrôles préventifs et d'accroître leur autonomie de décision ; pour les secondes, l'objectif est de mettre en œuvre des modalités de gestion des participations qui favorisent la restructuration de certains secteurs de l'économie.

CHAPITRE I

LES ENTREPRISES A FORTES CONTRAINTES D'INTERET PUBLIC

A. L'entreprise

1 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE L'ENTREPRISE ET LA TUTELLE

Unité de base de la vie économique, l'entreprise, publique comme privée, doit avoir en principe une certaine maîtrise de ses décisions.

Il importe donc que l'intervention des tutelles laisse aux entreprises publiques une marge de choix suffisante pour qu'elles puissent, sous leur responsabilité personnelle, poursuivre leurs objectifs propres d'équilibre et d'expansion, bref, faire leur métier d'entreprise.

Ce but n'est pas hors d'atteinte. Dans les domaines, et dans la mesure où l'entreprise n'exerce pas sur son environnement de pouvoir de domination important, mais subit au contraire la loi d'un marché, c'est sur cet environnement et non pas directement sur l'entreprise que doit, normalement, s'exercer l'intervention de la puissance publique, lorsqu'elle est jugée nécessaire. Dans tous les cas, l'action de la tutelle sur l'entreprise ne doit donc être qu'indirecte. En d'autres termes, plus la situation de l'entreprise publique est concurrentielle, plus grande est la marge d'autonomie qui peut lui être laissée sans inconvénient. Or la multiplication des produits ou services similaires ou substituables, qu'ils soient français ou étrangers, tend à placer progressivement les entreprises publiques dans une situation de plus en plus concurrentielle.

C'est seulement lorsque l'entreprise exerce sur ses divers marchés un pouvoir de domination important, ou lorsque les pouvoirs publics veulent lui imposer une contrainte d'intérêt général, qu'une intervention directe de l'autorité de tutelle est justifiée. Mais, même alors, cette intervention doit laisser subsister au profit de l'entreprise une autonomie suffisante.

a. DES NORMES CONVENTIONNELLES

La tutelle doit donc agir, non par voie de commandement, d'autorisation a priori ou de décisions au coup par coup, en se substituant à l'entreprise, mais par la fixation de critères et de règles de jeu, en d'autres termes, en encadrant l'activité de l'entreprise par des normes clairement définies.

Ces normes doivent être de deux sortes :

— Les unes ont pour objet d'imposer aux entreprises, dans les domaines où celles-ci possèdent, par hypothèse, un certain pouvoir de domination sur leur environnement économique, des comportements qui, sans aller directement contre leurs intérêts fondamentaux d'entreprises, soient conformes à l'intérêt collectif.

Elles porteront notamment sur les tarifs (règles destinées à assurer la « neutralité » des tarifs des entreprises publiques) (69), sur les salaires (modalités d'application des procédures Toutée) et sur certaines politiques (gestion immobilière, marchés, contrôle des filiales, prises de participations, sous-traitance, etc...) pour lesquelles devront être fixés des ratios, des orientations ou des critères. Dans ces domaines, tant qu'elles respectent les normes qui leur sont assignées, les entreprises doivent pouvoir agir librement sans avoir à solliciter d'accord préalable, la tutelle se bornant à vérifier, a posteriori, que les règles n'ont pas été enfreintes. C'est seulement si elles entendent s'en affranchir que les entreprises retomberont sous le régime de l'autorisation au coup par coup.

— Les autres peuvent résulter du désir de la puissance publique d'utiliser l'instrument que constituent les entreprises nationales à des fins directement contraires à leur propre intérêt, mais utiles à sa politique générale.

Dans ce cas, on l'a vu, le respect de l'autonomie de l'entreprise et la clarté des choix exercés par l'Etat exigent que le coût de ces contraintes soit apprécié, et qu'il soit correctement compensé.

Les principes régissant ces normes de comportement et ces règles de compensation devraient figurer dans des « conventions » par entreprise. Les modalités de leur mise en œuvre seraient explicitées dans des « cahiers des charges ». Conventions et cahiers des charges constitueraient la charte régissant les rapports de l'entreprise et de la tutelle.

b. DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS

Dès lors que, dans le cadre des normes et des règles ainsi définies, l'autonomie de l'entreprise serait rétablie, du même coup, sa responsabilité, c'est-à-dire celle de son équipe dirigeante, se trouverait pleinement engagée par les résultats de sa gestion. Encore faudrait-il, pour que cette responsabilité ne reste pas un vain mot, que les autorités de tutelle disposent de critères clairs, aussi objectifs que possible, pour apprécier ces résultats.

A cette fin, un contrat de programme devrait être élaboré en vue de fixer les intentions et les engagements réciproques de l'Etat, et de la Direction de l'entreprise. Ce contrat de programme, dont la durée coïnciderait, autant

(69) Ce point est précisé dans une note particulière B. 3 sur les problèmes de tarification.

que possible, avec la période du Plan, devrait être conforme aux orientations de ce dernier, ainsi qu'aux clauses générales de la Convention de l'entreprise. Il expliciterait, lorsqu'elles ne seraient pas inscrites dans le Plan, les hypothèses prévisionnelles fournies par les autorités de tutelle (et notamment le montant prévu des dotations en capital et des autorisations d'emprunt, l'évolution prévisionnelle des fourchettes tarifaires et des masses salariales).

Compte tenu de ces hypothèses, le contrat de programme comporterait des indications chiffrées sur les objectifs que les dirigeants de l'entreprise auraient pour mission d'atteindre. Il résumerait, en quelque sorte, le plan de l'entreprise.

Selon les caractéristiques propres à chaque entreprise, et selon les priorités dans l'effort à accomplir, ces objectifs pourraient porter principalement sur certains critères (production, productivité, effectifs, résultats financiers), sur plusieurs d'entre eux, ou sur la totalité.

Au cours de la réalisation du contrat, la puissance publique pourra évidemment être amenée, en fonction de la conjoncture, ou d'orientations nouvelles de sa politique économique, à s'écarter de ces prévisions, mais elle devrait en indiquer clairement les raisons à l'entreprise. Celle-ci pourrait alors réviser ses engagements en conséquence. De même les entreprises pourraient, en fonction de circonstances nouvelles, demander une révision de leur contrat, à condition de la justifier. Ces révisions seraient plus aisées si, comme il paraît souhaitable, une programmation type « revolving » était pratiquée pour les entreprises publiques.

Enfin, la constatation que le contrat initialement souscrit ou révisé ne serait pas intégralement rempli n'impliquerait pas nécessairement une erreur de gestion. Mais elle obligerait l'entreprise à fournir les raisons des insuffisances constatées.

Les autorités de tutelle disposeraient ainsi d'éléments objectifs pour apprécier périodiquement la qualité de la gestion de l'équipe dirigeante d'une entreprise dont l'autonomie aurait été rétablie. Car, en fin de compte, le succès d'une politique visant à restaurer l'autonomie des entreprises publiques dépend avant tout du choix des hommes et de la confiance qui peut être placée en eux.

2 STRUCTURES DE COMMANDEMENT DES ENTREPRISES

Pour confirmer et renforcer la responsabilité et l'efficacité des entreprises, il faut accroître la capacité de résistance de leurs dirigeants vis-à-vis des empiètements quotidiens des Pouvoirs Publics, et corrélativement, la possibilité de sanctionner des gestions décevantes.

a. STATUT DES DIRIGEANTS

Le choix des dirigeants d'entreprises appartient, comme il est normal, à leur

propriétaire, l'Etat. Celui-ci doit avoir pour souci de placer à leur tête les personnalités qui, outre leur dévouement à la chose publique, ont les compétences les plus affirmées dans la gestion industrielle et commerciale. La gamme de ses choix doit donc être aussi ouverte que possible. Cela implique notamment que l'échelle de rémunération des dirigeants d'entreprises publiques soit harmonisée, mais aussi rendue comparable à celle pratiquée dans de grandes entreprises privées, pour des responsabilités analogues. Peut-être même pourrait-on concevoir que les dirigeants soient intéressés plus directement aux résultats.

Les devoirs et les droits des dirigeants étant précisés par les conventions et les contrats de programme, leur révocation pendant l'exécution de leur mandat ne pourrait intervenir qu'en cas d'inexécution d'une de ses clauses essentielles.

En revanche, au terme de leur mandat, la reconduction des dirigeants ne devrait jamais être automatique. Elle ne serait décidée que si l'examen rétrospectif de la gestion, la comparaison des résultats obtenus avec les engagements initiaux et l'explication des différences constatées donnaient satisfaction au Gouvernement.

Une telle procédure renforcerait, autant que faire se peut, l'indépendance du chef d'entreprise pendant son mandat, et la sanction claire de sa responsabilité. Elle devrait également conduire à modifier la structure interne de la direction des entreprises, et les rapports de cette direction avec les conseils d'administration.

b. STRUCTURE DES DIRECTIONS

Il conviendrait tout d'abord que le caractère collégial de la direction fût plus accusé. En revanche, l'équipe dirigeante devrait être librement constituée par le responsable principal de la gestion.

A l'intérieur d'une direction générale dont la hiérarchie serait moins rigide, mais où la cohésion serait mieux assurée par le choix personnel exercé par son chef, le partage des responsabilités pourrait être plus clair et la décision plus décentralisée en même temps que mieux coordonnée.

L'équipe de direction générale se calquerait ainsi sur la formule du directoire, tel qu'il est conçu dans la loi du 24 juillet 1966 (réformant la loi de 1867 sur les sociétés anonymes). Mais l'« émancipation » des dirigeants des entreprises nationales appelle une novation dans le rôle, et donc la composition de leurs conseils d'administration.

c. TRANSFORMATION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION

On a dit comment la composition actuelle des conseils d'administration, où l'Etat est le plus souvent représenté par ceux-là mêmes qui exercent par ailleurs les pouvoirs de tutelle, entraîne une imbrication malsaine des fonctions de conseil, de contrôle et de direction. La présence de la tutelle dans l'organe de préparation des décisions altère le processus de la décision lui-même, à moins qu'il ne voue les conseils à un rôle de pure forme.

La restauration de l'autonomie de l'entreprise, une séparation plus marquée entre la gestion et la tutelle, l'atténuation du poids de la tutelle ne supposent-elles pas que celle-ci soit absente des conseils d'administration ?

Une telle option serait conforme à l'évolution générale de la structure du commandement dans les grandes entreprises modernes qui, devant l'urgence et la complexité des décisions à prendre, tend à renforcer partout les pouvoirs de la direction par rapport à ceux des mandants. La législation étrangère (notamment aux Etats-Unis et en Allemagne) a consacré cette évolution.

Il y a toutefois un inconvénient à ce que la tutelle ne soit pas directement représentée au sein des conseils : son information propre s'en trouverait en effet sensiblement entravée. Etre présent dans une assemblée où sont traités périodiquement les problèmes de l'entreprise constitue en effet un précieux moyen d'information.

Tant que la situation déséquilibrée des entreprises en fait un sujet de préoccupation constant pour la tutelle, cet argument a un certain poids. Il en perd pour les entreprises équilibrées et en perdra pour celles qui le deviendront. Il reste qu'un certain besoin d'information subsistera toujours, ne serait-ce que pour vérifier que l'entreprise respecte les normes qui lui ont été assignées. Il faut donc concilier l'exigence d'autonomie dans la décision de l'entreprise et celle d'information dans l'exercice de la tutelle.

