

LE SECTEUR PUBLIC « INDUSTRIEL »

EN FRANCE



.I.

LA CONSTITUTION DU SECTEUR PUBLIC

AVANT 1914 : UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE

Au 19^e siècle, certaines entreprises publiques ne sont qu'un héritage de la monarchie : Manufactures de porcelaines de Sèvres - de tapisseries des Gobelins - des tapis de Beauvais.

D'autres répondent à des considérations fiscales (tabac - allumettes - poudres). Ainsi, le monopole des Tabacs date de 1811, époque où l'Etat avait besoin de ressources pour combler le déficit des guerres napoléoniennes.

D'autres enfin, ne visent qu'à satisfaire certains besoins notamment dans le domaine de la défense Nationale : Manufactures d'armes - Arsenaux - ou dans d'autres domaines : imprimerie Nationale - Fabrication des monnaies et des médailles.

En vertu du décret d'Allarde (1791) proclamant la liberté du commerce et de l'industrie, la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat excluait les personnes publiques et notamment les collectivités locales du droit de participer à la compétition économique. Ce n'est que sous la pression de ce que l'on a appelé le "socialisme municipal" qu'un certain nombre d'exceptions furent tolérées : abattoirs municipaux - voies ferrées d'intérêt local...

L'Etat, (ou les collectivités) en est donc réduit lorsqu'il veut créer un service ou mettre en place une infrastructure à concéder l'exploitation à un entrepreneur privé : c'est le régime de la concession, qui présida au développement des chemins de fer, tramways, distribution de gaz ou d'électricité. Mais l'on se rendit compte rapidement, surtout entre les deux guerres, que ce régime était un véritable marché de dupes pour les personnes publiques, qui pour assurer la continuité du service public étaient appelées à supporter les risques de perte sans participer aux bénéfices que pouvait recueillir le concessionnaire". (1)

----- (1) J.M. AUBY et DOCOS-ADER : "Grands services publics et entreprises nationales" - col. Thémis, P.U.F. 1969, tome 1, p. 62.

LES CONSEQUENCES DE LA GRANDE GUERRE

Obligé durant toute la période des hostilités de suppléer à la carence de l'initiative privée afin d'assurer la mobilisation économique, l'Etat sera plus enclin à le faire, une fois la paix revenue, qu'il ne l'était auparavant.

On assiste ainsi à la naissance de ce qu'on appellera les "offices". Les uns sont organisés pour gérer les entreprises cédées par les Allemands lors du Traité de Versailles : Mines domaniales de potasse d'Alsace - Compagnie des Chemins de Fer d'Alsace Lorraine - Office Nationale de l'Azote créé pour exploiter le brevet de fabrication de l'ammoniaque cédé par l'ennemi... D'autres sont mis en place pour répondre à un besoin : Crédit Agricole, ports autonomes...

Dans le même temps, les sociétés d'économie mixte connaissent une certaine vogue. L'Etat participe au capital en même temps que des entrepreneurs privés, ce qui en théorie permet à l'Etat d'intervenir dans la gestion. Sur ce mode sont organisées la Compagnie Française des Pétroles (1924) - la Compagnie Française de Raffinage (1931)....

L'époque est aussi marquée par la réflexion syndicale sur la "nationalisation industrialisée". Au congrès de la CGT à Lyon en 1919, Léon Jouhaux considère la nationalisation à la fois comme un but à atteindre et comme un moyen d'action pour ébranler la forteresse capitaliste. Il ne s'agit nullement de renforcer le pouvoir de la bureaucratie de l'Etat. La nationalisation n'est pas l'étatisation, "c'est le retour à la nation des propriétés collectives et c'est l'exploitation sous le contrôle de la Nation par la coopération des producteurs et des consommateurs". Une première mise en oeuvre allait avoir lieu en 1936.

LES NATIONALISATIONS DU FRONT POPULAIRE

La Loi du 11 Août 1936, d'une part, instituait un contrôle strict de la fabrication et du commerce de tout matériel de guerre, d'autre part, donnait au gouvernement le droit de nationaliser les entreprises se livrant à cette fabrication. La "Marine" n'a nationalisé que deux petites usines de torpilles : la "Guerre", une dizaine d'établissements groupant au total 10.000 ouvriers. Par contre : "l'Air" avec Pierre Cot a fait un large usage avec la loi.

Un peu plus tard Chautemps procède à la nationalisation des chemins de fer sous forme d'une société d'économie mixte : la S.N.C.F. C'était là une tâche urgente puisque le déficit des entreprises privées concessionnaires de services publics, déficit à la charge de l'Etat, s'était élevé à 32,5 milliards en 1937, mais l'optique n'est plus celle du Front Populaire. Les actionnaires sont largement indemnisés.

LES NATIONALISATIONS A LA LIBERATION

Les unes sont une sorte de sanction : il s'agit de pénaliser des chefs d'entreprise pour leur attitude anti-nationale pendant l'occupation. C'est le cas de la nationalisation des usines RENAULT transformées en 1945 en Régie Nationale des

Usines RENAULT - ainsi que de la Société Gnome-Rhône qui devient la Société Nationale d'Etudes et de Construction de Moteurs d'Aviation (SNECMA).

Les autres, pourrait-on dire, ^{sont} de caractère plus "doctrinal". En réalité il n'y a pas une doctrine, mais plusieurs, et suivant les courants de pensée les raisons invoquées pour nationaliser sont diverses. On peut grossièrement distinguer :

■ des raisons politiques : il s'agit de renforcer l'indépendance des pouvoirs publics. Ainsi Claudius Petit déclare qu'il est indispensable "qu'à certains moments la Nation prenne le contrôle de certains grands moyens de production dont on pourrait se servir pour compromettre l'autorité des pouvoirs publics." Cette préoccupation est explicite dans le programme du Conseil National de la Résistance.

■ Des justifications économiques. Selon R. BURON "la nationalisation de l'énergie comme celle du crédit pouvait correspondre à la possibilité d'assurer plus efficacement que par les méthodes actuelles de contrainte et de réglementation la direction de l'économie du pays". En réalité peu nombreux étaient ceux qui raisonnaient ainsi d'une façon globale. Par contre, l'intérêt économique au niveau d'une branche était plus clairement perçu, sans qu'on fasse d'ailleurs clairement la distinction entre nationalisation et concentration, celle-là s'accompagnant de celle-ci dans un certain nombre de cas (E.D.F. - Charbonnages - Air France).

■ des raisons sociales - : L'exposé des motifs du 14 décembre 1944 portant institution des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, en plus des raisons économiques, faisait état de raisons sociales : assurer au mieux la sauvegarde des intérêts et de la santé des travailleurs, apaiser les conflits qui opposent trop souvent les patrons et les ouvriers, faire droit aux justes revendications, faire participer les travailleurs à la gestion des entreprises.

Si l'on ajoute que dès cette époque l'Etat intervient dans des domaines d'apparition et d'extension de certaines techniques : Commissariat à l'énergie Atomique, Bureau de Recherche du Pétrole, on aura une vue d'ensemble du secteur public industriel et commercial.

"Syndicalisme Universitaire N° 595"
8 Février 1973



.II.

IMPORTANCE ET DIVERSITE

UNE EVALUATION DIFFICILE

La difficulté tient à l'imprécision du champ couvert par le secteur public : où commence-t-il, où finit-il ? Pour les sociétés d'économie mixte, quel est le pourcentage de participation minimum de l'Etat, qui autorise à les inclure dans le secteur public ? Les filiales d'entreprises nationales et les filiales de filiales relèvent du droit privé : doit-on cependant les exclure du secteur public ? Les PTT qui dépendent directement d'un Ministre, et sont donc une administration, ne présentent-ils pas, par ailleurs, certains caractères permettant de les ranger dans le secteur public ?

