AUX ORIGINES DE « L'AUTONOMIE » DES TÉLÉCOMMUNICATIONS FRANÇAISES, LA LOI DE 1923

Pierre MUSSO

© Réseaux n° 66 CNET - 1994

L'histoire des télécommunications françaises est comme faite d'un chassé-croisé entre trois grandes questions , les deux premières sont héritées du XIXe siècle et relatives, l'une au monopole public, question apparue la première avec le télégraphe optique, l'autre au service public, question centrale pour le développement du télégraphe électrique , au XXe siècle, émerge celle dite de « l'autonomie » qui hante l'histoire du téléphone, puis des télécommunications

Avec l'invention du téléphone, la question financière devient cruciale pour la gestion de la jeune administration unitaire des Postes et Télégraphes (1) Aux motivations politico-policières et fiscales de l'Etat régalien qui avaient justifié les formes antérieures d'organisation se substitue, dans les années 1880, la préoccupation du mode de financement et de gestion pour le développement de deux grands services nécessaires à la vie économique et industrielle du pays C'est le passage d'une logique du contrôle à une logique de la gestion , de l'Etat garant à l'Etat gérant, de l'Etat-gendarme à l'Etat-providence

Pour appréhender l'ampleur et la portée des débats menés autour de la loi de 1923, il est nécessaire de faire la genèse de cette réforme en distinguant trois étapes

– une lente maturation des propositions de 1880 à la guerre qui visent à organiser le financement du réseau téléphonique ,

– une multiplication des projets et des affrontements durant une courte période, après la guerre ,

– enfin, l'obtention d'un compromis aboutissant à l'adoption de la loi de 1923, qui va durer jusqu'en 1990

A posteriori, ce processus de décision d'un demi-siècle est exemplaire d'un schéma rationnel et linéaire de décision politique « démocratique » dont la Troisième République avait le secret réflexions durant une longue période d'une trentaine d'années, débats durant cinq années, puis décision rapide de compromis Toutefois, ce bel ordonnancement d'une lecture rationalisante de la décision de 1923 n'est possible que parce la guerre de 14-18 va inverser toutes les données économiques et financières du service public des PTT

Genèse de la réforme, une lente maturation (1880-1914) : à la recherche de financements pour développer le téléphone

Il est peu de réformes dans l'histoire qui aient été aussi longtemps discutées et étudiées que celle qui a abouti à doter les PTT d'un budget annexe en 1923 Les différents rapporteurs de la loi au Parlement, qu'il s'agisse de Paul Pélisse au Sénat ou de Pierre Robert à la Chambre des députés, seront conduits à rappeler ce long processus de réflexion et de débats

En effet, il faut noter que le budget annexe n'est pas à l'époque une innovation La fameuse loi du 16 juillet 1889, qui avait réintégré le téléphone dans le monopole d'Etat, avait simultanément institué le premier budget annexe Il s'agissait alors d'un « budget annexe des téléphones » , à peine récupéré par l'Etat – c'est-à-dire la ques-

(1) Le ministère des Postes et Télégraphes est créé en février 1879, mais la fusion était effective depuis mars 1878

tion de la maîtrise de cette innovation étant réglée – le téléphone posait la question de son financement Préoccupation commune avec la Poste, même si l'exploitation de celle-ci était bénéficiaire

Déjà en 1877, le dernier des directeurs généraux de la Poste, M Riant, concluait ainsi un rapport *« D'un côté, accroissement considérable des obligations de l'exploitation, de l'autre, insuffisance absolue des moyens d'action , ici, de nombreux et immenses besoins à satisfaire, là, pénurie des ressources nécessaires »*

Peu après, Louis-Adolphe Cochery, le premier ministre des Postes et Télégraphes (de mars 1878 à avril 1885) déclarait en 1884, dans un texte qui servira longtemps de référence, car il posait la différence entre service public des PTT répondant à une préoccupation fiscale et service public de nature industrielle et commerciale *« On peut en avoir l'assurance, les sacrifices qui seront consentis pour l'augmentation des bureaux de poste et de télégraphe, des courriers, des communications télégraphiques, et pour l'amélioration même du sort du personnel, seront fructueux Les Postes et Télégraphes, ayant perdu tout caractère fiscal, devront suivre les règles des exploitations industrielles, augmenter, améliorer, perfectionner leur outillage, donner chaque jour davantage satisfaction au public, augmenter ainsi le chiffre de leurs affaires par l'accroissement de la circulation qui correspond directement au mouvement commercial du pays Le service des postes peut être comparé à une usine qui produit à 20 % environ de bénéfice net »*

Le « caractère fiscal » dont parle Cochery dans ce texte renvoie à la doctrine de l'unité budgétaire grâce à laquelle le ministère des Finances bénéficiait des excédents de l'exploitation postale A cette conception va s'opposer, toujours plus fortement, celle de « l'industrialisation » du service public doté d'une autonomie budgétaire plus proche de l'exploitation commerciale

C'est pourquoi le même Cochery déclarait, à propos du téléphone, lors du dépôt d'un projet de loi à la Chambre en juin 1884 *« Il était difficile à cette époque d'être éclairé sur cette nouvelle et merveilleuse application de l'électricité ( ), de calculer la dépense qu'entraînerait l'établissement des réseaux téléphoniques On pensa qu'il fallait, tout en réservant d'une façon absolue le monopole de l'Etat, laisser l'industrie privée faire l'épreuve d'une entreprise dont il n'était pas possible de bien mesurer à l'avance le résultat* (2) »

Mais, après avoir concédé pendant dix ans, de 1879 à 1889, le téléphone à la Société Générale des Téléphones (SGT), l'Etat va en reprendre l'exploitation, tout en se tournant vers les collectivités locales pour trouver le financement nécessaire à l'établissement du réseau En mars 1889, est déposé un projet de loi *« portant autorisation de traiter avec les villes pour l'établissement de réseaux téléphoniques d'intérêt local et d'emprunter à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes nécessaires pour effectuer le rachat des réseaux exploités par la Société Générale des Téléphones* (3) »

Le principe de service public étant consacré pour le téléphone, ainsi que son corollaire, la péréquation tarifaire, la question centrale devenait désormais celle du mode de gestion du service public

Si Riant et Cochery réclamaient la modernisation de l'esprit et des méthodes de l'administration, l'accélération des programmes d'équipements nécessaires à la Poste va renforcer cette orientation En 1887, Félix Faure compare la définition des besoins de l'Etat avec celle en usage dans l'industrie privée *« L'Etat devrait établir ses budgets comme le ferait un*

(2) Cité par Véronique LEROUX, 1991
(3) LEROUX, 1991, page 30

particulier ou une compagnie, surtout lorsqu'il s'agit des exploitations industrielles dont il a pris la charge Ce n'est qu'à cette condition que les comptes seront sincères, et qu'ils pourront donner au pays une idée exacte des sacrifices qu'il s'impose et des bénéfices qu'il retire de ses exploitations »

Le modèle de référence pour l'exploitation des réseaux de la Poste, puis du téléphone, sera bien entendu celui du chemin de fer dont la gestion commerciale est plus ancienne en effet, l'Etat avait racheté, en 1878, certaines lignes de chemin de fer pour constituer le réseau de l'Etat et, pour individualiser l'exploitation de ce réseau, il avait doté le nouvel organisme d'un budget annexe en 1882 C'est une solution identique qui fut adoptée par la loi de 1889 sur le téléphone

Mais ce premier budget annexe ne fut appliqué que pour les deux exercices de 1891 et 1892, et fut supprimé dès l'exercice 1893

