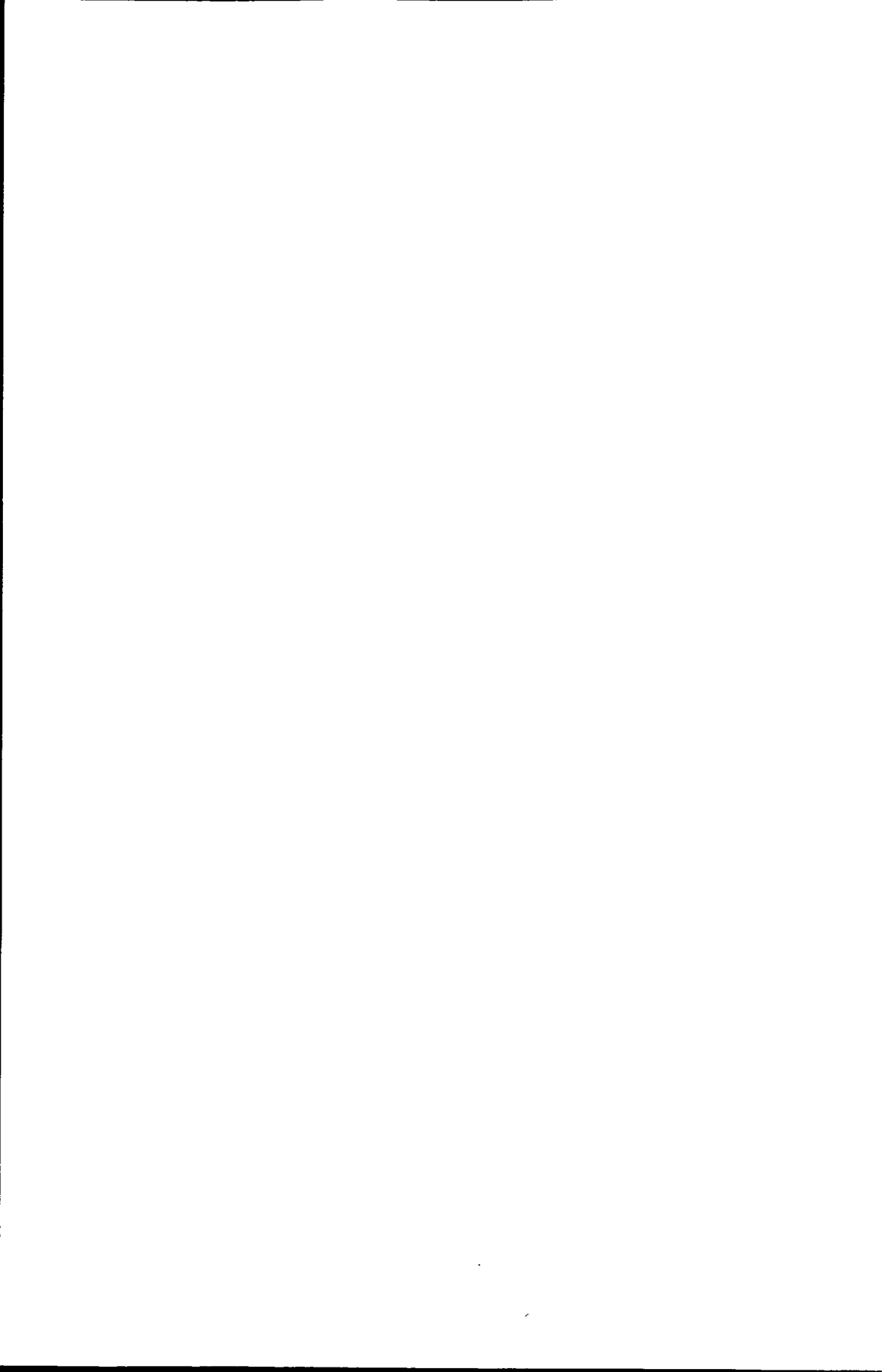

Deuxième partie

**L'articulation
des structures du pouvoir**



Que l'entreprise publique ait été créée de toutes pièces pour permettre à la collectivité d'entreprendre telle ou telle activité jugée indispensable à l'intérêt général ou qu'elle soit le résultat d'une nationalisation destinée à soustraire telle autre activité à l'emprise du capital privé car elle aurait, par exemple, acquis « les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait », et quoiqu'il en soit en définitive de l'opposition entre nationalisation et étatisation, il reste que le transfert de propriété du secteur privé à la collectivité, ou la création par elle d'une personne juridique nouvelle s'accompagnent nécessairement d'une redistribution du pouvoir exercé sur l'activité en question.

C'est d'ailleurs, sans doute, pourquoi le sujet des nationalisations est si politiquement sensible.

A qui revient-il de définir l'orientation à terme que doit prendre telle activité ? De choisir les investissements adéquats ? De définir les produits que l'on attend de cette activité ? Au Parlement qui, composé des représentants du peuple, est dépositaire de la souveraineté nationale ? Au gouvernement, chargé de « déterminer et de conduire la politique de la nation » ? Aux ouvriers ou aux usagers qui, en dernière analyse, sont les principaux intéressés ? Au technicien qui sait, et dont le savoir technique peut paraître un gage de neutralité ? Autant de questions auxquelles les réponses sont largement conditionnées par le caractère public des entreprises nationales.

A priori, cependant, les problèmes de gestion des entreprises publiques ne sont pas en eux-mêmes affectés par leur caractère public, encore qu'ils puissent être rendus plus ardues à raison des contraintes d'intérêt général qu'elles subissent et souvent du caractère conjoncturel des décisions prises par les pouvoirs publics à leur égard. Mis à part ce tempérament, les questions relatives, par exemple, à l'importance des stocks, à leur rotation, à l'utilisation du personnel, à l'incidence du choix des moyens de trésorerie sur les résultats, au contrôle de ceux-ci par une comptabilité faisant ressortir aussi bien la part de chaque activité dans les résultats que la balance générale des éléments d'actif et de passif, toutes ces questions se posent dans des termes comparables aux entreprises privées et publiques.

Mais, parce qu'elles sont publiques, ces dernières sont étroitement assujetties à la politique des pouvoirs publics dont elles constituent un instrument d'action et qu'elles sont destinées à servir. A ce titre, les entreprises publiques se voient imposer par l'Etat des contraintes spécifiques et une ligne de conduite à laquelle elles ne peuvent pas se soustraire.

Ces contraintes sont spécifiques, non seulement parce qu'elles sont beaucoup plus pressantes que celles subies par les entreprises privées d'un poids économique comparable, mais aussi parce qu'elles sont d'une nature très différente.

Sur le premier point, s'il est vrai qu'à l'instar des entreprises publiques, les grandes entreprises privées sont soumises au dirigisme de l'Etat au point, sinon de perdre une partie de leur liberté, au moins d'en voir sa portée éteinte (localisation des implantations industrielles (1), regroupements et concentration de firmes, etc.), il reste que, contrairement aux entreprises publiques, les entreprises privées, même lorsqu'elles bénéficient de subventions publiques, et que l'Etat subordonne l'octroi de ces subventions au respect de certains engagements, restent le plus souvent totalement libres, au sens capitaliste du terme, quant à la définition de leurs objectifs industriels, de la nature et de la quantité des produits à fabriquer, etc.

Mais le deuxième point est de loin le plus important. Quand les entreprises privées ne sont assujetties, de la part de l'Etat, qu'à l'arsenal classique de l'interventionnisme (incitations fiscales, mécanismes des taux d'intérêts), les entreprises publiques sont, de leur côté, soumises de la part de l'Etat à des sujétions beaucoup plus rigoureuses. Il s'agit, dans leur cas, non plus seulement de les inciter, mais de les contraindre et de les contraindre dans ce qui est le principal : la définition des objectifs et des finalités de leur action. Créées dans un but d'utilité publique, elles doivent se vouer à en satisfaire les besoins tels qu'ils sont définis par les organes de l'Etat.

Encore convient-il que la tutelle économique ainsi exercée par l'Etat ne conduise pas à supprimer l'autonomie inhérente à la notion même d'entreprise et à ce que, par excès de sujétions, l'Etat en vienne à faire lui-même ce qu'il se propose de faire faire. M. G. Delion posait ce problème en ces termes : « Ce problème du trop ou du trop peu se pose aussi pour la tutelle des entreprises publiques, mais d'une façon encore plus complexe, qui empêche de la calquer sur la tutelle des organismes administratifs décentralisés. Le premier motif en est que la tutelle économique implique non seulement contrôle, mais *direction*. Que l'Etat, en s'appropriant les entreprises publiques, puisse les diriger entièrement, est en effet la justification même de cette appropriation. Cependant cette *direction* de l'entreprise publique par l'Etat doit respecter son autonomie, qui est aussi sa raison d'être, puisque sans cela on en aurait fait un service en régie. En d'autres termes, l'Etat et l'entreprise publique, dans leurs rapports,

(1) Le chef de l'Etat déclarait, le 7 décembre 1978, à la Conférence nationale d'aménagement du territoire, à Vichy : « Les groupes industriels, à commencer par les entreprises nationales, doivent prendre conscience de la responsabilité qui leur incombe dans l'aménagement du territoire » (*Le Monde*, 9 décembre 1978).

doivent respecter à la fois la nécessité d'obéissance de l'entreprise, que traduit le mot public, et d'autonomie économique, que traduit le mot entreprise ».

Ainsi se dessine, au sujet des entreprises publiques, une distribution du pouvoir entre elles-mêmes et l'Etat. Il est vrai que la démarcation n'est pas nette et que, par conséquent, les deux domaines ne connaissent pas de définition précise. Si le *rapport Nora* proposait, il y a dix ans déjà, de substituer « à la confusion actuelle des moyens et des objectifs des entreprises et de l'Etat une distinction claire entre ce qui appartient à l'un et ce qui revient aux autres », et si ces recommandations n'ont pas été toujours clairement entendues, on peut dire que, schématiquement, le pouvoir de direction revient à l'Etat, les entreprises publiques elles-mêmes ne disposant que d'un pouvoir de gestion.

Parallèlement à cette distribution du pouvoir entre l'Etat et les entreprises publiques, il se pose, au sein même des entreprises publiques, la question de savoir à qui il appartient de les diriger, autrement dit de savoir à qui il revient d'exercer ce pouvoir de gestion, qui reste leur apanage. On sait, en effet, que l'idéologie des nationalisations comporte cet élément qu'elles doivent bénéficier en premier lieu aux travailleurs, car supprimer l'exploitation capitaliste pour lui substituer une gestion démocratique c'est non seulement opérer un transfert de propriété au profit de la collectivité, mais aussi et surtout substituer le pouvoir des travailleurs à celui du capital.

On sait également que la doctrine de la *nationalisation industrialisée* telle que formulée par le syndicalisme français dès 1920, et qui a profondément marqué les grandes nationalisations, tente d'introduire une dichotomie très nette entre nationalisation et étatisation, cette dernière étant un écueil à éviter. Pour y parvenir, la solution préconisée consiste en une gestion tripartite où, à côté des représentants de l'Etat, chargés de faire valoir l'intérêt général, figurent, dans les conseils de gestion, des représentants, d'une part des producteurs, et d'autre part des consommateurs.

Ce sont ces principes qui, dans une large mesure, gouvernent l'organisation interne des entreprises publiques et la distribution du pouvoir en leur sein. On sera donc conduit à examiner d'une part la distribution du pouvoir entre l'Etat et les entreprises publiques et d'autre part la distribution du pouvoir au sein des entreprises publiques.



Chapitre 1

La distribution du pouvoir entre l'Etat et les entreprises publiques

S'il est vrai que des considérations de démocratie économique sont pour partie à l'origine du secteur public, c'est en premier lieu à une redistribution du pouvoir au sein de l'économie nationale et des entreprises que donne lieu la constitution des entreprises publiques, redistribution dont la problématique a été très exactement résumée par la fameuse boutade : « La mine aux mineurs ou aux ministres ? ». Telle est bien en effet la difficulté.

Car, quoiqu'on en ait dit, l'existence même des entreprises publiques et l'élargissement du secteur public de l'économie sont incontestablement liés à un processus qui tend, après que l'Etat se soit constitué en concentrant entre ses mains le monopole de la force physique, à renforcer les structures étatiques en concentrant entre ses mains une part croissante de la force économique.

C'est pourquoi, malgré toutes les tentatives imaginées ou effectivement réalisées pour dégager les entreprises publiques de l'emprise de l'Etat, il est, en l'état actuel des choses et notamment de la société internationale, tout à fait illusoire d'imaginer que les entreprises publiques puissent un jour s'autogouverner et se dégager de l'autorité de l'Etat. Au mieux, les modalités selon lesquelles cette autorité s'exerce peuvent faire l'objet d'aménagements ou d'amendements, soit pour planifier leurs rapports, soit pour accroître la part de gestion confiée aux représentants des intérêts autres que ceux de l'Etat. Mais la logique même du secteur public est que la direction des entreprises publiques appartient à l'Etat et leur gestion à leurs organes.

Le pouvoir de direction et de contrôle de l'Etat

S'il est relativement aisé de pressentir que l'Etat exerce sur les entreprises publiques un pouvoir de direction, il est beaucoup plus ardu d'en définir la consistance.

Tout d'abord, les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques sont en perpétuelle évolution. On voit se succéder des phases d'autonomie et d'indépendance contractuelle et des phases d'étroite sujétion, de sorte que l'intensité de ce pouvoir de direction varie considérablement.

En second lieu, de l'intérêt général à l'impératif démocratique, des nécessités de la conjoncture aux données structurelles qui font de l'Etat à la fois l'actionnaire unique, le seul client, le contrôleur et le bailleur de fonds de certaines entreprises publiques, le fondement même de ce pouvoir de direction est multiple, ce qui lui donne par contrecoup un aspect mouvant dont les dirigeants des entreprises publiques n'ont pas manqué de se plaindre en faisant valoir, en particulier, le caractère contradictoire de diverses contraintes que l'Etat faisait supporter à leurs entreprises de ces différents chefs.

S'agissant, en outre, des modalités selon lesquelles s'exerce ce pouvoir de direction, on constate que l'Etat dispose de tout un arsenal, depuis les procédés contractuels jusqu'aux méthodes les plus sophistiquées de contrôle.

Enfin et surtout, le partage des responsabilités n'a jamais été défini. La création au coup par coup des entreprises publiques, ainsi que l'absence de statut général qui les régirait, ont donné un tour pragmatique à la définition des rôles respectifs de l'Etat et des entreprises publiques. Or il se trouve que ce partage du pouvoir ne saurait suivre aucun modèle tiré des entreprises privées, où la distinction des problèmes de gestion et de ceux de direction n'est pas faite et n'a pas lieu d'être faite, alors qu'il y a une nécessité manifeste à le faire pour les entreprises publiques. La soustraction d'une activité aux lois qui régissent l'entreprise privée n'aurait autrement aucun sens. En l'absence d'une doctrine clairement établie en la matière, il est donc nécessaire de rechercher où passe la démarcation entre les responsabilités de l'Etat et celles des entreprises.

Pour éclaircir ce point il convient, avant d'étudier par quels procédés l'Etat exerce son pouvoir de direction sur les entreprises publiques, d'examiner, dans un premier temps, les fondements et l'étendue de ce pouvoir de direction, c'est-à-dire d'en dégager la nature.

La nature de ce pouvoir de direction et de contrôle

Préalablement à l'étude de la nature du pouvoir de direction exercé par l'Etat sur les entreprises publiques, on doit faire observer que l'Etat n'a pas une conduite uniforme ni constante à leur égard.

Selon les périodes, et notamment le contexte conjoncturel, selon les entreprises concernées et selon, enfin, les vues générales qui inspirent les autorités de l'Etat, on constate que les entreprises publiques ont bénéficié d'une liberté plus ou moins grande.

Dans cet ordre d'idées, il est indubitable que le comportement de l'Etat a été marqué, au cours des dernières années, par une tendance à la contractualisation de ses rapports avec les entreprises publiques, tendance dont les

succès ont d'ailleurs été inégaux. Contrats de programme, contrats de progrès, plus récemment contrats d'entreprises sont autant de manifestations d'une même tendance destinée à déterminer les orientations de l'activité de chaque entreprise et à accroître la responsabilité de sa direction. Il s'agit, à chaque fois, de donner une plus grande autonomie de gestion aux entreprises publiques pour leur permettre de faire face avec plus d'efficacité aux impératifs commerciaux dont elles ont la charge. Cette tendance a été perçue comme un effort de déconcentration au profit des entreprises publiques et, par conséquent, de libéralisation de leurs rapports avec l'Etat.

Il ne faudrait, cependant, pas voir dans ce phénomène de déconcentration et de libéralisation un renoncement de la part de l'Etat à exercer son pouvoir de direction. Au contraire, il s'agit là de procédés nouveaux dont l'emploi a exactement les mêmes objectifs que ceux utilisés dans les périodes antérieures : imposer aux entreprises publiques des finalités définies. Bien mieux, cette tendance libérale apparaît comme une manifestation de la volonté maintes fois affirmée des pouvoirs publics d'imprimer un caractère commercial accru aux entreprises publiques. Autrement dit, si à une autre politique correspondent d'autres procédés, il reste que la volonté de l'Etat, même et y compris lorsqu'elle consiste à libéraliser ses rapports avec les entreprises publiques, est toujours prépondérante.

Si l'on préfère, les vues générales qui inspirent les pouvoirs publics, le contexte conjoncturel, ainsi que tous les autres facteurs qui contribuent à modeler la politique suivie, ou la conduite tenue par l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques, sont autant d'éléments contingents relativement à la nature du pouvoir de direction exercé par l'Etat sur les entreprises publiques.

Ces circonstances ont naturellement des répercussions sur les procédés dont l'Etat use pour l'exercer, et au besoin sur l'usage qu'il en fait, mais en aucun cas sur la consistance de ce pouvoir. C'est que, aussi bien du point de vue de sa raison d'être que de son étendue, la nature de ce pouvoir est déterminée par la structure des rapports qui unissent les entreprises publiques et l'Etat.

○ *S'agissant en premier lieu de sa raison d'être, et si l'on néglige les multiples facteurs qui permettent de comprendre pourquoi, dans tel ou tel cas déterminé, les pouvoirs publics adoptent une attitude particulière à l'égard des entreprises publiques, le pouvoir de direction dont disposent les organes de l'Etat s'explique par des données d'ordre à la fois juridique, politique et économique.*

• C'est naturellement l'appropriation publique dont elles font l'objet qui, *du point de vue juridique*, fonde principalement ce pouvoir de direction de l'Etat sur les entreprises publiques. Disposant soit de l'intégralité du capital, soit au moins d'une fraction déterminante de celui-ci, l'Etat joue, au sein des entreprises publiques, le rôle tenu par les principaux détenteurs du capital social dans les entreprises privées. Ce point particulièrement explicite lorsque l'entreprise publique est constituée en société d'économie mixte est aussi avéré lorsqu'elle est constituée en établissement public, bien que les structures mêmes d'un établissement public font que la voix du capital ne s'y manifeste pas de la même manière.

L'évidence de cette constatation, corroborée par la notion même de nationalisation, n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est pour souligner deux observations. D'une part, le comportement de l'Etat actionnaire a ceci de particulier, au regard de celui des autres actionnaires, que le caractère financier de sa participation est à ses yeux très secondaire. L'Etat se montre, en effet, à la fois peu exigeant et avare ; s'il refuse d'accroître le capital des entreprises publiques, il ne recherche pas, en contrepartie, les dividendes. C'est qu'en réalité ce n'est pas le profit qu'il recherche comme capitaliste, mais le pouvoir.

D'autre part, la symétrie que l'on pourrait, à première vue, observer entre le pouvoir exercé par l'Etat actionnaire des entreprises publiques et les principaux détenteurs du capital social dans les entreprises privées n'est pas parfaite. Si, effectivement, on peut tracer un parallèle entre, d'un côté, le pouvoir du capital exercé dans les conseils d'administration des entreprises privées et le pouvoir de direction exercé par l'Etat dans les entreprises publiques, ce dernier reste, malgré tout, imprégné d'une coloration particulière, ne serait-ce qu'à raison du fait que l'Etat est le seul détenteur du capital, ou presque, dans les principales entreprises publiques et qu'il en est souvent, en même temps, le banquier, l'assureur et parfois même le principal client, comme c'est le cas, par exemple, pour la SNIAS. Il ajoute ainsi, dans nombre de cas, les pouvoirs du banquier, de l'assureur et du client à ceux qu'il tient déjà comme actionnaire.

Sur le terrain juridique, on doit également signaler que nombre d'entreprises publiques jouissent de prérogatives de puissance publique, soit parce qu'elles assument la gestion d'un service public, soit parce qu'elles ont le statut d'établissement public, c'est-à-dire de personne publique. L'existence de ces prérogatives a pour contrepartie inévitable que leur exercice en soit supervisé par les pouvoirs publics et que ces derniers disposent à leur endroit d'un pouvoir aussi bien de contrôle que d'orientation.

o Si l'on se place, en second lieu, *sur le plan politique*, le pouvoir de direction de la collectivité sur les entreprises publiques s'explique par les intérêts dont ces dernières ont la charge et par l'enjeu que constituent les entreprises publiques.

Tout d'abord, certaines entreprises publiques, et les plus importantes d'entre elles, comme EDF, SNCF, Air France, etc., ont la charge d'un service public, c'est-à-dire d'une activité tendant à satisfaire des besoins d'intérêts général pris en charge par la collectivité. Dans ce cas, il est clair qu'il appartient aux pouvoirs publics d'indiquer les modalités selon lesquelles ces besoins doivent être satisfaits car ils sont seuls habilités à définir l'intérêt général, dont ils sont les garants.

A ce titre, il revient au minimum aux pouvoirs publics de faire respecter aux entreprises publiques concernées les principes généraux auxquels sont soumis les services publics, à savoir : celui de l'égalité des usagers qui suppose que, à situation identique, le traitement des usagers soit identique ; celui de la continuité du service qui exige d'en assurer un fonctionnement ponctuel et régulier, même si l'entreprise n'y trouve pas son compte ; et enfin

celui de l'adaptation continue du service en cas de changement des circonstances qui en affecterait le fonctionnement. Au-delà de ce minimum, à partir duquel la responsabilité de l'Administration serait engagée, les pouvoirs publics sont naturellement habilités à imposer aux entreprises publiques toute contrainte susceptible d'améliorer le fonctionnement des services publics dont elles ont la charge.