Compte tenu de toutes ces imprécisions, on donne généralement les estimations suivantes. Le secteur public en France est responsable de 12 % de la valeur ajoutée (1) - emploie 13 % des effectifs et réalise 7 % du chiffre d'affaires des branches productrices non agricoles (lorsque l'on parle de branches productrices, on exclut les entreprises financières).

Les entreprises publiques effectuent relativement beaucoup plus d'investissements que les entreprises privées : 32 % des investissements du total des entreprises non agricoles (2).

Le rapport NORA situe le secteur public par rapport à l'ensemble : ce secteur utilise 6,2 % de la population active - fournit 9,2 % de la production intérieure brute (3) et réalise 27 % de la formation brute de capital fixe (investissement, plus amortissements).

Si l'on classe entreprises et groupes industriels français, privés et publics, en fonction du montant de leurs capitaux propres, EDF et RATP viennent en tête, avant Rhône-Poulenc ; parmi les 10 premiers groupes, il y a 6 entreprises publiques ; parmi les 25 premiers il y a 10 entreprises publiques.

Si l'on effectue le classement en fonction du chiffre d'affaires, on a dans l'ordre : RENAULT - EDF - SNCF, Rhône-Poulenc etc... c'est-à-dire que les trois premières places sont occupées par des entreprises publiques.

Enfin si l'on tient compte des effectifs employés, la première place revient à la SNCF, la seconde à RENAULT, vient ensuite Rhône-Poulenc. Si l'on incluait les PTT, ceux-ci se placeraient en seconde position.

PREPONDERANCE DES SECTEURS DE BASE : Une statistique qui inclut les PTT, estime que les entreprises publiques réalisent 63 % de leur chiffre d'affaires et emploient 85 % de leurs effectifs dans trois secteurs : l'énergie (Charbonnage - EDF - ERAP) - les transports (SNCF-RATP) - les télécommunications.

En ce qui concerne l'énergie et les transports on se trouve donc en présence d'industries de nature très capitalistique : importance des installations fixes :

.../...

barrages, centrales thermiques ou nucléaires, voies ferrées, mines), nécessitant de longs délais de construction (5 ans pour un grand barrage hydraulique - 4 ans pour une centrale thermique classique, davantage pour une centrale nucléaire...) et ayant une durée de vie très longue : on admet couramment qu'un barrage a une durée de vie de l'ordre d'un siècle - les centrales thermiques sont supposées construites pour fonctionner pendant trente ans dans des conditions économiques satisfaisantes. Ces caractéristiques ne doivent pas être oubliées lorsque l'on compare la "rentabilité" des entreprises publiques et des entreprises privées.

En dehors de ces secteurs de base, les entreprises publiques sont aussi importantes dans le domaine financier. Elles réalisent 44 % du chiffre d'affaires (estimé par les commissions perçues à l'occasion des opérations effectuées), et emploient 38 % des effectifs du secteur financier. Elles recueillent 58 % des dépôts et 40 % des primes d'assurances (chiffres de 1963).

Mais dans d'autres secteurs les entreprises publiques tiennent encore une place non négligeable. Dans l'aéronautique avec le SNIAS et la SNECMA, le secteur public réalise plus de 50 % du chiffre d'affaires. Notons à ce propos que l'aéronautique militaire (Dassault) dépend de firmes privées !

Dans l'automobile, RENAULT avoisine 40 % du chiffre d'affaires total de la branche. Dans la Chimie, le secteur public, présent au départ, grâce à l'Office National Industriel de l'azote, s'est ensuite étendu surtout grâce à une politique de filiales, notamment des firmes pétrolières : CFP et ERAP et des charbonnages (ATO et CDF Chimie). La reconversion partielle des charbonnages vers les secteurs de la chimie, notamment aux Houillères de Lorraine a suscité, dès l'origine, des réactions franchement hostiles dans le secteur privé de l'industrie chimique. Malgré cela, le secteur public représente aujourd'hui 11 % de la valeur ajoutée de la branche.

MONOPOLE OU CONCURRENCE : Certes si l'on oppose la SEITA à la Régie Renault on a, d'un côté une entreprise détenant un monopole strict (tabacs et allumettes) et de l'autre une entreprise en situation concurrentielle. Mais la situation n'est pas toujours aussi claire.

C'est notamment le cas lorsqu'on parle des "entreprises nationalisées du secteur monopolistique" en désignant par là les cinq entreprises suivantes : EDF - GDF - Charbonnages de France - SNCF - RATP -

Si l'EDF a un monopole absolu du transport de l'électricité et la responsabilité quasi-absolue de distribution (5 à 6 % seulement lui échappent), elle n'assure que les deux-tiers de la production totale, un secteur autonome de production restant ouvert à l'industrie privée et à d'autres entreprises publiques (SNCF - Houillères - Compagnie Nationale du Rhône). Ce secteur autonome assure 25 % de la production hydraulique et 40 % de la production thermique .

Cette entorse au monopole ne pose cependant pas trop de problèmes dans la mesure où ces producteurs utilisent pour leur surplus le réseau de transport EDF. Mais avec la libération des échanges internationaux, certains gros utilisateurs comme PECHINEY sont attirés vers des pays étrangers leur proposant du courant à des tarifs bien plus bas.

Cette situation de monopole relatif est encore bien plus nette pour les Charbonnages ou pour GDF. Ce dernier doit compter dans sa politique d'expansion avec la concurrence des produits pétroliers. Depuis la nationalisation, il a dû faire face à de nombreux problèmes de reconversion aussi bien à la suite d'un changement nécessaire de technique qu'à la suite des nombreuses variations du prix des énergies concurrentes (charbon-fuel-électricité), qui à chaque fois ont entraîné d'importantes modifications du marché, et (notamment la modification relative des débouchés industriels et domestiques). (4)

La crise charbonnière, pour sa part, s'explique, essentiellement par la concurrence des produits pétroliers consécutive à la décision d'ouverture des frontières et de diversification des sources extérieures d'approvisionnement afin de bénéficier de coûts plus bas.

Quant à la SNCF, sa position de monopole est tout aussi relative, elle subit directement la concurrence des transports routiers qui n'étant pas assujettis à supporter intégralement les charges d'infrastructures routière, peuvent fournir à moindre coût des services équivalents à ceux du chemin de fer. Elle subit aussi la concurrence des oléoducs : la décision de construire un oléoduc de pétrole raffiné entre la Méditerranée et Genève revenait à "casser" 15 % du trafic SNCF.

- (1) Différence entre la valeur de la production et celle de la consommation intermédiaire (autrement dit : valeur à la vente, moins les achats effectués par le producteur).
- (2) Chiffres tirés de "Pourquoi des entreprises publiques" par M.F. L'HERITEAU Dossiers Thémis - PUF 1972 p. 6
- (3) La production intérieure brute est la somme des valeurs ajoutées par les entreprises plus les droits et taxes sur l'importation.
- (4) C. BERTHOMIEU : "La gestion des entreprises nationalisées" PUF 1970 p. 193.

.III.

INDEPENDANCE OU MISE EN TUTELLE ?

LES ENTREPRISES "PRIVEES" du Secteur Public : On peut classer sous cette rubrique les Banques et Assurances nationalisées, ainsi qu'un certain nombre de sociétés d'économie mixte.

