

L'outillage mental des rapporteurs de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1948-1976)

Dans les premières années suivant la création de la Commission, ses rapporteurs sont plutôt animés par la logique de l'État, qui guide la reconstruction. Ils adoptent ensuite progressivement les lunettes des entreprises, conformément à la logique de libéralisation et d'ouverture de l'économie.

par **Daniel BERTHEREAU***

Réfléchir à l'outillage mental des rapporteurs de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, c'est réfléchir à leur niveau d'expertise et donc à la qualité des contrôles. Cette question est importante : en effet, des contrôles réalisés incorrectement ne présenteraient pas d'intérêt, ils constitueraient un travail inutile et pourraient même constituer une illusion dangereuse. Il convient donc de s'interroger sur la manière d'opérer des contrôleurs, et – surtout – sur les bases sur lesquelles étaient fondés leurs contrôles (1).

* Université de Paris IV-Sorbonne.

(1) Une bibliographie générale sur le sujet se trouve dans BERTHEREAU Daniel, *L'expertise de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1948-1976)*, thèse réalisée sous la direction de Dominique Barjot, Paris-IV, 2005. Cf. également LEVY-LEBOYER Maurice et CASANOVA Jean-Claude (dir.), *Entre l'État et le marché. L'économie française des années 1880 à nos jours*, Gallimard, 1991 ; CATHERINE Robert

et GOUSSET Pierre, *L'État et l'essor industriel. Du dirigisme colbertien à l'économie concertée*, Berger-Levrault, 1965 ; KUISEL Richard, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Cambridge University Press, 1981, traduction, Gallimard, 1984 ; V.A., *La Cour des comptes*, CNRS éditions, Paris, 1984 ; DELION André-Georges, *Le statut des entreprises publiques*, Berger-Levrault, 1963 ; LESCUYER Georges, *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, LGDJ, 1962 ; PICARD Jean-François, BELTRAN Alain et BUNGENER Martine, *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Dunod, 1985. En ce qui concerne les sources, l'article s'appuie essentiellement sur les rapports de la Commission, disponibles au Service des archives économiques et financières du ministère des Finances (SAEF), ainsi que sur les échanges de correspondance entre les entreprises, les tutelles et la Commission (Archives nationales et archives des entreprises).

s'étaient aperçus qu'ils manquaient d'informations sur la situation de ces entreprises. Les contrôles existants, ceux des contrôleurs d'État, des commissaires du gouvernement, de la Cour des comptes, des administrations centrales et des corps d'inspection ministériels, s'avéraient insuffisants ou inadaptés. Or, la connaissance imprécise de la gestion du secteur public posait problème pour mettre en œuvre les politiques de reconstruction et de modernisation économique. En outre, le ministère des Finances avait besoin d'avoir un point de vue objectif pour statuer sur les comptes des entreprises publiques, comme le font les assemblées générales pour les entreprises privées.

La Commission est donc un organisme consultatif, chargé de donner un avis sur les comptes et la gestion des entreprises publiques. Bien qu'étant un organisme du ministère des Finances, elle est dirigée par un président de chambre de la Cour des comptes et est, de fait, dans l'orbite de la Cour des comptes, dont elle constitue virtuellement une chambre à statut particulier. La Cour reprend d'ailleurs directement les attributions de la Commission en 1976.

Le contrôle de la Commission s'exerce non seulement sur les grandes entreprises publiques (comme les Charbonnages de France ou la régie Renault), mais également sur une centaine d'entreprises publiques, plus ou moins grandes, telles que les sociétés d'assurances, Aéroports de Paris, le Port du Havre, la Sonacotra ou l'Anvar, c'est-à-dire sur les établissements publics industriels ou para-administratifs qu'il est apparu préférable de soumettre au contrôle d'une autre structure que la Cour des comptes.