Même lorsqu'elles n'ont pas la charge d'un service public particulier, les entreprises publiques doivent, en second lieu, d'une façon plus globale, agir en fonction de l'intérêt général, tel que défini par les pouvoirs publics. Il faut donc que ceux-ci disposent des moyens correspondants. En effet, les organes de l'Etat, garants de l'intérêt général, et singulièrement le gouvernement, chargé de déterminer et de conduire la politique de la nation, sont inévitablement conduits à utiliser le puissant levier que constituent les entreprises publiques pour parvenir aux fins qu'ils se proposent.

L'usage de ce levier n'est certes pas limité à certains domaines : tous en sont affectés, mais certains sont privilégiés. Il en va ainsi de la politique d'aménagement du territoire : par l'importance de leurs implantations industrielles et la domination qu'elles exercent sur certains secteurs d'activité, et notamment en matière de transport, le rôle des entreprises publiques peut être déterminant dans le cadre d'une telle politique.

De même, le rôle « pilote » tenu en matière sociale par les entreprises publiques est connu et significatif. Nul doute qu'interviennent ici des facteurs psychologiques et politiques qui font, depuis trente ans, des entreprises publiques un exemple auquel on se réfère.

Mais surtout, dégagées de l'impératif de la rentabilité immédiate, à défaut d'échapper aux lois du marché, les entreprises publiques peuvent jouer, dans les domaines de technologie avancée, un rôle que la loi du profit et les rapports de puissance interdiraient aux entreprises privées. Que l'on songe à l'aéronautique, à l'énergie nucléaire, à la recherche océanographique et à l'informatique, par exemple, il tombe sous le sens qu'il appartient aux entreprises publiques de maintenir et de développer un acquis technologique dont le rôle est décisif au regard des intérêts nationaux.

Ce sont là les principaux domaines dont l'importance est telle qu'il est inévitable, et même souhaitable, que l'Etat définisse le rôle qu'ont à y jouer les entreprises publiques et oriente les choix qui en découlent.

o *Sur le plan économique* enfin, si l'on a parfois voulu voir dans les subventions publiques dont elles bénéficient les raisons d'une direction accrue de l'Etat sur les entreprises publiques, en partant du principe que l'usage des deniers publics doit être contrôlé, il n'y a nul doute que c'est principalement l'impact considérable qu'elles ont dans l'économie qui explique le pouvoir de direction de l'Etat. On a parfois critiqué le caractère par trop conjoncturel des considérations de la puissance publique à cet égard, en stigmatisant, par exemple, la « politique des indices », ou parfois même en affirmant, comme

ne manquent pas de le faire les dirigeants des entreprises publiques, que ces dernières ne devaient pas servir de support à une politique économique conjoncturelle.

Quoiqu'il en soit de ces critiques, et si justifiées qu'elles puissent paraître, notamment compte tenu des difficultés considérables de gestion que provoque ce type d'intervention étatique, l'Etat, qui s'est approprié les moyens de production des secteurs clefs du système économique, ne peut évidemment pas se désintéresser de l'activité économique des entreprises publiques. Le principe même de la nationalisation et, par voie de conséquence, sa logique sont ici en cause.

Tels sont les facteurs principaux et essentiels qui fondent le pouvoir de direction de l'Etat sur les entreprises publiques.

⊙ *Ils en expliquent à leur tour l'étendue.*

Ils montrent notamment que l'intérêt qu'a l'Etat d'exercer ce pouvoir de direction n'est pas tant de régir directement les activités qu'il a pris à sa charge que d'orienter et d'encadrer le comportement des entités qu'il a créées pour réaliser ses desseins. Il s'ensuit que l'essence du pouvoir de direction de l'Etat consiste à définir des buts, ou au moins des perspectives, sans entrer en principe dans la détermination des moyens d'y parvenir. Le choix de ces derniers appartient toujours, en principe encore, aux entreprises publiques elles-mêmes. Ainsi, c'est principalement à la détermination des objectifs assignés aux entreprises publiques que se réduit le pouvoir de direction de l'Etat à leur égard. Encore convient-il d'observer que cette détermination des objectifs peut se manifester à différents niveaux.

○ *Il s'agit d'abord de définir les finalités propres d'une entreprise publique donnée.*

Ce sont là des objectifs en quelque sorte « constitutionnels » que les juristes synthétisent sous l'expression de « principe de spécialité ». En vertu de ce principe, qui s'impose à toutes les entreprises publiques, celles-ci ne peuvent avoir pour activités que celles qui se rapportent directement à l'objet pour lequel elles ont été créées.

Créé pour fabriquer et distribuer de l'électricité, EDF ne peut pas, en vertu de ce principe, construire et vendre des avions.

Ainsi, par le jeu de ce principe, l'Etat assigne à chaque entreprise publique une mission qu'elle ne peut ni élargir ni restreindre.

En réalité, l'interprétation et l'application de ce principe n'ont pas la rigueur de son énoncé. On constate que la contrainte de la recherche d'une meilleure rentabilité et d'un meilleur équilibre de leurs finances a conduit les entreprises publiques à se livrer à des activités accessoires à celles qui leur ont été assignées par l'Etat. Ces activités annexes ne constituent pas toujours une véritable perversion du principe de spécialité. Schématiquement, trois situations doivent être distinguées, selon que l'activité annexe correspond, en réalité,

à une nouvelle définition de la mission de l'entreprise publique considérée dans le cadre, par exemple, d'une reconversion (fabrication de produits chimiques par les Charbonnages), ou à un prolongement de l'activité principale (transports routiers par la SNCF, exploitation d'une chaîne d'hôtels par Air France) ou enfin à la recherche pure et simple d'un profit (publicité à l'ORTF).

On observera à ce sujet, d'une part, que les entreprises publiques ne portent pas toujours directement atteinte au principe de spécialité. C'est plus généralement par le biais de filiales, dont la création correspond souvent, on l'a vu, à l'objectif de diversifier leur activité principale, qu'elles y portent atteinte. D'autre part, les atténuations, qui tendent actuellement à être apportées au principe de spécialité, le sont souvent à l'instigation des pouvoirs publics qui y voient un élément de rationalité économique. Ainsi, le développement d'activités annexes, telle l'ingénierie et l'informatique, permet d'utiliser plus pleinement les bureaux d'études et les services d'ordinateurs des entreprises publiques et, par conséquent, de rentabiliser plus rapidement les investissements en deniers publics qui ont été réalisés.

L'application du principe de spécialité est aussi rendue nécessairement souple pour les entreprises publiques à raison de la généralité des termes dans lesquels sont définies leurs missions, au point que, bien souvent, les missions de plusieurs entreprises publiques se chevauchent. Ainsi en va-t-il des compétences concurrentes de l'EDF et du CEA en matière d'énergie nucléaire. Le laxisme de la définition de l'objet social implique naturellement un laxisme correspondant dans son interprétation.

◦ *En second lieu, le pouvoir de direction de l'Etat s'exerce également pour inscrire les objectifs de la politique économique de l'entreprise dans le cadre de ceux de l'ensemble de l'économie nationale.*

L'aspect le plus évident de cet élément du pouvoir de direction est celui qui se manifeste dans le cadre de la politique conjoncturelle du gouvernement. On observe, en effet, que chaque plan de redressement, de stabilisation ou de relance met toujours à contribution, et en première ligne, les entreprises publiques.

Ce n'est pourtant pas là le plus important, même si cette attitude a des répercussions considérables sur l'activité et l'évolution des entreprises publiques. En effet, par delà ces interventions conjoncturelles, l'Etat détermine avec une très grande précision les objectifs principaux de chaque entreprise publique : évolution de la production, de la productivité, des investissements. Il élabore des programmes de financement et, en définitive, planifie l'activité des entreprises publiques. Certains choix techniques sont également imposés par l'Etat, ne serait-ce que pour favoriser l'essor de technologies nouvelles.

◦ *Enfin, plus généralement, l'Etat use de son pouvoir de direction pour harmoniser l'activité des entreprises publiques avec la politique d'ensemble de la nation.*

On retrouve ici le sens profond de la nationalisation, à savoir la nécessité d'asservir l'activité économique aux intérêts généraux de la collectivité tels que définis par les organes de l'Etat.

Il est, au reste, assez difficile de rapporter à un schéma simple les différents types de contraintes qui pèsent de ce fait sur les entreprises publiques, tant ils ont varié selon les époques et les entreprises. De la politique tarifaire imposée à la SNCF et destinée à favoriser telle ou telle catégorie d'usagers à l'obligation pour la Régie Renault et quelques autres entreprises d'instituer la participation ouvrière par l'actionnariat, en passant par l'achat obligatoire de tel type d'appareil par les compagnies de navigation aérienne afin de soutenir la production nationale aéronautique, les contraintes dites de service public ou autres n'ont aucune unité.

C'est d'ailleurs ce caractère anarchique qui a été si souvent dénoncé, tant par les dirigeants des entreprises publiques que par les pouvoirs publics eux-mêmes. Le *rapport Nora* avait insisté sur la nécessité de rationaliser ces contraintes, l'observation ayant souvent été faite que rien ne montrait, au contraire, que les objectifs fixés par les pouvoirs publics soient le mieux servis par l'intermédiaire des entreprises publiques.

En réalité, cet aspect du pouvoir de direction de l'Etat, quand bien même il serait inutile et peut-être dangereux, semble assez inévitable compte tenu de l'enjeu que représentent les entreprises publiques. Au reste, de telles contraintes pèsent également sur des entreprises du secteur privé lorsque leur importance et leur impact atteignent une valeur comparable à celle du secteur public. L'exemple de la sidérurgie est là pour en témoigner. On observera également que, dix ans après le *rapport Nora*, et malgré les efforts évidents des parties en présence, les remèdes qui ont été apportés n'ont pas sensiblement altéré l'état de fait qui avait provoqué leur emploi.

En dernière analyse, ces difficultés proviennent de ce que l'on est ici à la limite du pouvoir de direction à proprement parler. Celui-ci repose sur la distinction faite entre la définition de l'intérêt général, inscrit dans une politique globale élaborée par les pouvoirs publics, et la mise en œuvre de cette politique, qui relève des entreprises publiques. Or le départ entre l'élaboration d'une politique et sa mise en œuvre n'est pas toujours aisé, surtout si le rôle des entreprises publiques n'est pas clairement défini, comme l'avait déjà regretté le *rapport Nora*.

A cet égard, on soulignera que nul texte ne prévoit une répartition franche des responsabilités entre l'Etat et les entreprises publiques. Comme le soulignait le *rapport Vedel* (1) : « Il faut que la puissance publique prenne clairement ses décisions, en fasse part aux entreprises publiques et leur laisse, dans un champ assez étendu et dans une durée assez longue, leurs propres responsabilités ». Cette recommandation, qui concernait plus spécifiquement le problème du financement des entreprises publiques et des tarifs qu'elles pratiquent, présente en réalité un caractère général.

Dans ces conditions, il est inévitable qu'après avoir fixé les objectifs, les pouvoirs publics cherchent également à choisir les moyens de les atteindre,

(1) « Le financement des entreprises publiques », *Avis et rapport du Conseil économique et social*, octobre 1976.

s'ingérant ainsi dans le pouvoir de gestion qui appartient aux entreprises publiques, comme on le verra.

Mais avant d'étudier ce pouvoir de gestion, on doit encore voir comment s'exerce le pouvoir de direction ainsi défini.

L'exercice du pouvoir de direction et de contrôle

Ce qui caractérise peut-être le mieux l'exercice du pouvoir de direction de l'Etat sur les entreprises publiques, c'est la complexité de ses modalités. A la multiplicité des procédés s'ajoute, en effet, le nombre des acteurs. Il est remarquable que tous les organes de l'Etat soient, d'une manière ou d'une autre, concernés : du Parlement à la Cour de cassation en passant par la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire, le Conseil d'Etat et naturellement le gouvernement, les organes de l'Etat concourent tous à assujettir les entreprises publiques à l'intérêt général, qu'ils ont la charge de définir ou de faire respecter. Il est vrai que le rôle de chacun de ces organes n'est pas toujours aussi déterminant. Il est bien évident à cet égard que le rôle de la Cour de cassation est secondaire puisqu'elle se borne à appliquer aux litiges qui lui sont soumis et auxquels est partie une entreprise publique les règles par ailleurs applicables à toutes les entreprises ; il reste que même par ce biais, secondaire et subsidiaire, elle contribue à assujettir les entreprises publiques au pouvoir de l'Etat.

La multiplicité des organes ainsi mis en cause n'a pas manqué, comme on le verra, de soulever de nombreuses difficultés et critiques, d'autant que l'on constate que les interventions du gouvernement et des autorités qui en dépendent sont, elles-mêmes, disséminées à l'extrême entre différentes instances plus ou moins jalouses de leurs prérogatives et qu'il n'existe aucune autorité susceptible de coordonner efficacement, c'est-à-dire continûment, ces interventions de l'Etat.

La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques soulignait, dans son dixième rapport, que « la responsabilité de la coordination est elle-même disséminée entre des instances diverses : commission spéciale pour les salaires, conseil du FDES pour les investissements, directions techniques pour les extensions d'activités ou pour les décisions successives et particulières sur les tarifs lorsque l'opportunité et l'urgence l'imposent ». Une telle situation est d'autant plus regrettable que non seulement elle dilue les responsabilités, tant des dirigeants d'entreprises publiques que des administrations, mais, en outre, elle est de nature à porter atteinte aux intérêts de la collectivité « par l'institution de groupements d'apparence féodale ou par l'action autonome de puissances habiles à jouer entre les ministères concurrents » pour employer les termes de la Commission.

Enfin, les procédés selon lesquels l'Etat s'impose aux entreprises publiques sont eux-mêmes trop variés pour que leur efficacité soit toujours certaine. Aux procédés par lesquels l'Etat ordonne la finalité de leur action aux entreprises publiques, les « procédés de planification », s'ajoutent, en effet, les procédés

destinés à vérifier la conformité de la conduite des entreprises publiques aux règles qui s'imposent à elles, les « procédés de contrôle », et enfin ceux par lesquels l'Etat cherche à prévenir, par une décision préalable à l'action des entreprises publiques, toute anomalie ou erreur que celles-ci pourraient commettre. Ces derniers procédés, les « procédés de tutelle », sont appelés parfois aussi « contrôles *a priori* » ou « préventifs ».

Examinons successivement ces trois catégories de procédés.

Les procédés de planification

Ce sont les plus connus et ceux qui soulèvent le moins de difficulté.

○ *Il s'agit, en premier lieu, du Plan national de développement économique et social.* Certes, celui-ci n'est pas spécifiquement élaboré pour s'appliquer aux seules entreprises publiques ; la planification concerne globalement toute l'économie française. Mais, du fait de leur place dans l'économie, ces entreprises jouent un rôle décisif dans l'exécution du Plan, notamment à raison de ce que l'on appelle « l'effet d'entraînement » qu'elles provoquent à l'endroit des industries et activités auxquelles elles font appel pour réaliser leur propre industrie. Aussi bien les entreprises publiques constituent-elles un instrument privilégié de l'exécution du Plan, lequel, par voie de conséquence, établit des directives qui, à leur égard, sont quasiment obligatoires compte tenu des contrôles et tutelles auxquelles elles sont soumises.

La principale courroie de transmission destinée à assurer l'exécution du Plan par les entreprises publiques est le Fonds de développement économique et social (FDES), encore que sa compétence ne s'exerce pas sur toutes les entreprises publiques. Mais, chargé d'examiner les programmes d'investissements préparés par les organes directeurs des entreprises publiques, il donne son avis sur l'ordre de priorité, le rythme des travaux projetés et le mode de leur financement. Par ailleurs, il est informé des modifications apportées aux programmes sur lesquels il a donné son avis ainsi que sur la réalisation de ceux-ci. Enfin, le FDES exerce un rôle déterminant dans l'exécution de ces programmes par les prêts qu'il consent aux entreprises publiques pour la réalisation de ceux-ci.

On signalera enfin que, depuis 1966, un comité interministériel est spécialement chargé de suivre l'exécution du Plan par les entreprises publiques.

⊗ *En dehors du Plan, le principal procédé de planification est constitué par les divers actes contractuels souscrits entre l'Etat et les entreprises publiques et qui sont destinés à établir un programme d'action s'imposant à elles.* Ces « contrats de programme », ou « contrats d'entreprises », font suite aux recommandations exprimées dans le *rapport Nora*. Ils déterminent avec précision les responsabilités que l'Etat s'engage à assumer envers l'entreprise signataire et établissent parallèlement les objectifs qui lui sont assignés (en matière de productivité, de responsabilité financière, etc.) et les contraintes qu'elle devra subir, notamment en matière de financement, d'investissement.

Ce procédé a donné des résultats « non négligeables ». Le rapport établi par M. Vedel au Conseil économique et social, en octobre 1976, souligne, à propos de la SNCF, que la réforme de celle-ci, dont le contrat de programme de 1970 constitue l'élément essentiel, « a été marquée par la réorganisation et la modernisation de la gestion, par une rationalisation de l'exploitation, par des progrès technologiques, par un accroissement de la productivité et la réalisation d'investissements, d'ailleurs modérés ».

Le succès de ce procédé qui, initialement, n'avait été appliqué qu'à l'ORTF, la SNCF et l'EDF (2), ont été masqués, d'un côté par la réforme législative qui a supprimé l'ORTF, rendant évidemment caduc le contrat qu'elle avait signé, d'un autre côté par la survenance de la crise de 1973-1974, qui a profondément modifié les données de bases à partir desquelles les contrats de programme avaient été élaborés. C'est pourquoi la politique des contrats de programme a été mise en veilleuse. Aussi, le *rapport Vedel* recommandait-il « que la politique des contrats de programme, dont le succès n'avait pas été négligeable, reprenne et s'étende, quitte, comme dans les expériences déjà faites, à ce que les programmes arrêtés puissent être, en cas de besoin, adaptés à la conjoncture ». Ces suggestions semblent effectivement avoir été entendues.

Aussi bien, les entreprises publiques ont-elles cherché à renouer avec cette politique contractuelle. C'est ainsi que trois contrats, intitulés désormais « contrats d'entreprise », ont été conclus entre l'Etat et respectivement Air France, Air Inter et les Charbonnages de France au début de l'année 1978. D'autres contrats d'entreprise sont encore en cours de négociation, notamment à la RATP, à la Compagnie générale maritime et à la SNCF.

On remarquera que ces contrats d'entreprise, dont l'objet est de définir les objectifs assignés à l'entreprise et les données de son financement, concernent toutes des entreprises où les contraintes d'intérêt général sont très lourdes, soit qu'il s'agisse de contraintes de service public proprement dites (SNCF, RATP), soit qu'il s'agisse de choix politiques voulus par l'Etat (exploitation du Concorde par Air France). Ainsi, il apparaît que le renouveau de la politique contractuelle se manifeste en premier lieu là où, précisément, les impératifs de la planification nationale sont les plus forts.

○ *On ne saurait, enfin, négliger de mentionner, parmi les procédés de planification, les directives ministérielles adressées aux entreprises publiques.*

Bien que ce procédé ne soit prévu par aucun texte, il est d'un emploi courant et permet, lui aussi, au gouvernement de fixer une ligne de conduite aux entreprises publiques.

Les procédés de contrôle

Les contrôles proprement dits de l'Etat destinés à assujettir les entreprises publiques à son pouvoir de direction sont de trois sortes.

(2) Cf. « Un espoir pour les entreprises publiques : les contrats de programme - ORTF, EDF, SNCF (1970-1974) » *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 167-68, La Documentation française, Paris, 1975 (NDLR).

⊙ *Il s'agit, en premier lieu, des contrôles exercés par diverses instances administratives, au nombre desquelles figure naturellement l'Inspection générale des Finances.*

Munis des pouvoirs nécessaires à l'examen sur pièces et sur place des écritures de tout organisme faisant appel au concours des deniers publics, les fonctionnaires de l'Inspection des Finances vérifient que l'aide accordée par les pouvoirs publics a été utilisée conformément au but pour lequel elle a été sollicitée.

En outre, il existe dans les sociétés d'économie mixte, mais pas uniquement chez elles, un commissaire aux comptes qui, désigné par l'Etat et notamment, quoique pas nécessairement, par le ministre de l'Economie, est chargé de surveiller les écritures de ces institutions et d'en rendre compte aux ministres de tutelle.

Enfin, des contrôles non permanents sont également exercés sur la gestion des entreprises publiques par un grand nombre d'organismes, chargés chacun d'eux d'une mission particulière. Le plus connu de ces organismes est le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (3).

⊙ *La seconde série de contrôles auxquelles sont soumises les entreprises publiques sont ceux qui sont exercés par la Cour des comptes.*

Cette dernière, juge de droit commun chargé de vérifier la légalité des comptes des comptables publics, est, par voie de conséquence, compétente à l'égard des entreprises publiques dotées d'un comptable public. Dans le cadre de cette mission, la Cour agit comme organe juridictionnel dont les décisions relèvent du Conseil d'Etat par la voie de la cassation et n'a à se prononcer que sur la régularité des comptes et non sur la responsabilité subjective des comptables publics.

En dehors de cette compétence juridictionnelle, la Cour des comptes est, d'une façon générale, chargée de contrôler les comptes et la gestion des entreprises publiques et d'en tirer toutes les conclusions que cet examen paraît imposer. Cette mission était, antérieurement à la loi du 22 juin 1976, dévolue à la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, qui a disparu. La réforme opérée par cette loi n'a pas simplement consisté en un transfert de cette mission, elle en a également considérablement élargi le cadre.

Désormais, « la Cour des comptes assure la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics de l'Etat de caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social.

« La Cour peut assurer également la vérification des comptes et de la gestion :

(3) Voir notamment le *Rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 1976-1977*, La Documentation française, Paris.

- des autres établissements ou organismes publics, quel que soit leur statut juridique, qui exercent une activité industrielle ou commerciale ;

- des sociétés, groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;

- des filiales des organismes visés aux deux alinéas précédents, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément, ensemble ou conjointement avec l'Etat, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;

- des personnes morales dans lesquelles l'Etat ou des organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

« La Cour *peut exercer*, dans des conditions fixées par décret, un contrôle sur les organismes bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales ».

Pour remplir cette mission, la Cour, comme anciennement la Commission, est mise en possession de tous les documents utiles par les entreprises publiques : comptes de gestion, de pertes et profits, bilans, inventaires, rapports des commissaires aux comptes, etc., accompagnés de toutes les pièces nécessaires.