Cette solution intermédiaire entre la totale imbrication actuelle et la situation opposée qui existe en Grande-Bretagne, où les « trustees » qui représentent l'Etat dans les « boards » des entreprises publiques doivent démissionner de toute fonction publique, est précisément celle qu'offre l'application aux entreprises publiques de la loi du 24 juillet 1966. Celle-ci distingue les fonctions de direction assumées par le directoire, qui dispose des pouvoirs les plus étendus pour gérer la société, et le contrôle de la gestion du directoire, dévolu au conseil de surveillance (70).

Une dérogation devrait cependant être apportée au droit commun de la loi de 1966. Compte tenu de la prépondérance, ou le plus souvent de l'unicité de l'actionnaire, l'Etat, c'est ce dernier et non le conseil de surveillance qui devait nommer et révoquer le président du directoire (celui-ci désignant à son gré les autres membres du directoire).

C'est également l'Etat qui aurait à désigner les membres du conseil de surveillance ainsi que leur président (sous réserve, quand il y a lieu, de la représentation du capital privé). Une fraction serait désignée pour représenter l'Etat lui-même, qui pourra alors choisir tel représentant des tutelles qui conviendra. Les autres fractions seraient choisies par l'Etat sur la base de propositions faites par le personnel et éventuellement par les usagers.

Il semble que le partage des rôles ainsi esquissé, loin de déséquilibrer le poids des influences et le jeu des garanties, accroîtrait simultanément l'efficacité des responsables de l'action et de leurs censeurs statutaires : en présence d'une propriété désincarnée, cette solution personnalise davantage la direction. En renforçant la collégialité, d'une part, le contrôle a posteriori, d'autre part, elle offre des garanties contre les risques d'autocratie ou d'effacement dans la gestion.

(70) Cf. note B. 5 sur la réforme du régime juridique de certaines entreprises publiques.

Il convient cependant de noter que la présence des représentants des travailleurs au seul conseil de surveillance peut apparaître comme un recul juridique par rapport aux espoirs placés naguère dans la formule des nationalisations. Sans doute, par rapport à la pratique actuelle, cette novation serait-elle de pure forme. Les représentants du personnel continueraient à recevoir, au conseil de surveillance, les mêmes informations que celles qu'ils recueillent aujourd'hui dans les conseils d'administration. Quant au pouvoir de participer aux délibérations du conseil d'administration, il est réduit par l'effacement du rôle des conseils devant la tutelle (71).

L'application de la loi de 1966 ne ferait donc qu'aligner le droit sur le fait. Toutefois, alors que serait renforcée l'autonomie de l'entreprise par rapport à la tutelle, il pourrait paraître souhaitable non pas de maintenir le statu quo mais d'innover en matière de consultation du personnel sur les décisions qui le concernent.

Si cette orientation, de nature politique paraissait opportune, il semble que son application ne pourrait entraîner une modification profonde des compétences du conseil de surveillance, sans fausser l'économie de la loi de 1966.

Il conviendrait alors d'imaginer et de préciser le rôle accru que pourraient jouer dans les entreprises publiques, à côté du conseil de surveillance, les organismes représentatifs du personnel, et en particulier les comités d'entreprises. A vrai dire cette question ne pourrait être tranchée que dans un cadre d'ensemble.

3 CONTROLE A POSTERIORI

Les pouvoirs publics sont déjà éclairés par les avis et recommandations émis par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Le contrôle a posteriori exercé par cette Commission prendrait toutefois une importance accrue dans l'hypothèse où l'autonomie des entreprises serait accentuée et les pouvoirs de contrôle concomitant des directions de tutelles seraient réduits.

La question pourrait se poser d'élargir les compétences de la Commission de vérification dont l'objectivité est reconnue par tous. Ne pourrait-elle être appelée à donner un avis motivé sur la mise en œuvre des conventions et des contrats de programme liant l'Etat et les entreprises publiques et sur les éventuels conflits nés à l'occasion de leur exécution ou de leur révision ?

Il conviendrait, dans ce cas, que les moyens d'investigation accordés à la Commission soient plus en rapport avec les tâches nouvelles qui lui seraient confiées. Utilisant actuellement des rapporteurs à temps partiel, la Commission devrait disposer, pour exercer un contrôle dont le domaine et la portée seraient accrus, d'un personnel plus important, plus stable et plus spécialisé.

(71) Dans certains cas, comme Renault, le conseil joue un rôle purement consultatif.

B. Les tutelles

Le renforcement des pouvoirs et de l'autonomie de l'entreprise ne devrait pas entraîner de modification profonde dans la structure actuelle des tutelles. Mais en déchargeant celles-ci d'une série de tâches et de préoccupations liées à la gestion courante des entreprises, il les mettrait en meilleure position pour exercer leurs fonctions d'encadrement et d'orientation générale, leur rôle de juge des résultats.

Une question préalable se pose. Ne peut-on pousser la coordination de tutelles techniques et financières jusqu'à les unifier en un seul organe ?

L'idée est séduisante : elle traduit la difficulté de séparer les aspects techniques et financiers des orientations de politique économique. Elle exprime également le désir de voir l'Etat propriétaire exercer une politique d'ensemble du secteur public industriel. Elle doit toutefois être écartée, pour des motifs circonstanciels, et pour une raison de fond.

Dans la structure gouvernementale actuelle, la tutelle et le contrôle uniques ne trouvent aucun rattachement satisfaisant. Tant qu'il y a séparation entre les ministères techniques et le ministère de l'Economie et des Finances, la tutelle ne peut totalement échapper, ni aux responsables des politiques sectorielles, ni à ceux des équilibres généraux. On ne pourrait concevoir de tutelle unique que s'il existait une autorité entièrement et exclusivement responsable de l'ensemble des grandes orientations, tant sectorielles que générales, de la politique économique, qu'elle soit située auprès d'un ministre coordonnateur de l'Economie ou auprès du Premier ministre. Ce n'est pas ici le lieu de discuter des avantages et des inconvénients d'une telle modification de la structure gouvernementale. Il suffit de constater qu'en son absence, la tutelle unique ne trouve pas de support convenable.

En outre et surtout, la logique des propositions faites dans ce rapport repose sur la nécessité de politiques coordonnées par secteur économique homogène (transport, énergie), quelle que soit l'appropriation, publique ou privée, des entreprises qui concourent à l'activité de ce secteur. Rassembler en une même main la politique des charbonnages, de l'électricité, du gaz, des chemins de fer, parce qu'ils sont publics, mais en les isolant du pétrole et de la route, serait rompre cette logique et rendre plus difficile les arbitrages économiques.

Cette idée écartée, il reste à mieux définir le rôle et la concertation des tutelles techniques et financières.

1 LA TUTELLE FINANCIÈRE

C'est à elle qu'incombe la tâche essentielle de fixer les normes et d'exercer les arbitrages nécessaires pour faire prévaloir les objectifs généraux de la politique économique et les contraintes spécifiques de la politique financière.

a. SON CHAMP D'APPLICATION : LES ARBITRAGES ENTRE SECTEURS

Le ministère de l'Economie et des Finances est, avec le commissariat général du Plan, le seul lieu où puisse s'exercer de façon synthétique le choix de stratégies d'ensemble et à long terme, dessinant les structures souhaitables de l'économie française. Il est en outre responsable des infléchissements indispensables pour moduler, en fonction des possibilités, le rythme de réalisation des objectifs choisis.

Encore faut-il que ces tâches s'exercent sans compromettre la cohérence des politiques de secteur, ni celle des politiques d'entreprise. Or, si bien fait que soit le Plan, quelque soin que l'on ait apporté à lier, dans les prévisions, les perspectives d'activité par secteur et les financements, tout n'a pu être prévu. Il peut donc y avoir, il y a le plus souvent contradiction entre la rationalité au niveau des secteurs, et à celui des équilibres généraux.

Ceux-ci doivent naturellement être respectés par priorité. Mais la procédure qui assure leur prééminence doit conduire non à des ajustements qui détruisent les rationalités subordonnées, mais à des alternatives aussi cohérentes, encore que moins coûteuses. Il faut donc organiser dans l'élaboration des politiques de financement, un va-et-vient qui situe, à chaque échelon, les responsabilités de ceux qui ont directement intérêt à ce que les cohérences soient respectées.

C'est d'abord au niveau des entreprises que la rationalité doit être établie. Les harmonisations effectuées par les tutelles techniques en vue de politiques coordonnées par secteur doivent la conserver. Les rationalités par secteur doivent, à leur tour, être confrontées avec la rationalité suprême dont le ministère de l'Economie et des Finances est le garant : celle des équilibres généraux.

Pour préserver ceux-ci il appartient à la tutelle financière de chiffrer les enveloppes compatibles avec les divers modes de financement dont elle a la maîtrise et la responsabilité. Elle doit donc en indiquer la répartition entre les divers secteurs, en fonction à la fois des objectifs du Plan, et de ses propres préoccupations conjoncturelles.

Lorsque la conjoncture conduit le ministère de l'Economie et des Finances à imposer des sacrifices à certains secteurs, cela ne doit pas conduire à des abattements isolés de telle ou telle opération, ni à des virements hâtifs de tel mode de financement à tel autre. Mais cela doit amener les tutelles techniques à proposer des politiques adaptées à ces enveloppes, moins coûteuses parce que moins ambitieuses, mais également cohérentes au niveau des entreprises et des secteurs.

Dans le cas où les sacrifices ainsi demandés, et maintenus après arbitrage, seraient d'une telle ampleur que les tutelles techniques ne parviendraient plus à concilier ces enveloppes avec une politique satisfaisante, c'est la cohérence même du Plan qui serait remise en cause et devrait alors être réexaminée.

b. SES STRUCTURES

Si, à bien des égards, le ministère de l'Economie et des Finances est pleinement doté des instruments nécessaires pour assurer cette tutelle, deux problèmes d'organisation subsistent cependant. L'un concerne la coordination des Directions compétentes ; l'autre, l'utilisation du corps de contrôle qui est à leur disposition.

L'évidente nécessité d'une coordination étroite entre les divers aspects de la tutelle financière (dotations budgétaires, emprunts, prix, commerce extérieur) peut conduire à se demander s'il ne conviendrait pas de les regrouper. Mais une telle solution doit être écartée.

Les directions financières ont une compétence générale à l'égard de toutes les activités susceptibles d'influer sur les équilibres dont elles ont respectivement la charge : celles des entreprises publiques ne sont, à cet égard, qu'un élément parmi d'autres.

Par suite, ou bien l'organe unique qui aurait une compétence exclusive sur ces entreprises exercerait un pouvoir réel ; dans ce cas les directions ne pourraient plus exercer leur rôle général de maintien des équilibres et d'arbitrage par secteur. Ou bien, ce qui est le plus probable et ce qui serait dans ce cas le plus souhaitable, les directions du Budget, du Trésor et des Prix garderaient la réalité du pouvoir ; l'organe spécialisé ne constituerait alors qu'un écran, et de ce fait un embarras supplémentaire. L'histoire des vaines tentatives pour instituer une direction du Contrôle des Entreprises Publiques est là pour le confirmer.

Le traitement de tâches « horizontales », supposant le concours de plusieurs directions, ne trouverait de support unique rationnel que s'il était créé, au ministère de l'Economie et des Finances, un Secrétariat Général. L'examen des avantages et des inconvénients d'une telle institution déborde notre propos.