Les Banques (Crédit Lyonnais, Société Générale, B.N.C.I., Comptoir national d'Escompte de Paris (1), ainsi que les sociétés d'assurances, restent après la Nationalisation en 1945 des sociétés anonymes.

Certes dans les Banques, les 12 représentants du Conseil d'administration (4 syndicalistes, 4 usagers, 4 "techniciens du crédit") sont nommés par le Ministre - certes une commission de contrôle, composée en majorité de représentants de l'Etat joue vis à vis de ce conseil le rôle d'une Assemblée Générale d'actionnaires (droit de révocation des administrateurs) - mais en fait rien n'est changé par rapport à la situation antérieure à la Nationalisation.

Interrogé en 1970, par la revue "Entreprise", M. LAURE, Directeur général de la Société Générale répondait ainsi à la question suivante : "qu'est-ce qui différencie aujourd'hui une banque nationalisée d'une banque privée" ?

- "Très peu de choses à la vérité. Depuis 1945, les banques nationalisées ont évolué selon le même esprit et selon les mêmes méthodes que leurs concurrentes du secteur privé. Pendant longtemps elles sont restées gouvernées par les hommes qui se trouvaient déjà en place avant la nationalisation. Aujourd'hui, que nous soyons des banques du secteur privé ou du secteur public, nous nous livrons une concurrence sans concession... Nous avons également les mêmes exigences de profit que les banques privées". Les seules différences que note M. Lauré concernent la taille de l'entreprise et l'impossibilité d'émettre des actions dans le public, ce qui complique les choses lorsqu'on veut prendre des participations dans les entreprises.

Comme exemple de Société d'Economie Mixte, on peut prendre la "Française des Pétroles" (C.F.P.). Dans cette société l'Etat dispose directement de 35 % du capital et de 40 % des voix du Conseil d'Administration, mais indirectement, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, il dispose d'actions supplémentaires et détient sans doute la majorité du capital. Or, il n'a jamais été en mesure d'imposer sa politique à la CFP qui est beaucoup plus sensible aux incitations du cartel international du pétrole.

Ainsi, à la suite de la découverte des hydrocarbures dans le Sahara, l'Etat ne pouvant obtenir de la CFP une politique tenant compte du développement de la production dans la zone franc a dû constituer sa propre société : l'Union Générale des pétroles, devenue par la suite ELF - ERAP (2).

Plus récemment en 1970, pour éviter le rachat d'ANTAR par un groupe Belge, l'ERAP poussée par certains éléments du Gouvernement, avait négocié laborieusement le rachat d'une majorité du groupe ANTAR. Or, la CFP intervint dans la négociation et finalement obtint une part du gâteau empêchant ainsi à sa rivale l'ERAP de détenir la majorité. A ce sujet Mr A. MURCIER écrivait dans "Le Monde" : cette opération "amène à s'interroger sur la cohérence de l'action ministérielle et sur la liberté de manoeuvre du gouvernement vis à vis d'intérêts privés ou semi-publics considérables. Elle conduit à constater que le groupe d'Etat ELF que préside Mr GUILLAUMAT n'a plus l'autorité qu'il avait eue tant que son créateur le Général De GAULLE était au pouvoir".

RENAULT : UNE AUTONOMIE CERTAINE : A la Régie Renault le pouvoir appartient au Président Directeur Général* en Conseil des Ministres. Le Conseil d'Administration qui comprend en plus du P.D.G. : 6 représentants de l'Etat, 2 "usagers" et 6 représentants du personnel choisis parmi les élus au Comité d'Entreprise ; joue plutôt un rôle de conseil de surveillance. Selon un membre de la Cour des Comptes, "le seul lien direct et officiel permanent entre la Régie et l'Etat est la tutelle de la D.I.M. (Direction des Industries Mécaniques¹). Elle a un représentant au Conseil d'administration de la Régie.

Les autres membres du C.A. ont un âge et des responsabilités telles qu'ils ne doivent pas réagir beaucoup aux décisions qui leur sont présentées. La seule personne qui pourrait agir au niveau du C.A. est donc le commissaire du gouvernement qui est en général un représentant de la D.I.M. Or, il n'a pratiquement pas d'influence, parce que la D.I.M. est encore une petite direction du Ministère de l'Industrie qui ne représente pas lui-même un pouvoir de décision important. (3)

Il n'existe donc pas chez RENAULT de contrôle "a priori" sur les décisions, ce qui n'empêche pas qu'avant de prendre certaines décisions on entre en contact avec le cabinet du premier ministre pour voir quelle sera sa réaction. Par ailleurs la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques a droit de regard "a posteriori" sur toutes les dépenses comme pour les autres entreprises publiques.

GESTION TRIPARTITE EHEMERE Au lendemain de la Libération, EDF-GDF et Charbonnage^S ont connu pendant quelques années une expérience de gestion fondée sur les principes définis dans le projet de la CGT de nationalisation industrialisée. Les Conseils d'Administration mis en place comprennent 6 représentants de l'Etat - 6 représentants du personnel - 6 représentants des usagers.

Les représentants du personnel sont proposés par les organisations syndicales les plus représentatives et nommés par le gouvernement. Mais celui-ci détient "le droit-discrétionnaire" - de ne pas nommer d'administrateurs d'un syndicat, ou de laisser vacants les postes qui lui étaient précédemment réservés (4). C'est ce qui s'est passé lorsqu'à la suite des grèves de 47-48 le gouvernement a, à plusieurs reprises, refusé de prendre en considération les candidatures de la CGT, situation qui s'est prolongée de nombreuses années.

* nommé par décret

Un autre problème s'est posé avec la représentation des "usagers". Comme il n'existe pas en France d'organisations véritables d'usagers, on a fait appel pour représenter l'utilisateur individuel, à la fois aux organisations syndicales et à l'UNAF ; mais on a aussi considéré que l'utilisateur c'est le gros consommateur industriel d'un produit.

L'appel aux "gros usagers" aboutit dans un certain nombre de cas à réintroduire dans les C.A. les "observateurs du capitalisme".

En 1953 on trouve ainsi dans le Conseil des Charbonnages l'un des plus gros importateurs de charbon et le directeur de l'ancienne compagnie des Mines de Blanzky nationalisée en 1946.

Malgré ces difficultés, si l'on en croit J. RIVERO "à ce premier stade l'autonomie de l'entreprise vis à vis de l'Etat semble assez solidement assurée". En effet, le Conseil élit son Président et propose un Directeur Général qui est nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Mais cette situation ne durera pas au-delà de 1953. Cette année là des décrets introduisent une 4ème représentation, celle des "techniciens et personnalités compétentes" (un peu plus tard fusionnée avec celle des usagers), assurant ainsi à l'Etat une position beaucoup plus forte au sein de ces Conseils.

La mise en place auprès de toutes les entreprises nationales de commissaires du gouvernement ou de contrôleurs d'Etat, chargés de représenter l'autorité de tutelle, contribue également à dissiper l'illusion de l'indépendance de ces entreprises vis à vis de l'Etat. En fait, dès le début des années 50 le mythe des entreprises nationales "propriété de la Nation" et non de l'Etat a définitivement vécu" (5).