Cette suppression était justifiée par l'unité budgétaire de l'Etat qu'avait rappelée le libéral Léon Say au Parlement en 1890 Le petit-fils de Jean-Baptiste Say avait alors déclaré *« Il n'y a pas plus de raison pour faire un budget annexe des Téléphones que pour établir un budget spécial des Tabacs ou de toute autre usine faisant partie de l'Administration de l'Etat Du moment que l'on admet un budget annexe pour les Téléphones, il en faut un également pour les Postes »*

Ce point de vue l'emporta d'autant plus aisément que son argument intervenait dans le contexte de la politique dite des « réincorporations », politique approuvée par les Chambres et qui visait à réintégrer toutes les dépenses extraordinaires dans le budget unifié de l'Etat Les partisans de l'autonomie budgétaire furent alors battus au nom de l'unité du service public Dans l'exposé des motifs du budget de 1892, M Rouvier déclarait *« En faisant acte d'unification, nous affirmons que les téléphones constituent un service public »*

La suppression du premier budget annexe est réalisée au nom du service public, encore assimilé à la puissance publique et à l'unité fiscale et budgétaire Mais entre 1890 et la première guerre mondiale, la notion de service public va peu à peu changer de sens et conquérir son autonomie grâce à la jurisprudence du Conseil d'Etat et à la doctrine élaborée par « l'Ecole française du service public » des Duguit, Jèze et Hauriou

Il faut attendre 1900 et le fameux rapport de Millerand, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes (4), pour que le débat sur le budget annexe des PTT soit relancé Dans ce rapport de mai 1900 remis au président de la République, Millerand émettait le vœu qu'il *« fût dressé chaque année, un compte matériel et moral des postes et des télégraphes »* En mettant les représentants du pays au courant *« des besoins de ce grand service »*, ce document devrait leur *« permettre d'arrêter en connaissance de cause leurs résolutions »* C'est donc un enjeu de démocratie informer le Parlement et assurer son contrôle et la transparence des comptes

La carrière politique de Millerand s'identifie à la continuité du débat sur l'autonomie financière et la gestion du service public des PTT Car l'idée qu'il défend en 1900 comme ministre est celle qu'il avait déjà présentée en 1892, comme parlementaire, et qu'il fera aboutir dans les années 1920, lorsqu'il devient président du Conseil (le 20 janvier 1920), puis lors de son accession à la présidence de la République en septembre de la même année (fonction qu'il exerce jusqu'en 1924)

Millerand est présent tout au long de cette lente maturation du projet La continuité de son implication est d'autant plus significative que sa trajectoire politique est originale puisqu'il est le premier socialiste à faire partie d'un gouvernement de la Troisième République, et qu'il deviendra chef d'un gouvernement de centre-droit

(4) En 1993, la même dénomination a été adoptée pour les PTT dans le gouvernement Balladur Certains y ont vu une sorte de « MITI » à la française alors qu'il ne s'agissait que d'une résurgence du passé

faisant référence au programme défini en 1884 par Louis-Adolphe Cochery, le ministre Millerand écrit dans son rapport de 1900 « *Si les difficultés au milieu desquelles l'administration se débat aujourd'hui ont pris un tel caractère d'acuité, c'est évidemment parce que le progrès est incessant, parce qu'à des besoins nouveaux correspondent des obligations nouvelles , mais c'est aussi parce que le programme de 1884 n'a été qu'imparfaitement rempli, parce que l'accroissement des moyens d'action n'a pas été obtenu, parce qu'enfin l'amélioration de notre outillage général, en personnel et en matériel, n'a pas été tenue en rapport avec le développement progressif de l'organisation nouvelle* »

Bien que favorable à l'autonomie budgétaire, Millerand se refusait à suggérer les moyens financiers de nature à améliorer l'exploitation des Postes pour ne pas entrer en conflit avec le ministre des Finances

Pendant une quinzaine d'années, de 1900 à la guerre, les propositions vont se multiplier

Premières propositions des députés en 1904-1906

En mai 1904, sept députés, dont Jules Roche, déposent un article additionnel au projet de budget pour 1905, ainsi rédigé « *A partir de 1905, les crédits et les dépenses des Postes, des Télégraphes et des Téléphones formeront un budget annexe rattaché pour ordre au budget de l'Etat Les crédits relatifs aux services du matériel pourront être reportés d'un exercice à l'exercice suivant par décret rendu en Conseil d'Etat* »

Commentant cette proposition, le rapporteur à la commission des Finances, Marcel Sembat, expliquait qu'il existait « *deux catégories de budgets et de ministères d'une part, les budgets et les ministères administratifs, d'autre part, les budgets et les ministères industriels, et qu'il y avait peut-être lieu de reconnaître pour certains budgets, comme les Postes et les chemins de fer de l'Etat, le caractère industriel des recettes et des dépenses* » Le rapporteur proposait la création d'un fonds de prévision et de réserve, constitué en période d'expansion, pour prévenir les périodes de difficultés Il se déclarait à titre personnel favorable au budget annexe à défaut duquel, déclarait-il, « *le résultat est que l'on refuse aux services postaux les mises de fonds nécessaires à leur développement, bien mieux indispensables à leur fonctionnement régulier* »

La proposition des sept députés fut rejetée parce qu'elle n'avait pas été assez approfondie , toutefois, elle fut présentée de nouveau en 1906, car la situation financière du téléphone était de plus en plus catastrophique L'idée émergeait progressivement qu'il fallait recourir à l'emprunt pour développer le réseau téléphonique français

Critiquant cette proposition devant la Chambre des députés, le ministre des Finances Poincaré réaffirmait le 17 mars 1906 la doctrine de l'unité budgétaire qui avait fait consensus depuis 1890 « *On peut faire exactement le même raisonnement pour les services productifs de l'Etat et notamment pour ceux qui dépendent du ministère des Finances Je le répète, nous entrerions ainsi dans une voie diamétralement opposée à celle qui a été suivie depuis quinze ans, que nous avons poursuivie avec obstination et qui, jusqu'ici, avait rencontré l'approbation de la majorité républicaine tout entière, à savoir l'unification budgétaire* »

La proposition de référence du député Steeg en 1910

Comme le constatait M Steeg dans ses différents rapports sur le budget en 1907, 1909 et 1910, la situation du téléphone empirait C'est pourquoi, il présenta le 23 juin 1910, une proposition de « *loi relative à la réorganisation financière et administrative du service des PTT* », en se déclarant favorable à une solution radicale, à savoir transformer le service des PTT en un établissement public distinct de l'Etat, doté d'un budget annexe et soumis à des règles financières souples L'établissement serait doté de la personnalité civile et dirigé par un conseil d'administration , le budget annexe serait divisé en deux sec-

tions, l'une dite d'« exploitation » et l'autre dite de « premier établissement », consacrée aux investissements dans des matériels nouveaux

M Steeg justifiait son projet de réforme par le caractère industriel et social du service des PTT qui ne pouvait être réduit ni à un collecteur d'impôts ni à un simple service soucieux de rentabilité Dans l'exposé des motifs de sa proposition, le député écrivait *« L'action du service des postes sur la prospérité commerciale et, par suite, sur le rendement des impôts, son influence au point de vue du développement de l'instruction, de la pénétration de plus en plus profonde et générale des idées démocratiques, constituent pour l'Etat le premier et le plus assuré des "bénéfices" Les profits qu'indique le rapporteur entre les recettes et les dépenses inscrites au budget ne sont qu'une indication secondaire, utile peut-être pour apprécier la qualité de la gestion administrative des postes, insuffisante certainement pour rendre un compte exact des services rendus au pays »*