Cependant il est nécessaire d'établir une procédure permettant aux directeurs compétents d'harmoniser leur politique des entreprises publiques. La formule mise en place en novembre 1966, instituant à cet effet une Réunion des Directeurs pour les entreprises nationales, dotée d'un secrétariat permanent, va dans le sens de cette préoccupation. Organe de réflexion et de coordination, il laisse entière la responsabilité des Directeurs mais leur permet de mener des études communes et de concerter leurs décisions.

Quel sort réserver, dans le cadre d'une telle organisation, au Contrôle d'Etat ?

Dans la mesure où le contrôle a priori serait mieux codifié, et atténué, où le contrôle a posteriori serait clarifié et renforcé, il ne serait pas absurde de proposer l'extinction progressive du Contrôle d'Etat.

A condition de le rénover, il peut cependant jouer un rôle utile d'informateur et d'expert. Il conviendrait alors d'en faire un corps offrant une carrière dont l'attrait ne serait pas principalement fondé sur des indices terminaux élevés, mais sur une activité professionnelle vivante. Il faudrait en rajeunir le personnel, en élargir le recrutement. Il conviendrait surtout d'en accélérer la rotation. Le contrôle devrait être organisé à l'exemple de ce qui existe

déjà dans certains secteurs, sous la forme de missions chargées de plusieurs entreprises de même nature et groupant plusieurs contrôleurs spécialisés, soit par entreprise, soit par question (investissements, salaires, etc.). Certains d'entre eux pourraient être des ingénieurs de différentes spécialités. Des échanges d'informations devraient être périodiquement organisés et pourraient se traduire par la rédaction annuelle d'un rapport commun des contrôleurs d'Etat.

La diminution et, à l'avenir, la disparition de contrôles a priori multiples et minutieux les déchargeant de la majeure partie de leurs tâches de visa préalable, les contrôleurs d'Etat pourraient voir leur mission se développer dans plusieurs directions :

- ayant une vue générale de la vie de l'entreprise, ils continueraient à être les informateurs des tuteurs intéressés. Mais leur perspective pourrait être moins administrative et plus économique ;
- ayant, grâce à l'élargissement de leurs compétences sur plusieurs entreprises, à une mobilité accrue, et à une confrontation mieux organisée et plus fréquente de leur expérience, des vues comparatives sur l'ensemble du secteur des entreprises publiques, ils pourraient être amenés à faire des propositions à la tutelle en vue d'harmoniser les comptabilités, les expériences de gestion, les conventions et les contrats ;
- étant constamment au contact des entreprises, ils pourraient informer la Commission de Vérification et suivre l'exécution de ses recommandations. Les contacts entre le Contrôle d'Etat et cette Commission pourraient être renforcés.

La nomination d'un chef du Corps de Contrôle d'Etat est controversée. La crainte existe qu'il fasse écran entre l'ensemble des directeurs intéressés et les entreprises. Mais en l'absence d'un chef de Corps, il conviendrait que la Réunion des Directeurs joue à l'égard du Corps de Contrôle un rôle d'animation actif : réunions périodiques où les Directeurs exposeraient au Contrôle la politique du ministère, établiraient un programme d'informations à recueillir par le Contrôle d'Etat et lui donneraient des instructions.

Une telle mutation de la tutelle financière ne peut être que progressive. Elle doit en effet s'accompagner du renforcement des moyens dont disposent les tutelles techniques pour assumer des responsabilités élargies.

2 LES TUTELLES TECHNIQUES

a. LEURS FONCTIONS : LES COHÉRENCES PAR SECTEUR

Les tutelles techniques ont deux fonctions essentielles. D'une part, un rôle fondamental leur revient dans l'élaboration des politiques de secteur. D'autre part, elles possèdent vis-à-vis de l'entreprise publique, la qualité de tuteur privilégié pour en assurer l'application.

1° *Elaboration des politiques de secteur*

Une plus grande liberté de l'entreprise n'exclut pas l'existence de politiques de secteur ; elle suppose au contraire que la cohérence des interventions publiques soit systématiquement recherchée au niveau sectoriel comme elle l'est à celui des équilibres généraux. Il appartient à la tutelle technique d'insérer cet horizon dans celui plus large du secteur (comprenant toutes les activités, publiques ou privées, nationales ou étrangères, qui fournissent des produits substituables, et donc concurrents). Il n'y a politique coordonnée du secteur que si les conditions générales de son fonctionnement conduisent les entreprises à réaliser spontanément, en suivant leur seul intérêt, les objectifs assignés par le Plan.

Dès lors, ou bien le maniement des instruments généraux de la politique économique (crédit, fiscalité, règles de concurrence, commerce extérieur) permet de réaliser cette conciliation entre l'intérêt de l'entreprise et les objectifs par secteur du Plan : il appartient, dans ce cas, à la direction technique compétente de proposer au ministère de l'Economie et des Finances les dispositions économiques générales qui créeront ces conditions d'environnement.

Ou bien ces conditions paraissent inacceptables, par exemple parce qu'elles sont contraires aux équilibres généraux, ou inaccessibles, parce que des engagements internationaux ont retiré à la France la maîtrise de certaines décisions : il faut alors modifier les objectifs du secteur. Si toutefois il existe des raisons impérieuses de les maintenir, on sort du domaine où l'entreprise peut conserver une réelle autonomie. Il faut alors procéder par voie autoritaire, étant entendu que la contrainte dans l'intérêt national appelle des compensations.

2° *Leur application : conventions et contrats*

L'élaboration des conventions dont on a parlé précédemment, c'est-à-dire aussi bien des normes de comportement assignées aux entreprises que des règles de compensation des contraintes d'intérêt public qui peuvent leur être imposées, intéresse, bien entendu, nombre de départements ministériels, et en particulier le ministère de l'Economie et des Finances. Mais c'est au tuteur technique, parce que directement en contact avec l'entreprise, qu'il appartient, en association étroite avec les autres autorités intéressées, de présider à l'élaboration de ces conventions.

Il lui incombe également d'en faciliter l'application, notamment en discutant et en chiffrant le coût des contraintes d'intérêt public dont la charge devra être imputée aux responsables des finalités qu'elles servent (régionales, sociales, etc.). Il prépare ainsi l'arbitrage du ministère de l'Economie et des Finances entre cette charge et d'autres emplois possibles des deniers publics.

C'est aussi au tuteur technique qu'il appartient, tout en respectant les normes et les enveloppes prévisionnelles — autant que possibles sectorielles — établies par la tutelle financière, de prendre part, en même temps que l'entreprise, à l'élaboration du contrat par lequel celle-ci précise ses engagements. C'est lui également qui, à terme, devrait avoir mission d'exécuter la part du contrat qui incombe à l'Etat : c'est-à-dire, dans le respect des

enveloppes financières et des normes tarifaires sectorielles fixées annuellement par le ministère de l'Economie et des Finances, de déterminer les moyens de financement affectés à chaque entreprise. Il doit enfin surveiller l'exécution par l'entreprise de ses engagements contractuels.

b. LEURS STRUCTURES ET LEURS MOYENS

Pour exercer correctement ces fonctions essentielles, il convient que les tutelles techniques reçoivent, dans toute la mesure où elles ne les ont pas encore, la structure et le personnel appropriés.

Les Secrétariats Généraux ou les Directions Générales, responsables de la politique d'un secteur tout entier, devraient disposer, sur les directions et services qu'ils coiffent, de pouvoirs hiérarchiques suffisants.

Il faudrait aussi, et surtout, les doter d'un personnel étoffé dont la compétence ne se bornerait pas aux aspects techniques du secteur. Des économistes, des spécialistes de la gestion des entreprises, des financiers devraient y figurer, nombreux, à côté des ingénieurs. Il serait bon que certains viennent des entreprises, d'autres du ministère de l'Economie et des Finances, et qu'ils puissent aisément y retourner.

Dans une telle structure de la tutelle, y aurait-il lieu de maintenir la fonction de Commissaire du Gouvernement, pour les entreprises où elle existe ? La nécessité, pour la tutelle technique, d'être clairement informée sur la marche de l'entreprise et de suivre l'exécution de la convention et du contrat, plaide en ce sens. La place des Commissaires du Gouvernement serait alors au Conseil de Surveillance.

Ainsi les principes qui devraient présider à un meilleur exercice de la tutelle sont-ils clairs. A mesure que seraient améliorées les structures des ministères techniques et renforcées leurs attributions sectorielles, et que serait, de ce fait, perfectionnée la qualité des informations fournies à la tutelle financière, celle-ci serait mieux à même d'exercer ses arbitrages entre secteurs et dès lors d'assurer des fonctions d'orientation d'ensemble de l'économie et de maintien des équilibres généraux.

3 LA COORDINATION DES TUTELLES

Ce qui contrarie une telle répartition des tâches relève moins de certaines objections fréquemment avancées que de circonstances de fait. Mais dès maintenant les modalités de la coordination peuvent être améliorées.

a. LES OBSTACLES

— Sans doute affirme-t-on souvent qu'en raison de leurs dimensions mêmes, et de leur position dominante, les grandes entreprises relèvent nécessairement

d'une intervention individualisée de la tutelle financière. Sans doute peut-on également prétendre que l'arbitrage entre secteurs, qui incombe à la tutelle financière, implique un choix entre les « derniers » projets individualisés présentés dans chacun des secteurs en compétition.

Mais ces vues reposent sur les circonstances actuelles, anormales. Elles font bon marché des réalités sectorielles. Ainsi, les différentes sources d'énergie sont, non pas sans doute totalement, mais largement, substituables, et de ce fait en concurrence. Il n'en va pas différemment dans le domaine des transports, qu'il s'agisse du secteur des transports internationaux (choix entre transports aériens et maritimes), nationaux (rail, route, air ou voie d'eau) ou interurbains (transports individuels routiers et transports en commun). Autant de secteurs où la définition d'une politique claire et cohérente est largement subordonnée à la restauration d'une autorité de tutelle technique dotée de véritables pouvoirs de choix, élargis au domaine économique et financier.

Ces vues surestiment également la possibilité de choix rationnels, à la marge, entre secteurs. Si la mise en balance d'investissements comparables (une centrale et un barrage, la construction d'une route et l'électrification d'une voie) est à la fois possible et nécessaire, en revanche la science économique n'offre jusqu'à présent aucun moyen de confronter les utilités collectives marginales d'opérations entièrement hétérogènes (la construction d'un tronçon de réseau express régional et celle d'une centrale atomique). Les choix entre secteurs ne peuvent être guidés que par le souci d'assurer la cohérence d'un développement global, et finalement par des options de nature politique en faveur de telle ou telle activité jugée prioritaire.

— En réalité, les véritables obstacles à une telle redistribution des rôles sont ailleurs.

Ils tiennent, en premier lieu, à la commodité d'utiliser les entreprises publiques : or, considérer que le secteur public industriel, parce qu'il est public, doit bénéficier de certains avantages, contribuerait à fausser l'allocation optimale des ressources et les règles de concurrence. Mais admettre, en revanche, que les entreprises publiques, parce qu'elles sont plus soumises, doivent constituer un instrument privilégié d'ajustement de la conjoncture économique ou financière, n'aurait pas moins d'inconvénients. Quand, exceptionnellement, les ajustements portent sur les activités, les à-coups qu'ils risquent de provoquer sont mal prévus, généralement tardifs, et en tous cas coûteux. En fait, les besoins dans les secteurs de base étant les plus difficilement compressibles, les ajustements portent plus souvent sur les modalités de financement que sur les réductions d'activité, et sont à l'origine de la plupart des désordres constatés.