Une fois ses investigations et examens réalisés, la Cour établit deux séries de documents. D'une part, un rapport particulier à chaque entreprise où, non seulement elle donne son opinion sur l'honnêteté et la qualité des comptes et de la gestion, mais encore où elle indique les redressements qu'elle estime nécessaires. Ce rapport est transmis au ministre de tutelle et aux ministres de l'Economie et du Budget. D'autre part, la Cour établit un rapport d'ensemble sur l'activité des entreprises publiques, adressé au Premier ministre, aux ministres, aux Assemblées parlementaires et publié au *Journal officiel*. Il contient toutes les observations que la gestion des entreprises publiques appelle.

® *Les entreprises publiques sont enfin assujetties à un contrôle du Parlement.*

Ce contrôle est d'une nature évidemment fort différente de ceux qui ont été évoqués ci-dessus. « Il ne s'agit pas — souligne le rapport Grotteray, fait au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale — en effet, pour les Assemblées, de procéder à une analyse minutieuse des comptes, ni même d'apprécier les détails de la politique de gestion. Elles n'ont pas les moyens matériels d'accomplir ces tâches qui ne relèvent pas, au demeurant, de leur compétence » (4).

(4) « Les entreprises publiques », Rapport fait par M. Grotteray au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi de finances de 1972, *Document de l'Assemblée nationale*, n° 2 010, annexe n° 48.

La conception du contrôle parlementaire selon le « Rapport Bonnefous »

La portée du contrôle parlementaire

« Globale, elle doit l'être pour chaque entreprise, mais aussi pour l'ensemble des entreprises.

o Tous les aspects de la politique suivie par les entreprises publiques doivent lui être soumis : la gestion financière, les relations sociales, les structures administratives. Aucun ne saurait être indifférent pour le Parlement, car les sommes en cause sont importantes. En effet, le montant de la contribution globale des finances publiques à ces entreprises a représenté environ 15 milliards de F en 1975, et atteindra près de 17 milliards de F en 1976. Sur cette somme les dotations en capital ont atteint, en 1975, 2,85 milliards de F ; en ont bénéficié non seulement des entreprises qui, traditionnellement, y ont recours (Electricité de France : 700 millions de F ; Charbonnages de France : 550 millions de F), mais aussi celles qui sont en régime concurrentiel comme la Régie Renault, qui a disposé de 320 millions de F au cours de la même année.

Allant plus loin, il semble bien aussi que certaines décisions prises par les dirigeants des entreprises publiques, relatives au régime des relations de travail, ne sauraient être ignorées au niveau parlementaire, ne fût-ce que dans la mesure où elles sont de nature à modifier l'équilibre général du secteur productif.

Enfin, l'organisation des structures administratives, et notamment des ramifications liées aux prises de participation, mérite un examen attentif du législateur pour bien délimiter les activités imparties aux entreprises nationales et aux firmes privées. La création de filiales est une technique de gestion qui peut avoir des avantages. Encore faut-il que, s'agissant du secteur public, elle ne soit employée que dans certaines limites, faute de quoi elle changerait de nature. Elle pourrait, en effet, devenir un moyen d'étendre l'emprise du secteur public à des branches d'activités que le législateur n'a jamais entendu nationaliser. Elle serait ainsi à l'origine de ce que nous appelons des « nationalisations silencieuses », c'est-à-dire ne résultant pas d'un acte législatif. Il apparaît à l'évidence que ce phénomène doit pouvoir être surveillé, évalué, contrôlé.

o Le contrôle doit aussi s'exercer de façon globale au niveau de l'ensemble des entreprises nationales. Le Parlement doit avoir un droit de regard sur la cohérence des activités de chacune des entreprises entre elles et compte tenu de la politique économique de l'Etat qu'il approuve par le vote du budget.

La finalité du contrôle parlementaire

Le rôle du Parlement doit être positif et ordonné à la recherche d'une maîtrise des actions économiques de l'Etat relevant des entreprises nationales.

En effet, des circonstances historiques variées ont déterminé la constitution d'un secteur nationalisé se présentant comme un ensemble extrêmement divers, complexe et hétérogène. Plutôt qu'un ensemble, c'est une juxtaposition de secteurs et d'entreprises dont l'activité se situe selon les cas dans des cadres monopolistiques ou concurrentiels. Il en résulte un manque d'unité, de cohérence qui rend difficile une vue politique d'ensemble. Le principal effort de réflexion à ce sujet a été accompli en 1968 par le groupe de travail des entreprises publiques qui a abouti au *rapport Nora*. Celui-ci a préconisé à l'époque une libéralisation des règles de tutelle et une plus large autonomie de gestion. Ces orientations, peut-être valables pour chaque entreprise considérée en elle-même, sont difficilement concevables sans une maîtrise globale à l'échelon politique.

C'est, nous semble-t-il, la finalité la plus haute du contrôle parlementaire que de confronter d'une part les objectifs des entreprises, les moyens qu'elles revendiquent à cet effet et, d'autre part, les nécessités de l'intérêt général en tous domaines et plus particulièrement dans le domaine financier. Pour ce faire, il faudrait cerner de façon précise les limites du secteur nationalisé, définir sa place dans l'économie nationale, retrouver pour chaque entreprise ses raisons d'appartenir au secteur public, s'assurer du caractère effectif des contrôles exercés sur elle, apprécier sa gestion, son orientation, ses programmes. Ne serait-il pas utile à tous égards de maîtriser intellectuellement et pratiquement le domaine de l'Etat gestionnaire d'entreprises ?

C'est à cette tâche que s'est attaquée cette année votre Commission des Finances tentant, avec ses moyens, hélas ! encore trop faibles, de procéder aux premières approches. Elle n'ignore pas qu'il s'agit là d'une œuvre de longue haleine. Elle vous soumet le présent rapport comme premier fruit de ses travaux. Elle se propose d'ailleurs de vous informer chaque année dans un rapport d'information des constatations et observations qu'elle aura faites au cours de ses études du secteur nationalisé. Au terme de ses premiers travaux, elle a acquis la conviction qu'avec la coopération du gouvernement et des corps de contrôle, elle pourra, au long des années, exercer un contrôle non négligeable sur le secteur nationalisé. Au surplus, ses membres ont été unanimes — quelle que soit leur philosophie politique en la matière — à reconnaître la nécessité du contrôle de la gestion des entreprises nationales. »

Extrait du Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le contrôle des entreprises publiques en 1976 par M. Bonnefous (Sénat, n° 421, session extraordinaire de 1975-1976).

Le contrôle parlementaire est, en effet, un contrôle global et de nature foncièrement politique. Dans son rapport, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, du 8 juillet 1976 (voir supra, p. 82), M. E. Bonnefous définit parfaitement ce contrôle comme suit : « Il nous semble que, sur la base des informations qu'il recueille, le Parlement doit exercer un contrôle synthétique, c'est-à-dire dominé par le souci de la compatibilité des actions menées par l'Etat, de leur harmonie ou de leur non-conciliation en fonction des possibilités financières de la nation et des objectifs prioritaires de sa politique. De sorte qu'en dernière analyse, au-delà de la vérification de la gestion correcte des organismes étatiques ou para-étatiques, c'est la cohérence des emplois budgétaires et leur adaptation aux finalités politiques qui constituent l'objet final du contrôle, lequel est donc essentiellement de nature politique » (p. 8).

Ce contrôle, dont la nature a été ainsi définie, a été rendu plus difficile que dans le passé par les dispositions constitutionnelles de 1958. En fixant à six le nombre des commissions parlementaires permanentes et en réglementant de manière rigoureuse la création des autres commissions, la Constitution de 1958 a fait du contrôle des entreprises publiques l'apanage de la seule Commission des finances. Or, cette Commission est non seulement, dans une large mesure, dépourvue des titres juridiques lui permettant d'effectuer les investigations qui seraient nécessaires, mais, de surcroît, n'a pas la possibilité matérielle d'exercer ce contrôle, compte tenu de l'écrasante charge représentée par les travaux qui lui incombent au titre de ses compétences générales.

Il est vrai que, depuis une dizaine d'années, et principalement depuis 1970, les moyens du contrôle parlementaire ont été accrus, notamment quant aux moyens d'information dont dispose le Parlement. Désormais, en dehors des moyens d'information de droit commun de celui-ci (questions écrites et orales) la Commission des finances dispose des rapports établis par la Cour des comptes, des bilans, comptes d'exploitation, de pertes et profits des entreprises publiques, du montant des avances qui leur sont consenties par l'Etat ainsi que de la nomenclature des entreprises publiques établie annuellement (« Nomenclature des entreprises nationales à caractère industriel ou commercial et des sociétés d'économie mixte d'intérêt national » adressée au Parlement par le gouvernement et publiée en annexe de la loi de finances) (5). En outre, la Commission des finances a retrouvé la possibilité de procéder à l'audition directe des dirigeants des entreprises publiques (art. 164 de l'ordonnance n° 58.1374 du 30 décembre 1958 modifié).

En dehors de ce contrôle permanent exercé par la Commission des finances, les Assemblées peuvent constituer des commissions d'enquête et des commissions de contrôle à caractère temporaire (6) et dont les membres sont désignés au scrutin majoritaire. Le rôle de ces commissions est, pour les commissions d'enquête, de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée qui les a créées et, pour les

(5) On en trouvera un extrait à la fin de la présente étude (annexe 1).

commissions de contrôle, d'examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'Assemblée qui les a créées du résultat de leur examen.

La constitution de commissions a permis à plusieurs reprises au Parlement d'examiner avec soin telle ou telle entreprise publique. Parmi les commissions de contrôle dont les travaux ont eu le plus de répercussions, on citera la Commission de contrôle dirigée par M. Diligent pour examiner les problèmes posés par l'accomplissement des missions propres à l'ORTF (rapport n° 118 du Sénat du 13 avril 1968) ; celle présidée par M. Marcihacy sur les services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques (rapport n° 30 du Sénat du 25 octobre 1973), celle de l'Assemblée nationale sur la gestion financière de l'ORTF (rapport n° 1071 présenté par M. Corrèze le 20 juin 1974) et enfin la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics alloués aux entreprises privées ou publiques de construction aéronautique (rapport n° 2815 du 2 avril 1977 présenté par M. Limouzy).

Les procédés de tutelle

Le dernier procédé qui permet d'assujettir les entreprises publiques au pouvoir de l'Etat est celui de la tutelle, appelé parfois, malgré l'antinomie des termes, contrôle *a priori*. Il s'agit cette fois pour les autorités de l'Etat d'intervenir préalablement à une action ou un programme envisagés par une entreprise publique, afin de s'assurer, par une sorte d'autorisation préalable, de la conformité de cette action ou de ce programme avec les objectifs et les principes définis par les pouvoirs publics. Il s'ensuit que la tutelle de l'Etat sur les entreprises publiques est plus ou moins contraignante. Elle est d'autant plus sévère que les entreprises concernées sont soumises à de fortes contraintes de service public ou que leur gestion laisse apparaître un important déficit.

Lorsque la tutelle devient très contraignante, elle tend, en réalité, à réaliser un nouveau partage du pouvoir entre l'Etat et l'entreprise publique qui y est assujettie, en transférant de la seconde au premier une part importante du pouvoir de gestion. C'est la raison pour laquelle les tutelles sont généralement critiquées. Le *rapport Nora* indiquait à ce sujet : « Ces transferts de compétence présentent des inconvénients majeurs. Ils engendrent la dilution des responsabilités et atténuent le souci de bonne gestion » (p. 85). Et ailleurs, « 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

(6) Cf. « Les commissions parlementaires d'enquête et de contrôle en droit français », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 262-63-64, La Documentation française, Paris, 1976 (NDLR).

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 » (p. 77).

A la suite de ces constatations, il semble qu'un mouvement de reflux ait affecté l'étendue des tutelles, qui s'étaient progressivement développées. La contractualisation accrue des rapports entre entreprises publiques et Etat, que l'on a déjà soulignée, est un des aspects de ce reflux. Il reste que les tutelles sont nombreuses et quelque peu anarchiques.

En dehors des tutelles dites spéciales, c'est-à-dire de celles qui font intervenir épisodiquement un organisme spécialisé sur un point déterminé (commissions de contrôle des opérations immobilières, commissions des marchés), on a coutume de distinguer les tutelles techniques des tutelles économiques et financières. Les premières sont exercées par le ministre dit de tutelle, c'est-à-dire celui qui a la charge du secteur économique duquel relève l'entreprise (par exemple ministre des Transports pour la SNCF), les secondes le sont par le ministre de l'Economie.

③ *La tutelle économique et financière s'exerce tout d'abord sous la forme d'autorisations préalables qui doivent être obtenues par les entreprises publiques, lorsque l'Etat y possède plus de 50 % du capital, pour les décisions relatives aux questions suivantes : le budget ou les états de prévision, d'exploitation et de premier établissement ; les bilans, comptes de résultats, affectation des bénéfices ; les prises de participations ou extensions de participation financière ainsi que le montant des jetons de présence des administrateurs et le traitement du président et du directeur général (décret du 9 août 1953 modifié). A cette liste minimale s'ajoutent, selon les cas, les décisions relatives aux émissions d'emprunts, aux tarifs, au régime de rémunération et des retraites, etc.*

En second lieu, la tutelle économique et financière prend la forme d'une surveillance constante exercée par un contrôleur d'Etat ou par des missions de contrôle. Nommé par les ministres de l'Economie et du Budget, le contrôleur d'Etat, ou le chef de la mission de contrôle dispose de tous pouvoirs d'investigation dans l'entreprise où il exerce ses activités, avec notamment droit d'entrée au conseil d'administration, où il a voix consultative. Il instruit la décision des ministres en leur donnant, notamment, son avis sur les projets de l'entreprise qu'il contrôle, lorsque ces projets sont soumis à autorisation préalable, et rédige à l'intention des ministres un rapport annuel.

Ce régime, qui s'applique de plein droit à toutes les entreprises publiques dès lors que l'Etat y a une participation majoritaire, est modulé selon les entreprises. Ainsi, dans les banques nationalisées, le rôle de contrôleur d'Etat est joué par des « censeurs » désignés par la Commission de contrôle des banques ; à la Régie Renault il n'y a ni contrôleur d'Etat ni mission de contrôle, etc.

○ *La tutelle technique* revêt également une double forme. D'un côté, le ministre de tutelle est amené, lui aussi, à donner un certain nombre d'autorisations préalables, notamment en ce qui concerne le choix des investissements. Les dispositions statutaires propres à chaque entreprise déterminent l'étendue de cette compétence ministérielle, dont on observera qu'elle entre souvent en concurrence avec celle du ministre de l'Economie.

Par ailleurs, la tutelle technique s'exerce par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement placé au sein même de l'entreprise. Il exerce une surveillance d'ordre administratif et technique sur la gestion de l'entreprise. Les fonctions des commissaires du gouvernement sont extrêmement variables d'une entreprise à une autre, puisqu'aucun texte général ne vient régler le rôle de ces agents. Ce sont donc les dispositions statutaires propres à chaque entreprise qui définissent ce rôle. On précisera, au reste, que certaines entreprises, peu nombreuses, telles que la Régie nationale des usines Renault et les Charbonnages de France, n'ont même pas de commissaire du gouvernement et ne sont donc pas assujetties à cette forme de tutelle.

Au total, les tutelles exercées sur les entreprises publiques ont souvent été critiquées, considérées comme à la fois lourdes et inefficaces, à raison principalement de l'absence de coordination dont elles font l'objet. La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques s'est à maintes reprises fait l'écho de ces critiques et le rapport Nora notait à ce sujet : « 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 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 » (p. 87-88).

Malgré des tentatives faites pour porter remède à cette situation, et malgré quelques résultats encourageants, en matière de coordination notamment et par la mise en œuvre d'une politique contractuelle, il reste que les tutelles sont souvent jugées trop strictement inspirées par des considérations comptables destinées à éviter le gaspillage d'argent : « Il y a, dans le secteur nationalisé, à la fois excès de contrôle financier et insuffisance de coordination économique » (A. et L. Philip, *Histoire des faits économiques et sociaux*, Aubier-Montaigne, tome II, p. 210).

Le contrôle des filiales et prises de participation
des entreprises publiques en 1977
Extrait du second « Rapport Bonnefous »

LES IMPERFECTIONS DU DISPOSITIF DE CONTROLE

Les imperfections et les limites du dispositif de contrôle apparaissent clairement :

L'objet du contrôle est limité

○ Il est anormal que les décisions concernant les simples *placements* ne donnent aucunement lieu à approbation des autorités de tutelle quand les statuts de l'entreprise publique ne prévoient pas explicitement une intervention en ce domaine du contrôleur d'Etat et des commissaires du gouvernement. La raison pourrait en être que *le placement*, effectué dans un souci de rentabilité financière de sommes inemployées, doit en effet être distingué des *participations*, dont le but est de parvenir à contrôler ou, au moins, à exercer une influence durable dans certaines sociétés. *Le placement* présente donc un caractère occasionnel et sa durée est, en règle générale, assez courte compte tenu de la nécessité de ne pas immobiliser les disponibilités nécessaires à la vie de l'entreprise.

La décision de recourir à un placement est généralement prise par le conseil d'administration des entreprises publiques et il est anormal que les autorités de tutelle n'aient pas à approuver une telle décision.

○ *De plus, le recours à certains artifices, par les responsables des entreprises publiques, a permis d'échapper au contrôle des autorités de tutelle.*

Trop souvent, afin d'éluder l'autorisation préalable de l'administration, les responsables des entreprises publiques, ont, au lieu de souscrire directement au capital de la société nouvelle, décidé de faire prendre la participation envisagée par une filiale déjà existante.

Le huitième rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques est ainsi exempt de toute ambiguïté à ce sujet :

« La Commission a relevé que dans plusieurs cas, soit pour éviter l'intervention de la tutelle, soit pour des raisons commerciales plus légitimes, des entreprises publiques ont demandé à l'une de leurs filiales de prendre en leur lieu et place certaines participations. » (1)

○ *Les dispositions de droit commun de la réglementation en vigueur ne sont parfois pas appliquées.*

(1) Huitième rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1962), p. 108.

A cet égard, le cas de la Régie Renault est caractéristique.

Le neuvième rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques est particulièrement net à ce sujet :

« Créations de filiales et prises de participation continuent à être réalisées sans les approbations expressément prévues par les décrets du 9 août 1953 et du 26 août 1957. Les précédents rapports ont souligné déjà combien il est anormal que l'Etat, à qui appartient la Régie, ne conserve pas le pouvoir de fixer jusqu'où et par quels moyens doit s'exercer son activité. » (2)

Les modalités de l'organisation du contrôle demeurent peu convaincantes

o L'efficacité du contrôle de la création de filiales et des prises de participation des entreprises publiques est affecté par la *situation traditionnellement impartie aux instances de contrôle*.

Les *conditions* pratiques de l'exercice de ce contrôle ne semblent pas satisfaisantes. Il ne saurait être question de mettre en doute la compétence professionnelle des contrôleurs d'Etat.

Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner *l'insuffisance des effectifs affectés au contrôle d'Etat sur les entreprises publiques*.

Pour EDF-GDF, la mission de contrôle financier comprend deux contrôleurs d'Etat et trois secrétaires.

Aux Charbonnages de France, la mission est composée d'un chef de mission, de deux contrôleurs et de trois secrétaires.

A la SNCF, un chef de mission et six contrôleurs composent la mission, assistés par cinq secrétaires.

De plus, les contrôleurs d'Etat eux-mêmes *exercent une étonnante pluralité de compétence* :

- Est-il satisfaisant de confier à un seul contrôleur d'Etat le soin de surveiller trois entreprises importantes, malgré leur appartenance à un même secteur d'activité : la Compagnie générale maritime, la Compagnie générale transatlantique et la Compagnie des messageries maritimes ?

- Est-il logique par exemple, de réunir sous l'autorité d'un même contrôleur d'Etat CdF-Chimie et le Centre national de la cinématographie française ?

Comment ne pas être surpris, dans ces conditions, que les contrôleurs d'Etat, sollicités par des questions de marchés, de biens, de personnel, puissent encore s'occuper de surveiller l'extension des sociétés mères ?

o *En outre, le régime de l'approbation préalable n'a pas pu limiter la multiplicité des filiales*. M. Jean Dufau, dans son ouvrage sur « Les entreprises publiques », rappelle que « l'approbation par les pouvoirs publics est la

(2) Neuvième rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1964), p. 64.

plupart du temps de pure forme, la création de nouvelles filiales n'étant pratiquement jamais refusée » (3). Le même auteur signale que les réglementations plus restrictives édictées par des textes spéciaux à certaines entreprises ont été interprétées « d'une manière très souple ». Il donne l'exemple de la SNCF, qui, aux termes des dispositions de la loi du 5 juillet 1949, ne pouvait prendre aucune participation en dehors du secteur des transports de voyageurs et de marchandises tant que sa gestion financière ne serait pas équilibrée : or, le Conseil d'Etat, dans un avis du 2 novembre 1949, a estimé que cette loi ne faisait pas obstacle à ce que la société nationale participe aux sociétés de crédit immobilier.

○ *Les autorités de tutelle ne disposent pas, le plus souvent, d'une information suffisante pour exercer un contrôle rigoureux.*

Une appréciation de la gestion des groupes doit être fondée sur la communication, aux autorités de tutelle, de comptes rendus précis, afin de permettre de bien connaître toutes les données de la situation des sociétés. Or, de nombreux renseignements essentiels sur l'activité des filiales, sur les mécanismes de financement et sur les relations entre les diverses firmes liées entre elles par des intérêts communs ont souvent fait défaut aux autorités de tutelle (4).

Il n'est donc pas étonnant de constater que cette absence d'informations puisse provoquer des désaccords entre les ministères techniques et le ministère de l'Economie et des Finances. A plusieurs reprises, la rue de Rivoli a pu ainsi se trouver carrément placée devant le fait accompli au moment d'une extension contestable d'un groupe.

Comment admettre, par exemple, la diversité des formules d'association avec les capitaux privés ? En procédant par de simples accords contractuels de circonstance, les entreprises publiques accentuent la confusion des responsabilités.