Pour la première fois apparaît dans cette proposition de Steeg, le budget annexe est associé à l'idée d'une transition entre la situation actuelle du service des PTT et la création d'un établissement public distinct de l'Etat Cette idée du budget annexe-transition permettra ultérieurement d'alimenter la confusion et les arrière-pensées sur le but final recherché, en créant un consensus sur la recherche d'un nécessaire moyen terme entre la crise vécue (sur laquelle tous les acteurs sont d'accord) et la perspective désirée (sur laquelle les intérêts des acteurs divergent)

Commentant la proposition Steeg dans la *Revue de Science et de Législation financière* (5), Léon Alcindor insistait sur cette idée du budget annexe conçu comme moyen de transition en notant qu'il est nécessaire *« de prévoir une période de transition où le nouvel organisme, fonctionnant sous le contrôle du Parlement, fera la preuve de sa vitalité C'est pourquoi la proposition Steeg se contente de demander la constitution d'un budget annexe qui, après avoir été voté par le conseil d'administration, serait revu par les Chambres Plus tard, quand l'expérience aura démontré qu'il n'y a rien à modifier dans la composition du conseil, on rompra le lien et on donnera aux Postes érigées en un établissement public distinct de l'Etat la pleine liberté qui leur est nécessaire »*

Les reprises de la proposition Steeg après 1910

La proposition Steeg va servir de référence à de nombreux projets ultérieurs du Parlement Ainsi, en 1910, le député Charles Dumont se prononce lui aussi, dans son rapport à la Chambre, pour un budget annexe rattaché pour ordre au budget général et pour une modification du système des avances remboursables, afin de les soumettre à l'approbation législative Il justifie sa proposition en déclarant que *« le monopole fiscal tend à devenir industriel »*, reprenant ainsi le mot célèbre de Cochery qui parlait dans son rapport de 1884 de la *« grande usine »* des postes et des télégraphes

A partir de 1910, le courant d'idées favorable à la création du budget annexe des PTT trouvait de plus en plus d'adeptes au-delà du Parlement, chez les économistes et les juristes – Jèze, un des pères fondateurs de la doctrine française du service public, ne se montre pas hostile à la proposition Steeg – qui souhaitaient des budgets qualifiés d'*« industriels »* pour résoudre le problème de la gestion financière des *« services publics d'économie privée »*, comme les nomme Alcindor

L'inversion de la situation financière des PTT pendant la guerre

La guerre va interrompre ces réflexions et ces projets, mais surtout elle va modifier complètement la situation financière du service public des PTT, ce qui permettra l'accélération du processus de réforme une fois achevé le premier conflit mondial

(5) *Revue de Science et de Législation financière*, juillet-août-septembre 1910, n° 3

En effet, avant-guerre, le résultat d'exploitation des PTT était constamment excédentaire du fait de la Poste, fournissant des recettes substantielles au ministère des Finances qui pèse de tout son poids pour empêcher la réforme d'un système dont il est le premier bénéficiaire

Le ministère des Finances, qui avait exercé sa tutelle directe sur l'administration de la Poste jusqu'à la création du ministère des PTT, disposait toujours dans ses comptes d'une ligne de produits budgétaires intitulée *« Produits des monopoles et exploitations industrielles »* où il inscrivait notamment les excédents d'exploitation de la Poste Ces écritures correspondaient à la mise en œuvre du principe de l'unité budgétaire des services de l'Etat

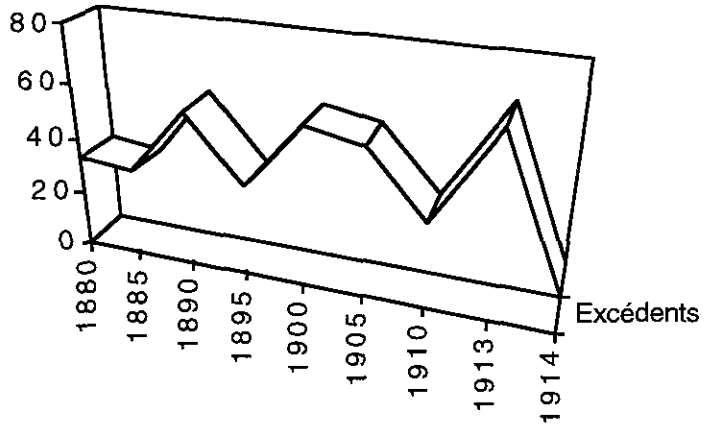
Toutefois, le débat sur la situation financière des PTT avait été engagé pour savoir comment utiliser ces excédents d'exploitation Deux thèses s'affrontaient

– soit les laisser au budget général, c'était la thèse dominante de l'unité budgétaire, défendue par le ministère des Finances ,

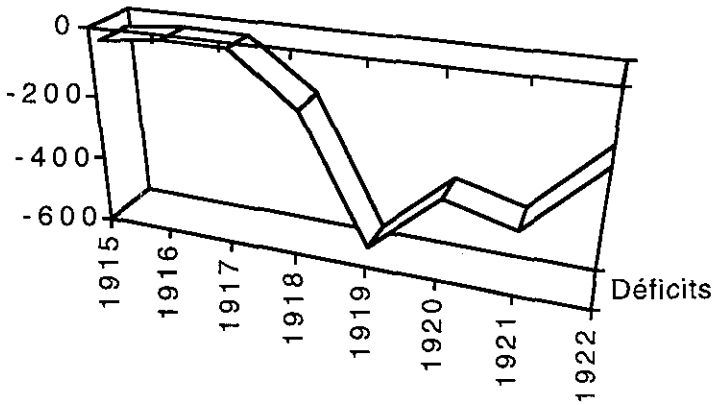
– soit les affecter à la modernisation des équipements, notamment le développement du réseau téléphonique, c'était la thèse des partisans de *« l'industrialisation »* et du budget annexe

La guerre va faire basculer le rapport des forces – y compris le ministère des Finances – de la première à la seconde thèse Tout simplement, comme le montrent les graphiques ci-dessous, parce que l'excédent d'exploitation des PTT disparaît et qu'apparaissent les déficits

Excédents d'exploitation des PTT de 1880 à 1914 (en millions de francs)



Déficits d'exploitation des PTT de 1915 à 1922 (en millions de francs)



La guerre conduit à la fois à une crise financière générale et profonde, dont celle des PTT, et à un fort développement des techniques de télécommunications Les données du problème changent de fond en comble

L'inversion de tendance dans la situation financière des PTT ne risquait plus de priver l'Etat de ressources , bien au contraire, l'autonomie budgétaire le soulagerait de la charge des déficits

Dès lors, tout le monde va s'accorder assez vite sur la nécessaire « industrialisation » des PTT, c'est-à-dire pour leur accorder plus d'autonomie financière et de gestion

L'accélération de la réforme après-guerre : multiplication des polémiques et des propositions (1917-1922)

Le débat d'après-guerre quitte la question de principe de l'autonomie sur lequel le consensus est désormais réalisé, et se déplace sur la définition de son étendue et des modalités de sa mise en œuvre

L'industrialisation du service des PTT devenait d'autant plus nécessaire que les techniques de télécommunications pour les militaires avaient progressé pendant la guerre et que la situation du téléphone dans la société civile française était catastrophique Le réseau n'avait pas de cohérence nationale du fait de son financement par les avances remboursables des collectivités locales, il se trouvait constitué de plaques essentiellement rurales, sans liaisons interurbaines suffisantes Les délais d'attente étaient prodigieux , ainsi, lors du débat de la loi de 1923 au Sénat, le général Hirschauer fit-il rire la haute assemblée en décrivant sa situation en ces termes *« Etant à Paris, dans un appartement pourvu du téléphone, j'ai fait l'expérience suivante demander mon domicile à Versailles, prendre ma voiture automobile, rentrer chez moi à Versailles et, après mon arrivée, y recevoir mon appel* (6) »