Le second obstacle que rencontre un meilleur partage des tâches réside, le plus souvent, dans la pénurie de personnels capables, dans les ministères techniques, d'assurer pleinement sur les secteurs une tutelle s'étendant aux aspects économiques et financiers. Cette circonstance, s'ajoutant au déséquilibre financier qui est actuellement le lot de la plupart des entreprises publiques, explique, et justifie dans une certaine mesure, le déport des responsabilités en faveur du ministère de l'Économie et des Finances. C'est cette situation, actuellement inévitable mais anormale, que les mesures proposées visent à redresser.

b. LES MODALITÉS DE LA COORDINATION

L'harmonisation préalable des vues des tutelles financières, assurée grâce à la Réunion des Directeurs, et une définition plus rigoureuse des politiques de secteur, rendue possible par le renforcement des responsabilités et des structures des ministères techniques, rendraient de plus en plus efficace le dialogue entre les deux catégories de tutelles.

Le F.D.E.S. est, aujourd'hui, par sa composition, l'organe approprié pour améliorer ce dialogue. Bien que sa part dans les ressources des entreprises soit en constante diminution (elle est tombée de 23 % des investissements en 1959 à 10 % en 1966), le Conseil de Direction du Fonds conserve une vocation générale pour examiner l'ensemble du financement des investissements. C'est là une disposition fort utile puisqu'elle offre, sur ce plan, la possibilité d'une réelle coordination entre les différents tuteurs. Mais pour que cette coordination soit pleinement efficace, ses modalités devraient subir plusieurs modifications.

En premier lieu, la discussion au sein du F.D.E.S. devrait principalement porter non sur des opérations ou des entreprises, mais sur des politiques de secteur. Il est essentiel que, tout en ajustant les objectifs sectoriels aux impératifs fixés par la tutelle financière en vue du maintien des équilibres généraux, le F.D.E.S. respecte la cohérence interne des politiques de secteur, dont dépend celle des politiques d'entreprise.

Ceci implique tout d'abord, de la part des responsables de secteurs que, lorsque la confrontation à laquelle il est procédé dans le cadre du F.D.E.S. les contraint à réduire sensiblement leurs ambitions, ils ne se bornent pas à effectuer des ajustements marginaux, mais réexaminent l'ensemble de leurs objectifs, de façon à restaurer la cohérence, en dépit de l'amputation globale qui leur est imposée.

Ceci implique également, en ce qui concerne la tutelle financière, qu'elle veille à équilibrer ses exigences quant à la répartition des financements entre les diverses ressources, fonds publics, emprunts et tarifs. Si, en effet, les contraintes tenant aux équilibres généraux ne sont pas pesées simultanément dans la même balance, le risque est de rompre la cohérence du financement au niveau des secteurs et des entreprises.

Pratiquement ce sont en général les tarifs, parce que réputés plus inflationnistes que l'impôt, qui font les frais d'une telle procédure. On a vu les inconvénients qui en résultent.

En second lieu, comme le recommande le V^e Plan, la discussion devrait porter sur les charges couvrant plusieurs années. Naturellement, les ouvertures de crédits ne pourraient être fermes et complètes que pour l'année à venir. Les années suivantes comporteraient un noyau dégressif de crédits inconditionnels et une tranche progressive de crédits conditionnels.

CHAPITRE II :

LES ENTREPRISES DU SECTEUR CONCURRENTIEL ET LES PARTICIPATIONS DE L'ETAT

En dehors des grandes entreprises nationales à forte vocation de service public, l'Etat possède, ou participe à la propriété de nombreuses entreprises du secteur concurrentiel.

La gamme des entreprises de ce secteur est variée : elle comprend des établissements de statuts très divers, dont l'essentiel est constitué par des établissements publics et des sociétés d'économie mixte (72).

Ces entreprises n'ont que deux traits communs : leur capital appartient totalement ou partiellement à l'Etat ; leur activité, qui s'exerce dans le marché, n'est pas dominée par des préoccupations de service public.

L'influence que l'Etat exerce sur ces entreprises dépend, dans une large mesure, de la façon dont il assume sa fonction d'actionnaire. C'est en effet principalement à ce titre qu'il intervient auprès d'elles, alors que les entreprises nationales à dominante de service public connaissent surtout le poids de l'Etat concédant, ou de l'Etat contrôleur.

Or, cette fonction de l'Etat actionnaire est aujourd'hui exercée dans des conditions peu satisfaisantes.

(72) Par exemple, à côté de l'Office National Industriel de l'Azote et des Mines Domaniales des Potasses d'Alsace, on y trouve la Régie Nationale des Usines Renault ; Air France ; des sociétés de construction aéronautique : Sud-Aviation, Nord-Aviation, S.N.E.C.M.A. ; des sociétés de transport maritime : Compagnie Générale Transatlantique, Messageries Maritimes, Société française de transport pétrolier ; l'Agence Havas ; la S.O.F.I.R.A.D. ; etc...

A. Les degrés d'ambition d'une politique des participations

Les entreprises de ce secteur connaissent déjà les incitations et les contraintes de la concurrence.

Il n'y a pas de raison pour que les conditions de leur gestion diffèrent fondamentalement de celles d'entreprises privées. Elles doivent, dans leur activité propre, ne bénéficier d'aucun avantage, et ne subir aucune charge qui fausse les règles de compétition avec leurs concurrents du secteur purement privé. Tout privilège doit être exclu, toute contrainte anormale doit être compensée.

1 UNE BONNE GESTION DES ENTREPRISES

Cela étant, l'Etat doit se mettre en mesure de gérer ce secteur en propriétaire exigeant. S'il doit lui apporter les fonds nouveaux qui répondent à sa croissance, il doit aussi obtenir de ses capitaux et de ses prêts la rentabilité normale du marché.

Ces exigences, tenant à la nature des entreprises, pouvaient paraître moins contraignantes à une époque où la protection économique masquait les insuffisances de compétitivité, où l'inflation faussait les anticipations et l'appréciation des résultats.

Le fait nouveau, et décisif, est que l'ouverture des frontières oblige l'Etat à pratiquer, dans le secteur où il est propriétaire ou actionnaire, la politique qu'il préconise lui-même pour le secteur privé. Dans une économie délibérément soumise aux rigueurs de la concurrence, il serait anormal que les entreprises dont l'Etat est totalement ou partiellement propriétaire fussent moins incitées que les autres à améliorer en permanence la qualité de leur gestion. Dans les sociétés privées, les actionnaires exercent, en principe, une pression en ce sens. L'Etat actionnaire, pour sa part, ne fait pas valoir ses exigences avec une insistance suffisante. Obtenir une amélioration de la gestion de ces entreprises, une augmentation de leur productivité et de leur rendement financier, est donc le premier but que devrait s'assigner une politique plus active des participations.

2 UNE STRUCTURATION DES SECTEURS EXISTANTS

En outre, dans les années à venir, certaines entreprises devront se convertir, d'autres se concentrer. Des branches entières devront remodeler leurs structures.

Le patrimoine industriel public ne peut échapper à cet impératif. L'Etat va donc devoir se conduire en chef de file actif, organisant au mieux le groupe dont il a le contrôle. Il lui faudra procéder aux éclatements et aux regroupements nécessaires. La meilleure structuration du secteur public est donc le second objectif de la politique des participations.

L'Etat ne pourrait-il avoir, en cette matière, une troisième ambition ?

3 UNE POLITIQUE PLUS ACTIVE ET PLUS MOBILE DE PARTICIPATION ?

Les exemples ne manquent pas de secteurs où des interventions nouvelles de l'Etat sont apparues ou apparaîtront nécessaires. L'Etat a récemment apporté son concours à des secteurs privés où la pénurie de capitaux freinait des opérations de regroupement souhaitables (exemple : sidérurgie).

Il est déjà présent comme actionnaire, banquier ou entrepreneur dans des secteurs où une réorganisation est en cours, qui contraindra à une nouvelle répartition des activités entre entreprises publiques et privées (industrie automobile, industrie chimique, industrie aéronautique).

Des secteurs de pointe (exemple : électronique, machines à calculer, atome, espace) doivent réunir en un bref délai des équipes de recherche, des appareils de production, dont la constitution exige — fût-ce provisoirement — des concours de l'Etat, sous des formes diverses.

Enfin, l'ouverture des frontières dans l'état actuel de l'économie française, la rend particulièrement vulnérable aux interventions extérieures. Certains investissements étrangers, certaines prises de contrôle sont utiles, d'autres acceptables sous condition, d'autres retirent à la France les bases mêmes d'un développement autonome. Une politique de participation de l'Etat donnerait une certaine souplesse à des actions d'accompagnement et de présence (exemple : rôle de l'I.R.I. dans la fusion Montecatini - Edison sous contrôle américain), de contrefeux (exemple : participations françaises à l'étranger, notamment, pour favoriser nos exportations), ou de prohibition (préemption).

L'Etat doit non seulement mettre de l'ordre dans son propre domaine industriel et commercial, mais encore contribuer, en cas de besoin, à la rationalisation et au dynamisme du secteur privé.

La question est de savoir si, et sous quelle forme, l'extension ou la rétraction des participations de l'Etat pourrait être, parmi d'autres, un instrument utile de ces interventions nécessaires.

Provoquée par des circonstances nouvelles, cette question a jusqu'à présent été tranchée de façon négative. Si l'on excepte les augmentations de capital, les mouvements qui affectent le portefeuille de l'Etat sont presque nuls ; au cours des dernières années les souscriptions nouvelles ainsi que les cessions ou les ventes ont été rares. Les solutions retenues pour l'aide à la sidérurgie, ou pour le « Plan Calcul », n'ont pas recouru aux techniques de participation, et l'Etat a toujours hésité à se débarrasser de titres de propriété, même dans des secteurs où la justification de sa présence apparaissait de plus en plus anachronique.

Cela tient sans doute aux risques que comporte une politique active, et mobile, de participation. Ils seront discutés plus loin.

B. Les instruments d'une politique de participations

Les moyens administratifs actuellement mis en œuvre, à peine satisfaisants pour faire face aux nécessités présentes, ne sauraient suffire si l'on choisissait de s'engager dans une politique plus active.

1 EN CAS DE « STATU QUO » : RENFORCEMENT DES ORGANES EXISTANTS

Le soin de gérer le portefeuille des participations financières directes est actuellement confié à un bureau de la Direction du Trésor (73). Compte tenu des moyens qui lui sont consentis, ce bureau ne constitue pas un centre de pouvoir suffisamment puissant et autonome pour peser sur la rationalisation des structures d'entreprises ou de branches.

Ainsi, même si aucune novation majeure n'intervenait dans la politique des participations, il conviendrait de renforcer les moyens et les pouvoirs de la cellule administrative chargée de gérer le portefeuille de l'Etat.

2 POUR UNE POLITIQUE PLUS ACTIVE : « LES HOLDINGS »

C'est à une réforme plus profonde qu'il faudrait procéder si la décision était prise d'une importante restructuration de ce portefeuille.

a. LES « HOLDINGS » PAR SECTEURS

Un premier pas dans l'effort de remise en ordre peut consister à rationaliser, par branche, la structure des participations existantes. L'Etat possède souvent

(73) Il comprend trois fonctionnaires.

des participations majoritaires dans des entreprises dont les activités sont semblables, ou complémentaires. Dans certains cas, des rivalités inopportunes ou des doubles emplois se manifestent.