-
- (1) BNCI et Comptoir National d'Escompte de Paris, ont par la suite fusionné pour donner la B.NP. (Banque Nationale de Paris).
 - (2) Pierre BAUCHET "Propriété publique et planification" Ed. Cujas 1962 p.13 et 275
 - (3) Pierre NAVILLE et div. l' "Etat entrepreneur : le cas de la Régie Renault" Ed. Anthropos 1971 p. 104
 - (4) André DELION : l' "Etat et les entreprises publiques" Sirez 1959 p. 152
 - (5) B. CASTAGNEDE "l'Equilibre financier des entreprises publiques" A. Clin U. 2" p. 17.
-

DE LA TUTELLE ETROITE AUX CONTRATS DE PROGRAMME

Alors que durant quelques années, on a tenté, par la confrontation des trois groupes en présence, de faire définir "l'intérêt général" au niveau de l'entreprise, à partir de 1953, l'Etat par différents moyens et, notamment par le biais de la tutelle, va tenter de faire prévaloir son point de vue concernant la politique des grands monopoles nationalisés.

COMPLEXITE DE LA TUTELLE : Mettons d'abord à part le contrôle parlementaire qui, à partir de 1958, devient symbolique étant donné l'effacement du Parlement, et le contrôle à postériori par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques qui ne posent pas de problèmes de fond.

Il n'en est pas de même du contrôle à priori. Celui-ci revêt deux aspects : une tutelle technique assurée par les Directions spécialisées d'un certain nombre de Ministères : Industrie - Equipement - Transports et une tutelle financière. La tendance bien connue du Ministère des Finances est de renforcer constamment son emprise sur les entreprises publiques et de revendiquer une sorte de super-contrôle.

A ce niveau, trois directions ont à connaître, chacune en ce qui la concerne, de la gestion des entreprises publiques ; il s'agit de la direction du budget, de celle du Trésor et de celle des Prix.

La tutelle technique est représentée au Conseil d'administration de certaines firmes (EDF - SNCF - SNIAS - SNECMA...) par des commissaires du gouvernement qui siègent avec droit de veto. Ils sont par contre absents aux Charbonnages, à la RATP... Tuteurs techniques et dirigeants d'entreprise en tutelle appartiennent aux mêmes grands corps de l'Etat et il arrive fréquemment qu'un fonctionnaire doive contrôler son ancien supérieur hiérarchique passé à la tête de l'entreprise publique afin d'améliorer ses rémunérations. (1)

La tutelle financière délègue auprès des grands services publics des contrôleurs d'Etat qui ont théoriquement tous les pouvoirs et qui pourraient, s'ils le voulaient diriger l'entreprise. Mais ce sont souvent des fonctionnaires en fin de carrière que l'entreprise s'efforce de neutraliser, soit en les reléguant dans des "arrière-cours", soit en les traitant comme des princes.

UNE POLITIQUE DE RELATIONS PUBLIQUES

Là où la tutelle est particulièrement lourde, l'entreprise ne dispose plus de la liberté de fixation, ni des prix, ni des salaires. En matière d'investissement, les sources de financement sont étroitement contrôlées : - l'accès au marché financier, tant du point de vue du montant de l'émission, que des modalités est sévèrement réglementé par le Ministère des Finances.

- la possibilité de recours à l'autofinancement dépend du niveau de fixation des prix,

- enfin les aides et prêts de l'Etat : dotations en capital, subventions d'équipement, prêts de FDES (Fonds de Développement Economique et Social, sont évidemment décidées au niveau le plus élevé et non pas au niveau de la firme.

La conséquence de cette situation, c'est la mise en place par les firmes de puissants services de relations extérieures très actifs dans les couloirs ministériels. "EDF-SNCF et même les Charbonnages, appuyés sur des services d'études plus ou moins puissants arrive à convaincre par un arsenal de relations publiques, leurs interlocuteurs d'Etat, dont les réflexions finissent par être enfermées dans un cadre qui celui-là même qui traduit les principes de développement de ces firmes (2).

Les observateurs sont partagés sur les résultats d'une telle politique :

- pour les uns les investissements arrachés sont toujours inférieurs à ceux qui sont indispensables (3).
- pour d'autres les firmes peuvent procéder à des investissements massifs et "donner libre cours à la soif de perfectionnisme de leurs techniciens" (4).

INCOHERENCE ET IRRESPONSABILITE

Non seulement il n'existe aucune coordination entre tutelle technique et tutelle financière, si ce n'est une fois par an, au niveau du FDES, mais encore les trois directions du Ministère des Finances agissent souvent en ordre dispersé.

L'incohérence est aggravé par la multiplicité des contrôles. En 1953 on en dénombrait 14 au niveau de l'EDF. Ceci conduit à une imprécision quant à l'emploi de l'entreprise publique et aux buts assignés, les tuteurs ayant tendance à intervenir dans tous les domaines.

Selon F. FRANCOIS-MARSAL : "le pouvoir de décision échappe partiellement à l'entreprise qui le partage en fait avec son contrôleurs, et elle peut être amenée à ne jamais agir sans son accord. Mais les résultats de la gestion n'engagent en principe que la seule responsabilité de l'entreprise publique, les contrôleurs-fonctionnaires sont irresponsables. Le caractère bureaucratique des contrôle de droit public se manifeste par conséquent de deux façons : absence d'initiative d'une part-interventionnisme abusif d'autre part " (5).

LES CONTRATS DE PROGRAMME : En vue d'améliorer la situation, le rapport NORA (6) a préconisé de nouvelles procédures dont certaines ont déjà connu un début d'application. Il s'agit pour la tutelle de fixer au départ des règles du jeu, un cadre à l'intérieur duquel l'entreprise doit pouvoir agir librement, la tutelle se bornant à vérifier après coup que la règle n'a pas été enfreinte.

En vue d'établir la règle du jeu, un contrat de programme devrait être élaboré pour "fixer les intentions et les engagements réciproques de la Direction de l'entreprise. Ce contrat de programme dont la durée coïnciderait autant que possible avec la période du Plan, devrait être conforme aux orientations de ce dernier, ainsi qu'aux clauses générales de la Convention de l'entreprise.

Il expliciterait lorsqu'elles ne seraient pas inscrites dans le Plan des hypothèses prévisionnelles prévues par les autorités de tutelle (et notamment le montant précis des dotations en capital et des autorisations d'emprunt, l'évolution prévisionnelle des fourchettes tarifaires et des masses salariales). Compte-tenu de ces hypothèses, le contrat de programme comporterait des indications chiffrées sur les objectifs que les dirigeants de l'entreprise auraient pour mission d'atteindre. Il résumerait en quelque sorte le plan de l'entreprise."

En outre, une révision du statut individuel des dirigeants devrait permettre de garantir l'autonomie de gestion pendant la période du contrat. Titulaires d'un mandat dont la validité coïnciderait avec la durée des "programmes" qu'ils auraient la charge de mener à bien, les dirigeants jouiraient pendant tout ce temps d'une large indépendance vis à vis des pouvoirs de tutelle, mais au terme de leur mandat, ils seraient soumis à un contrôle de l'autorité centrale pouvant aboutir soit à leur révocation, soit à leur reconduction à la tête de l'entreprise.

Deux conventions de ce type ont été passées : l'une entre l'Etat et l'EDF en décembre 1970, l'autre entre l'Etat et la SNCF en janvier 1971. Il est trop tôt pour examiner dans quelle mesure ces nouvelles procédures aménageront la tutelle et favoriseront l'autonomie des entreprises concernées ; mais tout jugement sur ces contrats de programme ne peut faire abstraction de la politique économique d'ensemble dont le contrat ne devrait constituer qu'un des moyens appliqué dans un secteur donné.