Dans ce contexte, et alors que la guerre n'était pas achevée, les projets de réforme financière et administrative des PTT refleurissent

Le projet Clémentel de 1917

Dès 1917, le ministre du Commerce chargé des PTT, Clémentel, assisté du secrétaire général de l'administration des PTT, Louis Pasquet (7), prépare un nouveau projet de réforme faisant la synthèse des propositions d'avant-guerre Le projet Clémentel fit l'objet d'un rapport remis au président du Conseil le 1er septembre 1917 L'exposé des motifs de la réforme suggérée établissait, une fois encore, les difficultés financières des PTT *« Les ressources lui sont mesurées par les possibilités du moment , elles ne peuvent servir qu'à l'application de mesures pressantes devant lesquelles on ne peut reculer , elles ne permettent donc pas de prévoir et de saisir les occasions de préparer, de réaliser des programmes méthodiques et à longue portée N'ayant pas de bien propre, l'Administration des Postes ne peut non plus avoir de vue d'avenir Elle végète, piétine sur place, retarde, provoquant ainsi des réclamations trop souvent justifiées et, qui plus est, manquant à gagner des sommes importantes que la clientèle lui apporterait volontiers pour être mieux et complètement satisfaite »*

Clémentel préconise un nouveau régime financier , toutefois, si l'autonomie complète ne peut pas être mise en œuvre, il reprend l'idée de Steeg et suggère de créer un budget annexe conçu comme une transition vers une réforme plus profonde Le budget annexe est pensé comme une solution provisoire, laissant ouverte la question du futur statut des PTT Le thème de l'industrialisation est là aussi, la justification essentielle de la réforme proposée

(6) Lorsque le « Comité technique préliminaire de téléphonie à grande distance » se réunit pour la première fois à Paris en 1923, il fut constaté que la France n'était pas en mesure de satisfaire le trafic international en transit par son territoire L'industrialisation devenait urgente, c'est pourquoi la réforme de 1923 sera accompagnée d'un programme d'investissement de 2,1 milliards de francs

(7) Louis PASQUET, coauteur de ce projet, deviendra sénateur et soutiendra activement la réforme au Sénat, lors de la discussion de 1923

« L'Etat, exploitant les services postaux, télégraphiques et téléphoniques, ne doit pas agir autrement que les industriels Il devrait exploiter à ses risques et périls, sous la réserve que les bénéfices seront employés à faire fructifier l'entreprise, toute autre destination étant contraire aux véritables intérêts de l'exploitation »

Comme Charles Dumont, il approuve l'évolution qui permet de passer d'une conception fiscale à une conception industrielle des PTT *« Le caractère fiscal du débat s'est effacé à mesure que le nombre grandissant des échanges, et leur importance pour la prospérité générale du pays, faisait pénétrer dans les esprits l'idée que la poste est avant tout le service chargé d'organiser et de faciliter les relations sociales et économiques »*

Clémentel concluait que *« l'abandon du principe de l'unité budgétaire, en ce qui concerne les PTT, apparaît comme une conséquence logique de l'évolution de ce service »*

Le rapport Clémentel fut l'aboutissement de toutes les propositions de lois antérieures et l'accompagnement des évolutions économiques Il prit progressivement l'allure de l'évidence puisque les raisons financières qui mobilisaient les partisans de l'unité budgétaire avaient disparu de facto pendant la guerre, en même temps que les excédents d'exploitation des PTT Sur la base de son projet, Clémentel élabore un projet de loi qu'il dépose à la Chambre des députés à la fin de l'année 1919 Il s'agit là du premier projet de loi gouvernemental portant réforme financière des PTT tous les projets ultérieurs vont être calqués, avec quelques variantes, sur ce projet Clémentel

Le projet prévoyait de *« distraire le service des PTT du budget général et de lui accorder l'autonomie du budget annexe »*, car le principe d'unité budgétaire n'a rien d'absolu et *« l'Administration est dans la posture d'une entreprise qui peut et doit devenir productive, mais va péricliter faute de capitaux , dans cette situation, le chef d'entreprise recourrait à des emprunts dont l'amortissement serait gagé par les bénéfices futurs »*

Les principales dispositions du projet de loi étaient les suivantes

– la spécialisation des recettes et des dépenses dans un budget annexe ,

– la division de ce budget annexe en deux sections, l'une consacrée aux recettes et aux dépenses d'exploitation, l'autre aux ressources provenant d'emprunts et aux frais d'extension et de perfectionnement des services ,

– la création d'un fonds d'approvisionnement de matériels ,

– l'émission, par le ministre des Finances, d'obligations amortissables en trente ans, pour subvenir aux dépenses de 2e section ,

– le report par décret des crédits de 2e section, sous réserve de la ratification du Parlement ,

– enfin, la publication de documents retraçant la marche annuelle de l'entreprise

Ce projet de loi ne put être discuté par le Parlement, car il avait été déposé trop tardivement, à la veille des élections législatives du 16 novembre 1919 qui virent le succès du « bloc national » et la formation de la Chambre dite « bleu horizon »

La multiplication des propositions pour l'autonomie des PTT

A partir de 1920, les projets se succèdent autour du principe d'autonomie, mais chacun va l'interpréter différemment

Les libéraux défendent l'autonomie complète des PTT ainsi les trois députés Loucheur, Calery de Lamazière et Noblemaire proposèrent-ils, devant la commission des Finances, la création d'un office autonome des Postes et Télégraphes administré par un *« comité de direction »* et autorisé à emprunter Un article additionnel en ce sens fut proposé lors de la discussion d'un projet de loi sur les tarifs des PTT et fut rejeté Il sera repris au début de 1920 par les mêmes parlementaires auxquels se joignirent dix-huit autres députés L'amendement était ainsi rédigé *« L'administration des services postaux, télégraphiques et téléphoniques, qui demeure placée sous l'autorité et la responsabilité de l'un des ministres, sera immédiatement organisée sous la forme d'un office autonome qui portera le nom de "Office national des*

postes et des télégraphes" » Cet Office possédera la personnalité civile et l'autonomie financière , il pourra, sous réserve de l'approbation préalable du Parlement, émettre des obligations garanties par l'Etat, pour faire face à ses dépenses de premier établissement Son budget sera soumis chaque année au Parlement, en tant que budget annexe au budget général L'Office sera géré par un conseil d'administration présidé par le ministre ou son délégué, et composé de représentants du ministère auquel l'office sera rattaché, de représentants des chambres de commerce et des chambres d'agriculture, et de représentants du personnel technique et d'exploitation

Mais ces propositions des libéraux furent jugées excessives par la majorité des parlementaires qui préférèrent se rallier à un texte de compromis issu d'une motion « Darlac et Robert », obligeant le gouvernement à soumettre un projet de loi au Parlement dans les six mois Cette motion demandait *« une réorganisation des services postaux, télégraphiques et téléphoniques, et réalisant l'autonomie administrative et financière de ces services »*

Le Sénat ne s'était pas encore prononcé sur la motion Darlac-Robert, que déjà le gouvernement déposait son projet de loi, le 27 février 1920 Ce projet reproduisait presque intégralement le texte Clémentel de 1919 la seule différence venait d'une distinction, introduite par l'article 13 du second projet, entre le fonds de prévision et le fonds d'amortissement, contrairement à l'article 12 du projet Clémentel Ce fonds de prévision destiné à parer aux déficits accidentels était alimenté par les excédents de recettes de la première section

Ce projet de loi ne prenait en compte que les aspects financiers de la réforme des PTT, et ne comportait aucune réforme administrative, contrairement aux demandes de la motion Darlac-Robert votée par la Chambre