UNE FORMULE DEMEURE, A CET ÉGARD CONTESTABLE : IL S'AGIT DE L'ASSOCIATION EN PARTICIPATION, QUI A ÉTÉ PRATIQUÉE COURAMMENT PAR LES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES OU PAR L'OFFICE DE L'AZOTE

Le financement est proportionnel aux parts, les biens sont indivis et, par rapport aux tiers, seul un gérant, mandataire unique des associés, apparaît. Mais, le plus souvent, des clauses secrètes lient les partenaires, au détriment d'une bonne information des autorités de tutelle. Cette formule de l'association en participation tend à confondre les immobilisations et les moyens d'exploitation mis en œuvre par chaque associé, *en éludant les autorisations et les contrôles de l'administration centrale.*

(3) Jean Dufau : *Les entreprises publiques*, Editions de l'Actualité Juridique, Paris, 1973, p. 103.

(4) Le dixième rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a regretté l'absence de toute transmission de ces documents aux autorités de tutelle (cf. p. 30).

La nature du contrôle est trop théorique

Dans la majorité de ses rapports, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a exprimé son souci de rappeler à leurs obligations les autorités de tutelle, dont le libéralisme excessif conduisait à la constitution de véritables « empires » parfois favorisée grâce à un financement public (5).

Mais la Commission ne préconisait aucun accroissement des obligations réglementaires édictées en la matière ; elle suggérait même que les procédures d'approbation prévues par les décrets du 9 août 1953 et du 26 août 1957 fussent allégées en conférant au contrôleur d'Etat compétence sur les prises de participation minimales et sur la souscription à des augmentations de capital qui ne remettent pas en cause l'approbation initiale. Elle réclamait une surveillance accrue des participations prises par les filiales directes dans le but d'échapper aux règles d'autorisation ainsi que l'extension de ces procédures préventives aux participations indirectes. La Commission cherchait donc à moraliser les opérations sans pour autant renforcer les procédures existantes.

Une telle attitude est contestable dans la mesure où l'Etat tolère que les entreprises publiques ne disposent pas, dans certaines filiales concernées, de la minorité de blocage.

En effet, une participation financière des firmes appartenant à l'Etat ne saurait être accordée sans garantie substantielle : si les représentants de l'entreprise publique ne peuvent disposer de la minorité de blocage, il convient de renoncer purement et simplement à toute intervention.

On trouvera à l'annexe n° 3 [du rapport], à titre d'exemple, un état des filiales et des sous-filiales de la Régie Renault, du groupe Elf-Erap et de la compagnie Air France dans lesquelles ces entreprises ne disposent pas de la minorité de blocage.

Au demeurant, de nombreux témoignages peuvent être cités qui soulignent la souplesse excessive des conditions d'exercice du contrôle :

« Rares sont les cas dans lesquels l'Etat a utilisé les possibilités de contrôle offertes par les textes. » (6) (notamment à propos du décret du 9 août 1953)

« Les autorités de tutelle sont en fait parfois débordées par l'extension des groupes. » (7)

« L'inconvénient est que l'influence du pouvoir va en s'affaiblissant au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre de gestion de l'entreprise publique.

(5) Il faut notamment consulter à ce sujet les rapports suivants de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques :

- Quatorzième rapport d'ensemble (1976), pp. 10-13.
- Onzième rapport d'ensemble (1969), pp. 117-119.
- Dixième rapport d'ensemble (1967), pp. 28-31.

(6) Jean Dufau : *Les entreprises publiques*, Editions de l'Actualité Juridique, Paris, 1973, p. 103.

(7) Christian Louit : *Les finances des entreprises publiques*, LGDJ, Paris, 1974, p. 212.

Le contrôle devient indirect et l'intérêt général risque de disparaître sous un entrelacs confus de relations personnelles et de combinaisons financières. » (8)

De même, sur un plan plus général, le député Julien Schwartz a pu constater que la tutelle sur les entreprises publiques, telle qu'elle se pratique actuellement, est « trop souvent tatillonne sur l'accessoire et laxiste sur l'essentiel » (9).

*
**

Dans ces conditions, il devenait urgent de restaurer l'autorité de l'Etat en réagissant contre de tels excès.

LES RÉCENTS EFFORTS DU GOUVERNEMENT POUR MIEUX CONTROLER LES CRÉATIONS DE FILIALES ET LES PRISES DE PARTICIPATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Votre Rapporteur avait réclamé, dans son précédent rapport d'information, un effort de rigueur pour limiter les créations de filiales et les prises de participation des entreprises publiques (10).

Le gouvernement a fort heureusement décidé de restaurer les procédures de contrôle de ces opérations.

Ainsi, au cours d'une réunion de travail tenue le 4 janvier 1977 avec les contrôleurs d'Etat, M. Durafour, alors ministre délégué chargé de l'Economie et des Finances, avait estimé que les filiales ne « devaient plus être un moyen pour les dirigeants d'entreprises publiques d'échapper au contrôle de l'Etat ».

Pendant la même réunion de travail, le ministre a également précisé que la loi avait fixé aux entreprises publiques un objet auquel il faut se tenir : les filiales ne doivent pas être un moyen de pénétration du secteur public dans le secteur privé à l'insu du législateur.

Interrogé sur la nature des mesures concrètes et précises décidées pour appliquer ces décisions, M. de Larosière, directeur du Trésor, a cité, devant votre commission, le 4 mai 1977, les exemples suivants d'une amélioration et d'un renforcement des procédures :

« 1. L'institution du contrôle d'Etat à diverses filiales d'entreprises publiques :
- extension du contrôle d'Etat à diverses filiales de l'agence Havas (SPPT, SNPP, Société nouvelle Octo, SPJO, Havas-Tourisme, agence Havas, DOM, Havas-Informatique). D'autre part, il a été décidé que le contrôleur d'Etat à l'agence Havas assiste au conseil d'administration d'Avenir Publicité et Information et Publicité ;

(8) Bernard Chenot : *Les entreprises nationalisées*, PUF, Paris, 1972, p. 113.

(9) Cf. « Avis » présenté au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1977 (Industrie). (Assemblée nationale, première session ordinaire de 1976-1977, n° 2534, p. 12) : « Notes sur quelques évolutions du secteur public industriel ».

(10) Rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques en 1976 (Sénat, n° 421, Session extraordinaire de 1975-1976), p. 33.

- extension du contrôle d'Etat à Nersa et Sofratome (filiales d'EDF). Par ailleurs, le contrôleur d'Etat auprès d'EDF participe aux réunions du conseil d'administration de la SAPAR, filiale d'EDF assurant la gestion des sous-filiales, et vise toutes les prises de participation de la SAPAR ;

- extension du contrôle des commissaires du gouvernement auprès de la SNEA aux filiales françaises suivantes : SNEA (P), Elf-Union, UCEA, SANOFI, ainsi que sur la société qui sera issue de la restructuration Elf-France-Antar ; participation des commissaires du gouvernement aux délibérations du conseil d'administration d'ATO, filiale paritaire commune de Total-Chimie et d'UCEA. Le principe a été posé que l'extension du contrôle d'Etat à d'autres filiales pourrait être décidé en cas de besoin, et que la pratique de désigner des fonctionnaires comme administrateurs du groupe au sein des filiales étrangères serait poursuivi.

« 2. Dans un ordre d'idées voisin de ce dernier point, l'Etat n'a accepté un projet récent de restructuration du groupe des filiales belges de l'EMC que si le contrôleur d'Etat auprès de l'EMC siégeait au conseil d'administration de la nouvelle holding EMC-Belgique.

« 3. Par ailleurs a été poursuivie la politique tendant à faire nommer par les sociétés mères des fonctionnaires comme administrateurs de leurs filiales. C'est ainsi qu'à la fin de 1975 85 fonctionnaires siégeaient aux conseils d'administration ou de surveillance de 126 filiales.

« 4. Une tendance nouvelle, qui va dans le sens des préoccupations de la commission, consiste à faire remonter certaines sociétés du niveau de sous-filiales au niveau de filiales à l'occasion d'augmentations de capital. Deux exemples récents peuvent être cités : Télé-système, qui va devenir une filiale directe de France-Câbles et Radio, Technisonor qui va devenir une filiale directe de la Sofirad.

« 5. La réunion de travail du 4 janvier 1977 organisée par M. Durafour a précisément visé à souligner l'importance que le gouvernement attachait à ces objectifs, et à inviter les contrôleurs d'Etat à redoubler de vigilance vis-à-vis des prises de participation dans les filiales ou sous-filiales.

« 6. Un projet de refonte du décret du 9 août 1953 doit être présenté dans des délais très brefs au Premier ministre. Il ne prévoit pas de réforme des procédures applicables au contrôle de la création de filiales de 30 % à 50 % et de moins de 30 %. Les procédures actuelles (nécessité d'une autorisation en tous les cas par arrêté conjoint du ministre technique intéressé et du ministre de l'Economie et des Finances) paraissant garantir un contrôle suffisant. Il contient en revanche une disposition de grande portée, prévoyant que peuvent être soumises aux dispositions dudit décret (et notamment celles relatives au contrôle des prises de participation) les organismes publics, quel que soit leur statut juridique, dès lors que l'Etat, les personnes ou établissements publics, et les entreprises publiques détiennent séparément ou ensemble, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organismes délibérants.

« 7. Le décret du 7 juillet 1976 a soumis à approbation des pouvoirs publics, les prises de participation de la SNEA, filiale de l'ERAP et de diverses filiales de la SNEA. »

Il conviendrait de rappeler, outre cette énumération de mesures ponctuelles, la publication du décret du 12 janvier 1976 relatif aux prises de participation de la Régie Renault dans des sociétés industrielles, commerciales ou financières.

L'objet commun du décret du 12 janvier 1976 (Régie Renault) et du décret du 7 juillet 1976 (SNEA) est, comme on le verra, de renforcer le contrôle de la création de filiales et des prises de participation étrangères à la spécialité de ces deux entreprises publiques, en imposant alors le recours à un arrêté conjoint des ministres compétents (11).

Votre Rapporteur constate simplement que, depuis la publication de ces deux décrets, aucun refus circonstancié n'a été opposé par l'administration aux opérations prévues.

On peut, par exemple, signaler l'approbation, par arrêté, de la participation de la SANOFI, filiale du groupe Elf-Aquitaine, qui intervient dans les secteurs de la pharmacie, des produits d'hygiène et de santé, au capital de la société Institut Pasteur Productions, dont la Fondation Pasteur détient la majorité.

De même la création, le 12 mai 1976, de la société International Promo Service, avec la participation du groupe Renault, afin d'organiser les services de nettoyage de la ville de Riyad, en Arabie saoudite, aurait appelé, malgré l'arrêté d'approbation intervenu, les réserves de votre Rapporteur. Mais ce projet de société n'a pas eu de suite. Faut-il alors regretter que le marché n'ait pu être enlevé ? Rien n'est moins sûr...

Une confusion dans les responsabilités, une insuffisance de rigueur dans les méthodes et un empirisme de circonstance dans les objectifs poursuivis caractérisaient donc les créations de filiales et les prises de participation des entreprises publiques.

Il fallait, de toute urgence, essayer d'introduire plus de clarté dans la définition de la politique de l'Etat.

Inspirés en grande partie par les initiatives de votre commission, l'an dernier, les efforts récents du gouvernement pour améliorer la situation peuvent ainsi être appréciés compte tenu des résultats obtenus.

Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur le contrôle des entreprises publiques en 1977 (filiales et prises de participation des entreprises publiques), par M. E. Bonnefous (Sénat, n° 379, seconde session ordinaire de 1976-1977. Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1977), p. 34 à 41.

(11) Avant la publication du décret du 12 janvier 1976, les créations de filiales et les prises de participation de la Régie Renault étaient simplement soumises au conseil d'administration, sans faire l'objet d'une procédure d'approbation préalable; avant la publication du décret du 7 juillet 1976, le contrôle de l'administration concernait uniquement les créations de filiales et les prises de participation de l'ERAP (entreprise mère), et non pas les opérations de cette nature entreprises par ses filiales (dont la SNPA); l'extension du contrôle à la SNEA, filiale de l'ERAP, a donc constitué, à cet égard, un progrès.

Comme on va le voir, cet état de fait soulève des difficultés parfois considérables dans la gestion des entreprises publiques, à commencer d'ailleurs par celle qu'il y a à définir le contenu du pouvoir de gestion.

Le pouvoir de gestion des entreprises publiques

A première vue, le pouvoir de gestion des entreprises publiques se définit négativement. Puisque les entreprises publiques restent des entreprises chargées de produire et de vendre comme les autres entreprises et que leur caractère public a pour seule conséquence de les soumettre à un certain nombre de sujétions particulières, on est fondé à dire qu'en dehors des contraintes imposées par l'Etat dans le cadre de son pouvoir de direction, toutes les initiatives reviennent aux entreprises elles-mêmes. Autrement dit, le pouvoir de gestion est ce qui reste aux entreprises lorsque l'Etat a exercé son pouvoir de direction.

En réalité, une telle définition est loin d'être satisfaisante. Elle donne, en effet, à penser que c'est l'arbitraire des décisions de l'Etat qui détermine le contenu en quelque sorte résiduel du pouvoir de gestion alors que la justification de celui-ci résulte du caractère économique de l'activité des entreprises publiques. Patrimoines publics affectés à une tâche économique, ces dernières ne peuvent réaliser cette tâche que dans le cadre des règles de la gestion de toute entreprise économique, bien mieux, « c'est dans la mesure, en effet, où elles respectent ces règles mieux que des entreprises privées qu'elles peuvent justifier, en stricte logique économique, l'appropriation étatique » (Delion, *op. cit.*, p. 18). Ainsi, pour étendu qu'il soit, le pouvoir de direction de l'Etat se heurte à une limite en quelque sorte structurelle, à savoir l'exploitation d'une activité sous forme d'entreprise et non de régie.

Au demeurant, la mission impartie aux entreprises publiques par les dispositions statutaires suggère nécessairement une définition positive de leur pouvoir propre. La loi du 8 avril 1946 dispose, à propos de l'EDF : « La gestion est conduite de manière à faire face à toutes les charges d'exploitation, de capital et d'investissement ». Ainsi est définie la fonction qui revient en propre à l'entreprise : c'est généralement la fonction d'exploitation du capital qui s'oppose à la fonction de conservation du capital, cette dernière étant du ressort du pouvoir de direction de l'Etat.

Dans ces conditions, on est conduit à analyser en quoi consiste cette fonction d'exploitation, puisque c'est elle qui déterminera les contours du pouvoir de gestion qui appartient aux entreprises elles-mêmes. Mais auparavant, on étudiera les données qui fondent ce pouvoir de gestion pour pouvoir en apprécier l'étendue.

Les fondements de ce pouvoir de gestion

Parmi eux, on distinguera ceux qui se rattachent à des données d'ordre juridique, économique et politique.

○ *Du point de vue juridique, c'est naturellement l'attribution de la personnalité morale qui fonde l'autonomie de gestion des entreprises publiques.*

Cette attribution, qui les distingue des services industriels exploités en régie directe par l'administration, a, dans tous les cas, été voulue y compris lorsque l'entreprise publique est le fruit d'une nationalisation. Ainsi, la loi du 8 avril 1946 précise qu'EDF et GDF sont soumis aux « règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales ». Bien mieux, la loi du 25 avril 1946 portant nationalisation de 34 compagnies d'assurances dispose dans son article 5 que celles-ci « conservent leur statut de sociétés commerciales ».

La volonté délibérée de conserver aux entreprises publiques la personnalité juridique correspond à un souci de décentralisation qui a été exprimé de façon particulièrement précise dans le *rapport Nora* : « 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 » (p. 78).

Cette nécessaire décentralisation, qui est à l'origine de la personnalité juridique reconnue aux entreprises publiques, implique que ces dernières jouissent d'une autonomie technique vis-à-vis de l'Etat, d'une autonomie de gestion. Celle-ci se traduit à son tour par l'assujettissement des entreprises publiques aux règles du domaine économique. La loi précitée du 8 avril 1946, par exemple, souligne, à cet égard qu'EDF et GDF sont habilités à acquérir des biens de toute nature, à les prendre à bail, à les gérer et à les aliéner dans les conditions applicables aux personnes privées.

Ainsi, l'attribution de la personnalité juridique aux entreprises publiques implique nécessairement qu'elles restent libres de leur gestion pour leur permettre de rester en harmonie avec le milieu dans lequel elles vivent.

● *On en vient ainsi aux données économiques qui sont incontestablement les plus déterminantes.*

En effet, « si les procédures du droit commun sont ainsi imposées par la loi aux entreprises publiques, c'est que, organismes économiques, elles doivent respecter les règles de droit en vigueur dans le milieu où elles vivent » (Delion, *op. cit.*, p. 21). On rendra compte de cette nécessité en examinant rapidement en quoi consistent ce milieu et les rapports que les entreprises publiques entretiennent avec lui. On peut, à cet égard, distinguer trois catégories d'éléments le composant.

● *Il s'agit d'abord de ce que l'on pourrait appeler les collaborateurs des entreprises publiques : fournisseurs, entrepreneurs, constructeurs, partenaires sur le marché, banquiers, etc. Dans ses rapports avec les collaborateurs, l'entreprise publique se trouve exactement dans la même situation qu'une*

entreprise privée : elle recherche, dans son intérêt et donc dans l'intérêt général, le meilleur coût, elle reste un client. Et si l'importance des marchés offerts par les entreprises publiques (7) peut nécessiter de la part de ces collaborateurs un effort d'adaptation, il reste qu'à ce niveau l'entreprise publique fait partie intégrante du circuit des échanges et doit, en conséquence, disposer des moyens nécessaires pour faire face à ses obligations.

Il y a là une nécessité d'autant plus impérieuse que l'entreprise publique est, en réalité, seule à connaître réellement le marché dans lequel elle est intégrée, ses structures, son élasticité et son évolution. Dans ces conditions il est inévitable qu'elle puisse disposer d'une latitude suffisante pour pouvoir avantageusement tirer parti de l'état du marché.

• *Le second élément constitutif du milieu environnant l'entreprise publique c'est l'utilisateur.* Or celui-ci n'est pas uniquement usager ou abonné, il est également client : il achète un produit ou un service. A cette fin, il se livre lui aussi à un calcul sur l'opportunité et les conditions de cet achat, et ce calcul est réalisé lui-même en fonction des données du marché. Un exemple peut être tiré de la détermination des tarifs publics. Celle-ci doit nécessairement tenir compte des contraintes issues non seulement de la production, mais aussi de la commercialisation, contraintes qui sont d'ailleurs en état d'interférence. Que l'Etat impose des contraintes en ce domaine est certes justifié dans certaines hypothèses, il reste que les données physiques ne peuvent être négligées : la vérité des prix peut ne pas être recherchée systématiquement ou voir sa portée affaiblie, elle ne peut être niée. L'exemple de la différenciation des tarifs d'électricité en fonction des coûts marginaux de production est, à cet égard, instructive. Ayant mis en place, à la suite des travaux de M. Boiteux notamment, un système de tarifs calculés à partir des prix de revient relatifs de production, EDF a réussi à réorienter la demande vers des types de fournitures dont la production est moins onéreuse : « La réorientation de la demande par un système de tarifs objectivement différencié réagit, lorsque ce tarif est mis en place, sur le taux d'utilisation des équipements », on assiste ainsi à « un processus convergent d'ajustement (qui) justifie donc la mise en place d'un système de tarifs différenciés » (C. Berthomieu, *La gestion des entreprises nationalisées*, PUF, p. 127).

En définitive, ce sont des données d'ordre physique qui, en la matière, prévalent, à raison précisément du fait que la structure de la demande des clients de l'entreprise évolue en fonction de leur industrie ou de leur goût, et que, parallèlement, les conditions de la production sont elles-mêmes fonction de cette demande.

Il est vrai qu'un certain nombre d'entreprises sont, de ce point de vue, dans une position avantageuse, soit monopolistique, soit dominante, et que, par voie de conséquence, les contraintes de marché sont pour elles très réduites à l'égard des clients. Mais, même à leur égard, les lois de la concur-

(7) Cf. « Les commandes publiques. Stratégies et politiques », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 429-30-31-32, op. cit. (NDLR).

rence s'imposent, ne serait-ce qu'à raison de l'existence de produits de substitution ou de l'ouverture des frontières qui permettent au client de rechercher ailleurs un même produit.

Dans ces conditions, les règles de la concurrence supposent que les entreprises publiques soient mises en situation non seulement d'y faire face, mais de n'en pas fausser les mécanismes par l'abus de position dominante. Pour parvenir à ce résultat, la gestion décentralisée des entreprises publiques est indispensable. Elle seule permet en effet de les soumettre aux règles de la gestion industrielle et commerciale.

o *Le troisième élément du milieu environnant les entreprises publiques est constitué par les tiers.* A cet égard, ce ne sont évidemment pas les rapports que les entreprises publiques entretiennent avec eux qui justifient l'existence d'un pouvoir autonome de gestion (elles n'en ont qu'indirectement), mais l'influence du contexte économique général où elles déploient leurs activités. Ce contexte impose aux entreprises qui le composent, y compris aux entreprises publiques, la nécessité d'être rentables et d'être soumises à la loi du profit.

Certes, le caractère public des entreprises publiques altère la portée de cette nécessité et de cette loi à leur égard : la rentabilité immédiate n'est pas une fin en soi pour elles, ni d'ailleurs la réalisation d'un profit ; par ailleurs, les nécessités de service public, lorsqu'elles sont investies d'une telle mission, priment celles de la rentabilité. Mais, à défaut de constituer une fin en soi, le profit, comme la rentabilité, constituent un instrument de contrôle irremplaçable : « Il importe de connaître les coûts et les rendements des entreprises dans les conditions du droit commun puisque c'est seulement sur cette base que l'on peut élaborer une politique qui ne suscite pas de structures artificielles ni de distorsions économiques » (Delion, *op. cit.*, p. 22).

Dans cette perspective, si le rôle de l'entreprise publique « est de s'adapter de la façon la plus efficiente possible à son marché » (Nora), force est de reconnaître qu'elle ne peut y parvenir qu'en étant précisément maîtresse de sa gestion.

Au reste, comme la remarque en a été maintes fois faite, et comme l'a souligné avec force le *rapport Nora* (p. 34 et suiv.), l'efficacité des entreprises publiques passe inévitablement par l'autonomie de leur gestion. La décentralisation des responsabilités est, d'une façon générale, un des procédés qui permet de juger d'une politique de gestion en interdisant les amalgames entre éléments positifs et négatifs. On soulignera à cet égard le recours des entreprises publiques à la notion de productivité globale des facteurs. Il s'agit pour chaque entreprise de mesurer, à un moment donné, le rapport existant entre la croissance du volume de la production et la croissance du volume de la consommation des facteurs de production, ce rapport permettant d'apprécier exactement les résultats de l'entreprise, et notamment ses progrès d'efficacité. L'utilisation d'un tel outil serait rendue très difficile, voire impossible, si les activités des entreprises publiques étaient directement administrées (voir, à ce

sujet, les *Documents du Centre d'étude des revenus et des coûts* (8) et notamment le n° 13, 1^{er} trimestre 1972, intitulé « Productivité globale et comptes de surplus d'EDF »).