-
- (1) A.G. DELION op. cit. p. 79
 - (2) NAVILLE et divers op. cit. p. 103
 - (3) G. BERTHOMIEU op cit. p. 191
 - (4) Jean LEGRES : "Les entreprises publiques en France"
Esprit Janvier 1973, p. 79
 - (5) "Le dépérissement des entreprises publiques"
CALMANN LEVY 1973 p. 256
 - (6) "Rapport sur les entreprises Publiques"
Documentation Françaises 1967.
-

ENTREPRISES PUBLIQUES ET POLITIQUE ECONOMIQUE GLOBALE

LA FAILLE DE DEPART

Traitant en 1953 du secteur public industriel, F. PERROUX, expliquait qu'une "politique de nationalisation ne peut être pensée, ni pratiquée, sinon comme une politique économique globale; elle implique une claire intelligence du fonctionnement d'un type d'économie (l'économie mixte, on dit quelquefois l'économie à double secteur), une discipline politique et civique qui permet, dans la moyenne et la longue période, d'assigner des objectifs à l'économie nationale et de les atteindre ; et il ajouta it : "entendu comme un ensemble cohérent économiquement... le secteur public en France est encore à construire" (1).

Ceci tient au fait qu'au départ, nationalisations et planification ont été entreprises séparément. Tandis que les députés votaient les lois de nationalisation, en ne les concevant nullement comme moyens d'une politique économique d'ensemble, de son côté Jean Monnet jetait les bases de l'élaboration du premier plan.

UN MOYEN D'ACCROITRE L'INVESTISSEMENT

Cependant comme le premier plan mettait l'accent sur la nécessité de reconstruire prioritairement ce qui était considéré comme indispensable à la vie économique : énergie, transports..., il allait par là-même, être amené à s'appuyer sur les entreprises publiques qui dominaient ces secteurs. Il existait donc une convergence entre la stratégie du Commissariat au Plan et la logique propre du développement des entreprises publiques.

Celles-ci vont donc bénéficier d'importants crédits pour investir. Au départ les entreprises privées ne voient pas cela d'un mauvais oeil. En effet il s'agit de développer des consommations intermédiaires qui sont indispensables à leur redémarrage ; en outre elles ne souffrent pas d'être mises à l'écart de secteurs très capitalistiques dans lesquels la rentabilité des investissements est aléatoire. La décision d'investir est un pari que l'entreprise privée se refuserait souvent à faire. L'existence d'un secteur public va donc à la fois permettre d'accroître l'investissement et faciliter son financement.

RECREER LES CONDITIONS DE RENTABILITE DU SECTEUR PRIVE :

Par son impact, le secteur public a-t-il été un moyen d'orienter le secteur privé ? C'est sans doute le cas pour quelques branches. P. BAUCHET note que "l'EDF, les Houillères et la SNCF ont forcé l'industrie du gros matériel électrique à une spécialisation technique et à un développement rationnel qui lui a permis de rattraper son retard" (2).

Si cette action d'orientation a pu, à l'occasion, jouer vis à vis de certaines branches, on ne peut cependant en conclure que l'ensemble de l'économie a été orientée.

Nous verrons au contraire, que dans les dernières années, c'est la logique du secteur privé qui s'est peu à peu imposée au secteur public.

Mais ce qui est indéniable c'est que la présence d'un secteur public a joué dans l'amélioration du fonctionnement du secteur privé. En effet, "les moyens de production, dans la mesure où ils sont publiquement financés, peuvent ne plus réclamer pour eux le profit que réclament les fonds privés" (3). Il en résulte une stabilité relative des prix, tant des transports que de l'énergie, cette stabilité profite aux entreprises privées clientes, et c'est une des conditions de leur rentabilité qui est ainsi recréée.

On comprendra mieux dans ces conditions, que des libéraux considèrent comme nécessaire au bon fonctionnement de l'économie privée, la présence d'un secteur public limité à quelques activités bien précises.

QUAND DOMINE LA LOGIQUE DE LA CONCURRENCE Si certaines entreprises publiques ont été les moyens privilégiés de réalisation des premiers plans, il ne faudrait pas généraliser ceci à l'ensemble du secteur public. Nombre d'entreprises généralisées ont en effet été beaucoup plus sensibles aux impératifs de la concurrence qu'aux objectifs fixés par les divers plans.

C'est notamment le cas de Renault qui dès le premier plan s'intéresse davantage à la production d'automobiles qu'à celle de tracteurs et qui ensuite, s'engageant dans des politiques visant à renforcer sa place sur le marché, dépasse régulièrement les normes fixées.

On retrouverait des exemples du même ordre dans le transport aérien avec Air-France pour qui les impératifs de la concurrence internationale, concurrence mâtinée de cartellisation (les tarifs sont définis tous les deux ans au sein des conférences de l'IATA, auxquelles participent les grandes compagnies internationales de transport aérien), sont beaucoup plus contraignants que la politique définie par les pouvoirs publics.

De l'absence de coordination entre les diverses firmes publiques résulte dans certains cas une concurrence entre firmes publiques, concurrence qui ne serait pas condamnable en soi, si elle n'aboutissait à des doubles-emplois et à un gaspillage d'investissements. C'est notamment le cas entre les ateliers de gros entretien d'Air-France et les ateliers des firmes aéronautiques publiques.

L'UTILISATION DU SECTEUR PUBLIC DANS LA POLITIQUE CONJONCTURELLE

prix et des investissements.

En période d'inflation les autorités de tutelle répugnent à voir les prix des services publics emboîter le pas au mouvement général des prix.

Les divers plans anti-inflation, qui ont proliféré en France, ont souvent différé ou tout simplement annulé des programmes d'investissement prévus pour telle ou telle

entreprise publique. Tandis qu'à d'autres moments, pour lutter contre les risques de stagnation, on accélèrait la mise en route de certains équipements.

Les variations de cet investissement n'engendrent pas toujours les effets escomptés. Ainsi, G. HURPY (4), examinant les fluctuations des investissements d'EDF a constaté qu'un "freinage des investissements ne se fait sentir que longtemps après qu'il a été décidé.... c'est à dire assez souvent lorsqu'il est le moins nécessaire.... "de sorte que" les travaux électriques se sont trouvés accélérés pendant les périodes d'expansion inflationniste, ou freinés pendant la récession ou la stabilité.. "trois fois de suite en douze ans le volume des travaux a augmenté en même temps que l'économie allait vers l'expansion.... "

Ces observations mettent en évidence l'importance des phénomènes de rigidité et d'inertie des processus d'investissement et la difficulté d'utiliser les investissements du secteur public pour mener à bien une politique conjoncturelle.

L'action par les prix est d'un maniement plus souple, mais un blocage prive l'entreprise publique de ressources sur lesquelles elle comptait et risque de la mettre en difficulté. L'une des clauses importantes des contrats de programme c'est justement la liberté tarifaire à l'intérieur d'une fourchette, liberté sans laquelle on ne peut parler d'autonomie de l'entreprise publique.

-
- (1) "Secteur Public industriel et conditions de cohérence"
Economie et Humanisme, sep. -oct. 1953
 - (2) op. cit. p. 244
 - (3) "Capitalisme monopoliste d'Etat" par Paul BOCCARA
"Economie et Politique" mai 1966
 - (4) "Revue française de l'énergie" avril 1966
-

.VI.

TARIFICATION ET SERVICE PUBLIC

PROCURER AU CONSOMMATEUR LE MAXIMUM D UTILITE ET D ECONOMIE : Tel est au départ l'objectif plus ou moins bien défini de l'entreprise publique. En conséquence on considère comme normale la gestion au coût marginal. L'unité de service est vendue à un prix égal au coût de la dernière unité qui peut être absorbée par le marché (coût du dernier train mis en service par exemple).