C'est pourquoi, dans son rapport à la commission des Travaux publics, le député Bringer montrait que ce projet était incomplet d'une part, parce que les circonstances lui paraissaient favorables à un essai de participation du personnel aux bénéfices de l'exploitation par un prélèvement sur les excédents de recettes et, d'autre part, parce qu'il fallait élargir le conseil d'administration par un plus grand nombre de représentants du public Suivant son rapporteur, la commission des Travaux publics ajoutait un titre II au projet afin de proposer une réforme administrative dont l'objet principal était la création d'un conseil d'administration comprenant 21 membres (6 représentants du personnel, 6 représentants du public et 9 représentants de l'administration) Mais la commission des Finances, saisie pour avis, se déclara en désaccord avec les propositions de la commission des Travaux publics devant ce conflit, le gouvernement retira son projet de loi, afin d'approfondir le contenu de la réforme administrative des PTT, d'autant qu'il allait disposer d'un rapport sur la question, commandé à Henri Fayol

La réforme de « l'outillage administratif» des PTT proposée par Henri Fayol

Dans son rapport sur *« l'incapacité industrielle de l'Etat les PTT »*, remis le 4 novembre 1920 au sous-secrétaire d'Etat aux PTT, Henri Fayol écrivait (8)

« Je viens d'étudier, pendant une année, l'entreprise gouvernementale des Postes, Télégraphes et Téléphones j'y ai constaté de nombreux vices d'administration dont voici les principaux

1) A la tête de l'entreprise, un sous-secrétaire d'Etat instable et incompétent ,

2) Pas de programme d'action à long terme ,

3) Pas de bilan ,

4) Intervention abusive et excessive des parlementaires ,

5) Aucun stimulant pour le zèle , au-

(8) FAYOL 1921

cune récompense pour les services rendus ,

6) Absence de responsabilité

Avec de tels vices d'administration, aucune entreprise ne peut prospérer Or, ces vices d'administration ne sont pas particuliers aux PTT , ils existent dans la plupart de nos services publics , il n'est donc point étonnant que nous allions à la ruine »

C'est pourquoi l'auteur du rapport préconisait de réformer « l'outillage administratif » pour *« faire de la prévoyance, de l'organisation, du commandement, de la coordination et du contrôle, c'est-à-dire de la bonne administration »*

Henri Fayol propose d'abord une réforme managériale de la direction, de l'organisation et de la gestion des PTT Peu importe que ce soit l'Etat ou une industrie qui gère les PTT, si l'on ne modifie pas « l'outillage administratif » *« Sans doute l'exploitation actuelle des Téléphones est pitoyable, humiliante même, et il est urgent de l'améliorer Faut-il la céder immédiatement à l'industrie privée, comme certains le proposent, ou décider qu'elle restera aux mains de l'Etat ? Personne n'en sait rien parce que les études nécessaires n'ont pas été faites C'est donc par ces études qu'il faut commencer, c'est-à-dire par la mise en pratique de l'outillage administratif »*

Fayol ajoutait *« Dans l'industrie privée, il y a, comme dans l'Etat, des affaires mal dirigées, et il ne suffit pas de livrer un monopole d'Etat à l'industrie pour être certain qu'il donnera désormais d'excellents résultats »*

La question du statut des PTT – privés ou publics – n'est pas l'essentiel , ce qui importe, pour Fayol, ce sont les modes d'organisation et de gestion C'est pourquoi il critique la faiblesse des projets de réforme – tels ceux des pouvoirs publics – qui ne s'intéressent qu'aux aspects budgétaires *« Je ne partage pas,* écrit-il, *les illusions des ministres qui ont déposé en février 1920, devant le Parlement, un projet d'autonomie financière des PTT »*

Privatisation ou « système mixte » ?

Comme le montrait le conflit entre les deux commissions parlementaires en charge du dossier, les esprits n'étaient pas mûrs pour mener une réflexion sur le fond de la gestion des PTT telle que la proposait Fayol En revanche, il y avait urgence, pour le gouvernement, à régler la question du déficit d'exploitation des PTT qui, en 1919, avait atteint le montant record de 557 millions de francs Pendant que le gouvernement mettait au point un nouveau projet de loi, les propositions parlementaires se multipliaient et cristallisaient l'opposition entre les libéraux partisans d'une *« autonomie complète »* et le centre-droit partisan d'un *« système mixte »*

La thèse libérale de l'autonomie absolue signifie la privatisation du téléphone qui avait déjà été tentée sans succès de 1879 à 1889 Cette thèse était activement soutenue par le patronat, notamment *« l'Union des intérêts économiques »* qui exigera, en 1921, la remise à l'industrie privée des grands services gérés par l'Etat Ainsi, le 4 novembre 1921, cette Union fera-t-elle déposer par Louis Deschamps, ancien sous-secrétaire d'Etat de Clémentel, une proposition de loi rédigée en ces termes *« Le gouvernement devra dans un délai de trois mois présenter aux Chambres un projet de convention aux termes de laquelle la réorganisation du réseau téléphonique sera confiée à une société privée française »*

Cette proposition fut approuvée par 280 députés et obligea le ministre à menacer de démissionner L'offensive libérale se traduisit aussi par la proposition de loi de Maillard, Bureau et Nibelle qui réclamèrent, le 24 mars 19921, *« l'autonomie financière et l'industrialisation réelle du service des Postes, des Télégraphes et des Téléphones »* Après avoir critiqué le projet du gouvernement qui laissait une autonomie insuffisante, les trois parlementaires préconisaient la gestion des PTT par un office national Cet office posséderait l'autonomie financière et la personnalité civile Il serait administré par un conseil d'administration ayant la même responsabilité et les mêmes pouvoirs que celui d'une société anonyme il serait composé de représentants de l'administration et du public, mais ne comprendrait pas de représentants

du personnel, tout le temps du moins qu'une loi n'aurait pas rendue obligatoire la représentation du personnel dans les conseils d'administration des sociétés anonymes

Dans le même sens, une proposition de loi de M Charlot, datée du 4 mars 1922, tendait à la création d'une société nationale des PTT à laquelle serait concédée, pour une période de quarante ans, l'exploitation du service des PTT Le capital de cette société nationale, fixé à 100 millions de francs, serait souscrit par l'Etat (30 %), les collectivités locales (20 %), les chambres de commerce et d'agriculture (20 %), les grands établissements de crédit (10 %) et le public, en cas d'insuffisance des autres apports

Toutes ces propositions libérales furent examinées en commissions au Parlement, mais ne recueillirent pas l'assentiment majoritaire

En revanche, l'accord de la majorité parlementaire fut trouvé sur l'idée d'un « système mixte », comme le montrait déjà le rapport de Bringer lors de la présentation du projet de loi de février 1920 Commentant ce rapport, le député Pierre Robert déclarait *« En ce qui concerne la réforme financière, le rapport montrait la nécessité d'accorder au service des Postes une certaine autonomie, et il examinait les systèmes qui devaient en constituer la modalité, celui de l'autonomie absolue, celui du budget annexe pur et simple Il se prononçait pour le système mixte, qui était celui du projet de loi, par le moyen d'un budget annexe élargi et complété par le recours à l'emprunt, système paraissant correspondre le mieux aux nécessités de la gestion du service des PTT à l'heure actuelle »*

Le « système mixte » est perçu à l'époque comme une voie moyenne entre les libéraux partisans de la privatisation, ou « autonomie absolue », et les défenseurs de la nationalisation des PTT L'autonomie complète est jugée incompatible avec la nature des PTT, c'est-à-dire un service public à but non lucratif Quant à la nationalisation, elle est défendue par les syndicats de personnel des PTT et les partis de gauche

La nationalisation des PTT ?