Dans d'autres, la dispersion et la concurrence nuisent à la mise en commun d'importants services de recherche ou d'études techniques, à la normalisation des commandes ou des investissements, à la puissance commerciale. Dans de nombreux cas, l'absence d'un centre de coordination explique le manque de perspective et affaiblit le dynamisme. Sans doute la tutelle essaie-t-elle souvent de jouer ce rôle. Mais elle n'est pas toujours outillée pour le faire. Et le serait-elle que son action sur les entreprises devrait alors devenir gestionnaire, quotidienne. Cela nuirait à la fois à sa fonction d'orientation générale, et surtout à la nécessaire souplesse de l'entreprise, qui ne peut exister que si elle reste autonome.

Dans tous les cas où cette rationalisation apparaîtrait nécessaire, il conviendrait d'instaurer un centre de décision mieux coordonné mais qui reste proche de la logique de gestion des entreprises. La solution pourra être souvent trouvée dans l'instauration d'une « holding » financière, constituée par apport des participations de l'Etat dans les diverses entreprises du secteur considéré. Ces « holdings » de secteur pourraient utilement revêtir la forme juridique de la loi de 1966, comportant directoire (74) et conseil de surveillance.

La création éventuelle de ces « holdings » de secteur ne dispenserait naturellement pas les tutelles classiques d'exercer leur rôle d'orientation générale, et de contrôle des aspects de service public. Mais les dirigeants des « holdings » pourraient exercer les arbitrages de gestion, pousser aux rationalisations de structure, et harmoniser, s'il y a lieu, les politiques d'équipement et de commercialisation.

Dans tous les secteurs où elles apparaîtraient utiles, ces « holdings » pourraient exercer une rationalisation des participations de l'Etat. Ceci est, en tous cas, une étape nécessaire. Elle pourrait cependant n'être pas suffisante. En effet, la concurrence qui pèse sur l'économie française appelle souvent une réorganisation du secteur entier, qu'il relève des participations publiques, ou d'entreprises privées.

Il ne peut s'agir d'utiliser cette réorganisation pour étendre ou restreindre systématiquement la part des unes ou des autres. Mais il apparaîtrait absurde de renoncer à façonner les structures d'un secteur de la manière la plus efficace pour assurer sa compétitivité internationale sur la seule considération d'une frontière juridique, souvent occasionnelle. Diverses modalités de participations réciproques pourraient faciliter des opérations qui peuvent devenir vitales si l'on veut empêcher qu'elles soient effectuées à partir de centres économiques étrangers. La question peut alors se poser de donner à ces efforts un centre de décision commun.

(74) Pour ne pas alourdir l'appareil de gestion, et y associer les divers responsables des entreprises coordonnées par la « holding » de secteur, le directoire de celle-ci pourrait souvent, sous l'autorité d'un Président nommé par le Gouvernement, être composé des Présidents des Sociétés concernées.

b. UNE « HOLDING » CENTRALE ?

S'il apparaissait opportun de mener cette politique active de restructuration et si les participations paraissaient un instrument utile pour la pratiquer, il conviendrait sans doute de lui donner un instrument disposant d'une autorité, d'une rapidité et d'une souplesse de décision comparables à celles d'une banque d'affaires. Une solution pourrait alors consister à créer un établissement chargé de gérer le patrimoine mobilier public.

Divers comités, correspondant aux différents secteurs dans lesquels s'exerce la présence de l'Etat actionnaire, appliqueraient à ces secteurs les politiques de financement et de contrôle qui leur seraient le mieux appropriées.

Lorsque l'Etat concédant souhaiterait imposer à certaines entreprises des contraintes pouvant compromettre leur rentabilité, il appartiendrait à l'établissement représentant l'Etat actionnaire d'en demander la compensation convenable. Cet établissement devrait exiger des entreprises placées sous son contrôle la recherche d'un profit normal, le paiement de dividendes, et la rémunération aux conditions du marché des apports financiers qui leur seraient consentis. Dans le cas où des entreprises ne pourraient respecter ces exigences, il leur serait demandé de s'en expliquer clairement. Cela pourrait alors conduire, soit à l'allègement des contraintes qui pèsent sur elles, soit à la modification de leurs structures ou de leur vocation.

Cet établissement devrait, conformément aux orientations définies par les Pouvoirs Publics, notamment en fonction des impératifs du Plan :

- souscrire aux augmentations de capital des sociétés dont l'Etat est déjà totalement ou partiellement propriétaire,
- intervenir dans la création, l'aménagement ou la réorganisation de filiales d'entreprises publiques, en facilitant leur financement,
- prendre des participations nouvelles et en liquider d'anciennes.

Le financement de ces besoins serait assuré par :

- des ressources propres constituées par le produit des ventes de titres, et par le revenu du portefeuille,
- des dotations budgétaires normalement rémunérées,
- des fonds obtenus sur le marché des capitaux.

La nature des appels au marché financier de cet établissement, et celle des concours qu'il consentirait, peuvent comporter plusieurs variantes :

1° Ou il émettrait lui-même des titres, obligations ou actions. Dans ce dernier cas, et même si l'Etat conservait 51 % du capital, les actionnaires privés prendraient une place importante au sein même de l'établissement. De surcroît, le portefeuille de l'établissement serait, par hypothèse, hétérogène et comprendrait des entreprises de natures diverses, dont l'attrait est inégal. Pour certaines d'entre elles, les contraintes de service public restent fortes et les espoirs de profit sont faibles.

2° Pour des raisons touchant à la sensibilité politique, il ne serait pas souhaitable d'émettre sur le marché des actions représentant le capital d'entreprises publiques isolées, même en limitant cette émission à 49 % du capital.

3° Dans les secteurs où il aura paru opportun de créer des holdings, celles-ci pourraient émettre directement sur le marché (comme c'est le cas dans

le groupe de l'I.R.I. en Italie). En ce qui concerne ces dernières, on peut se poser la question de savoir si, dans la limite de 49 % de leur capital, il serait bon ou non de les autoriser à émettre des actions. Des obligations participantes auraient peut-être pour le souscripteur le même attrait, sans poser de problème de propriété. C'est en grande partie en fonction de l'espoir de susciter des souscriptions d'épargnants nouveaux par telle ou telle modalité d'appel au marché, que cette dernière question devrait être tranchée.

Les concours financiers que l'établissement apporterait sont eux-mêmes susceptibles de plusieurs variantes : le financement pourrait aller aux holdings, quand il y en a, aux entreprises ou même directement à leurs filiales. Il semble que sur ce point une grande souplesse devrait être respectée en fonction des secteurs et des cas.

La préoccupation majeure qui devrait guider les choix est de conserver à l'ensemble des entreprises publiques et des participations toute la cohérence nécessaire pour faciliter, dans les conditions normales du marché, l'exécution de la politique générale.

C. Avantages et risques d'une politique active des participations

Les motifs d'une intervention active de l'Etat pour contribuer à mieux structurer l'économie nationale, à assurer sa compétitivité, ont déjà été développés. Diverses initiatives prises récemment en illustrent l'actualité.

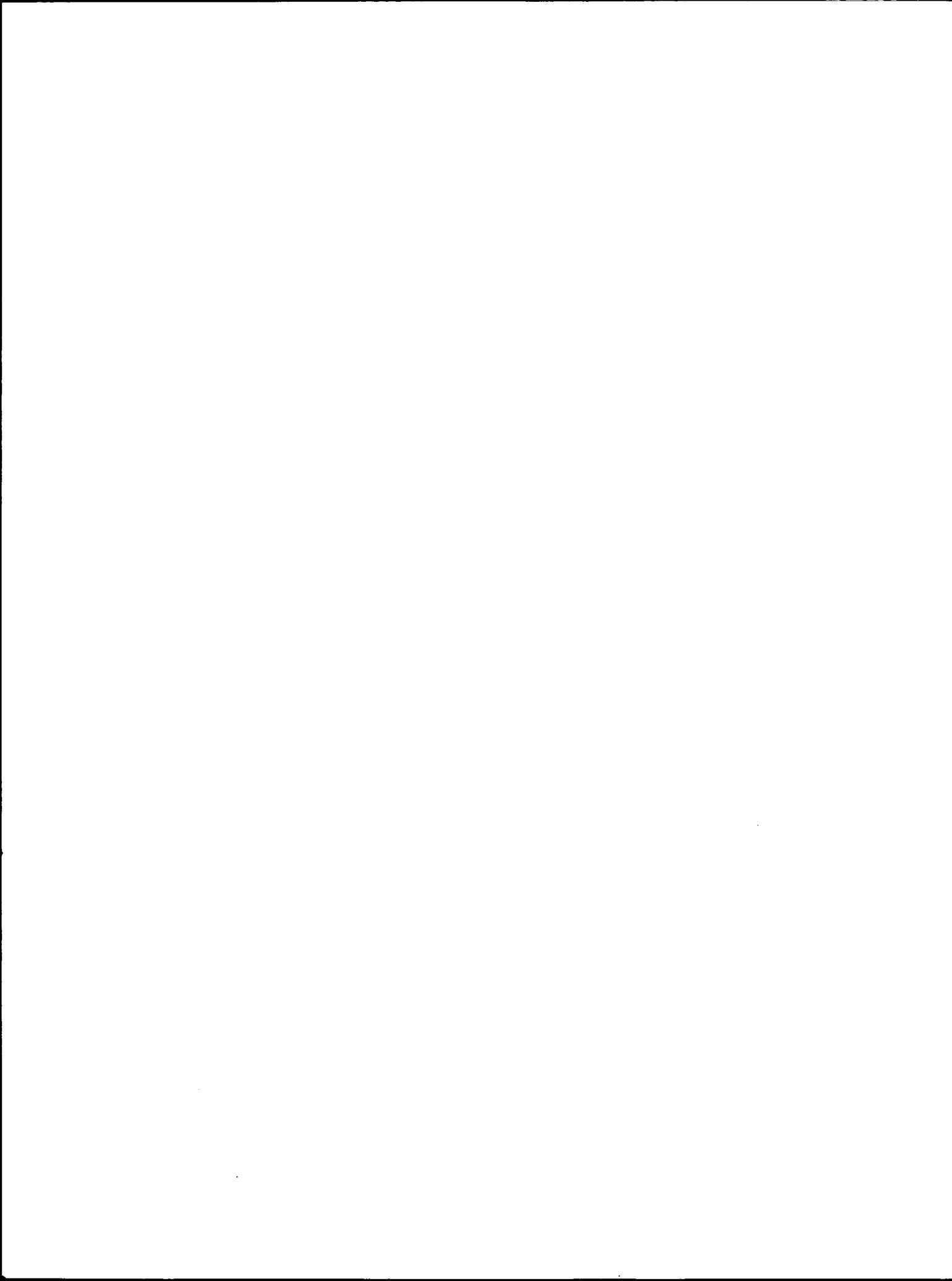
Sans doute ces initiatives n'ont-elles pas recouru à la technique des participations. On ne saurait cependant exclure que, si elles devaient se répéter ou s'étendre, l'opinion publique puisse souhaiter que les fonds mis à la disposition des secteurs aidés participent aux « bonnes chances » qu'ils sont destinés à susciter — quitte à se retirer le redressement opéré, en bénéficiant de leur réalisation. En réalité, deux types de craintes s'opposent au recours généralisé aux participations pour ces interventions. Elles tiennent à des risques réels, techniques et politiques.