© *Pour capitales qu'elles soient, parce que d'ordre structurel, les données d'ordre économique ne doivent pas masquer celles d'ordre politique.*

○ Tout d'abord, la notion même de « *nationalisation industrialisée* », dont on a vu quel rôle elle a joué dans la constitution du secteur public, serait vidée de tout contenu si les entreprises publiques ne bénéficiaient pas d'une gestion autonome. La démocratie économique recherchée par la nationalisation suppose, en effet, que les « intérêts » soient représentés dans la gestion des entreprises publiques. Si cette gestion était le fait de l'administration et non des entreprises elles-mêmes, aucune représentation effective n'aurait été possible. Nationaliser sans étatiser, c'est précisément, assurer l'autonomie de gestion des entreprises nationalisées. « La formule impliquait comme complément — et ce fut effectivement l'intention première — l'octroi aux conseils d'administration d'un pouvoir réel de direction et même de ce que l'on a appelé la "souveraineté" dans l'entreprise » (de Laubadère, *op. cit.*, p. 177). C'est, en définitive, toute l'idéologie des nationalisations et de « l'économie mixte » qui est ici en cause. Que la réalisation effective de cette idéologie n'ait pas donné les résultats que ceux qui la professent en espéraient n'est pas douteux même si, on le verra, la représentation des intérêts demeure un trait marquant de l'organisation des entreprises publiques. Il reste que cet élément idéologique implique nécessairement que les entreprises publiques disposent de leur gestion.

Dans une perspective comparable, on doit signaler l'idéologie de la « participation » qui, en se développant, pose de manière nouvelle le problème de la démocratisation des entreprises publiques et, par voie de conséquence, de leur autonomie.

○ En second lieu, d'un point de vue plus pragmatique, il reste à remarquer que l'autonomie de gestion des entreprises publiques constitue une solution aux problèmes d'organisation administrative liés à ce qu'il est convenu d'appeler *la démocratie économique*. Le risque majeur de la socialisation de l'économie est, en effet, celui de la bureaucratie et des inconvénients qui en résultent : routine, gabegie, gaspillage, atteintes aux libertés. A cet égard, la décentralisation des responsabilités que permet l'autonomie de gestion constitue incontestablement un remède. On n'en veut pour preuve que les mouvements en ce sens qui se sont manifestés les années passées dans les économies socialistes et, en particulier, dans l'économie soviétique.

En définitive, on le voit, les raisons qui militent en faveur d'un pouvoir de gestion autonome qui soit le propre des entreprises publiques sont nombreuses. Même si certaines d'entre elles relèvent plus de l'idéal que de la réalité, et

(8) Les *Documents du CERC* sont édités par La Documentation française. Voir aussi les n°s 3-4, « Productivité globale et comptes de surplus de la SNCF » (1969) ; 8, « Productivité globale et comptes de surplus du gaz de France » (1970) ; 11, « Productivité globale et comptes de surplus des Charbonnages de France » (1971) (NDLR).

même si les conséquences de certaines contraintes ne sont pas toujours clairement perçues par les organes de l'Etat qui les imposent, malgré les récriminations des dirigeants des entreprises publiques ou les recommandations exprimées par certaines instances officielles, il reste que l'autonomie de gestion des entreprises publiques est un caractère essentiel de l'économie mixte, qui refuse tout à la fois la prise en charge directe des activités industrielles par l'Etat et la soumission de certaines activités aux seules lois du marché. Le pouvoir de gestion reconnu aux entreprises publiques constitue précisément le point d'équilibre entre ces deux tendances contradictoires.

L'étendue du pouvoir de gestion

Si maintenant on tente d'analyser, à la lumière de ces données, le domaine sur lequel s'exerce le pouvoir de gestion propre aux entreprises publiques, on est conduit à examiner successivement les cinq directions dans lesquelles se déploient les activités des dirigeants des entreprises publiques, celles de l'activité industrielle et commerciale proprement dite, de la gestion financière, de la gestion du personnel, du contrôle de gestion et de l'administration générale. En réalité, ces directions ne sont pas différentes dans les entreprises publiques et dans les entreprises privées, leur commune activité économique pose aux unes et aux autres les mêmes catégories de problèmes, une fois la fonction de direction assumée. Mais, on va le voir, c'est dans la manière dont ces problèmes sont abordés que se marque la distinction entre les deux secteurs, encore que les incidences du caractère public des entreprises publiques soient très variables, selon, d'une part, les secteurs d'activités et, d'autre part, les fonctions considérées.

Aussi bien n'est-il pas possible, dans le cadre de cette étude, d'analyser d'une manière exhaustive ce point. Il y faudrait assurément beaucoup plus de place. Mais à défaut de pouvoir être exhaustif, il y a moyen de donner des indications générales qui permettent de saisir l'importance et la quantité des questions à résoudre et donc l'étendue du pouvoir de gestion.

• *Il s'exerce en premier lieu dans la détermination des conditions mêmes de l'activité industrielle et commerciale dont les entreprises publiques ont la charge, c'est-à-dire de la production, de la commercialisation et de la gestion des stocks.*

Dans tous ces domaines les entreprises publiques disposent, en principe, de la plus totale autonomie et non seulement peuvent, mais doivent, se comporter comme toutes les entreprises et résoudre par elles-mêmes les problèmes de gestion que posent ces activités.

• *Ainsi en va-t-il de la fonction de production.* La définition de cette dernière n'est pas en soi difficile : elle a pour objet, selon les entreprises publiques, soit de fabriquer un objet ou de le transformer, soit de procurer un service à l'aide des installations adéquates. La gestion de la production comporte, dans toute entreprise, la solution d'un certain nombre de problèmes, au nombre desquels figurent, dans l'ordre logique : analyse du milieu, et

notamment de la concurrence, pour définir les produits, analyse des possibilités techniques, financières et commerciales de l'entreprise, appréciation de la fabrication en termes de quantité, qualité, coûts, délais, etc., planification de la production (ce qu'il faut acheter, quand, où implanter les usines) et enfin élaboration d'un processus de fabrication.

Les entreprises publiques, dans le cadre de leur autonomie de gestion, doivent résoudre ce genre de problèmes et doivent, par conséquent, prendre toutes les décisions qu'ils impliquent, compte tenu naturellement des sujétions particulières qu'elles subissent. Ainsi, par exemple, une entreprise publique chargée d'une mission de service public devra résoudre ces questions en fonction de la continuité du service et la production devra être orientée en fonction de la régularité des « livraisons », quelles que soient les fluctuations saisonnières ou aléatoires de la demande. Dès lors, le choix des modes de fabrication, le type des installations, ainsi que l'ordonnancement de la production ne répondront pas aux schémas utilisés dans les entreprises privées ; les entreprises publiques doivent donc élaborer les leurs propres.

Pour prendre un exemple, on peut citer ici le rôle que joue l'hydro-électricité dans le choix des moyens de la production d'électricité : l'hydro-électricité a l'avantage de constituer une sorte de stock qui peut être utilisé à tout moment en période de pointes de consommation. EDF peut mobiliser à ces moments quelques 20 milliards de kWh en provenance de ses usines d'éclusée ou de celles alimentées par des lacs. Ainsi, les équipements hydro-électriques jouent un rôle capital dans l'ordonnancement de la production électrique, qui relève par la force des choses d'une gestion autonome de la production électrique.

De même, une entreprise publique exerçant ses activités dans un secteur de pointe devra établir ses propres schémas pour tenir compte des impératifs qui lui sont propres : maintien d'une haute technologie, production à la commande, grande proportion de main-d'œuvre qualifiée, planification des moyens de production quasi impossible avant la commande, etc.

Dans chaque cas, les contraintes imposées par l'Etat vont réagir sur la fonction de production et imposer aux entreprises publiques la mise en œuvre de procédés qui leur soient propres. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les dirigeants des entreprises publiques redoutent la multiplication des contraintes imposées par l'Etat qui ne sont pas en rapport direct avec leur activité. Elles perturbent la fonction de production au point d'en rendre les données excessivement complexes et souvent irréalisables au moindre coût.

o *Il revient également aux entreprises publiques de mettre sur pied une politique de commercialisation.* Une telle politique suppose une analyse du marché réel et potentiel, des circuits de distribution, des voies et moyens à mettre en œuvre pour vendre le produit fabriqué, bref, l'utilisation de toutes les ressources de ce qu'il est convenu d'appeler le marketing. Si, comme toutes les entreprises, les entreprises publiques doivent définir une telle politique, elles doivent, en outre, tenir compte des contraintes imposées par l'Etat. Ainsi le principe de spécialité des entreprises publiques limite-t-il considérablement les moyens de leur politique commerciale en rendant souvent impossible l'offre à la clientèle d'un « service complet ».

La création de filiales est souvent, nous l'avons vu, pour les entreprises publiques un remède à cette situation. On peut citer à cet égard l'exemple de la SNCF : les filiales y constituent un des rouages essentiels de la politique commerciale de l'entreprise. Certaines d'entre elles assurent, au moyen d'autres techniques que le chemin de fer, des prolongements de l'exploitation ferroviaire proprement dite. Ainsi, la Société de contrôle et d'exploitation des transports auxiliaires (SCETA) anime un groupe important de filiales qui exploitent des techniques spécialisées : conteneurs, céréales en vrac, etc. D'autres filiales jouent le rôle de commissionnaire de transport aussi bien en matière de voyageurs que de marchandises (Vacances 2000, France Tourisme Service, Calber-son, etc.).

o *Enfin, l'articulation entre la production et la commercialisation, c'est-à-dire la gestion des stocks se situe, cela va de soi, dans le cadre des activités propres à l'entreprise. Il s'agit, en effet, de la nécessaire régulation entre la différence de niveau entre les séries d'approvisionnement des matières premières, les séries de fabrication des produits et la demande de la clientèle, que seule l'entreprise elle-même est en mesure de réaliser.*

© *C'est incontestablement dans le domaine de la gestion financière que le pouvoir de gestion des entreprises publiques est le plus affecté par leur caractère public : ce caractère limite considérablement leur marge de manœuvre.*

Certes, les objectifs financiers des entreprises publiques sont les mêmes que ceux des entreprises privées : il s'agit d'assurer la rentabilité et l'équilibre financier des entreprises. Il est vrai aussi que dans les deux cas une bonne gestion financière suppose, d'une part, que soient analysées l'ensemble des ressources procurées par la vente des produits ainsi que l'ensemble des dépenses nécessaires à l'exploitation et à l'équipement de l'entreprise et, d'autre part, de choisir parmi les modes de financements (ressources propres, apport en capital, emprunt) et le rythme selon lequel ceux-ci seront disponibles pour faire face aux besoins de trésorerie.

Mais, précisément, les entreprises publiques n'ont pas la maîtrise des choix de financement. D'une part, en effet, l'Etat conserve souvent, pour les plus importantes d'entre elles, la maîtrise des tarifs. D'autre part, le recours à l'apport en capital ne peut être que le fait de l'Etat, faute de quoi on assisterait à une « dénationalisation » progressive des entreprises publiques. Enfin, le recours aux emprunts est lui-même dépendant du FDES. Dans ces conditions, on pourrait penser que la gestion financière des entreprises publiques est quasiment réduite à néant.

Et pourtant, les lois de nationalisation disposent que les entreprises publiques « se comportent en matière de gestion financière et comptable, suivant les règles couramment en usage dans les sociétés industrielles et commerciales » et « font face à leurs besoins courants en faisant appel aux moyens de crédit en usage dans les entreprises industrielles ». On se trouve donc, à propos de la gestion financière, en face d'une contradiction : tout à la fois l'Etat ordonne aux entreprises publiques d'en assurer pleinement la responsabilité et leur refuse les moyens de l'autonomie qu'il leur accorde.

A titre d'illustration, l'extrait suivant du Plan d'entreprise pour 1977-1981, que la RATP avait préparé en vue de négocier un contrat d'entreprise avec les pouvoirs publics, montre les limites de la marge de manœuvre de l'entreprise en ce domaine.

L'exemple de la RATP Etude de variantes

De l'analyse de la situation financière telle que l'exprime le compte d'exploitation dans sa définition actuelle, il ressort, qu'en dépit des actions de productivité et de modernisation prévues aux plans opérationnels, l'écart continuerait à se creuser entre les dépenses et les recettes directes du trafic, et cela est également vrai, comme on le verra, dans l'hypothèse haute des plans opérationnels.

Toutefois, il est intéressant d'observer qu'avec le régime social et fiscal et le mode de couverture des charges d'investissement qui sont appliqués dans certaines capitales étrangères, l'indemnité compensatrice pourrait être sensiblement réduite : c'est ainsi qu'en 1976, elle se limiterait approximativement à 425 millions de F aux conditions de New York et à 140 millions de F à celles de Londres. Certes de telles transpositions n'ont qu'une valeur indicative, mais elles font ressortir l'importance du régime financier en ce qui concerne l'interprétation des résultats.

Plusieurs variantes ont donc été étudiées pour servir de base à la réflexion qui s'impose à cet égard.

Variante haute des plans opérationnels

La variante haute envisagée dans le cadre des plans opérationnels comprend une amélioration du confort du métro et un renforcement du service offert par les autobus.

Ecart par rapport à l'hypothèse de base (millions F)	1977	1978	1979	1980	1981
Dépenses d'investissement	-	+ 12	+ 49	+ 65	+ 82
Dépenses d'exploitation	+ 16	+ 30	+ 49	+ 73	+ 103
Recettes directes et remboursement des pertes de recettes	+ 10,5	+ 20	+ 31,5	+ 44	+ 65
Indemnité compensatrice	+ 5,5	+ 10	+ 17,5	+ 29	+ 38
Module d'équilibre (centimes)	- 0,2	- 0,5	- 0,7	- 0,8	- 1,1

Du point de vue financier, elle implique, par rapport à l'hypothèse de base, d'une part une hausse des dépenses de fonctionnement, d'autre part un accroissement du volume des investissements (autobus et investissements de confort) qui se traduit par une légère augmentation de l'annuité de renouvellement et des charges d'emprunts. Ces variations seraient toutefois partiellement compensées par une amélioration des recettes directes et assimilées.

Variante tarifaire

Dans l'hypothèse tarifaire de base, qui suppose des relèvements tarifaires de 10 centimes au 1^{er} juillet de chaque année jusqu'en 1979 et de 15 centimes en 1980 et 1981, l'indemnité compensatrice, qui atteindrait 3 447 millions de F en 1981, représenterait, au cours de la période couverte par le plan, une part quasiment stable du total des produits du trafic nécessaires à l'équilibre, savoir environ 45 %

Au cas où les relèvements tarifaires annuels seraient doublés, l'indemnité compensatrice se trouverait ramenée à 2 314 millions de F en 1981.

En revanche, on peut signaler pour mémoire que si les tarifs devaient rester bloqués à 1 F, le montant de l'indemnité dépasserait 4,8 milliards de F en 1981. Ainsi, faute d'ajustements tarifaires tenant compte de la conjoncture, l'importance relative des recettes directes s'amenuiserait progressivement ; le voyageur ne supporterait plus qu'un simple « ticket modérateur » dont l'importance diminuerait au fil des années.

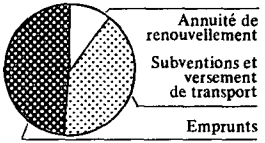
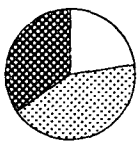
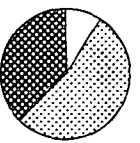
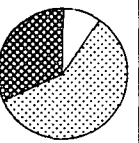
		Tarif au 1.7.81 (en francs)	IMPORTANCE RELATIVE DE L'INDEMNITE COMPENSATRICE DANS LES PRODUITS DU TRAFIC	
Situation en 1976			44%	
1981	Hypothèse de base	1.60	45%	
	Variante tarifaire	2.20	30%	
	p.m. tarif bloqué	1,00	63%	

Variantes de financement des investissements

Trois variantes de financement des investissements ont été examinées du point de vue de leur impact sur le compte d'exploitation.

Dans la première (variante i_1), le reliquat disponible au titre du versement de transport est supposé affecté en totalité au financement du premier établissement, ce qui se traduit, au regard de l'hypothèse de base, par une diminution de l'enveloppe des emprunts. Mais la réduction des charges financières qui s'ensuivrait ne compenserait qu'en partie, au compte d'exploitation, le relèvement dès lors nécessaire du montant de l'annuité de renouvellement. L'indemnité compensatrice et le module d'équilibre se trouveraient donc modifiés en hausse.

Les variantes i' et i'' se caractérisent par une modification des clés de financement dans le sens d'une augmentation de l'importance relative des subventions d'équipement. Au cas où les extensions du réseau seraient financées en totalité sur subventions (variante i'), les charges d'emprunts seraient diminuées de 111 millions de F en 1981 ; si cette mesure devait être étendue au matériel roulant acquis au titre de ces extensions (variante i''), une réduction complémentaire de 88 millions de F pourrait être enregistrée. On notera, à ce sujet, qu'à Londres aucun emprunt n'a été émis depuis l'instauration de la loi de 1969 et qu'à New York les investissements sont financés par la municipalité.

Hypothèse de base i p.m.		Variante i_1	Variante i'	Variante i''
	REPARTITION DU FINANCEMENT POUR L'ENSEMBLE DE LA PERIODE 1977-1981			
	ECARTS PAR RAPPORT A i EN 1981			
	Charges financières	-194 millions F	-111 millions F	-199 millions F
	Annuité de renouvellement	+520 millions F	—	—
	Incidence TVA	+ 23 millions F	- 8 millions F	- 14 millions F
	Indemnité compensatrice	+349 millions F	-119 millions F	-213 millions F
	Module d'équilibre	+ 15 centimes	- 5 centimes	- 9 centimes

Variante financière

Dans la perspective à moyen terme du plan d'entreprise le problème du financement du renouvellement se trouve posé, ainsi que, plus généralement, celui de l'équilibre du compte d'exploitation qui, dans le contexte financier actuel, est réalisé dans des conditions qui ne permettent pas d'apprécier pleinement les résultats de gestion de l'entreprise.

A cet égard, on peut envisager :

- de définir un mode de détermination plus rationnel des ressources de renouvellement ;
- d'alléger sur un certain nombre de points particuliers les charges inscrites au compte d'exploitation ;
- enfin, de rechercher un nouvel équilibre financier en fonction seulement des dépenses de pure exploitation et de la charge de maintien du potentiel.

○ Financement du renouvellement - Référence à l'amortissement

Le financement du renouvellement doit être normalement assuré, à la Régie, au moyen d'un fonds alimenté par une annuité portée en dépenses d'exploitation et destinée à répartir régulièrement dans le temps la charge du renouvellement.

La convention passée le 29 juin 1962 avec le Syndicat des transports parisiens stipule que le montant de l'annuité, exprimé en pourcentage des produits du trafic, soit fixé, tous les trois ans par le Syndicat, sur proposition de la Régie ; cependant les impératifs financiers n'ont pas permis de faire une rigoureuse application de ce principe, le montant de l'annuité ayant dû être revu en baisse à plusieurs reprises à la demande des pouvoirs publics. Depuis 1972, aucune fixation de taux n'est intervenue. De fait, à l'occasion des arbitrages budgétaires rendus dans le cadre du budget d'exploitation, le reliquat disponible au titre du versement de transport, grandeur incertaine quant à son montant et sans aucun rapport technique avec les besoins de renouvellement, a été progressivement substitué à l'annuité.

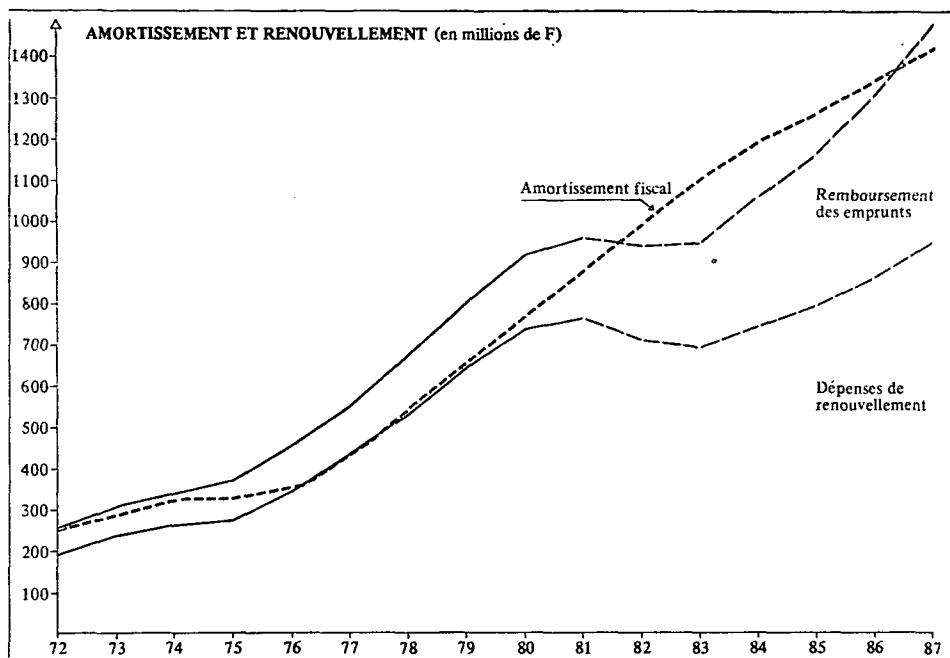
Pour obtenir des ressources de renouvellement régulières dans le temps et d'un montant suffisant, il est donc souhaitable de fonder le niveau de ces ressources sur des bases plus objectives. L'idée de se placer dans un système d'amortissement vient dès lors naturellement à l'esprit.

A cet égard, on peut songer à un amortissement industriel, du type de celui qui est calculé en comptabilité analytique à partir de la valeur de remplacement des biens et de leur durée d'usage ; un tel amortissement est économiquement le plus significatif.

Toutefois, afin de se placer dans une situation plus proche du droit commun des entreprises, la Régie peut aussi envisager, pour la détermination des ressources d'autofinancement, un amortissement de type « fiscal », fondé sur la valeur des biens inscrite au bilan et sur les durées de vie admises par la Direction générale des impôts.