En 1920, les syndicats lancent une grande campagne en faveur de la nationalisation des services publics Dans un article de *La Voix du Peuple* de cette année-là, L Digat défend l'autonomie financière et administrative des PTT comme étape vers la nationalisation qui est le but recherché *« L'autonomie administrative,* écrit-il, *est le complément de l'autonomie financière, mais c'est aussi une étape pour atteindre la nationalisation des PTT revendiquée par la CGT La nationalisation des PTT n'intéresse pas seulement notre catégorie , c'est un problème fédéral, un problème social Fixer dans tous ses détails un tel organisme apparaîtrait tout d'abord comme une insupportable présomption »*

Dans son principe, la nationalisation doit être le contraire de l'étatisation Digat écrit *« Il est donc indéniable que, pour fixer les attributions des conseils régionaux, nous sommes contraints de scruter les institutions, les méthodes administratives actuellement en vigueur Qu'on se pénètre bien des principes sur lesquels doit reposer la nationalisation des PTT Ils entraînent un bouleversement des traditions administratives Ils portent au fonctionnarisme, dont le rôle est si préjudiciable, un coup mortel »*

L'autonomie n'est qu'un moyen terme, c'est-à-dire une transition vers la nationalisation, rejoignant sur ce point la conception dominante des républicains de centre-droit C'est cette convergence sur l'idée de transition qui va rendre possible le consensus de 1923, contre la thèse ultra-libérale de la privatisation dite d'« autonomie absolue » qui, apparaissant excessive aux uns et dangereuse aux autres, sert de repoussoir pour tous

Ainsi, lors du 5e Congrès du « Syndicat national des agents des postes, télégraphes et téléphones » tenu à Paris du 16 au 19 mai 1923, le rapport moral se félicitait de la défense du monopole public des PTT et définissait la stratégie à suivre en ces termes *« Nous avons continué notre action pour la défense des monopoles d'Etat menacés par la haute finance cosmopolite Nous estimons qu'il est de notre devoir de*

défendre le patrimoine national contre la rapacité des requins internationaux et la faiblesse incompréhensible de ceux qui ont reçu du Pays la charge de le gérer Nous pensons ainsi servir fidèlement non seulement l'intérêt de nos adhérents, mais encore, et surtout, l'intérêt général Il nous est permis d'enregistrer un recul sensible des partisans de la cession à l'industrie privée tant au Parlement qu'auprès de l'opinion publique Les votes de la Chambre sur ce point, émis au moment de la discussion de notre budget, sont des plus symptomatiques Il n'est pas douteux que, battus de front, les tenants de la cession vont procéder par manœuvres obliques Nous devons veiller à ce danger et savoir déjouer à temps leurs sournoises attaques »

La revendication syndicale est l'autonomie avec maintien du monopole public Dès 1914, le 14e Congrès de Lille (4-6 juin 1914) de l'« Association générale des agents » avait proposé l'autonomie financière, la qualifiant de « *grand remède* » aux maux des PTT « *Dans les formes budgétaires actuelles qui font de la Poste une administration fiscale alors qu'elle devrait être une administration au service exclusif de l'activité nationale*

– à l'instabilité du pouvoir dirigeant incapable de concevoir un projet de longue haleine encore moins de le réaliser ,

– à la concentration excessive des services aussi bien de contrôle que d'organisation

Le remède, le grand remède, qui amène tous les autres avec lui, c'est l'autonomie financière »

Cette analyse rejoint clairement la proposition parlementaire d'autonomie administrative et financière des PTT dite de « système mixte » Cette convergence rend possible l'adoption rapide, et presque sans grands débats, de la loi qui institue le budget annexe des PTT

La loi du 30 juin 1923, transition... jusqu'en 1990

Le 22 décembre 1921, le ministre des Finances, M de Lasteyrie et le ministre des Travaux publics, Le Troquer, présentaient un nouveau projet de loi « *concernant la réforme financière du service des Postes et Télégraphes* » Ce texte intégrait les suggestions faites par les commissions parlementaires, mais reproduisait, pour l'essentiel, les dispositions des projets antérieurs

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le rapporteur à la Chambre constatait que le consensus existait sur la vision industrielle du service des PTT

« *La conception d'une exploitation du monopole de l'administration des Postes et Télégraphes dans un sens industriel beaucoup plus que fiscal, ne rencontre aujourd'hui que des partisans Or, le régime financier des Postes et des Télégraphes n'est compatible ni avec les charges immédiates qu'entraîne la réalisation d'un programme de travaux de quelque importance, ni avec les principes d'une gestion industrielle* »

Le rapporteur à la Chambre ajoutait « *Le caractère fiscal du début s'est peu à peu effacé , en présence du nombre grandissant des échanges et de leur importance pour la prospérité générale du pays, on s'est habitué à ne plus voir dans la Poste que le service chargé d'organiser et de faciliter les relations sociales et économiques Les Postes, les Télégraphes et les Téléphones diffèrent donc essentiellement des régies financières Ils ne sont pas davantage comparables aux organes d'administration générale, car leurs relations avec le public sont entièrement d'ordre commercial* »

Les finalités industrielles et commerciales du service public des PTT étaient clairement identifiées et justifiaient la création d'un budget annexe

Toutefois, ce projet de loi de décembre 1921 ne put être discuté au Parlement Or, le gouvernement voulait l'appliquer rapidement, dès l'exercice 1923, c'est pourquoi il l'intégra dans le projet de loi de finances de 1923 discuté à la Chambre des députés du 22 au 27 décembre 1922, puis au Sénat le 24 juin 1923 L'accord de fond sur la réforme financière des PTT était si large que l'approbation fut presque unanime devant les deux assemblées

La discussion et les amendements parlementaires (1922-1923)

Dans son rapport général sur le projet de loi, M Bokanowski, fervent défenseur de l'unité budgétaire, émit les critiques les plus nettes sur le texte gouvernemental et se déclara hostile à la création du budget annexe, car *« cette innovation, qui peut se justifier par de sérieuses raisons intrinsèques, a pour effet, pourtant, de rompre le cadre de l'unité budgétaire »*

Les critiques du rapporteur général sont les suivantes *« Si l'on propose de réaliser ce que l'on a appelé l'industrialisation des services d'Etat, dans la mesure où cet idéal ne serait point utopique, on peut se demander si la création d'un budget annexe est nécessaire et suffisante à cet effet S'il s'agit seulement de faire clairement apparaître, dans un tableau spécial, les résultats de l'exploitation d'un service, il ne serait sans doute pas indispensable pour cela de rompre le cadre de l'unité budgétaire Il suffirait de toute évidence que fût joint au budget général, pour chacun des services annexes, un compte-rendu des résultats de l'exercice c'est ainsi, du reste, qu'il est procédé en Angleterre*

N'est-il pas téméraire enfin d'espérer qu'un simple changement dans les méthodes de comptabilité puisse substantiellement modifier la structure et les règles de gestion des organismes d'Etat ? »

Ce qui fait défaut dans le projet gouvernemental, comme dans les précédents, c'est, comme le note le député Pierre Robert dans son rapport sur la réforme des PTT, le volet administratif souhaité par les commissions parlementaires et dont Fayol avait souligné l'importance *« Le projet est, à l'heure actuelle,* déclare Robert, *complètement muet sur cette question »*

Mais le gouvernement avait répondu par avance à ces critiques, dans l'exposé des motifs de son projet de décembre 1921 *« C'est à dessein et pour sérier les difficultés que, dans le texte que nous vous soumettons, la réforme financière seule est visée Nous pensons ainsi pouvoir faire aboutir sans délai cette réforme, sur laquelle tout le monde est d'accord, et qu'il est indispensable, pour la bonne marche des services, de réaliser dès 1922 »* Le gouvernement ne pouvait plus clairement afficher ses objectifs profiter du consensus réalisé sur le plus petit commun dénominateur et urgence pour le budget général de ne pas supporter plus longtemps les déficits d'exploitation des PTT