L'on peut craindre que l'existence d'une structure financière trop souple rende l'Etat vulnérable. Il lui serait moins facile de résister aux demandes d'interventions en faveur d'entreprises de mauvais aloi, lorsque leurs difficultés provoquent des problèmes urgents sur le plan social ou régional. L'appréhension est celle de voir l'Etat devenir une « couveuse pour canards boiteux ». Un autre risque est celui que constituerait un engagement à sens unique, et proliférant, de l'Etat dans l'économie privée. D'entreprises en filiales, puis en filiales de filiales, un processus mal conçu, et mal contrôlé, pourrait conduire à perdre de vue les intentions premières de l'intervention : l'Etat se dissoudrait à trop se répandre.

Ces risques techniques sont sans doute évitables au prix de précautions. La réglementation d'une éventuelle intervention devrait être assez sévère et précise pour interdire la prise en charge d'entreprises en perte de vitesse irrémédiable. Il serait possible et nécessaire de procéder périodiquement, peut-être à l'occasion de chaque Plan, à une révision des interventions. Cela devrait permettre de rendre à l'économie privée ce qui peut lui revenir, et d'actualiser les motifs d'interventions neuves.

En fait, l'objection essentielle est de nature politique. Si l'opinion publique interprétait ou était incitée à interpréter une politique active des participations comme une déclaration de guerre idéologique à « l'entreprise privée » ou comme un parti pris de dénationalisation déguisée, cette initiative provoquerait des réactions qui la rendraient plus nuisible qu'utile.

C'est donc en fonction du jugement porté sur les risques politiques que la décision doit être prise. Quant au fond, elle peut susciter l'hostilité des milieux les plus libéraux. Mais il faut prendre garde que certaines de ces modalités pourraient aussi émouvoir la partie de l'opinion la plus attachée aux formes traditionnelles de l'appropriation publique. C'est au regard de cette double considération qu'il convient d'apprécier l'opportunité d'une telle politique et les modalités qu'elle pourrait revêtir si l'on choisit de s'y engager.



Conclusion

Les mesures proposées dans le présent rapport sont dans la ligne de recommandations déjà émises ou d'évolutions déjà engagées.

L'institution d'une procédure plus précise pour la définition, la discussion et l'imputation des charges de service public imposées aux entreprises nationales ne fera qu'accentuer l'effort déjà entrepris pour mesurer et clarifier les transferts sociaux ou régionaux. Elle contribuera à renforcer le mouvement qui porte les grandes entreprises publiques et l'Administration à se doter de moyens modernes de gestion. La création ou le développement récent, dans les entreprises et dans les administrations de tutelle, de services d'études spécialisés, souligne déjà ce souci de prospective et cette préoccupation de suivre de plus près l'évolution des coûts, de mieux étudier le marché et de remanier le cas échéant les structures.

L'acuité des problèmes de financement des entreprises nationales justifie les mesures tarifaires proposées qui, d'après les instances compétentes, trouvent aujourd'hui un climat conjoncturel propice et constituent la mise en application du principe de neutralité des prix posé par le V^e Plan. Certes un effort est demandé à l'usager, sous réserve des compensations qui apparaîtraient nécessaires dans certains cas. Mais il limitera les gaspillages, favorisera l'accès au marché financier et allégera les charges supportées par le budget, permettant par là même d'assurer une meilleure allocation des ressources, de faciliter le financement nécessaire des investissements productifs et la réalisation indispensable des équipements collectifs.

Les suggestions présentées en vue de réorganiser l'exercice de la tutelle, qu'elles concernent les pouvoirs de décision de l'entreprise ou les structures de sa direction, la transformation des Conseils d'Administration, le renforcement des instruments de prévision et de contrôle internes, la mise en place d'un système généralisé de conventions et de contrats ou une meilleure définition des rapports des tutelles entre elles et avec les entreprises, ne font que prolonger des réformes déjà amorcées.

La mise en place d'un Secrétariat Général de l'Energie, l'extension des compétences de la Direction des Transports Terrestres et la création d'un Secrétariat d'Etat aux Transports répondent à la nécessité ressentie d'organes de coordination et d'arbitrage par secteurs.

Aucune de ces mesures n'est, en soi, révolutionnaire. Il ne faut cependant pas se dissimuler que, prises ensemble, elles supposeraient et entraîneraient un changement profond dans le comportement de l'Etat et des entreprises publiques : il s'agirait de substituer, dans leur rapport, un principe de confiance, assorti de contrôles et de sanctions a posteriori, à l'excès des contrôles a priori.

Un système généralisé de suspicion réciproque provoque inévitablement des comportements qui le justifient pleinement : pour en sortir, il est vain d'attendre que toutes les conditions soient réunies, car elles ne le seront jamais. En revanche tout laisse espérer qu'une fois placé devant des responsabilités précises et sanctionnées, chaque échelon pourra prouver son aptitude à y faire face.

Certes, dans des matières aussi complexes et difficiles, cette mutation doit être soigneusement étudiée et entourée de précautions. Il reste qu'en raison de son ampleur et des perspectives, elle ne peut être attendue du seul mouvement spontané des intéressés. Compte tenu de ses incidences économiques et sociales d'ensemble, elle appelle un choix et une impulsion du Gouvernement.

Lettres de membres du groupe de travail

LETTRE DE M. Richard BAUMGARTNER
membre du groupe de travail.

Neuilly, le 15 mars 1967.

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous communiquer un projet relatif au chapitre II de la deuxième partie de la question III « Les entreprises du secteur concurrentiel et les participations de l'Etat ».

Je n'ai aucune observation majeure à faire sur la première partie de ce chapitre jusqu'au paragraphe B 2b). Je suis hostile, en revanche, à l'idée de Holding centrale.

Je pense, en effet, que l'Etat a un double rôle : l'un, de promouvoir l'économie générale de la Nation ; l'autre, de gérer son patrimoine particulier. Encore faut-il, comme vous l'indiquez au paragraphe A, que cette gestion soit faite suivant certaines règles.

Or, nous avons constaté, lors de l'analyse des principales affaires du secteur public, que l'Etat utilisait ces affaires à des fins très différentes de celles qui sont leur objet propre et, généralement, sans mesurer l'effet de ses décisions. Nous ne savons pas, par exemple, si le transfert de charges du consommateur sur le contribuable est ou non profitable à l'économie. Nous ne portons pas de jugement sur cette attitude. Mais nous constatons qu'elle diffère notablement de l'attitude des gouvernements des pays avec lesquels nous avons conclu le Traité de Rome.

Si l'influence de ces distorsions, voulues par les Pouvoirs Publics, a des conséquences mal connues sur l'économie en général, en revanche, il est certain qu'en modifiant artificiellement certains résultats économiques, elle fausse les conditions de concurrence entre les activités françaises et étrangères.

La Holding centrale que vous envisagez me paraîtrait extrêmement souhaitable si son action tendait à rétablir la vérité économique des prix. Mais on peut craindre qu'au contraire, elle n'ait pour effet d'aggraver les distorsions actuelles.

Je suis donc hostile à un regroupement dans une Holding centrale de diverses participations dont le trait commun est d'être la propriété de l'Etat et je souhaite, au contraire, qu'après avoir rassemblé dans une Holding les participations de l'Etat appartenant à une branche d'activité déterminée, l'Etat, chargé de l'économie de toute la Nation, organise la conjonction, dans l'activité considérée, de ses intérêts particuliers avec les intérêts privés.

C'est d'ailleurs ce que fait le Plan.

Et, il serait dommage, à mon sens, que la conclusion de notre Commission, chargée d'examiner l'évolution des entreprises publiques dans le cadre du V^e Plan, conduise à diminuer l'autorité de cet organisme en créant parallèlement une Holding des participations d'Etat, qui pourra, dans certains cas, aider au fonctionnement du Plan, mais qui risque également d'y faire obstacle. Tout au contraire, je souhaiterais que nos propositions tendent à renforcer l'action du Plan car, seul, l'examen objectif de l'ensemble des problèmes de l'économie française permettra à celle-ci de tenir sa place dans la compétition internationale de demain.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

R. BAUMGARTNER

LETTRE DE M. Pierre LE BRUN
membre du groupe de travail.

Paris, le 10 mars 1967.

Monsieur le Président,

Au moment où nos travaux s'achèvent, il me paraît nécessaire de rappeler les diverses observations et suggestions que j'ai eu l'occasion de formuler au cours des séances de notre Groupe de travail, concernant notamment la question III : « Comment diriger les entreprises publiques ? ».

La réforme de la tutelle des entreprises publiques est l'une des pièces maîtresses de toute politique tendant à restaurer une autonomie de leur gestion, à élargir les possibilités d'initiatives, l'autorité et la responsabilité effective de leurs dirigeants.

A ces fins ladite réforme doit comporter un effort aussi poussé que possible d'unification ou de coordination des tutelles, du moins vis-à-vis de l'entreprise. Elle doit notamment mettre fin, soit par leur extériorisation, soit par leur intériorisation, à la double présence des tutelles dans les Conseils d'administration et en dehors d'eux.

La transformation des conseils peut normalement s'inspirer de la loi du 24 juillet 1966, sans devoir pour autant être calquée sur ses dispositions, les intérêts et les mobiles de l'Etat-actionnaire se différenciant fondamentalement de ceux des actionnaires normaux :

— Dans la formule classique, la qualification personnelle des administrateurs devrait prévaloir, comme conditionnant le bon exercice de responsabilités appelées à s'exprimer notamment dans la nomination du Président par le gouvernement sur leur proposition, dans leurs engagements communs vis-à-vis de l'Etat par la procédure des quasi-contrats, dans les délégations de pouvoirs consenties par eux et sous leur contrôle à la Direction Générale.

Dans cette formule, la tutelle serait entièrement extériorisée et représentée auprès du Conseil par un Commissaire du Gouvernement représentant le Ministre de tutelle, assisté d'un contrôleur d'Etat représentant le Ministre de l'Economie et des Finances.

— Dans la nouvelle formule au contraire, la tutelle serait entièrement intériorisée et s'exercerait par l'intermédiaire du Conseil de Surveillance dont les membres seraient désignés à cette fin ès-qualité. Ce Conseil élirait librement son Président, mais la Direction Générale serait désignée par

le gouvernement, sur sa proposition, et c'est elle qui s'engagerait vis-à-vis de l'Etat par la procédure des quasi-contrats.

Le choix entre les deux formules pourrait être en principe en faveur de la première dans le cas des entreprises à fort caractère monopolistique et de service public (type E.D.F.), et de la seconde pour les entreprises de caractère plus nettement concurrentiel (type Régie Renault). Ce choix devrait aussi tenir compte des situations préexistantes, avec le souci d'éviter au maximum toute grave remise en cause de situations (de principe) valablement acquises.

De ce point de vue une question doit tout particulièrement retenir l'attention, celle de la participation des travailleurs et de leurs organisations syndicales, dont il serait paradoxal qu'elle puisse apparaître en recul, alors que le Président de la République vient d'assigner comme objectif social à la prochaine législature « l'association active du travail à l'œuvre économique », association qui devrait trouver un terrain d'élection dans les entreprises publiques. Or le danger d'un tel recul est a priori inhérent à l'une et l'autre formule : à la première, à cause de la qualification et de la responsabilité personnelles requises des administrateurs ; à la seconde formule — plus encore — en raison de la quasi-impossibilité de faire effectivement participer les représentants des salariés, soit au Conseil de surveillance — qui serait le Conseil des tutelles —, soit au Directoire de l'entreprise.