Calculé selon un mode linéaire de répartition dans le temps, un amortissement défini sur ces bases offrirait des ressources dont le montant serait, dans les prochaines années, du même ordre que celui des dépenses de renouvellement. En conséquence, il faudrait recourir à d'autres moyens de financement pour un montant correspondant à la charge du remboursement des emprunts. Toutefois, au-delà de la période couverte par le plan, lorsque le renouvellement complet du parc de matériel roulant aura été réalisé, les

ressources excéderont les besoins afférents au renouvellement et au remboursement des emprunts. Ainsi, sur une longue période, un certain équilibre entre les besoins et les ressources serait établi.



Une variante pourrait être envisagée en appliquant un taux dégressif d'amortissement à certains biens mis en service à partir de 1977. Les ressources dégagées de la sorte deviendraient quasiment égales, sur la période du plan, à l'ensemble formé par les dépenses de renouvellement et la charge du remboursement des emprunts.

⊙ Allègement des charges

Charges fiscales

La TVA acquittée actuellement par la Régie au titre de ses produits du trafic est calculée sur la base du taux de 7 % et s'élèverait à 498 millions de F en 1981.

Il est à observer qu'en Italie les transports de voyageurs effectués en site urbain sont totalement exonérés de la TVA et que les transports de New York et de Londres n'acquittent pas d'impôt sur les recettes du trafic. On doit aussi noter que les transports publics allemands reçoivent une aide sous la forme d'un remboursement de taxe au titre de leur consommation en produits pétroliers.

S'il était admis, compte tenu du caractère de nécessité que revêtent les transports parisiens, de supprimer la charge que représente la TVA sur l'indemnité compensatrice, celle-ci serait diminuée, en 1981, de 226 millions de F. Dans le cas où l'exonération porterait également sur le remboursement des pertes de recettes, couvert notamment par le versement de transport, la réduction serait portée à 305 millions de F.

Charges sociales

Alors que les charges sociales se limitent à 12 % de la masse des salaires au London Transport Executive et à 31 % à la New York City Transit Authority, elles en représentent près de 65 % à la RATP.

La péréquation entre régime général et régime spécial se trouve réalisée à la Régie, pour la charge des prestations familiales et la charge d'assurance maladie-maternité-invalidité, mais en ce qui concerne la charge des pensions, qui pèse fortement sur le compte d'exploitation, seule est opérée la compensation démographique entre régimes de base de Sécurité sociale (17 millions de F en 1976).

Si la Régie était placée dans la situation d'une entreprise assujettie au régime général de Sécurité sociale et qui aurait, en outre, consenti des avantages particuliers à son personnel, ses charges d'assurance-vieillesse seraient allégées d'un montant de 490 millions de F en 1981.

○ Recherche d'un nouvel équilibre financier

En se fondant sur les mesures qui précèdent, un nouvel équilibre financier pourrait être défini dans le cadre d'un compte d'exploitation où :

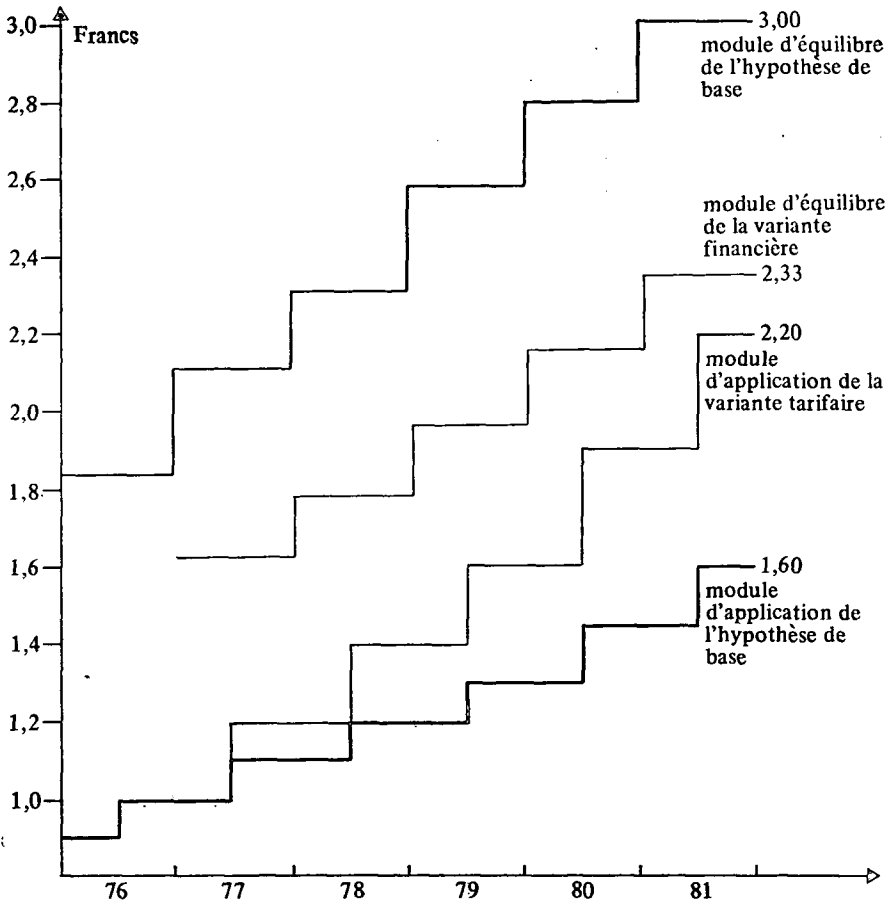
- les charges sociales seraient réduites comme il est indiqué plus haut ;
 - la TVA sur l'indemnité compensatrice serait annulée ;
 - l'autofinancement serait pris égal à l'amortissement fiscal minoré du reliquat de versement de transport ;
- et qui n'incluerait pas la charge des emprunts liée à l'accroissement de l'actif.

Ainsi les produits du trafic ne couvriraient que les dépenses de pure exploitation et la charge d'autofinancement.

Dans ces conditions et si les tarifs devaient être relevés de 20 centimes chaque année de 1977 à 1979 et de 30 centimes en 1980 et 1981, le module d'application tendrait vers le module d'équilibre.

Il subsisterait certes, en 1981, une insuffisance de recettes de 756 millions de F — qui pourrait être couverte, soit par une indemnité compensatrice, dans les mêmes conditions qu'actuellement, soit par des ressources affectées d'origine locale — mais la poursuite de la politique esquissée assurerait au cours des années ultérieures la convergence du module d'application et du module d'équilibre.

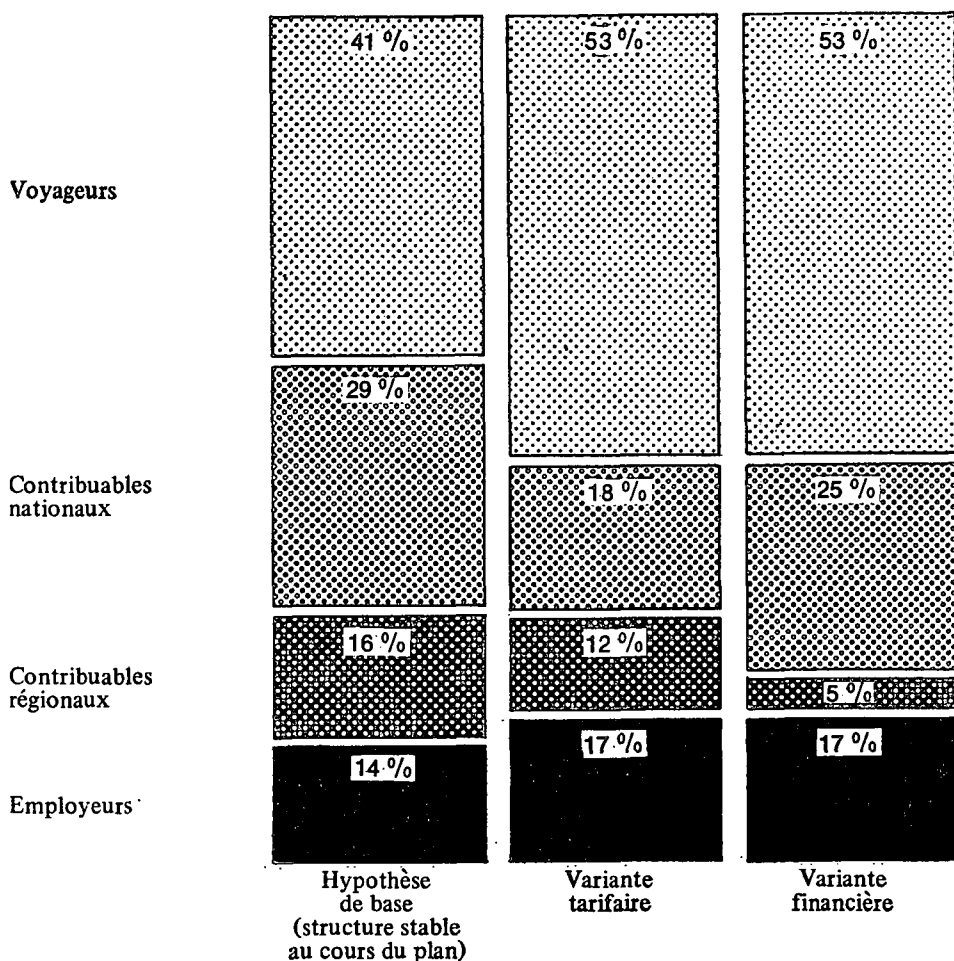
Les résultats financiers seraient ainsi plus significatifs pour l'appréciation de la gestion et exprimeraient plus clairement les responsabilités de la Régie.



Le tableau ci-après fait ressortir la répartition, en 1981, des ressources de financement des charges d'exploitation entre les voyageurs, les employeurs et les contribuables nationaux et régionaux dans les trois cas suivants :

- l'hypothèse de base ;
- la variante tarifaire ;
- la variante financière pour laquelle il est supposé que la charge des emprunts et l'excédent de charge des pensions par rapport à une « charge normalisée » seraient couverts par l'Etat.

FINANCEMENT PAR ORIGINE EN 1981
 (importance relative des contributions d'exploitation)



Il n'en reste pas moins que, malgré les lourdes contraintes qu'elles subissent dans leur gestion financière, et qui au demeurant pèsent surtout sur un petit nombre d'entre elles (EDF, GDF, SNCF, Charbonnages, RATP), les entreprises publiques disposent de moyens non négligeables. Ainsi, à défaut de pouvoir toujours fixer le niveau des tarifs — ce qu'au reste les entreprises privées ne sont elles-mêmes pas toujours libres de faire — il leur appartient d'élaborer et de mettre en place les principes mêmes de la tarification, et, plus généralement, ce sont elles qui instruisent les dossiers et préparent les décisions ;

à défaut de toujours choisir les modes de financement, elles ont la certitude de trouver les subsides nécessaires, soit par subvention « d'équilibre » ou de compensation de contraintes, soit par l'emprunt, et il leur appartient de ventiler l'ensemble de leurs moyens de financement entre les différents postes de dépenses. Elles sont, en outre, totalement responsables de leur trésorerie. A cet égard, des efforts considérables sont parfois réalisés : que l'on songe à ceux qui ont été entrepris à EDF avec les nouvelles méthodes de recouvrement de recettes (domiciliation des factures par exemple) ou la centralisation des paiements.

⊗ *S'agissant de la gestion du personnel, les entreprises publiques disposent d'une autonomie plus ou moins large selon que le personnel bénéficie ou non d'un statut réglementaire.*

Le principe est que cette gestion relève de la seule autorité de chaque entreprise, ce point étant souvent précisé dans leurs statuts. Ainsi, le décret du 7 mars 1945 précise que le président-directeur général de la Régie Renault « conclut les contrats individuels et conventions collectives du travail et nomme, licencie ou révoque les membres du personnel de toute catégorie, dans les conditions définies par les contrats individuels et par les conventions collectives ». De son côté, le décret du 20 septembre 1967 confère au directoire de l'Entreprise minière et chimique les pouvoirs les plus étendus. Il a compétence notamment en matière d'effectifs, de conditions d'emploi, de régime de rémunération, de retraite et de politique générale des filiales en matière de rémunération et de retraite de leur personnel.

Ce principe d'autonomie est parfois limité par l'obligation de faire bénéficier le personnel d'un statut. Ce dernier est, selon les cas, élaboré par l'entreprise elle-même puis approuvé par les autorités de tutelle (Air France par exemple) ou, c'est le plus fréquent, élaboré directement par les autorités de tutelle, l'avis des organes dirigeants de l'entreprise étant alors requis. Or, comme on s'en doute, ce sont les entreprises publiques les plus importantes par le nombre des employés qui font partie des entreprises à statut : les compagnies de transport (Air France, SNCF, RATP, entreprises de transport maritime), EDF, GDF, Cdf, Houillères de Bassin, etc. (décret du 1^{er} juin 1950).

Par ailleurs, même lorsque le personnel ne bénéficie pas d'un statut et que, par conséquent, l'entreprise bénéficie de la plus large autonomie, les niveaux de rémunération sont en réalité fixés après intervention des autorités de tutelle. Le décret du 9 août 1953 a en effet institué une procédure de fixation des niveaux de rémunération qui ôte une partie de sa portée au principe d'autonomie. Il dispose (art. 6) que « Les mesures relatives aux éléments de rémunération doivent, avant toute décision, être communiquées au ministre intéressé qui les soumet pour avis à une commission interministérielle de coordination des salaires ».

Sans instituer formellement une véritable autorisation préalable, ce texte aboutit en fait à assujettir les entreprises publiques aux décisions des autorités de tutelle, comme c'est le cas pour les entreprises dont le personnel bénéficie d'un statut.

On observera à ce sujet que l'orientation récente des procédures en matière d'établissement des niveaux de rémunération du personnel consiste en une contractualisation accrue des rapports entre les entreprises publiques et les organisations syndicales. Des contrats de progrès, de productivité sont signés entre eux sans qu'une autorisation préalable soit toujours demandée. Cette nouvelle orientation va naturellement dans le sens d'une plus grande autonomie des entreprises publiques dans la gestion du personnel.

Enfin, parmi les limitations du pouvoir des entreprises publiques à l'égard du personnel, on doit signaler l'actionnariat du personnel qui, imposé en premier lieu à la Régie Renault par une loi du 2 janvier 1970, a été par la suite étendu à la SNIAS, à la SNECMA, aux banques et aux compagnies d'assurances nationalisées par deux lois du 4 janvier 1973.

En dehors des contraintes que l'on vient d'évoquer, l'autonomie des entreprises publiques pour la gestion du personnel est complète, qu'il s'agisse du volume de l'emploi, de la qualité des postes de travail, des structures d'encadrement, de la formation, ou de la promotion du personnel. On signalera à cet égard les efforts souvent considérables des entreprises publiques en matière de formation permanente et de promotion ouvrière.

● *On a vu à quels contrôles de la part de l'Etat sont soumises les entreprises publiques. Ces contrôles externes, destinés à assujettir les entreprises publiques au pouvoir de direction de l'Etat ne font pas obstacle, au contraire, aux contrôles de gestion internes que les entreprises publiques établissent à leur propre usage.*

Comme pour toutes les entreprises, la gestion des entreprises publiques suppose que soit mis en place un système de contrôle de gestion de nature à assurer une mobilisation permanente et efficace des ressources, tant matérielles qu'humaines et financières, destinée à atteindre les objectifs qui leur sont proposés. Ce système de contrôle, qui constitue un instrument essentiel de toute entreprise pour lui permettre d'accomplir ses tâches, est donc une institution spécifique à chaque entreprise publique et reste sans rapport avec les moyens mis en œuvre par l'Etat pour exercer son pouvoir de direction : planification, définition d'objectifs, tutelles, etc.

La conception et le fonctionnement de ce système de contrôle relève du pouvoir propre de chaque entreprise qui l'organise comme elle l'entend en fonction des données propres à son activité. Dans tous les cas, l'entreprise élabore un système d'information portant sur l'ensemble des éléments dont la connaissance est indispensable à la bonne marche de l'entreprise, qu'il s'agisse de données extérieures à l'entreprise (démographie, évolution du marché, études sur la concurrence) ou surtout de données internes (progrès technique, ventes, capacités inemployées, tensions sociales, etc.), bref de réaliser la synthèse de toutes les informations utiles aux dirigeants pour obtenir le meilleur emploi des moyens dont ils disposent.

A défaut de pouvoir entrer dans le détail des diverses organisations mises sur pied, on se bornera à présenter rapidement un exemple de contrôle de gestion : celui de l'EDF.

Dans cette entreprise, ce sont les services rattachés à la direction générale qui assument principalement cette tâche. Ils sont au nombre de quatre : le service des études économiques générales, le service d'étude et de promotion de l'action commerciale, le service central des relations publiques et le service central des marchés. Les deux premiers services ont un rôle déterminant. Le service des études économiques générales a principalement pour tâche de perfectionner les méthodes de gestion, d'analyser le contexte économique et social, d'élaborer les programmes économiques de l'entreprise. Le service d'étude et de promotion de l'action commerciale est, lui, chargé d'analyser le marché, d'élaborer la politique tarifaire et d'étudier les résultats des programmes commerciaux qu'il a élaborés pour pouvoir les perfectionner.

Par ailleurs, pour contrôler la gestion des différentes unités du groupe et inspecter les services, effectuer des enquêtes sur les structures et méthodes de travail, vérifier la bonne réalisation des travaux engagés, la direction générale de l'entreprise dispose d'une inspection générale, composée d'un inspecteur général et de contrôleurs. L'inspection générale établit des rapports pour la direction générale et formule des recommandations dont elle s'assure de la bonne exécution.

La direction générale dispose également de six comités consultatifs, chacun d'eux étant spécialisé dans l'étude de questions particulières : gestion prévisionnelle, recherche, informatique, etc.

Enfin, naturellement, la direction générale dispose de toutes les informations qui peuvent lui être fournies par les huit directions qui constituent l'armature de l'entreprise et, notamment, par la direction des services financiers et juridiques. Cette direction joue un rôle important dans le contrôle de gestion. Elle exerce, en effet, sa tutelle sur la filiale de l'EDF chargée de gérer son portefeuille financier, elle comporte le service du traitement de l'information, qui centralise une grande masse d'informations, et surtout le service de la comptabilité, qui a une mission générale de contrôle, de conseil et d'organisation dans le domaine financier.

⊙ *S'agissant enfin de leur administration générale, le point fondamental à souligner est que les entreprises publiques disposent d'un droit à l'auto-organisation dans le cadre des dispositions statutaires qui les régissent.*

Celles-ci, en effet, n'aménagent les structures des entreprises publiques qu'au niveau le plus élevé et la définition de l'organisation interne relève de leur pouvoir de gestion. A cet égard, les dispositions statutaires constituent des cadres à l'intérieur desquels les entreprises disposent de la plus large autonomie.

Il est naturellement impossible de retracer de manière exhaustive comment les entreprises publiques utilisent ce pouvoir d'auto-organisation, tant les modalités sont variées et n'obéissent, par la force des choses, à aucune règle puisque ces modalités sont dictées par les caractéristiques propres à leurs activités. Aussi, plutôt que d'alourdir inutilement le texte, on présente ci-joint deux organigrammes d'entreprises publiques dont la comparaison démontre leur autonomie respective en la matière (figures 8 et 9). Ces organigrammes permettent, en

outre, de mettre en valeur la très nette tendance à la centralisation des entreprises publiques et leur structure extrêmement hiérarchisée. Une certaine tendance à la déconcentration s'est cependant manifestée ces dernières années dans certaines entreprises publiques. Ainsi la SNCF a-t-elle très profondément réorganisé ses structures par une réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972 et définitivement mise en place le 1^{er} janvier 1973 et dont l'épine dorsale a été la création de 25 directions régionales constituées en unités de gestion autonomes disposant de compétences étendues.

Encore qu'il n'y ait probablement aucun lien de cause à effet entre ces deux phénomènes, il est remarquable que ce mouvement récent de déconcentration se produise au moment même où l'autonomie de gestion des entreprises publiques a été accrue, grâce notamment à la politique de contractualisation des rapports entre elles et l'Etat. Bien que sans doute simplement concomitants, ces deux phénomènes constituent deux illustrations de la mutation extraordinaire qui affecte les entreprises publiques du fait de leur insertion toujours plus poussée dans le monde des affaires. La commercialisation accrue dont font l'objet les entreprises publiques impliquait, en effet, que leurs structures évoluent.

On pourra observer un phénomène de même nature à propos de la distribution du pouvoir au sein des entreprises publiques.