Toutefois, le député Maillard proposait un amendement sur la réforme administrative, reprenant le point de vue des commissions parlementaires, et préconisait l'institution d'un conseil d'administration comprenant des représentants des usagers et du personnel L'amendement Maillard sera complété par le député Masson et adopté après accord du gouvernement, lors de la deuxième lecture du texte par la Chambre

Lors de la discussion de décembre 1922 à la Chambre, Masson critiquera l'affectation prévue des bénéfices d'exploitation au budget général et suggérera d'utiliser ces bénéfices pour diminuer les tarifs et *« donner des primes à ceux qui, par leur travail, auraient procuré ces excédents de recettes, c'est-à-dire au personnel »*

Quant aux députés libéraux, ils tentèrent une ultime offensive , le député Guy, appuyé par Join-Lambert, proposa de distinguer, d'un côté, la Poste et, de l'autre, les Télégraphes et Téléphones Cette proposition leur attira les répliques suivantes

« – M Gheust Vous préparez l'amputation du monopole

– M Masson Vous voulez arriver à céder les téléphones à une entreprise privée

– M Bouisson Il sera plus facile de les passer ensuite à l'industrie privée »

Finalement, l'amendement Guy se ramenait à demander une division de la comptabilité, mais il sera tout de même repoussé

Join-Lambert poursuivra son combat contre le projet, en proposant de laisser à l'initiative privée les petites exploitations rurales *« Il me paraît particulièrement souhaitable que le gouvernement admette, pour les petites exploitations rurales, l'intervention de l'initiative privée Dans tous les pays, même dans ceux où l'Etat exploite lui-même le service téléphonique, on s'est engagé dans cette voie En Suède, il y*

a de petites associations coopératives qui se chargent d'installer le téléphone dans les petites agglomérations rurales Je vais même plus loin Le cas échéant, je verrais volontiers le gouvernement concéder l'exploitation d'une des régions téléphoniques, dont je souhaite la création, à une société, s'il s'en trouvait une capable de l'exploiter d'une façon tout à fait industrielle et commerciale, tout en acceptant naturellement un cahier des charges extrêmement précis, analogue à celui qui est imposé aux entreprises danoises de ce genre »

Répondant à Join-Lambert, le député Lamoureux défendait le projet gouvernemental en soulignant le danger d'abandonner les *« seules parties rurales du réseau »* à l'Etat et de concéder les autres au privé *« Si, du réseau téléphonique actuellement exploité par l'Etat, nous retranchions les parties pauvres, déficitaires, et que nous laissions à l'Etat le soin de n'exploiter que les parties riches et pavantes, croyez-vous que l'Etat ne réaliserait pas des bénéfices, qu'il ne pourrait pas, grâce à eux, améliorer facilement son réseau téléphonique, et par conséquent, donner satisfaction au public »*

Le sous-secrétaire d'Etat aux Postes rétorqua à Join-Lambert en ces termes *« Que veut M Join-Lambert quand il parle de cession d'une partie de l'entreprise à une société privée ? Une partie de l'entreprise ? Laquelle ? Qui la discriminera ? Quelle en sera la grandeur ? Jusqu'ou nous entraînera ce dépeçage ? Mauvaise opération ! Inutile de l'envisager »*

L'amendement de Join-Lambert fut repoussé avec une majorité de 200 voix, même s'il n'y avait que 33 parlementaires présents pour assister à cette séance, à la veille de Noël

Au Sénat, en juin 1923, la réforme fut rapidement votée Le rapporteur du projet de loi, Paul Pelisse, regretta lui aussi l'absence de réforme administrative et insista sur la nécessité d'accompagner le budget annexe d'une loi de programme évaluée à 2141 millions de francs échelonnés sur dix exercices à partir de 1923

La critique de fond vient du sénateur Tissier, partisan de l'unité budgétaire, et qui voit dans le budget annexe une *« façade »* et un *« trompe-l'œil »* Il déclare à la Haute Assemblée *« Cette façade du budget annexe, décoré du nom d'industrialisation des services postaux, n'est qu'un trompe-l'œil Pour administrer les monopoles d'Etat, indispensables chaque fois qu'un organisme devient par suite du temps un des organismes vitaux du pays, il n'y a que deux moyens d'exploitation industrielle possibles ou bien les donner en régie à un industriel qui exploite à ses risques et périls, à des conditions déterminées, sous la surveillance et pour le compte de l'Etat , ou bien – c'est le moyen que je préfère faire administrer par les agents de l'Etat avec des méthodes industrielles, c'est-à-dire en associant les administrateurs aux bénéfices d'une bonne gestion, comme aux pertes d'une mauvaise administration »*

Finalement, c'est au texte adopté par le Sénat que se rallia la Chambre des députés

Les principales dispositions de la loi du 30 juin 1923

Le texte définitif est formé de douze articles, de 69 à 80, de la loi de finances du 30 juin 1923

Quatre articles méritent d'être cités

– L'article 80, le dernier, crée le budget annexe en ces termes *« Il est institué un budget annexe des postes, télégraphes et téléphones rattaché pour ordre au budget général de l'Etat Ce budget comprend deux sections à la première section figurent les recettes et les dépenses de l'exploitation , la deuxième section est affectée exclusivement à des dépenses de premier établissement et aux ressources spéciales affectées à ces dépenses »*

– L'article 69 crée un conseil de 25 membres *« Le service des postes, télégraphes et téléphones est placé sous la haute autorité du ministre chargé des postes, télégraphes et téléphones, qui administre avec l'aide des directeurs et d'un conseil dont le rôle et les attributions sont définis par la présente loi*

Ce conseil est composé de 25 membres

1 – Le ministre des postes, télégraphes

et téléphones ou son délégué, président ,

2 – Six membres désignés par le ministre parmi les fonctionnaires et techniciens du service des postes, télégraphes et téléphones ,

3 – Le Directeur du budget au ministère des Finances ,

4 – Le contrôleur des dépenses engagées ,

5 – Six représentants élus par le personnel des postes, télégraphes et téléphones, à raison de

– un fonctionnaire,

– deux agents du service général,

– deux agents des services de manipulation, de distribution et de transport des dépêches,

– un ouvrier ,

6 – Treize représentants des intérêts généraux de la nation, à savoir

a) trois membres du Conseil d'Etat et de l'inspection générale des Finances ,

b) trois représentants des chambres de commerce dont un représentant l'exportation ,

c) trois représentants des associations agricoles régulièrement constituées ,

d) un représentant des intérêts des possessions françaises d'outre-mer ,

e) un représentant du conseil municipal d'une ville ,

f) un représentant du conseil municipal d'une commune rurale ,

g) un représentant des associations de presse régulièrement constituées »

– L'article 72 crée trois fonds permanents, surtout destinés aux investissements

« Il sera constitué pour le service des postes, télégraphes et téléphones

1) Un fonds d'approvisionnement du matériel nomenclaturé La dotation à ce fonds est fixée à 200 millions

2) Un fonds d'amortissement des installations et du matériel qui seront constitués à l'aide des ressources de la deuxième section du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones , ce fonds sera alimenté par des crédits inscrits à la première section du budget annexe

3) Un fonds de réserve destiné à faire face aux déficits accidentels d'exploitation et, pour la part restant à amortir, aux dépenses résultant de la reconstitution d'outillages détruits ou condamnés avant l'amortissement complet Ce fonds sera alimenté par les excédents, des recettes de la première section du budget annexe , son montant maximal est fixé à 150 millions de francs »