Pour pallier ces difficultés, et progresser dans la voie de « l'association », il est possible d'avancer les propositions suivantes :

— Formule classique : il conviendrait de mettre fin à la composition quadripartite des Conseils d'administration et de revenir au principe tripartite, en constituant les Conseils de « personnalités qualifiées » nommées par le gouvernement sur proposition des ministres intéressés (et pas seulement du Ministre de tutelle et du Ministre de l'Economie et des Finances), des organisations syndicales de salariés (compte tenu de leur représentativité relative) et dans toute la mesure du possible d'organisations représentatives des usagers.

— Nouvelle formule : il conviendrait de situer dans l'état-major de l'entreprise, aux côtés du Conseil de surveillance, le Comité d'entreprise ou l'organisme représentatif du personnel en tenant lieu ou à défaut une représentation ad hoc du personnel et de ses organisations syndicales. Dans l'esprit de l'amendement Capitant - Le Douarec, les deux organismes devraient, à la demande de l'un ou de l'autre, constituer des Commissions paritaires mixtes pour examiner toute question d'intérêt commun et tenir, éventuellement, des réunions communes. Dans le sens de la « réforme de l'entreprise » proposée par M. François Bloch-Lainé, une procédure de conciliation et d'arbitrage pourrait être prévue pour le cas d'un conflit entre les deux organismes sur des questions relatives à la politique du Directoire à l'égard du personnel.

— Dans les deux formules, enfin, compte tenu de l'amendement Vallon, il conviendrait de prévoir, et dans toute la mesure du possible par voie d'accords contractuels, une participation du personnel aux bénéfices nets avant

impôt et d'en encourager le réinvestissement sous forme d'obligations participant aux résultats ultérieurs.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Pierre LE BRUN

N.B. — Il va de soi que l'ensemble de ces propositions est déterminée par le fait qu'il s'agit d'entreprises publiques et non d'entreprises privées.

LETTRE DE M. Philippe MALET
membre du groupe de travail.

Paris, le 30 mars 1967.

Monsieur le Président,

Au stade où en sont les travaux du Groupe de Travail des Entreprises Publiques, je crois nécessaire de vous préciser par écrit les principales observations, dont nous avons souvent discuté, qu'appelle de ma part le chapitre du projet de rapport intitulé : « Les entreprises de secteurs concurrentiels et les participations de l'Etat ».

1° Les profondes réformes de structure préconisées par le rapport et, singulièrement, la création d'une holding centrale, me paraissent s'inspirer d'une interprétation extensive du mandat qui nous a été confié le 4 avril 1966 et les délibérations du Comité interministériel du 22 novembre 1966.

A fortiori en est-il ainsi s'agissant de proposer à l'Etat les moyens pouvant lui permettre d'intervenir avec plus de souplesse dans le capital des affaires du secteur concurrentiel. Il n'appartenait pas, à mon sens, au Groupe de travail de se saisir spontanément d'une question dont les implications politiques sont évidentes.

S'il est clair que l'Etat a un rôle éminent à jouer dans la restructuration économique de ce pays alors que se poursuit la mise en place du Marché Commun, les moyens dont il dispose sont considérables et c'est une des tâches essentielles du Plan, tout en permettant de fructueuses concertations, d'harmoniser l'emploi de ces moyens pour atteindre les objectifs fixés.

2° Les conclusions auxquelles aboutit le chapitre du rapport traitant des participations de l'Etat me paraissent résulter davantage d'une analyse a priori des problèmes que d'un examen concret des faits.

En particulier, les critiques concernant l'incapacité où se trouveraient le Ministère des Finances et les Ministères techniques pour promouvoir, dans le cadre du Plan, une meilleure adaptation des structures des affaires du secteur concurrentiel de l'Etat me paraissent assez largement excessives. Des améliorations sont, certes, envisageables qui sont à rechercher, à mon point de vue, comme nous l'avons d'ailleurs suggéré au sujet des entreprises ayant le caractère de services publics, dans une meilleure définition des tâches des services administratifs.

3° Bien que, dès le début de nos travaux, vous nous ayez exposé vos idées sur le système général de holdings que vous préconisez, je continue à ne pas partager votre manière de voir à ce propos.

En ce qui concerne tout d'abord les holdings par secteurs, le rapport demeure ambigu sur le point de savoir s'il s'agirait de holdings purement financières qui, en contrepartie de l'inconvénient de créer un nouveau maillon

dans une chaîne déjà complexe présenteraient me semble-t-il peu d'avantages, ou bien s'il s'agirait de regroupements industriels ayant à la tête une société mère, véritable siège des centres de décision. Il est possible que, dans certains secteurs, cette formule soit valable, mais à vrai dire nous avons examiné un seul cas et il ne s'agissait en fait que d'une étape très provisoire vers une fusion.

4° Quant à la holding centrale, ou plutôt la banque d'affaires qui semble en définitive avoir vos faveurs, elle me paraît, en laissant de côté les motivations purement politiques évoquées plus haut, soulever de redoutables ambiguïtés :

— Que sera son contenu ? L'E.R.A.P. n'y serait probablement pas, je pense, ni la Chimie des Charbonnages. On y retrouverait peut-être la Régie Renault côtoyant avec la Compagnie Française des Pétroles, Air-France, la Compagnie Générale Transatlantique, les Messageries Maritimes, Havas et les entreprises aéronautiques du secteur d'Etat. En y mettant toutes les sociétés imaginables, peut-on réellement penser qu'une formule universelle aura été trouvée pour le règlement des problèmes des uns et des autres ?

A bien y réfléchir, l'entité que vous proposez aurait de fortes chances d'être essentiellement un organisme d'intervention de l'Etat dans des secteurs nouveaux, ce qui, je le répète à dessein, n'est pas le problème qui nous a été posé.

— S'agira-t-il d'une entité forte disposant d'une puissance lui permettant de s'opposer à l'Etat ou, au contraire, d'un organisme docile dont la souplesse d'intervention serait une tentation permanente pour nos gouvernants ? Dans les deux cas le danger serait évident.

— Les bienfaits de la holding centrale pour la poursuite et le renforcement de la collaboration entre le secteur concurrentiel de l'Etat et le secteur privé me paraissent contestables. Il s'agit plus de « climat » que de « structures » et je suis convaincu que le Plan, le Ministère des Finances et les Ministères techniques ont, sous réserve de certains aménagements des procédures, les moyens de promouvoir, avec les chefs des Entreprises quelle que soit leur appartenance, les réformes de structures par secteur qui apparaissent ou apparaîtront nécessaires. Une holding centrale puissante renforcerait-elle ce dispositif ? Je craindrais, au contraire, un affaiblissement du rôle du Plan.

Je suis donc opposé à la formule de holding centrale préconisée par le rapport. Je vois difficilement son utilité, mais j'en pressens les dangers. Il est malheureusement fort probable, en particulier, que les règles de gestion que vous énoncez ne soient pas respectées dans la pratique et l'on peut craindre qu'un outil, conçu notamment pour faciliter l'harmonisation des comportements des secteurs publics et privés, n'ait, dans la pratique, une action contraire au but recherché.

Je suis convaincu qu'il aurait été infiniment plus sage et plus efficace, d'une part d'étendre au secteur des participations nombre des considérations qui ont été les nôtres en ce qui concerne les grandes entreprises nationalisées, et, d'autre part, pour ce qui concerne les structures, de s'en tenir à suggérer un examen pragmatique des problèmes concrets qu'il convient de résoudre,

les solutions pouvant être extrêmement différentes en fonction des secteurs et des cas particuliers. Il est parfaitement possible que pour la solution de certains problèmes, la création de holdings spécifiques soit une solution appropriée.

Ce n'est que plus tard qu'il sera possible d'apprécier si une certaine généralisation de ces holdings, compte tenu de l'expérience que l'on pourra en avoir dans la pratique, est une solution digne d'être suggérée, mais il importe de commencer par le commencement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Philippe MALET

Résumé des notes particulières annexées au Rapport

Ces notes ne prétendent pas constituer une revue systématique de tous les problèmes se posant à tout le secteur public. Elles visent à illustrer à propos de difficultés particulières à certaines entreprises, ou à certains secteurs, les réflexions et les propositions développées dans le rapport général. Elles ne sont donc pas homogènes, mais ouvrent des dossiers susceptibles de s'enrichir progressivement. Une liste des mesures à prendre, et des études à lancer ou à poursuivre, marquera la première étape, ici close, de cet examen.

A. NOTES SUR LES ENTREPRISES

1 *Note sur la S.N.C.F.*

Cette note illustre les suggestions formulées dans le Rapport Général en faveur d'un nouveau type de relations contractuelles entre la S.N.C.F. et l'Etat ; elle décrit à grands traits le contenu de la convention, du contrat et du cahier des charges qui pourraient constituer désormais le cadre d'une gestion plus autonome. Situait l'entreprise dans le contexte actuel du marché des transports, et soulignant la nécessité de réformes de structure, elle indique les voies et moyens permettant de la faire accéder à l'équilibre d'ici 1972, conformément aux obligations qu'impose la politique commune européenne.

2 *Note sur la R.A.T.P.*

La note consacrée à la R.A.T.P. montre la nécessité de situer les problèmes de l'entreprise dans le cadre plus large d'une politique rationnelle des transports en milieu urbain, tant collectifs qu'individuels. Reprenant et complétant les constatations faites antérieurement par divers groupes de travail spécialisés, elle suggère un certain nombre de mesures susceptibles d'accroître les progrès de productivité et d'améliorer les conditions d'intervention des pouvoirs de tutelle. Prenant argument, enfin, des coûts supportés actuellement par la collectivité, elle illustre l'une des recommandations essentielles du Rapport Général en préconisant l'institution d'une taxe régionale visant à imputer aux employeurs, qui sont parmi les principaux bénéficiaires des investissements réalisés dans les transports en commun, une partie des charges de leur financement.

3 *Note sur les Charbonnages*

La note consacrée aux Charbonnages de France constate que l'idée d'une nécessaire régression de la production est aujourd'hui admise et que les grandes lignes des procédures administratives de conversion sont d'ores et déjà tracées. Elle met l'accent sur les coûts actuels et à terme supportés par la collectivité du fait d'une production excessive et, corrélativement, sur les gains qu'une politique de régression plus rapide permettrait de dégager et d'affecter à la création d'emplois nouveaux.

4 *Note sur E.D.F. et G.D.F.*

Le problème majeur posé par E.D.F. et G.D.F. est celui du financement de leurs investissements. La note concernant ces deux entreprises illustre les recommandations du Rapport Général en insistant sur la nécessité d'une structure cohérente de financement et en précisant les ratios directrices que les entreprises et leurs tuteurs devraient s'efforcer de respecter, compte tenu des perspectives à long terme. Elle formule par ailleurs un certain nombre de suggestions concernant les aménagements qui pourraient être apportés à l'organisation de la distribution.