Une telle gestion satisfait entièrement la demande au moindre coût possible. Dans le cas d'entreprise à rendement croissant, le coût marginal qui déterminera le tarif général est inférieur au coût des unités antérieures, et donc au coût moyen, l'entreprise fait du déficit.

C'est là une situation qui ne paraît nullement anormale à l'époque, et F. PERROUX note qu'il "est parfaitement légitime politiquement et économiquement qu'une partie de ce secteur fonctionne à pertes, pourvu toutefois que l'on connaisse exactement la règle de gestion choisie, qu'on puisse juger sans ambiguïté les gestions et les gestionnaires au nom de cette règle, qu'on soit enfin en situation de prévoir et d'aménager les subventions nécessaires et justifiées au lieu d'accorder après-coup, dans l'ignorance des subventions bouche-trous" (1)

Il semble même qu'au départ, il ait été plus ou moins admis qu'il fallait dissocier dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement, les premières devant être équilibrées par les recettes de l'entreprise, les secondes étant financées par l'emprunt ou l'impôt forcé.

UNE CERTAINE COHERENCE Après une période où les résultats financiers furent médiocres on put noter vers la fin des années 1950, une amélioration notable des comptes d'exploitation, aussi bien à la S.N.C.F. qu'à la R.A.T.P., aux Charbonnages et à G.D.F.

Selon B. CASTAGNEDE "on peut voir dans cette évolution le reflet d'une certaine cohérence de la politique économique alors mise en oeuvre. Sans doute les pouvoirs publics imposaient-ils aux grandes entreprises nationales une conduite économique qui n'était pas strictement conforme à la "logique de l'entreprise", et partant à une rentabilité financière optimale. Mais il n'existait pas de solution de continuité entre la politique suivie à l'égard des entreprises publiques et celle menée dans d'autres secteurs : l'influence correctrice de l'Etat se faisait sentir à tous les niveaux. De la sorte "victimes" à certains égards du dirigisme étatique, les grandes entreprises nationales s'en trouvaient à d'autres égards bénéficiaires (2).

" LA LOGIQUE DE L'ENTREPRISE "

Le changement qui s'opère dans les années 1960 a plusieurs causes. Notons tout d'abord l'accentuation des phénomènes de concurrence, tant à l'intérieur de l'hexagone que par suite de l'ouverture des frontières. Notons aussi l'évolution particulière de certaines grandes entreprises nationalisées (problèmes des charbonnages, par exemple). Mais la cause essentielle réside dans le caractère néo-libéral de plus en plus accentué de la politique économique. Les entreprises publiques n'apparaissent plus que comme un "îlot de dirigisme". Conçues comme les instruments d'une transformation d'ensemble de l'économie, elles vont progressivement être amenées à se soumettre aux normes d'une économie où l'on ne conçoit plus d'autre but pour l'entreprise que celui de la recherche de la rentabilité financière.

Sous la pression du secteur privé qui accuse le secteur public d'écrêmer le marché financier, l'Etat va se déssaisir des moyens qui lui permettait de financer tant bien que mal les investissements.

On parle de "débudgétisation", on s'oriente vers un strict équilibre budgétaire par suppression de l'impasse (qu'il ne faut pas confondre avec le déficit). On limite le plafond des dépôts utilisables par la Caisse des Dépôts et on renonce à émettre des bons du Trésor afin d'accroître les liquidités susceptibles d'être placées dans les banques privées.

LA "VERITE DES PRIX "

Les possibilités de financement du secteur public étant ainsi restreintes, il faut trouver d'autres ressources. On va préconiser le développement de l'autofinancement. Lorsque l'on parle de "vérité des prix" ou de "neutralité tarifaire", l'objectif visé; c'est d'assurer la couverture des charges d'exploitation des entreprises publiques et de contrinuer de façon substantielle au financement des nouveaux équipements, au moyen des recettes perçues sur les usagers. Les tarifs bloqués pour raisons de conjonctures, pendant la période du plan de stabilisation, s'élèvent brutalement en 1967.

Dans le même temps on va s'efforcer de spécialiser les entreprises dans les secteurs où elles sont les plus compétitives. Dans le "Livre blanc" publié en 1969, la politique de la SNCF était ainsi définie : "la SNCF devra s'attacher à orienter ses activités vers les secteurs où elle est hautement compétitive ; elle devra abandonner ses activités là où elle s'use dans une gestion coûteuse et souvent peu efficace, et où la voie ferrée peut d'ailleurs être avantageusement remplacée par un autre moyen de transport".... "Au contraire le chemin de fer devra développer au maximum en réalisant les investissements nécessaires, les activités qui correspondent à sa vocation propre".

SERVICE PUBLIC : NOTION MEPRISEE

Parlant devant l'ACADI, le Directeur Général de la SNCF notait que la notion de service public.... est tout à fait méprisée par l'école contemporaine des Economistes qui l'ignorent ou qui lui dénie toute valeur, sans doute parce qu'elle n'est pas quantifiable et qu'elle ne peut donner lieu à des calculs d'économétrie" (3)

Cette notion de service public entendue au sens juridique inclut les deux notions de "continuité" et "d'égalité". La notion de continuité a des conséquences financières

importantes : obligation pour la SNCF ou l'EDF par exemple de répondre aux pointes de trafic en maintenant en service des matériels dont les coûts d'entretien et d'utilisation sont plus élevés que pour le matériel moderne.

Mais le service public, c'est aussi le moyen de disposer à titre gratuit ou à des coûts réduits d'un certain nombre de biens ou de services collectifs. C'est un moyen de redistribution des revenus, la possibilité laissée à tous, même à ceux dont les revenus sont les plus faibles de bénéficier du service. A ce sujet, il conviendrait d'ailleurs de distinguer l'usager individuel de l'usager entreprise. Le service public n'est pas le moyen de subventionner les entreprises privées clientes du service public. Par contre les transferts sociaux effectués par l'intermédiaire de la SNCF (familles nombreuses, retraités....) sont parfaitement légitimes même si leur impact social est difficile à préciser.

Le service public peut être aussi le moyen de transferts entre régions. Il peut être la source de ce que les économistes appellent des "économies externes". Un barrage EDF peut être le point de départ d'un renouveau économique d'une région. Au contraire la suppression d'une voie ferrée peut être à l'origine du déclin définitif d'un secteur géographique.

Il est même possible d'envisager d'utiliser les services publics pour corriger les goûts des consommateurs. En maniant les tarifs des transports publics il est sans doute possible d'influer sur la circulation automobile à l'intérieur des villes.

Dans ces conditions il n'existe pas un tarif vrai pour un service public ; il y a autant de "vérités des prix" qu'il y a de politiques économiques et sociales (4).

(1) op. cit. p. 6

(2) op. cit. p. 23

(3) ACADI Juil. Août 69 : "l'évolution de la SNCF et les syndicats"

(4) H. LEVY-LAMBERT : "La vérité des prix" Le Seuil Col. Société 1969 p.106)

.VII. **LA PRIVATISATION**

Un économiste comparait récemment la création ou l'action d'entreprises publiques dans un milieu riche en entreprises privées à "l'introduction d'un brochet dans un vivier". Il semble que le brochet isolé soit devenu herbivore et qu'il ait tendu à calquer son attitude sur celle de ses congénères plus nombreux. L'entreprise publique tend à se privatiser et cette privatisation revêt plusieurs aspects.