FIGURE 8. — ORGANIGRAMME D'EDF

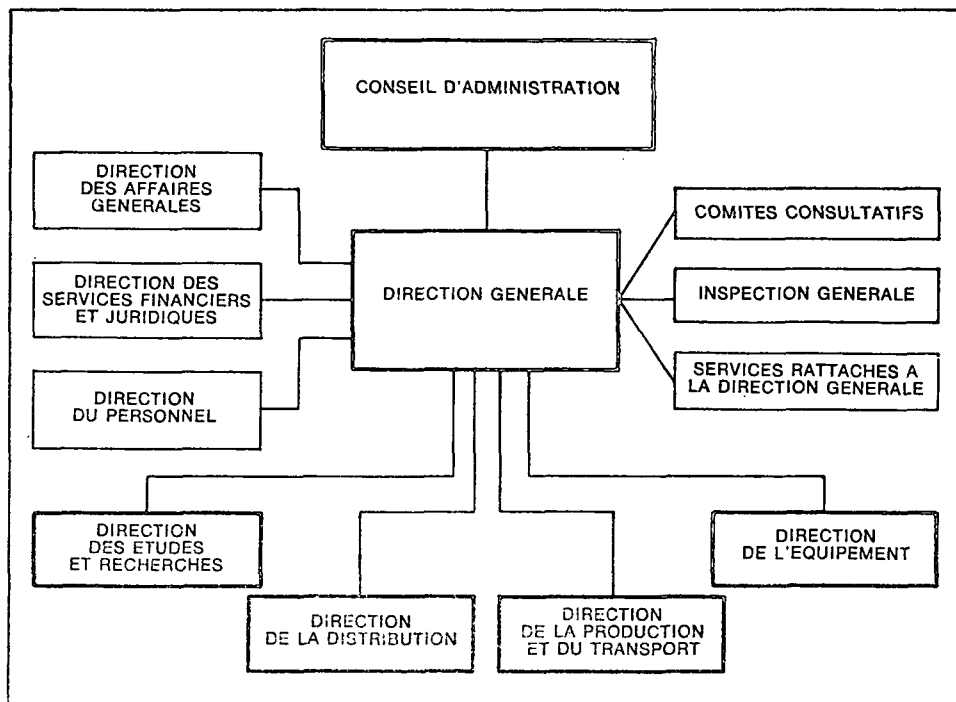
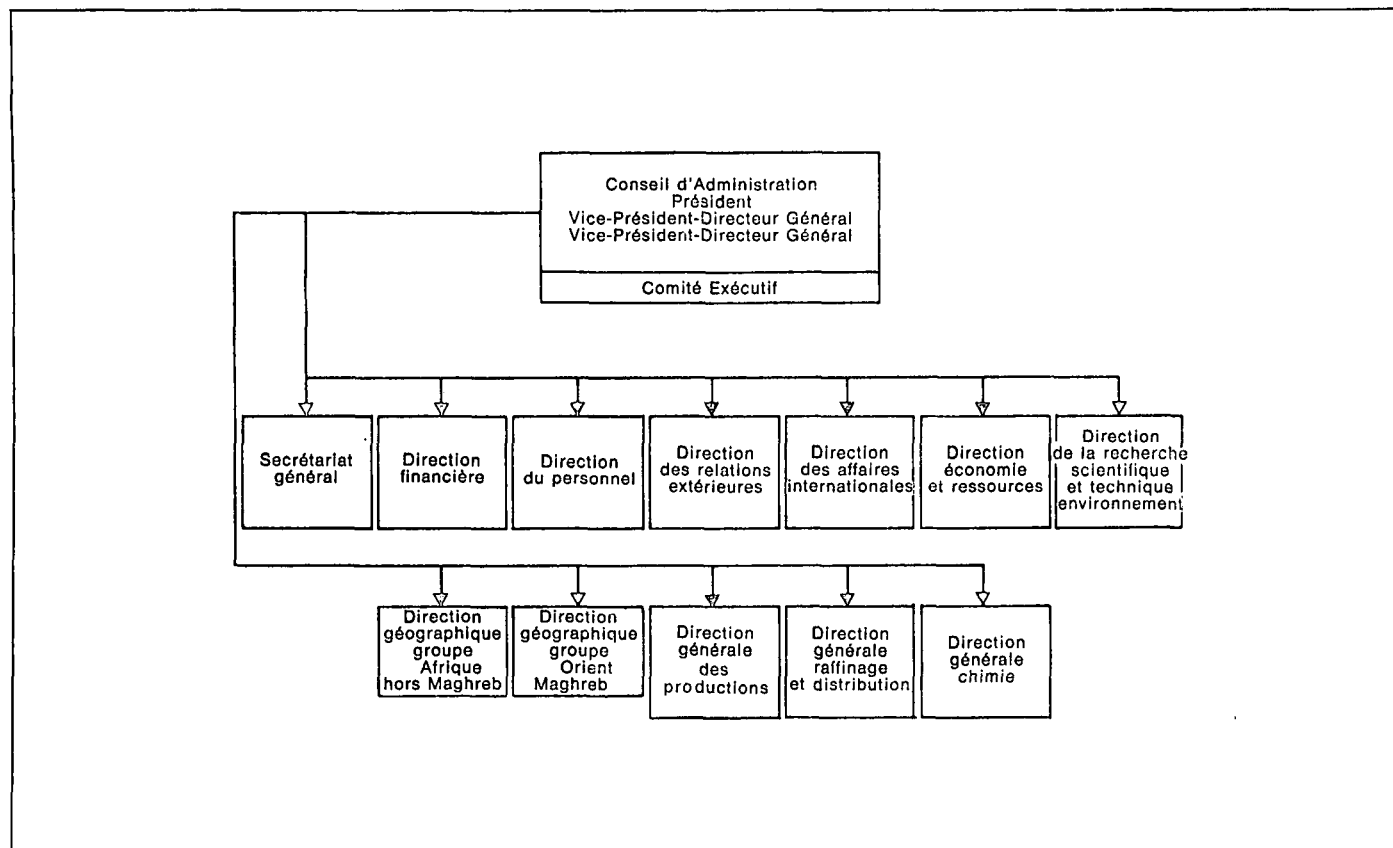
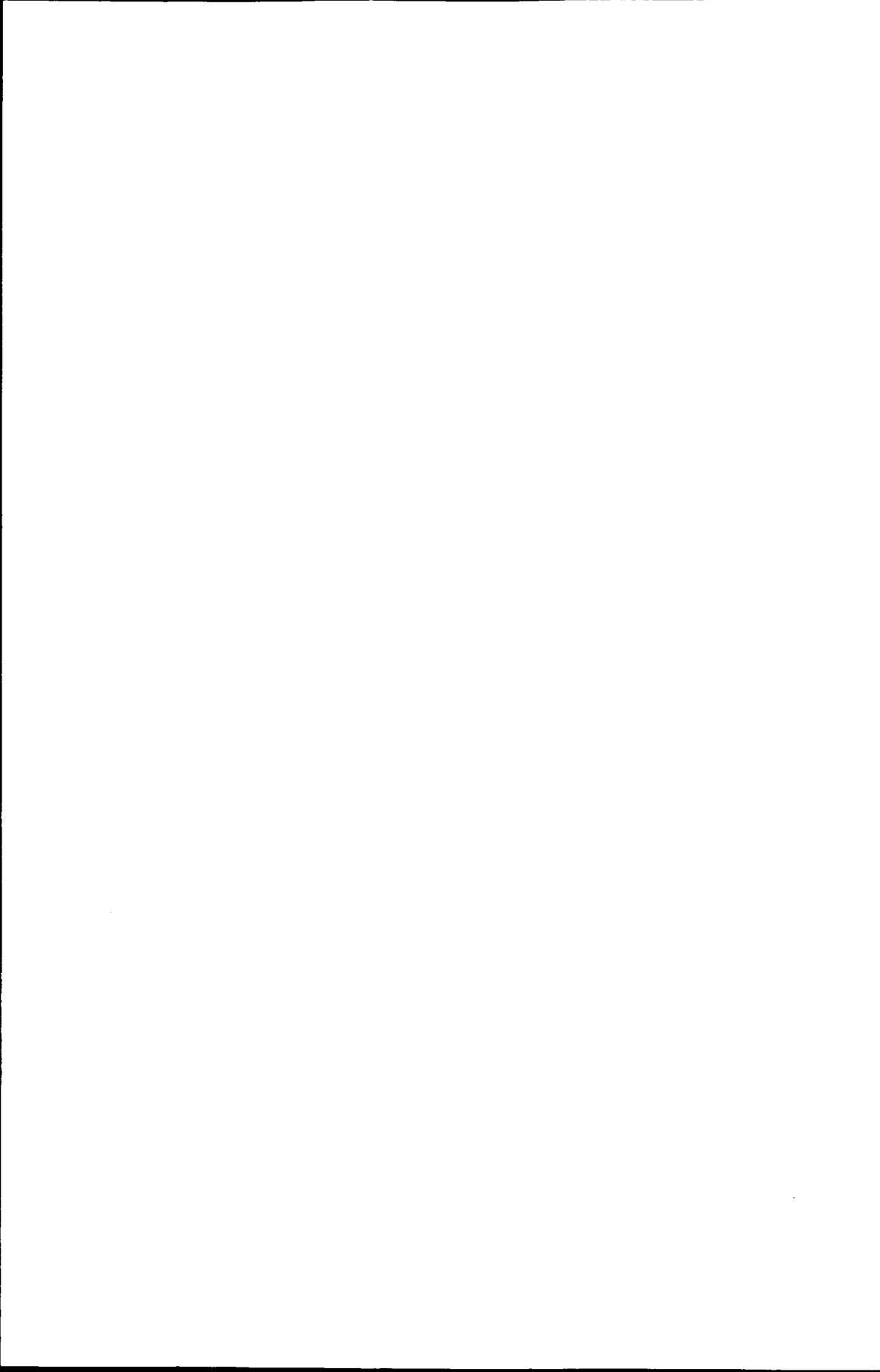


FIGURE 9. — ORGANIGRAMME D'ELF-AQUITAINE





Chapitre 2

La distribution du pouvoir au sein des entreprises publiques

Depuis l'origine, la distribution du pouvoir au sein des entreprises publiques est commandée par l'idéologie de la « nationalisation industrialisée ». Nationaliser sans étatiser supposait que les entreprises publiques fassent l'objet d'une gestion collective et que soit donc assurée, au sein de leurs organes dirigeants, *une représentation des divers intérêts en jeu* : ceux de l'Etat naturellement, mais aussi ceux du personnel et ceux des usagers des entreprises publiques ou de leurs consommateurs. Cette formule de la représentation tripartite a connu un succès assez considérable pour être mise en œuvre dans la plupart des entreprises publiques et bénéficie dans l'opinion d'une large audience. Elle a conduit à organiser les structures dirigeantes des entreprises publiques autour de deux pôles : celui d'un organe délibérant investi des plus larges pouvoirs en matière de gestion des entreprises et assurant précisément cette représentation des intérêts, et celui d'un organe exécutif chargé de mettre en œuvre les délibérations de l'autre organe.

Mais, assez vite, l'application de cette formule a soulevé des difficultés qui, peu à peu, lui ont fait perdre de sa portée, au point même qu'elle a pu fort légalement être abandonnée pour certaines entreprises, puisque le principe de la représentation des intérêts n'a en effet aucune valeur légale. Dans d'autres cas, les difficultés liées à la mise en œuvre de ce principe l'ont sensiblement altéré, lorsqu'ont été introduites dans les instances dirigeantes des entreprises publiques, des personnalités choisies par le gouvernement « en raison de leur compétence industrielle et financière », selon les termes du décret du 11 mai 1953. L'introduction de ces techniciens a transformé la représentation tripartite en représentation quadripartite, principalement dans les entreprises publiques constituées sous forme de société.

Ces difficultés tenaient au choix des représentants aussi bien qu'au rôle qui devait leur être assigné. La représentation des usagers, notamment, ne pouvait qu'être délicate à assurer en l'absence de toute délimitation de cette catégorie. Les usagers de l'EDF, par exemple, sont naturellement les particuliers, mais aussi les industriels et les collectivités locales, et même l'Etat. Dans ces conditions, quelle place faire à chacun d'eux, et comment choisir des représentants parmi

les consommateurs particuliers quand ceux-ci ne sont pas organisés ? A ces difficultés s'ajoutent celles résultant de la définition même de ces intérêts. Il est déjà singulier que les intérêts défendus par la représentation de l'Etat, l'intérêt général, soient si peu homogènes qu'il ait fallu recourir à un mode de représentation tel que les divers ministères soient assurés d'être partie prenante. On comprendra qu'*a fortiori* le seul point commun que puissent avoir les consommateurs soit de rechercher le prix le plus bas possible.

En définitive, la seule représentation relativement aisée à réaliser est celle des intérêts du personnel. Les employés constituent une catégorie facile à définir et la médiatisation que constitue leur organisation syndicale permet de dégager à la fois une doctrine de ces intérêts et les courants représentatifs. Aussi bien, d'ailleurs, la loi impose-t-elle que les représentants du personnel soient désignés sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives de ce personnel.

Quoiqu'il en soit des difficultés de mise en œuvre du principe de la représentation des intérêts, on doit constater que, pour générale qu'elle soit, cette formule n'a pas procuré les satisfactions qu'en attendaient ses promoteurs.

Tout d'abord, l'Etat n'a cessé d'accroître son pouvoir sur les entreprises publiques en vertu de la mission qui lui revient d'assurer la satisfaction de l'intérêt général. Cet accroissement s'est manifesté d'un côté par une représentation plus importante au sein des conseils d'administration. Ainsi, le décret du 19 juillet 1966 a-t-il modifié comme suit la composition du conseil d'administration d'Air France :

Situation ancienne

- 4 administrateurs fonctionnaires
 - 2 désignés par le ministre des Travaux publics
 - 1 par le ministre des Finances
 - 1 par le ministre de la France d'outre-mer
- 4 administrateurs non fonctionnaires désignés par le ministre des Travaux publics
- 4 administrateurs désignés par le personnel
- 4 administrateurs désignés par les actionnaires autres que l'Etat.

Situation nouvelle

- 5 administrateurs fonctionnaires
 - 1 désigné par le Premier ministre
 - 2 désignés par le ministre de l'Aviation civile
 - 2 désignés par le ministre des Finances
- 5 administrateurs non fonctionnaires désignés par le ministre de l'Aviation civile
- 4 administrateurs désignés par le personnel
- 2 administrateurs désignés par les actionnaires autres que l'Etat.

Ainsi, sur 16 membres composant le conseil d'administration d'Air France, l'Etat, qui désignait 8 administrateurs avant la réforme, en désigne désormais 10. Il est vrai que sur ces 10 administrateurs, 5 doivent être choisis en dehors de la Fonction publique et ne sont pas spécifiquement chargés de défendre les intérêts de l'Etat. Il n'en reste pas moins que la représentation des actionnaires autres que l'Etat a été réduite de moitié au profit d'administrateurs désignés discrétionnairement par les différents ministres intéressés.

D'un autre côté, l'Etat a considérablement accru son emprise sur les entreprises publiques en multipliant les tutelles auxquelles elles sont assujetties. La multiplication de ces tutelles a, dans une large mesure, réduit le rôle des conseils d'administration et, par conséquent, l'influence de la représentation des intérêts.

En second lieu, les conseils d'administration, organes délibérants, et non permanents, ont souffert des maux propres à cette catégorie d'organes et que l'on rencontre en particulier dans toutes les entreprises industrielles, publiques ou privées. Sous-informés de l'état des affaires, mis dans l'impossibilité de suivre les affaires au jour le jour, souvent dans l'incapacité, précisément à raison des divergences entre les intérêts représentés, d'élaborer une politique cohérente pour l'entreprise concernée, ils ont été conduits à consentir des délégations d'attribution aux organes exécutifs ou, au mieux, à leur président.

Ainsi, la représentation des intérêts n'a pas empêché une étatisation croissante des entreprises publiques, ni permis de réaliser une pleine participation des travailleurs à une gestion qui n'a pu être réellement collective. Le pouvoir que l'on avait voulu voir résider dans les organes délibérants qui assurent la représentation des intérêts a, en fait, glissé au profit des organes exécutifs.

Si la notion de représentation des intérêts a longtemps dominé les règles de composition des organes délibérants, celles-ci doivent désormais tenir compte des dispositions relatives à la participation et plus particulièrement de l'actionnariat ouvrier. On verra plus loin que la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, qui a été étendue à une trentaine d'entreprises publiques, revêtait un caractère particulier pour ces dernières, en ce sens que cette participation ne pouvait pas prendre la forme d'une remise d'action aux salariés afin d'éviter le risque de dénationalisation. Les syndicats disaient à l'époque : « L'actionnariat dans les entreprises publiques, c'est le début de la dénationalisation ».

En dépit de ce risque, et par dérogation à ces restrictions, l'actionnariat ouvrier a été ultérieurement introduit dans un certain nombre d'entreprises publiques. Comme l'indiquait l'exposé des motifs de la loi du 2 janvier 1970 qui institue cet actionnariat à la Régie Renault : « Cette expérience revêt un caractère original. En effet, c'est l'Etat, propriétaire de la totalité de l'entreprise, qui distribue gratuitement une part du capital de la Régie nationale des usines Renault aux salariés de celle-ci. »

Pour tenir compte du caractère d'entreprise publique de la Régie, le régime de cet actionnariat a fait l'objet d'aménagements destinés à éviter le risque de dénationalisation.

« C'est pourquoi la majorité du capital doit rester la propriété de l'Etat, qui conserve également la majorité dans le conseil d'administration. Celui-ci, comme auparavant, continue de comprendre des représentants de l'ensemble des travailleurs.

« D'autre part, la négociabilité des actions doit être limitée, afin d'éviter que les intérêts privés n'interviennent dans la gestion de la Régie. Certes, il est souhaitable qu'au terme de certains délais, les salariés puissent, si besoin est, disposer librement de leur avoir et trouvent un marché qui leur permette de le réaliser. Ce marché s'étend à l'ensemble des salariés de la Régie. Peuvent également intervenir la Régie elle-même ou un fonds spécialement créé en son sein à cet effet, ainsi que l'Etat. »

Des précautions analogues ont été prises lorsque l'actionnariat a été étendu à d'autres entreprises publiques : les banques et assurances nationalisées ainsi que la SNIAS et la SNECMA. Les lois du 4 janvier 1973 concernant la SNIAS et la SNECMA prévoient que l'Etat y conserve au moins les 2/3 du capital social (au lieu de 75 % à la Régie).

Toujours est-il que si ces dispositions ont pour objet principal de réaliser plus de justice sociale en faisant accéder les salariés à une « forme économiquement plus saine de la participation », elles emportent inévitablement un certain nombre de conséquences sur l'organisation interne des entreprises publiques : ces dispositions seraient d'un intérêt restreint si elles ne permettaient pas aux salariés devenus actionnaires d'accéder à davantage de responsabilités dans l'entreprise.

C'est pourquoi l'introduction de l'actionnariat ouvrier est venu modifier la composition des organes délibérants des entreprises publiques qui en ont fait l'objet, sans d'ailleurs que le glissement du pouvoir des organes délibérants vers les organes exécutifs en ait été altéré. Ces derniers organes conservent, en effet, dans ces entreprises le pouvoir effectif, au détriment des organes délibérants.

Il n'en reste pas moins que cette dualité d'organes domine encore l'organisation des entreprises publiques, qu'elles soient constituées sous forme d'établissements publics ou de sociétés d'économie mixte. C'est pourquoi on étudiera successivement les organes délibérants et les organes exécutifs.

Les organes délibérants

Si toutes les entreprises publiques comportent des organes délibérants, et notamment un conseil d'administration ou un conseil de surveillance, la composition et l'articulation de ces organes varient sensiblement selon que l'on est en présence d'un établissement public ou d'une société d'économie mixte. Les entreprises publiques de cette dernière catégorie ont, en effet, des structures moulées, au moins formellement, sur le modèle de la société anonyme, qui implique le partage du pouvoir délibérant entre une assemblée des actionnaires et un conseil d'administration. La composition de ces organes pose, en outre, le problème de la représentation des capitaux privés, parallèlement à celui de la représentation des intérêts.

On doit également signaler que les banques nationales et les sociétés nationales d'assurances comprennent un organe particulier chargé de tenir lieu d'assemblée des actionnaires.

Enfin, les entreprises publiques, et, parmi elles, principalement les sociétés d'économie mixte, peuvent bénéficier de l'option ouverte par la loi sur les sociétés du 24 juillet 1966 entre l'articulation conseil d'administration - direction générale et l'articulation conseil de surveillance - directoire. Nombre de sociétés d'économie mixte ont adopté cette dernière articulation, plus particulièrement adaptée à leur structure formelle de société, sans d'ailleurs que leur fonctionnement en ait été profondément affecté, à tel point que l'essai qui a été réalisé à la SNIAS a été abandonné après deux ans.

Plus singulière, et d'ailleurs exceptionnelle, est l'adoption de cette solution pour une entreprise publique établissement public. L'Entreprise minière et chimique a, dès sa création en 1967, été organisée sur ce modèle. Comme le remarque très justement M.J. Dufau : « Cette substitution aux organes de direction et de contrôle traditionnels des organes nouveaux de la loi de 1966 est d'autant plus remarquable que l'EMC demeure un établissement public industriel et commercial ; on se trouve donc en présence d'une entreprise publique à forme juridique de droit public, mais dont les structures organiques ont été calquées sur celles des sociétés commerciales » (*Les entreprises publiques*, éd. de l'AJDA, 1973, p. 126).

D'une façon générale, on peut dire que l'adoption du schéma directoire-conseil de surveillance marque une tendance à accroître, dans les entreprises publiques, le rôle et donc le pouvoir de l'équipe dirigeante et, par conséquent, à accentuer le déclin des organes délibérants.

Au total, les organes délibérants des entreprises publiques sont donc variés. Pour en avoir une vue à la fois synthétique et comparative, il convient donc non pas de les étudier l'un après l'autre, mais de considérer successivement les questions relatives à leurs attributions et à leur composition. On dira pour finir quelques motifs du mandat des membres des conseils d'administration.

Les attributions des organes délibérants

Celui des organes délibérants dont les attributions sont les plus importantes est toujours le conseil d'administration (ou le conseil de surveillance, le cas échéant). Cela tombe sous le sens pour les établissements publics, puisque c'est le seul organe délibérant qu'ils connaissent, mais c'est également vrai pour les sociétés d'économie mixte, alors que ces dernières comportent aussi une assemblée générale des actionnaires, car, comme on va le voir, les compétences de cette dernière sont considérablement réduites par rapport au droit commun des sociétés.

© *D'une façon générale, les compétences du conseil d'administration (ou du conseil de surveillance) concernent l'ensemble de la gestion de l'entreprise.*

C'est, en effet, au conseil d'administration qu'il appartient de définir la politique de l'entreprise, en tenant compte naturellement des orientations techniques, commerciales et administratives de l'entreprise, dont il autorise les achats, les aliénations, les marchés. Il décide également des investissements, des prises de participation dans d'autres sociétés. Enfin, il désigne, ou au moins propose à l'autorité chargée de leur nomination, les directeurs et présidents-directeurs, le cas échéant.

Naturellement ce sont les statuts propres à chaque entreprise publique qui déterminent les attributions du conseil d'administration, de sorte que celles-ci peuvent être plus ou moins étendues selon les cas.

Enfin, le point qui, dans la pratique, a une grande importance est que les conseils d'administration peuvent déléguer leurs compétences au président ou au directeur général, possibilité dont ils ne manquent pas d'user. C'est par le biais de telles délégations que les conseils d'administration se sont dépouillés du pouvoir réel dans l'entreprise.

© *Les attributions des assemblées générales des actionnaires, dans les sociétés d'économie mixte, sont en principe régies par le droit commun des sociétés.*

Mais, en réalité, ces assemblées sont dépouillées du principal de leur pouvoir. Si tel n'était pas le cas, la place et le rôle de l'Etat pourraient être singulièrement affectés par les décisions de ces assemblées, dont on sait qu'elles ont, en vertu du droit des sociétés, compétence pour prendre les décisions les plus importantes, parmi lesquelles la désignation des administrateurs.