C'est un premier élément à noter, quant à l'outillage mental des contrôleurs : en 1948, le contrôle *a posteriori* des entreprises publiques ne fut pas attribué à la Cour des comptes, mais à une nouvelle structure. Autrement dit, le Parlement et les administrations centrales considèrent que les magistrats de la Cour n'avaient pas les compétences requises pour cela, c'est-à-dire que leur outillage mental n'était pas adapté au contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Ce point de vue était d'ailleurs partagé par les membres de la Cour eux-mêmes, plutôt spécialisés dans les administrations et la comptabilité publique, et par les dirigeants des entreprises, qui craignaient la lourdeur des procédures de la Cour. En fait, de manière caricaturale, la Cour a une vision comptable et elle est rétive à toute prise de risque, alors que les entreprises ont une vision inverse, puisque diriger une entreprise, cela implique d'anticiper et, donc, de prendre des risques, tout en les minimisant. A l'inverse, la prise en charge, en 1976, du contrôle des entreprises publiques par la Cour des comptes montre que les points de vue sur l'outillage mental des magistrats et sur la Cour des comptes ont évolué.

Sur le plan administratif, la Commission est composée de quatre, puis cinq sections spécialisées, de six membres (quatre magistrats de la Cour des comptes, un représentant du ministre des Finances et un représen-

tant du ministre des Affaires économiques). Une centaine de rapporteurs sont chargés de contrôler les entreprises. Leurs rapports sont réalisés sous le contrôle d'un membre de section, qui joue le rôle de contre-rapporteur. Les rapports sont discutés et adoptés par les membres des sections, après audition des dirigeants des entreprises publiques et des représentants des tutelles ministérielles.

Quel est l'outillage mental de ces contrôleurs ? Avec quelles lunettes perçoivent-ils la gestion des entreprises publiques ? Quels en sont les résultats ? L'outillage mental, ce sont les méthodes qu'utilisent concrètement les rapporteurs pour contrôler les entreprises publiques. Ces méthodes sont d'abord propres aux rapporteurs (I), puisque ceux-ci ne travaillent pas à temps plein au sein de la Commission : ils conservent leur affectation dans les ministères et les contrôles sont réalisés en parallèle d'autres attributions. Les méthodes sont aussi celles de la Commission, qui définit une doctrine et donne des directives (II). Enfin, l'outillage mental évolue en fonction des progrès dans la gestion et des pratiques des entreprises elles-mêmes (III).

L'OUTILLAGE MENTAL LIÉ À L'ORIGINE DES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION

L'outillage mental est largement lié à l'origine et à la fonction des rapporteurs. Qui sont-ils ? Quelle est leur connaissance du contrôle et des entreprises publiques ? Sur ce point, l'évolution, de 1948 à 1976, est assez limitée et, par souci de simplification, leur origine sera considérée comme stable. L'analyse montre que l'outillage mental d'une bonne partie des rapporteurs est relativement adapté à la fonction de contrôle des entreprises publiques, mais qu'une minorité non négligeable n'est pas complètement familiarisée avec elle (2).

La loi dispose que les contrôleurs sont désignés parmi les membres des grands corps et les fonctionnaires des ministères de tutelle. Le choix est donc très large. En pratique, deux cinquièmes proviennent du ministère des Finances, notamment de la direction des assurances et de l'Inspection des finances, un cinquième du ministère des Affaires économiques, en particulier de la direction des prix, un cinquième des ministères de tutelle sectorielle, un cinquième de la Cour des comptes et le reste des autres administrations. En d'autres termes, la plupart des contrôleurs travaillent dans des administrations proches de l'économie et des entreprises, et ils en ont une connaissance, au moins globale. Toutefois, cette origine générale manque de précision et elle rend nécessaire une analyse par service et par fonction.

(2) Les statistiques sont établies à partir des arrêtés de nomination publiés au *Journal officiel* jusqu'en 1973 et avec l'aide de l'*Annuaire administratif* et du *Who's Who*.