5 *Note sur les compagnies mixtes de transport maritime*

Partant de l'analyse de la situation actuelle du secteur des transports maritimes, cette note souligne la nécessité de rationaliser la gestion des deux compagnies mixtes. Elle préconise, à cet effet, la création d'une société holding qui permettrait de coordonner les efforts et d'assouplir la gestion. Cette formule constituerait l'une des modalités particulières du système de holding évoqué dans le Rapport Général.

B. NOTES SUR DES POINTS PARTICULIERS DU RAPPORT

1 *Note sur la place du secteur des entreprises publiques dans l'économie française*

Cette note vise à définir les frontières et la contexture du secteur public industriel, dont elle montre le caractère hétérogène et assez largement empirique. Elle évalue son poids dans l'économie française en utilisant les trois critères de la valeur ajoutée, de la formation brute de capital fixe et des effectifs employés, et, esquisse une comparaison avec les secteurs publics des autres pays de la Communauté Economique Européenne. Elle analyse enfin la répartition des entreprises publiques entre le secteur monopolistique et le secteur concurrentiel.

2 *Le dossier du financement*

Ce dossier présente d'abord le contenu des travaux menés au sein du groupe spécialisé « Finances-Plan », tant au moment de l'élaboration du V^e Plan

(« hypothèse de référence ») qu'à l'occasion des études ultérieures rendues nécessaires par l'évolution des conditions de financement des entreprises publiques. Elle explicite ensuite les éléments sur lesquels le groupe de travail a fondé les ratios financiers proposées et expose les résultats détaillés des diverses hypothèses envisagées. Elle rassemble enfin les observations que les services compétents du Ministère de l'Industrie ont formulées à leur sujet.

3 *Note sur les problèmes de tarification*

Pour redresser la situation financière des entreprises publiques, les Pouvoirs Publics sont conduits à prévoir une évolution de leur politique tarifaire. Constatant que cette nécessité s'est souvent traduite, au cours des années passées, par des hausses proportionnelles et indifférenciées des tarifs, la note souligne que l'écart s'est accru entre certains coûts et certains prix. Elle montre l'intérêt d'une meilleure adaptation des tarifs aux coûts et tente de dégager les raisons d'être et les limites d'une politique de neutralité.

4 *Note sur le statut des dirigeants des entreprises publiques*

Cette note donne une description des conditions dans lesquelles les dirigeants des principales entreprises publiques sont actuellement désignés et des pouvoirs dont ils disposent. Elle analyse les différences qui existent, selon les entreprises considérées, en ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre le Conseil d'Administration, le Président, le Directeur Général, d'une part, et les autorités de tutelle, d'autre part.

5 *Note sur la réforme du régime juridique de certaines entreprises publiques*

Cette note a pour objet de préciser les problèmes juridiques soulevés par l'application des principes énoncés par le Rapport Général du Groupe de travail des Entreprises Publiques en ce qui concerne la gestion de ces entreprises. Elle analyse le domaine et la portée de la réforme avant d'exposer la procédure qui devrait être suivie pour la mettre en œuvre. Elle présente enfin le texte d'un avant-projet de loi qui définit les principales orientations de la réforme envisagée.

6 *Note sur l'information, le contrôle de gestion et les structures dans quelques grandes entreprises publiques*

Cette note s'efforce de montrer les implications d'une gestion plus autonome sur l'appareil d'information et les structures des entreprises publiques. Analysant plus particulièrement le cas de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., elle souligne la nécessité pour ces entreprises d'améliorer leur connaissance du marché, la détermination de leurs coûts et l'évaluation de leurs résultats. Décrivant les efforts déjà entrepris, elle indique comment l'allègement des tutelles devrait s'accompagner d'une modernisation des structures et des méthodes de gestion, qui pourrait rendre aux entreprises publiques leur valeur d'exemple.

7 Note sur la politique d'achat des entreprises publiques

Partant de l'idée que l'Etat peut chercher à agir sur la conjoncture et les structures économiques par l'intermédiaire des marchés des entreprises publiques, cette note constate qu'il n'existe pas actuellement de stratégie générale dans ce domaine. Elle indique les améliorations possibles et souligne la nécessité d'aborder l'ensemble du problème compte tenu du renforcement proposé de l'autonomie de gestion des entreprises et de la compensation souhaitable des contraintes de service public.

8 Note sur les problèmes posés aux entreprises publiques par le Traité de Rome

Cette note évoque certaines conséquences du Traité de Rome sur les entreprises publiques françaises.

Table des matières

Lettre de mission du Premier Ministre	3
Lettre d'envoi	5
Sommaire	6
Liste des notes particulières	7
AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION	11
QUESTION I. <i>QUELLE EST LA MISSION DU SECTEUR PUBLIC ?</i>	
I. — L'HÉRITAGE	15
A. Une apparente confusion	15
1 Les circonstances et les espoirs	15
2 Frontières, critères et statuts	16
B. Une pratique contradictoire	19
1 Les entreprises du secteur concurrentiel	19
2 Les entreprises à caractère de service public	20
C. Des résultats ambigus	21
1 Des réussites techniques	21
2 Des effets économiques incertains	22
II. — LES CONDITIONS NOUVELLES	24
A. L'économie de commandement n'est plus adaptée aux objectifs et aux moyens nouveaux	24
1 Logique ancienne	24
2 Circonstances neuves	25
B. Les contraintes peu délibérées et les transferts aveugles sont anachroniques	26
1 Des moyens inactuels	26
2 Résultats obscurcis et décisions faussées	28
	127

III. — LE ROLE NOUVEAU DU SECTEUR PUBLIC	30
A. Les entreprises nationales, le marché et le Plan	31
1° Un marché organisé	31
2° Une planification souple	33
B. Mission de l'entreprise publique et rôle de l'Etat	34
1 La mission de l'entreprise publique : l'efficience	34
2 Le rôle de l'Etat : créer les conditions de l'autonomie des entreprises	36
a. Compenser les contraintes ou leur trouver des substituts	36
1° Le renversement de la charge de la preuve ..	37
2° La prise en charge par le demandeur, et l'im- putation de dissuasion	37
3° La recherche de substituts	38
b. Aménager l'environnement	39
1° Harmoniser les conditions de concurrence	39
2° Assurer la cohérence des objectifs	40

QUESTION II. COMMENT FINANCER LES GRANDES ENTRE- PRISES PUBLIQUES ?

I. — LA SITUATION	45
A. Le financement des entreprises publiques pendant le IV° Plan	45
1 Détérioration des comptes des principales entreprises publiques	46
2 Conséquences sur les équilibres généraux	46
a. Evolution des besoins de financement extérieurs ...	47
b. Effets économiques	47
B. Les entreprises publiques et le V° Plan	49
1 Les propositions élaborées lors de la préparation du V° Plan : l'hypothèse de référence	49
a. Propositions tarifaires et comptes des entreprises ..	49
b. Conséquences pour les finances publiques et le marché des capitaux	50

2	Ces propositions paraissent insuffisantes et n'ont été que partiellement appliquées	51
	a. Les perspectives du V ^e Plan	51
	b. Les années 1966 et 1967	52
II. — LE REDRESSEMENT NÉCESSAIRE		55
A. Les critères		55
1	Donner à l'entreprise une structure de financement cohérente	56
	a. Ratios d'endettement	56
	b. Neutralité tarifaire et équilibre des comptes	57
2	Ménager les équilibres financiers en atténuant les pénuries	58
	a. Pénurie de capitaux à long terme : recours accru à l'impôt et aux tarifs	58
	b. Pression fiscale : impôt réservé de préférence aux dépenses collectives	59
3	Limites du financement par les tarifs	59
	a. Les comptes de l'entreprise	59
	b. Le niveau général des prix	60
B. Les suggestions		62
1	Les hypothèses étudiées	63
	a. Le V ^e Plan reste bien le cadre de référence	63
	b. L'éventail des hypothèses	63
2	Les solutions proposées	64
	a. E. D. F.	64
	b. G. D. F.	65
	c. Charbonnages de France	66
	d. S. N. C. F.	67
	e. R. A. T. P.	68
3	Pourquoi retenir cette solution ?	69
	a. Elle satisfait aux critères retenus pour les entreprises	70
	1° Du point de vue de leurs comptes	70
	2° Du point de vue de la neutralité tarifaire	70
	b. Elle ne surcharge pas le Budget, et allège le marché financier	71
	1° La réorganisation des apports budgétaires	71
	2° La diminution des besoins d'emprunts	71
	c. Elle ne perturbe pas l'équilibre global de l'épargne et de l'investissement	73

d. Elle paraît acceptable pour le niveau des prix, compte tenu de la conjoncture	74
1° Niveau général des prix	74
2° Prix de certains secteurs	74
3° Conjoncture	75
QUESTION III. <i>COMMENT DIRIGER LES ENTREPRISES PUBLIQUES ?</i>	77
I. — LA RÉPARTITION ACTUELLE DES POUVOIRS	79
A. Organisation de la tutelle.....	80
1 Les organes centraux	81
2 Organes placés dans les entreprises	82
a. Les Commissaires du Gouvernement	82
b. Les Contrôleurs d'Etat	82
B. Modalités d'exercice de la tutelle	84
1 Le partage de pouvoir entre les entreprises et les administrations de tutelle	85
2 La répartition des responsabilités entre les autorités de tutelle financières et techniques	85
II. — LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES	89
<i>Chapitre I - Les entreprises à fortes contraintes d'intérêt public ...</i>	90
A. L'entreprise	90
1 Le partage des responsabilités entre l'entreprise et la tutelle	90
a. Des normes conventionnelles	91
b. Des engagements contractuels	91
2 Structures de commandement des entreprises	92
a. Statut des dirigeants	92
b. Structure des directions	93
c. Transformation des Conseils d'Administration ...	93
3 Contrôle a posteriori	95
B. Les tutelles	96
1 La tutelle financière	96
a. Son champ d'application : les arbitrages entre secteurs	97
b. Ses structures	98

2	Les tutelles techniques	99
	a. Leurs fonctions : les cohérences par secteur	99
	1° Elaboration des politiques de secteur	100
	2° Leur application : conventions et contrats	100
	b. Leurs structures et leurs moyens	101
3	La coordination des tutelles	101
	a. Les obstacles	101
	b. Les modalités de la coordination	102
	<i>Chapitre II - Les entreprises du secteur concurrentiel et les participations de l'Etat</i>	104
	A. Les degrés d'ambition d'une politique des participations	105
	1 Une bonne gestion des entreprises	105
	2 Une structuration des secteurs existants	105
	3 Une politique plus active et plus mobile de participations ?	106
	B. Les instruments d'une politique de participations	107
	1 En cas de « statu quo » : renforcement des organes existants	107
	2 Pour une politique plus active : les « holdings » ...	107
	a. Les « holdings » par secteurs	107
	b. Une « holding » centrale ?	109
	C. Avantages et risques d'une politique active de participations	110
	CONCLUSION	113
	<i>Lettres de MM. Richard BAUMGARTNER</i>	115
	<i>Pierre LE BRUN</i>	117
	<i>Philippe MALET</i>	120
	membres du groupe de travail.	
	Résumé de notes particulières annexées au rapport général.	123
	Table des matières	127

Supplément aux Notes et Etudes Documentaires

Le gérant : J.-L. CREMIEUX-BRILHAC.

Dépôt Légal n° 1 109 - 4^e trim. 68 - Imp. BIALEC - NANCY

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Editions du Secrétariat Général du Gouvernement

Direction de la Documentation

29-31 quai Voltaire

PARIS (7^e)