Aussi bien, la plus grande partie des compétences des assemblées échappe aux assemblées des sociétés d'économie mixte, soit que le statut de ces assemblées soit tel qu'en réalité le pouvoir qui leur reviendrait est exercé par l'Etat, ainsi en va-t-il pour la désignation des administrateurs, soit, surtout, par le simple jeu des principes généraux du droit. Comme il se doit, toutes les questions sur lesquelles sont appelées à se prononcer les assemblées sont relatives au statut de la société. Or, précisément, ces statuts sont, dans le cas

des sociétés d'économie mixte, constitués par des textes législatifs et réglementaires qu'il n'appartient évidemment pas à leurs assemblées générales de modifier.

En définitive, les assemblées générales ne jouent aucun rôle réel dans la gestion des sociétés d'économie mixte et ne doivent leur existence qu'à la commodité que représente, dans le cadre d'une nationalisation, le maintien des structures juridiques existantes, ou, plus généralement, à ce qu'elles symbolisent la volonté de l'Etat de faire fonctionner ces sociétés dans les conditions les plus proches des autres sociétés anonymes.

⊗ *Des observations analogues doivent être formulées à propos des collèges des actionnaires dans les entreprises nationales de banques et d'assurances.*

Ceux-ci, on le verra, on été organisés pour prendre en compte l'actionnariat du personnel dans ces entreprises, mais leur rôle est aussi réduit, et pour les mêmes raisons, que celui des assemblées des sociétés d'économie mixte.

La composition des organes délibérants

S'agissant de la composition des organes délibérants, c'est naturellement l'application du principe de la représentation des intérêts qui doit retenir l'attention puisque cette notion est au cœur de la « gestion collective » imaginée pour les entreprises publiques. Mais un second trait de cette représentation doit retenir l'attention, à savoir les nouvelles données résultant de l'actionnariat ouvrier introduit dans un certain nombre d'entreprises publiques depuis la première loi en ce sens, celle du 2 janvier 1970 qui concerne la Régie Renault.

La représentation des intérêts

Elle est assurée dans les conseils d'administration ou les organes qui en tiennent lieu, selon les cas, soit de manière tripartite (Etat, consommateurs, producteurs), ce qui correspond à l'idéologie primitive de la « nationalisation industrialisée », soit de manière quadripartite (Etat, consommateurs, producteurs, personnalités choisies à raison de leur compétence).

⊗ *En principe, dans les conseils d'administration des entreprises publiques aménagées sous forme d'établissement public, c'est la représentation tripartite qui est adoptée.*

Mais encore ce principe n'a-t-il pas valeur absolue : certains établissements publics connaissent, en effet, une représentation quadripartite. Ainsi, à la suite des décrets du 11 mai 1953, la représentation des consommateurs a été réduite dans plusieurs établissements publics, dont EDF, pour laisser une place à des personnalités nommées par le gouvernement « en raison de leur compétence en matière industrielle et financière ». Cette modification a fait perdre à la notion de « nationalisation industrialisée » une grande partie de sa portée, puisque désormais, sur quinze membres du conseil d'administration, cinq repré-

sentent l'Etat, cinq représentent le personnel, trois sont désignés à raison de leur compétence et enfin deux représentent les collectivités locales ayant institué des distributions d'électricité. Ce sont donc là les deux seuls représentants des « consommateurs ». Ainsi, au total, les représentants des consommateurs et producteurs (sept membres) sont-ils minoritaires au sein de ce conseil d'administration.

Au demeurant, le principe même de la représentation tripartite dans les établissements publics a parfois été purement et simplement rejeté, comme c'est le cas à l'ERAP ou au CEA. L'article 3 du décret du 29 septembre 1970 adopte la composition suivante pour le comité chargé d'administrer le CEA : l'administrateur général délégué ; le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères ; le secrétaire général de l'Energie ; le délégué général à la Recherche scientifique et technique ; le directeur du Budget ; le directeur général du Centre national de la recherche scientifique ; une personnalité choisie par le Premier ministre ; trois personnalités choisies par le ministre chargé de la Défense nationale ; cinq personnalités qualifiées en raison de leur compétence dans le domaine scientifique et industriel.

En définitive, la représentation tripartite des intérêts dans les établissements publics apparaît, à l'heure actuelle, comme ce qui reste d'un dogme qui a avorté. Au reste, si ce dogme a pu un temps avoir une portée politique indéniabile, il n'a jamais eu de valeur juridique obligatoire. En l'absence de statut général des entreprises publiques, aucune disposition législative n'a, en effet, imposé une telle représentation, au point que le gouvernement, qui est maître, on l'a vu, de créer des établissements publics, peut fort légalement se dispenser d'y organiser la représentation des intérêts.

© *Dans les conseils d'administration des entreprises publiques aménagées sous forme de société, le problème de la représentation des intérêts se pose en termes sensiblement différents, puisqu'il faut y tenir compte du droit des sociétés qui les régit au moins formellement.*

A cet égard, le cas des sociétés à capital public doit être distingué de celui des sociétés d'économie mixte.

Dans les premières, la question de la représentation du capital privé au sein du conseil d'administration ne se pose en effet pas. Aussi bien, ce sont des solutions comparables à celles utilisées pour les établissements publics que l'on rencontre ici : à défaut de capital privé, les mécanismes du droit des sociétés ne peuvent évidemment pas être pris en compte. Mais si, en général, c'est la représentation tripartite qui est utilisée dans les établissements publics, c'est, dans les sociétés d'Etat, la formule quadripartite qui prédomine. Enfin, comme pour les établissements publics, le principe même de la représentation des intérêts est parfois écarté.

S'agissant enfin des sociétés d'économie mixte, ce sont les adaptations du droit des sociétés rendues nécessaires par leur caractère d'entreprise publique qui doivent retenir l'attention.

D'une part, la représentation des intérêts implique que certains membres du conseil d'administration ne représentent aucun capital, contrairement au droit commun des sociétés anonymes ; c'est le cas des représentants du personnel ou des personnes désignées à raison de leur compétence. Dans cette même perspective, on soulignera que dans certaines sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ne détient aucune part du capital social, ce dernier bénéficie, cependant, d'une représentation au conseil d'administration, soit parce qu'il est obligataire de ces sociétés, soit parce qu'il apporte sa caution aux prêts qu'elles contractent. On notera aussi que, dans les sociétés d'économie mixte, la représentation des consommateurs est rarement assurée, ou si elle l'est, elle n'est que symbolique, et presque toujours confondue avec celle des « compétences ».

D'autre part, la règle de proportionnalité entre le montant des apports et la représentation au conseil d'administration est altérée pour réserver à l'Etat une place prépondérante en tout état de cause. A cet égard, les principes sont énoncés dans la loi du 25 juillet 1949 selon laquelle la représentation de l'Etat dans les conseils d'administration des sociétés d'économie mixte varie entre deux sièges au minimum, lorsqu'il détient 10% du capital, et les 2/3 des sièges au maximum, même si l'Etat dispose de plus des 2/3 du capital. Bien qu'il puisse être dérogé à cette loi par les statuts particuliers à chaque société d'économie mixte, on est toujours dans une situation telle que l'Etat soit, selon les cas, sur-représenté ou sous-représenté, pour qu'il bénéficie du contrôle du conseil d'administration sans pour autant en monopoliser la totalité des sièges au détriment du personnel, des autres actionnaires, des « compétences » ou des consommateurs.

Un exemple de sous-représentation de l'Etat peut être donné par Air France. Le capital y est réparti de la façon suivante : 70% à l'Etat, 2% à des propriétaires privés, le reste étant constitué par des capitaux publics d'origine variée (collectivités publiques, Caisse des dépôts et consignations, etc.). Or l'Etat ne dispose que de cinq sièges sur seize au conseil d'administration de cette société. Ainsi, avec plus des 2/3 du capital, l'Etat n'a que moins du tiers des sièges. Il est vrai qu'en dehors de ses propres représentants l'Etat choisit également cinq personnes représentant « les compétences ».

● *La représentation des intérêts est en principe écartée dans la composition des assemblées générales ou les organes qui en tiennent lieu.*

Certes, ici aussi, le droit commun des sociétés est altéré pour réserver une place prépondérante à l'Etat lorsque celui-ci ne détient pas, dans les sociétés d'économie mixte, une part suffisante du capital pour dominer l'assemblée générale. En effet, dans les sociétés d'économie mixte où il est minoritaire, l'Etat dispose généralement d'actions à vote plural lui assurant au moins une minorité de blocage pour les décisions les plus importantes et, au mieux, le contrôle total de l'assemblée. Mais ces altérations ne bénéficient ni aux consommateurs, ni au personnel, ni aux « compétences » qui ne siègent pas aux assemblées générales des sociétés d'économie mixte.

Il existe cependant une hypothèse où le personnel dispose, en tant que tel, d'une représentation dans un tel organe. Il s'agit du collège des action-

naires des banques et compagnies d'assurances nationalisées. Dans chaque collège figure en effet, sur les sept ou huit membres qui, selon les cas, le compose, un représentant du personnel nommé par arrêté du ministre de l'Economie sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives.

L'introduction de l'actionnariat ouvrier dans certaines entreprises publiques

Elle a impliqué un réaménagement de la composition de leurs organes délibérants. Ainsi, le conseil d'administration de Renault, ceux des banques et assurances nationalisées, ainsi que ceux de la SNIAS et de la SNECMA ont été remaniés.

Le décret du 8 juillet 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 janvier 1970 sur l'actionnariat à la Régie Renault prévoit que les salariés actionnaires forment un collège électoral indépendant des trois collèges de personnel (ouvrier, maîtrise et cadres) pour désigner « un, deux ou trois représentants des salariés actionnaires, selon que le pourcentage du capital représenté par les actions appartenant aux salariés, apprécié au 1^{er} janvier de chaque année, est respectivement inférieur à 10 %, compris entre 10 % et 20 % ou égal ou supérieur à 20 %. Désormais, le conseil d'administration de Renault comporte, en dehors de ces représentants des salariés actionnaires, dix représentants des différents ministères, et six représentants du personnel, mais ne comporte plus les deux représentants des usagers des véhicules automobiles que prévoyait le décret institutif du 7 mars 1945.

Les conseils d'administration de la SNIAS et de la SNECMA comportent un représentant des salariés actionnaires.

Dans les banques et assurances, le nombre des représentants des actionnaires salariés est de un tant que la part de ceux-ci dans le capital ne dépasse pas 10 %, de deux au-delà de ce pourcentage. Par ailleurs, l'introduction de l'actionnariat ouvrier a conduit à faire perdre à la Commission de contrôle des banques et au Conseil national des assurances le rôle qu'ils jouaient comme assemblées générales, au profit d'un collège créé dans chaque organisme et qui comporte, en dehors de personnalités de droit (président de la section des Finances du Conseil d'Etat, ou son représentant, directeur du Trésor, ou des assurances), trois représentants de l'Etat, un du personnel et un ou deux des salariés actionnaires.

Le mandat des membres des conseils d'administration

Sièges, au moins théoriquement, du pouvoir dans les entreprises publiques, les conseils d'administration doivent à la fois être à l'abri des pressions dont ils pourraient faire l'objet et contrôlés par l'Etat qui, en dernière analyse, a la charge de ces entreprises. Ce résultat ne peut être obtenu sans un certain nombre de dispositions appropriées régissant le mandat des membres des conseils d'administration.

◎ *Ainsi en va-t-il, tout d'abord, de l'entrée en fonction des administrateurs.*

Celle-ci donne toujours lieu à une intervention de l'Etat, qu'il s'agisse bien évidemment de ceux qui le représentent, mais également des représentants du personnel, des consommateurs ou même, dans les sociétés d'économie mixte, des représentants des actionnaires autres que l'Etat. Certes, cette intervention ne revêt pas toujours la même importance, comme on va le voir, mais elle est toujours inévitable. On peut distinguer trois formes d'intervention.

La première consiste en une nomination directe des administrateurs, soit par décret simple, soit par décret en Conseil des ministres. Dans ce cas, la liberté de choix est totale, sous réserve de dispositions statutaires qui pourraient la limiter. Ainsi, par exemple, les statuts de la SNCF font obligation de choisir les deux représentants de l'Etat de la manière suivante : deux parmi les membres du Conseil d'Etat, deux parmi les fonctionnaires des Ponts et Chaussées ou des Mines, trois parmi les membres de l'Inspection des Finances ou de la Cour des comptes et trois enfin choisis dans les autres grands corps de l'Etat. Ce procédé est naturellement celui qui est mis en œuvre pour la nomination des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration. Mais, s'il est exclu pour les représentants du personnel ou ceux des actionnaires autres que l'Etat, il est souvent utilisé pour la désignation des « compétences » et aussi, de manière plus paradoxale, pour celle des représentants des consommateurs, comme c'est le cas, par exemple, dans les compagnies de navigation (Compagnie générale transatlantique, Société des messageries maritimes), à Air France, à l'EDF, etc.

La seconde forme consiste en une nomination conditionnée par une proposition préalable formulée par un organisme idoine, proposition qui limite d'autant le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de la nomination. Ce procédé, qui est en principe utilisé pour la désignation de tous les représentants autres que ceux de l'Etat, donne lieu à plusieurs modalités laissant à l'Etat une plus ou moins grande marge de manœuvre. Ainsi les représentants du personnel sont-ils nommés, la plupart du temps, sur proposition des organisations syndicales « les plus représentatives ». Le Conseil d'Etat ayant jugé que cette expression signifiait non « la plus représentative », mais « l'une des plus représentatives », l'Administration dispose d'une liberté de choix accrue d'autant.

En revanche, sa compétence est totalement liée lorsqu'elle nomme les administrateurs représentant les actionnaires autres que l'Etat, puisque, dans cette hypothèse, la nomination ne peut concerner que des personnes préalablement désignées par l'élection. Cependant, ici encore plusieurs modalités existent : la plupart du temps ces représentants sont librement élus par les collèges électoraux qui sont appelés à les désigner, mais dans certains cas ces élections ne sont pas tout à fait libres. Ainsi, à la SNECMA, les candidats à l'élection sont présentés par l'Administration elle-même. Il va de soi que dans ces conditions l'élection perd une grande partie de sa portée.

Enfin, une troisième forme de l'intervention de l'Etat, forme dans laquelle les pouvoirs de l'Administration sont les plus réduits, consiste en un agrément exprès ou tacite qui doit être apporté à une désignation faite préalablement et généralement par voie d'élection.

○ *En second lieu, l'Etat s'assure un certain contrôle sur les conseils d'administration par le pouvoir disciplinaire qu'il peut exercer sur leurs membres.*

Il peut, en effet, sous le contrôle du Conseil d'Etat, prononcer la révocation d'un administrateur en cas de faute grave de nature à compromettre le bon fonctionnement du conseil d'administration.

○ *Mais, par ailleurs, les membres des conseils d'administration des entreprises publiques sont également protégés et bénéficient d'une certaine indépendance.*

Celle-ci est d'abord assurée par un certain nombre d'incompatibilités qui met les administrateurs à l'abri de certaines tentations ou confusions de mandat : ils ne peuvent, par exemple, cumuler un mandat aux assemblées politiques avec leur mandat d'administrateur ni faire partie du gouvernement. Certaines incompatibilités concernent spécialement les administrateurs fonctionnaires : ils ne peuvent faire partie de plus de quatre conseils d'administration d'entreprises publiques ; ils ne peuvent non plus avoir des intérêts dans une entreprise privée qui aurait des relations d'affaires avec l'entreprise publique dont ils sont administrateurs, etc.

Par ailleurs, les modes de désignation des représentants autres que ceux de l'Etat leur assurent, en général, on l'a vu, une liberté assez grande vis-à-vis de l'Administration, de qui ils ne tiennent en principe pas directement leur mandat.

Enfin, bien que désormais limitée de manière générale à six ans, la durée du mandat des administrateurs est suffisamment longue pour leur assurer la stabilité nécessaire à leur indépendance.

Les organes exécutifs

En face des organes délibérants, la seconde série d'organes directeurs des entreprises publiques est constituée par les organes exécutifs. Comme pour les organes délibérants, on trouve ici une assez grande diversité de structures. D'une façon générale, il existe à cet égard la traditionnelle dyarchie président du conseil d'administration, directeur général. Mais, dans certaines hypothèses, ces deux fonctions sont réunies entre les mains d'un président-directeur général (Régie Renault, Agence France-Presse, par exemple). Enfin, on sait que certaines entreprises publiques ont adopté l'articulation conseil de surveillance - directeur, auquel cas c'est ce dernier organe qui joue le rôle de l'exécutif.

Mais en réalité, quelle que soit la solution retenue, l'exécutif des entreprises publiques, qui a par ailleurs recueilli l'essentiel des pouvoirs des organes délibérants, semble concentré principalement entre les mains d'un seul président du conseil d'administration ou directeur général, selon les cas, et surtout selon que ce soit l'un ou l'autre qui soit désigné par l'Etat.

M. le professeur Rivero estimait pouvoir déjà noter cette tendance en 1948. Il considérait que la gestion démocratique instituée par les nationalisations était freinée par la tendance technocratique. Selon lui, celle-ci « enregistre l'évolution qui, au sein de la société anonyme, avait lentement fait passer la réalité du pouvoir de l'assemblée générale au conseil d'administration, et du conseil d'administration à la petite équipe des directeurs ; ainsi s'était substituée, à la démocratie de capitalistes qu'était en théorie la société anonyme, une « oligarchie directoriale ». Le mouvement se poursuivant, « l'oligarchie directoriale s'achevait en monarchie ». Et le professeur Rivero ajoutait : « Cette évolution, liée à la promotion du technicien, trait commun à tous les pays de civilisation industrielle, n'a pas été désavouée par le régime de certaines des entreprises nationalisées ; de très larges pouvoirs appartiennent aux directeurs, les organes qui les assistent étant parfois même réduits à un rôle consultatif » (« Les Nationalisations », *Jurisclasseur civil* - Annexes, 1948).

Du reste, il peut sembler que l'adoption de l'articulation conseil de surveillance-directoire adoptée par certaines entreprises publiques marque, chez elles comme pour les sociétés privées, une volonté de privilégier l'exécutif des sociétés en dissociant plus nettement la fonction de conservation du capital de celle de son exploitation. Par ailleurs, en dissociant, au moins en partie, le pouvoir de gestion de la possession du capital, cette structure accroît les responsabilités de la direction générale de l'entreprise.

Ainsi, qu'il s'agisse du président-directeur général (Régie Renault), du directeur général (EDF, Charbonnages), du président du conseil d'administration (SNCF, Air France, Compagnie générale transatlantique) ou du président du directoire (Société nationale des poudres et explosifs), dans chaque cas, l'organe exécutif, chargé, selon la formule type, « de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil d'administration et de la direction de l'ensemble des services », concentre, en réalité, entre ses mains l'essentiel du pouvoir de gestion de l'entreprise.

Au demeurant, cette concentration des pouvoirs, déjà observable dans les entreprises privées, est d'autant plus favorisée dans les entreprises publiques que les organes qui en bénéficient sont nommés par décret en Conseil des ministres et révocables à la discrétion du gouvernement. Certes, cette nomination intervient le plus souvent sur proposition des conseils d'administration, mais cette proposition risque toujours d'être platonique, à raison précisément de la composition des conseils d'administration. Ainsi, le président-directeur général de la Régie Renault est bien nommé sur proposition du conseil d'administration, mais sur les 17 à 19 membres que comporte celui-ci, 10 représentent l'Etat. De même, à l'EDF le directeur général est nommé sur proposition du conseil d'administration, mais l'Etat y dispose de la majorité. Dans certains cas même, cette restriction n'existe pas : ainsi, le président du conseil d'administration de la SNCF, qui détient dans cette société la réalité du pouvoir, est directement nommé par décret en Conseil des ministres.

Dans ces conditions, les organes exécutifs, et principalement celui d'entre eux qui concentre entre ses mains le pouvoir dans l'entreprise, constituent donc la véritable courroie de transmission entre l'Etat et les entreprises publiques.

Mais, paradoxalement, ces dernières peuvent le mieux jouir de leur autonomie de gestion lorsque leur organe réellement dirigeant est désigné presque discrétionnairement et contrôlé par l'Etat, qui peut dès lors se décharger sur lui d'un plus grand nombre de responsabilités.

Ainsi la boucle est bouclée... ou le cercle vicieux refermé ! On a vu que les entreprises publiques constituaient une expérience en vue de faire prendre en charge par l'Etat des activités industrielles et commerciales sans pour autant que la gestion de celles-ci soit étatisée. Ce dessein supposait que soit reconnue aux entreprises publiques l'autonomie de leur gestion et que cette dernière ait comme garantie l'indépendance de leurs organes de gestion, et principalement des conseils d'administration. Mais le fonctionnement « efficient » des entreprises publiques, comme celui des entreprises privées, passe par un renforcement des exécutifs. A son tour celui-ci, dans la mesure où ces exécutifs sont contrôlés par l'Etat, permet que soit accrue l'autonomie de gestion des entreprises publiques.

En dernière analyse, l'autonomie accrue de gestion que les entreprises publiques peuvent attendre de la concentration du pouvoir entre les mains de l'équipe dirigeante désignée par l'Etat, qui lui indique sa mission, passe par l'échec de la notion de représentation des intérêts issue de la « nationalisation industrialisée », autrement dit, par l'échec de la tentative de « démocratie économique ».

C'est que, comme l'observation en a été faite immédiatement après les nationalisations, il est difficile de concilier démocratie économique et démocratie politique : « La logique de la démocratie politique conduirait à soumettre étroitement aux pouvoirs publics les entreprises nationalisées, c'est-à-dire à la gestion étatisée ; la démocratie économique, elle, entend confier cette gestion à une collectivité plus réduite et plus concrète ; le régime des entreprises nationalisées a voulu satisfaire à cette volonté sans pour autant dépouiller de tout pouvoir les organes de la démocratie politique » (Rivero, *op. cit.*).

Mais ce compromis a précisément éludé « le choix inéluctable entre la " démocratie " politique qui n'est autre que " l'idée de l'Etat étendue à l'infini " et la " République " proudhonnienne, cette " anarchie positive " » (M. Merle et J. Boulois, « Nationalisation et démocraties », *Chronique au Recueil Dalloz*, 1950, p. 117).

Il était peut-être inévitable que ce choix « inéluctable » fût éludé. Il n'en reste pas moins que de là naissent ces ambiguïtés qui affectent les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Ce sont les mêmes ambiguïtés qui resurgissent dans le domaine des moyens d'action dont disposent ces dernières.