LE JEU DES FILIALES : La multiplication des filiales est un moyen pour les entreprises publiques d'échapper au contrôle de l'Etat en même temps qu'un moyen de diversification. Une fois qu'une filiale a été créée, la mécanique est enclenchée et il devient impossible aux tuteurs d'empêcher d'autres créations.

Renault, grâce à son réseau de filiales et à ses prises de participation se trouve maintenant à la tête d'un véritable groupe dont la structure ne diffère guère de celle des groupes privés qui constituent ses concurrents. Selon un tract de la CGT, deux tiers des capitaux de Renault seraient engagés dans des filiales et des participations avec des sociétés privées et échapperaient ainsi au contrôle du Comité d'Entreprise.

Les jeux de participation entre Havas nationalisé, la Sofirad et Europe n° 1 seraient tels que pratiquement toutes les entreprises de presse appartiennent à l'Etat sans qu'il puisse contrôler le secteur.

La création de filiales est parfois un moyen pour ne pas appliquer au personnel le statut de l'entreprise-mère que les dirigeants jugent "paralysant".

LES ACCORDS PUBLIC-PRIVE Dans l'aéronautique la SNIAS, entreprise publique est engagée dans toute une série d'accords avec des firmes privées françaises ou étrangères. Interrogé par "Entreprise" son PDG déclarait : "La participation financière de l'Etat n'a pas eu en soi d'effet sur la gestion. Nous nous comportons au plan économique comme les entreprises privées. Nos relations avec l'Etat s'établissent au niveau de la tutelle technique, des contrôles, des essais et du financement, comme pour l'industrie privée. Il n'y a pas de distinction essentielle entre affaires privées et affaires d'Etat".

Le 22 Avril 1966 un accord Renault-Peugeot était annoncé. L'objectif de l'association était de permettre un développement optimum de l'ensemble industriel représenté par les deux firmes. La coopération s'est d'abord développée au niveau des recherches, des essais et de la standardisation des pièces. Une usine commune a été construite en 1969 sous la forme d'une société en nom collectif. Si une firme présente des capacités de production inemployées, elle en fait bénéficier l'autre et dès maintenant un modèle commun est à l'étude.

Si le lancement du modèle commun réussit, il sera sans doute suivi par d'autres, la production deviendra commune ; dans ces conditions, la séparation du capital des deux firmes : l'une publique, l'autre privée, ne sera-t-elle pas une pure fiction ?

GRANDES MANOEUVRES DANS LA BANQUE

Depuis trois ans, les banques nationalisées se sont engagées dans une politique d'accords internationaux. C'est d'abord la BNP qui a donné l'exemple en participant avec cinq autres banques du Marché Commun à la création de la Société Financière Européenne.

Un peu plus tard, un accord sans précédent était signé entre le Crédit Lyonnais, la Commerz-Bank et la Banco di Roma. Le protocole parle d'un appui réciproque dans le financement des entreprises et des particuliers d'une politique de coordination dans l'action des agences et des filiales ainsi que dans l'harmonisation des réseaux, d'une aide mutuelle dans l'organisation administrative et les techniques de gestion.

A long terme on vise, ni plus ni moins, à l'intégration des réseaux et à la mise en commun des fonds, autrement dit à la création d'une véritable banque multinationale. En 1971, la Société Générale entrait à son tour dans un des grands clubs bancaires européens : l'E.A.C.

L'INVESTISSEMENT DU PUBLIC PAR LE PRIVE

La limite entre public et privé devient donc difficile à tresser, mais ce qui accentue le phénomène c'est la pénétration sous diverses formes du capital privé dans le secteur public.

Début 1972 on notait l'entrée dans le capital de la SNIAS de banques privées et nationalisées qui pourront en détenir jusqu'à 33 % alors qu'auparavant l'Etat avait 99 % des actions.

Aux PTT, c'est par l'intermédiaire de sociétés de financement que se fait la pénétration. FINEXTEL, avec un capital initial constitué par cinq banques, deux privées, trois nationalisées, est chargé de collecter sur le marché financier des ressources complémentaires des crédits publics, d'acheter des équipements téléphoniques et de les revendre aux PTT selon la formule du crédit-bail.

L'Administration conserve cependant l'initiative des investissements et la liberté de fixer les tarifs. En 1971, une nouvelle opération de ce type est lancée avec CODETEL qui a pour chef de file deux banques privées et une nationalisée. Traitant de cette question, un haut fonctionnaire déclarait dans un colloque : "on peut craindre que compte-tenu des indexations consenties, la rémunération versée par les PTT aux actionnaires des sociétés de financement des télécommunications ne soit beaucoup plus élevée que celle qui est servie aux souscripteurs des emprunts classiques des PTT et de la Caisse des Télécommunications. Le cours élevé des actions prouve que la Bourse escompte une rentabilité élevée pour l'actionnaire, c'est-à-dire un coût élevé pour l'Etat" (1).

ROGNER LE DOMAINE PUBLIC

Le privé s'intéresse à tout ce qui est rentable dans le domaine public. On peut citer les autoroutes, mais on peut aussi prendre le cas de l'EDF. "La tendance actuelle du secteur privé est de rogner le domaine des bureaux d'études pour devenir les maîtres d'oeuvre de l'EDF, à laquelle il ne resterait plus que le transport et la distribution. Ce serait eux qui leur vendraient le matériel de production. Ce serait une dénationalisation de fait". (2)

A la SNCF on trouverait des phénomènes sinon semblables, du moins voisins. Par suite de la concurrence des autres modes de transport, le domaine de la SNCF tend à se réduire, mais il le tend aussi par l'appel que fait la SNCF à diverses sociétés privées afin d'accomplir des tâches qu'effectuaient autrefois des cheminots.

MICRO CAPITALISME PRIVE DANS LE PUBLIC

A l'image de ce qui se passe dans certaines grandes entreprises des USA ou d'Allemagne, le gouvernement a décidé de faire chez Renault une expérience d'actionnariat ouvrier. La loi prévoit que le capital estimé arbitrairement à 1200 millions de Frs sera divisé en actions de 100 F., dont une fraction (de 5 à 25 %) sera distribuable gratuitement à certains travailleurs de la Régie, en fonction de leur ancienneté; de leur qualification, de leurs responsabilités. Ces actions ne pourront être vendues dans le public, elles seront seulement négociables entre leurs détenteurs. On crée ainsi un marché boursier interne à la Régie.

On a pu dire que cette loi était "le germe d'une forme interne de micro-capitalisme privé au sein d'entreprises publiques" (3). A côté des représentants des

travailleurs au Conseil d'Administration, on trouve maintenant un représentant des salariés-actionnaires.

Un peu plus tard, la même décision a été prise pour le Crédit Foncier, puis pour les Banques et Assurances nationalisées.

-
- (1) Colloque de la Faculté de Droit d'AIX en PROVENCE sur "Administration et Secteur privé" 1972.
(2) NAVILLE op. cit. p. 137
(3) NAVILLE op. cit. p. 32

.VIII.

TRAVAILLEURS ET NATIONALISATIONS

PARTICIPATION AU CONSEIL D ADMINISTRATION

Nous avons déjà vu que très rapidement les possibilités d'action à ce niveau des repré-

sentants des syndicats se sont trouvées réduites par trois évolutions : le transfert du pouvoir réel du Conseil aux Directions - la prépondérance dans les Conseils des représentants choisis par les Ministères à la suite de l'entrée des "personnes compétentes" - enfin l'élimination à partir de 1950 et pour de nombreuses années des représentants de la CGT. Dans ces conditions les prises de position des syndicalistes n'ont eu très souvent ni effet, ni écho et les interventions ont emprunté d'autres canaux.