– L'article 75 ouvre aux PTT la possibilité d'emprunter

« Pour subvenir aux dépenses imposées sur la deuxième section du budget annexe des postes, télégraphes et téléphones, le ministre des Finances est autorisé à émettre, dans la limite qui sera fixée chaque année dans la loi de finances, des bons ou obligations amortissables dans un délai maximum de trente ans »

• *De la création à la suppression du budget annexe (1923-1990)*

La loi de 1923 apparaît clairement comme un texte de compromis, fruit d'une convergence entre les souhaits du personnel et ceux des républicains partisans de l'industrialisation de l'Etat C'est un compromis qui s'est élaboré sur une longue période, au terme d'affrontements passionnés Il est rendu possible par l'inversion de la situation financière des PTT pendant la guerre et par le retard du réseau téléphonique français Il s'agit donc d'un texte issu à la fois des circonstances et d'une convergence d'analyses entre forces sociales et politiques

Toutefois, cette loi n'est pas un texte de circonstances, il va durer jusqu'à la réforme de 1990

Pourquoi une telle longévité ? On peut donner trois explications

– une première est liée au compromis « républicain » réalisé grâce à l'équilibre fragile du « système mixte » entre les partisans opposés de la nationalisation (syndicats de salariés et partis de gauche) et de la privatisation (patronat et libéraux) Il avait fallu près d'un demi-siècle pour le construire, il était donc dangereux de le remettre en cause

– une deuxième explication, plus triviale, est que cette loi a tenu bon, parce qu'elle n'a jamais été appliquée que dans sa forme Les potentialités offertes par le

budget annexe n'ont pas été toutes utilisées, notamment les possibilités d'emprunter pour financer le développement du réseau téléphonique Il faudra attendre le début des années 70, pour que les PTT empruntent massivement (via la caisse nationale des Télécommunications créée en 1967 et les sociétés de financement des Télécommunications créées à partir de 1969)

– une troisième explication tient à l'obscurité – ou à la polysémie – de cette notion centrale d'« autonomie », pivot des compromis Chaque acteur y met le contenu qu'il souhaite pour les uns, c'est une étape vers une nationalisation, pour d'autres, c'est un compromis entre thèses extrêmes, pour d'autres encore, c'est une étape vers la privatisation, voire la privatisation elle-même Tout est affaire de dosage (autonomie « limitée », « complète », « absolue » ?), de nature (autonomie « administrative », « financière », de « gestion » ?)

C'est la loi du 2 juillet 1990, relative au service public des Postes et Télécommunications, qui a mis fin au régime du budget annexe en supprimant l'administration unitaire des PTT, en séparant les services de la Poste de ceux des Télécommunications et en créant deux *« personnes morales de droit public »*, qualifiées d'*« exploitants publics »*, la Poste et France Télécom La loi du 2 juillet 1990 a été adoptée au nom de l'« autonomie » la Poste et France Télécom étant qualifiés par les rapporteurs de la loi d'« exploitants autonomes de droit public »

Cette loi du 2 juillet, complétée par celle du 29 décembre 1990 relative au monopole des télécommunications, a modifié une législation séculaire établie entre 1837 et 1923 Ainsi l'Etat a-t-il pour la première fois géré un processus de décision politique et de réforme par un dispositif de communication autour du thème de l'« autonomie » Il fallait « moderniser le service public », c'est-à-dire la conception française héritée des idées et des débats du XIXe siècle sur le monopole public et sur le service public En effet, la loi de 1837 a été présentée comme le parangon du contrôle étatique et gouvernemental de la communication transformée en simple instrument de contrôle social, comme l'a montré Yves Stourdzé qui a nommé ce dispositif « l'effet Chappe » Quant aux lois de 1878 et 1923, elles avaient marqué l'incapacité de l'Etat à financer le développement du téléphone qui nécessitait de lourds investissements pour réaliser un réseau national

En 1990, toute la symbolique d'un Etat « surveillant général », exerçant une tutelle étroite sur le secteur, a été mise en jeu dans ce processus de réforme-communication L'Etat devait justifier son retrait et son auto-neutralisation du secteur des télécommunications, réduisant son action aux fonctions régaliennes d'aménagement du territoire et de sécurité Dès lors, le thème central fut celui de l'« autonomie » Le service public était censé devenir enfin « autonome », libéré de la tutelle étatique, d'autant plus insupportable que, depuis 1982, avaient été institués des prélèvements financiers sur la DGT (direction générale des Télécommunications) jugée trop « riche », en période de rigueur et de déficit budgétaire, ces prélèvements annuels ayant atteint jusqu'à 15 milliards de francs

Toutefois, le poids combiné des prélèvements et des investissements consentis pour la succession des « grands programmes technologiques » du téléphone, de la télématique, du câble et de l'audiovisuel grand public ont laissé peser une charge sur France Télécom qui se traduit par un niveau d'endettement particulièrement élevé, avec une dette équivalente au chiffre une nouvelle Cette nouvelle situation financière est censée, à son tour, légitimer la proposition d'« autonomie complète » vis-à-vis de l'Etat, c'est-à-dire la création d'un capital pour l'opérateur public France Télécom et sa privatisation partielle Ainsi, l'autonomie « limitée » (de 1990) deviendrait plus « complète » !

(9 STOURDZÉ, 1988

L'insaisissable notion d'autonomie

Le contenu de la notion d'« autonomie », au nom de laquelle ont été opérées les réformes de 1923 et 1990, n'a jamais été défini , ainsi tous les acteurs se sont reconnus en elle, car chacun y mettait le contenu qu'il souhaitait Le processus de décision législative fut bien un processus de compromis (en 1923) et de communication (en 1990), car dans le consensus apparent se logeaient des points de vue très différents

Ce thème de l'autonomie est d'ailleurs parfaitement récurrent dans toutes les réformes des télécommunications depuis la fin du XIXe siècle la privatisation des télécommunications (de 1879 à 1889), recherchant les moyens de financer le développement du téléphone, se fit en son nom, de même que la création d'un budget annexe « autonome » en 1923 Cette recherche de l'autonomie traverse l'histoire des PTT, signifiant tantôt la suppression du monopole public, tantôt la privatisation, tantôt l'autonomie juridique et financière, toutes idées qui refont régulièrement surface dans le débat sur la régulation

L'analyse de Yves Stourdzé sur « l'effet Chappe », analyse devenue dominante pour la lecture de l'histoire des télécommunications, a trop focalisé les débats sur la centralité de l'Etat et sous-estimé, de ce fait, son contrepoint (contrepoids) permanent, à savoir les forces et les idées favorables à l'autonomie et à la désétatisation du service public des PTT

Autrement dit, l'histoire des télécommunications françaises est plus complexe qu'un simple mouvement (plus ou moins linéaire) de refus de la centralité étatique originelle, c'est un véritable « chassé-croisé » permanent et récurrent entre trois concepts le service public (auquel est opposé la privatisation), le monopole public (auquel est opposée la concurrence) et la tutelle étatique (à laquelle est opposée l'autonomie)

RÉFÉRENCES

FAYOL, Henri « L'incapacité industrielle de l'Etat les PTT » Dunod, Revue politique et parlementaire, 10 mars 1921

LEROUX, Véronique « Les fondements économiques de la monopolisation du réseau téléphonique en 1889 » in « L'Etat et les Télécommunications en France et à l'étranger, 1831-1987 », ss la dir de Catherine BERTHO-LAVENIR, actes du colloque organisé à Paris les 3 et 4 novembre 1987 par l'Ecole pratique des Hautes Etudes, IVe section et l'université René-Descartes, Paris-V , librairie Moz Genève, 1991

STOURZE, Yves *Une poignée d'élections*, Fayard, Paris, 1988