Dès 1955, dans son livre : "la démocratie industrielle" André Philip s'interrogeait sur la nature de cette représentation. "Il importe, disait-il, de séparer complètement la fonction gestionnaire de la fonction revendicatrice. Les syndicats anglais ne veulent pas avoir de représentants dans les conseils d'administration, parce qu'ils craignent, par là-même, d'affaiblir la puissance de revendication du Syndicat, qui doit avoir en certains cas à s'opposer au Conseil d'Administration.

En fait, dans le système français, les membres ouvriers des conseils d'administration devraient être formés par le mouvement syndical, rester en contact avec les centrales.... mais en être indépendants tant qu'ils sont à la tête d'une industrie nationalisée". (1)

C'est le même problème que pose la CFDT lorsqu'elle distingue la fonction syndicale d'une part, la fonction de gestion par les représentants des travailleurs d'autre part (2).

PARTICIPATION PAR D'AUTRES CANAUX : Ce n'est guère que pendant trois ou quatre ans que les syndicats ont vraiment tenté de participer à la gestion.

Examinons deux cas :

../...

celui de l'EDF - celui de Renault.

Le statut primitif d'EDF prévoyait une commission supérieure nationale ayant des pouvoirs de décision lui conférant en fait la totalité des pouvoirs en matière de gestion générale du personnel : recrutement, avancement, classifications, discipline, apprentissage... Cette commission comprenait une représentation majoritaire du personnel. La prise en main de cette commission par la CGT largement prépondérante dans l'entreprise suscita un certain nombre de réactions, mais surtout la pendule ayant oscillé sur le plan politique, un décret de 1950 diminua la compétence de la commission et lui laissa un rôle purement consultatif.

Chez Renault c'est au niveau du Comité d'entreprise que se manifesta l'intérêt porté à la gestion par les syndicats. C'est ainsi par exemple qu'en 1947 le C.E. prenait une attitude tout à fait productiviste en s'opposant à une distribution de bénéfices pour trois raisons :

- 1) La RNUR est propriété de la Nation et non propriété de son personnel,
 - 2) La nécessité de rénover les installations et l'outillage de la Régie commandait que soit investie une partie des bénéfices dégagés au cours de l'exercice,
 - 3) Les salaires doivent être fixés compte-tenu des résultats de l'exploitation et sont eux-mêmes fonction de l'augmentation de la production,
- (2)

Dès 1948 l'attitude du CE se modifie de façon fondamentale et les prises de position ne diffèrent guère de celles qu'on peut trouver dans une grande entreprise privée. Là encore l'évolution politique a joué.

UN PROBLEME NON RESOLU : C'est celui de la démocratie dans l'entreprise.
Ecoutons A. Philip : "Dans l'entreprise nationalisée, l'ouvrier n'a pas encore le sentiment de travailler pour lui. Il reste comme auparavant soumis à l'autorité de supérieurs hiérarchiques lointains, de grands ingénieurs, qui, au lieu de dépendre des capitalistes, dépendent maintenant du Conseil d'administration, et la présence de fonctionnaires syndicaux dans ce conseil n'a pas suffi à établir la liaison avec l'ouvrier de la base.

Pour lui l'un des éléments essentiels de résolution de ce problème réside dans une décentralisation de ces grandes entreprises nationalisées. C'est aussi la position de la CFDT qui posait récemment des questions au parti socialiste sur ce point(3).

Cependant si l'on en croit D. MOTHE, le problème de l'exploitation ne se pose plus dans les mêmes termes que dans l'entreprise privée. La contestation salariale ne peut pas se situer sur le même plan, car ce n'est pas le principe du bénéfice que l'on met en cause, mais son utilisation... au niveau de l'Etat lui-même à qui l'on peut reprocher de ne pas répartir judicieusement ces bénéfices, ou de mal les utiliser. La lutte contre le profit prend donc une dimension politique... Au sein de l'entreprise la contestation ne peut se faire que sur le mode de répartition des salaires et sur l'organisation de l'entreprise... Reprocher à la direction d'une usine nationalisée de chercher à réaliser plus de profit d'une part, et à diminuer les prix de revient de l'autre, n'est pas valable en soi. Toute entreprise, même si elle appartient aux travailleurs, cherchera à réaliser ces deux objectifs : produire moins cher pour donner plus à la collectivité. (4)

LE SECTEUR PUBLIC EST-IL
UN SECTEUR PILOTE ?

Tenus en échec sur le plan de la participation à la gestion, les syndicats ont toujours considéré que les entreprises publiques devaient donner l'exemple dans le domaine social :

garantie d'emploi - retraites - salaires - avantages sociaux, etc...

Il est certain que dans le domaine de l'emploi les travailleurs du secteur nationalisé sont en général favorisés par rapport à leurs camarades du secteur privé. On peut par exemple comparer la politique de la Régie Renault à ce qui se passait devant la nationalisation. On peut aussi noter que dans de nombreuses entreprises nationalisées on a une stabilité d'emploi et un contrôle syndical sur le déroulement de la carrière qui se rapproche de ce que l'on trouve dans la fonction publique. Mais il faut aussi constater que la plupart des directions tournent plus ou moins les réglementations en embauchant du personnel "hors statut" : à la RATP on trouve en 1969, 3 à 4000 "temporaires" sur un total de 18.000 employés du métro. Certains sont temporaires depuis plus de 10 ans.

Si sur le plan des retraites et d'autres avantages sociaux, les travailleurs des services publics nationalisés sont en avance par rapport au privé, l'on ne peut en dire autant dans le domaine des salaires. Pourtant il fut un temps où mineurs, électriciens, cheminots étaient plus ou moins à l'avant-garde. Mais vers la fin des années 50, les gouvernements pour stopper l'inflation vont ralentir les hausses de salaires dans les secteurs directement de leur ressort.

Lors de la grève des mineurs en 1963, les "sages" constateront le retard pris par les salaires du secteur nationalisé par rapport aux salaires du secteur privé : de septembre 1958 à janvier 1963 : 8 % de retard pour les mineurs - 3,1 à 3,6 % pour EDF - 4,7 à 5,2 % pour SNCF. Depuis cette date, malgré ou à cause des diverses procédures mises en jeu : procédures Toutée - contrats de progrès, les nationalisés ne constituent plus des secteurs pilotes en matière de salaires.

Pour sa part, la régie Renault a tenté de conserver son image de marque d'entreprise d'avant-garde. Ce fut notamment le cas lors de la signature des premiers accords d'entreprise reconnaissant le droit à la troisième semaine de congés, puis à la quatrième. Cette dernière décision suscita même une contestation violente de la part du patronat et un désaveu du gouvernement. Mais en 1968 Renault se garda bien d'apparaître comme en avance et calqua son attitude sur celle des autres firmes de la région parisienne. Le récent accord concernant la retraite à 62 ans est-il une nouvelle manifestation de cette volonté d'apparaître comme "sociale", ou tout simplement l'alignement sur ce que pratique son partenaire Peugeot ?

Michel BRANCIARD

-
- (1) "La Démocratie Industrielle" PUF 1955 p. 104
 - (2) A. TIANO : "Expériences Françaises d'Action Syndicale Ouvrière"
Editions Ouvrières 1956 p. 70
 - (3) Encart de "Syndicalisme Hebdo" 15 Février 1973 "Socialisme et Pouvoir
dans l'entreprise".
 - (4) "Militant chez RENAULT" - Le Seuil 1965 p. 191

juillet 1973