La répartition par service et par fonction (passée ou présente) montre que les deux tiers des rapporteurs travaillent dans des services dont l'objet est de suivre l'économie et les entreprises, et que les autres se trouvent dans des services chargés de suivre des administrations ou de contrôler les finances publiques. *A priori*, ceux-ci sont moins bien outillés pour contrôler des entreprises, fussent-elles publiques. Ils vont notamment avoir tendance à contrôler les entreprises comme des administrations et à donner des conseils qui ne seront pas forcément adaptés. Par ailleurs, deux tiers des rapporteurs sont des contrôleurs, des inspecteurs ou des agents spécialisés dans la vérification (inspecteur des Ponts et chaussées, inspecteur de la Marine, inspecteur des impôts, contrôleur d'État, etc.). Les autres sont commissaires aux prix, ingénieurs du génie rural, auditeurs au Conseil d'État, etc. et ils ne connaissent pas nécessairement les méthodes de contrôle, *a fortiori* celles du contrôle comptable.

Globalement, le croisement des deux compétences précédentes, c'est-à-dire la connaissance des entreprises et la connaissance du contrôle, aboutit au fait que la moitié des rapporteurs connaissent à la fois le contrôle et le monde des entreprises ou des établissements publics. Quant à l'autre moitié, elle est dans une situation d'apprentissage, soit des méthodes de vérification, soit du monde des entreprises publiques.

Le fait que certains rapporteurs ne soient pas forcément outillés ou spécialisés n'a pas nécessairement un impact négatif excessif sur la qualité des contrôles, car la Commission a innové, par rapport à la Cour des comptes, en ceci qu'elle a rendu possible le travail en équipe. Toutefois, les moyens limités de la Commission impliquent, d'une part, que ce travail en équipe n'a été mis en œuvre que progressivement – lors des premiers contrôles de Renault, l'équipe était composée d'un contrôleur et d'un assistant, le caractère « équipe » était donc assez limité – et, d'autre part, que des équipes n'aient été constituées que pour les grandes entreprises et non pour la multitude des autres. En outre, les affectations sont réalisées en fonction du parcours du rapporteur. Un contrôleur ne connaissant que les administrations publiques se voyait de préférence confier le contrôle d'une entreprise publique à caractère plutôt administratif, par exemple le démembrement d'une administration.

Quoi qu'il en soit, la solution envisagée dans l'après-guerre, consistant à faire appel à des cabinets privés d'audit spécialisés n'avait pas été retenue, ce qui signifie que les compétences de contrôle apparaissaient suffisantes au sein des administrations.

Bref, l'outillage mental des rapporteurs est naturellement variable. Le principal point commun entre eux est qu'ils n'ont généralement pas travaillé dans des entreprises publiques, ni *a fortiori* dans des entreprises privées. Cet élément est cependant anachronique, étant donné que les respirations entre le privé et le public étaient alors beaucoup moins nombreuses qu'aujourd'hui.

L'OUTILLAGE MENTAL LIÉ À LA COMMISSION

La façon dont les rapporteurs réalisent leurs contrôles dépend aussi de la Commission. Sur ce plan, la doctrine ou l'idéologie doit être distinguée des méthodes et principes de travail, en particulier en matière de contrôle sur place. En outre, sur la fin de la période, la Commission propose aux rapporteurs des formations, afin d'améliorer la précision et la clarté de leurs lunettes (3).

L'outillage mental correspond aussi à la doctrine de la Commission. En fait, celle-ci ne définit pas une doctrine en tant que telle, mais cette doctrine apparaît dans les rapports d'ensemble et dans les conseils donnés aux rapporteurs. Certes, les rapporteurs ne sont pas dans l'obligation de suivre cette doctrine, compte tenu de leur indépendance et conformément à la logique judiciaire propre à la Cour des comptes, ainsi qu'aux traditions des inspections ministérielles. Néanmoins, en pratique, il y a une concordance entre l'évolution de la pensée des rapporteurs, qui s'exprime dans les pré-rapports, et celle de la Commission, en tant qu'institution, qui se concrétise dans les rapports définitifs et dans les rapports d'ensemble. Les rapporteurs tendent donc à suivre, et à adopter, les logiques de la Commission, celles-ci étant également enrichies par les conclusions des rapporteurs.

L'évolution est assez visible, entre le début et la fin de la période. Initialement, la Commission est assez rigide dans ses appréciations et se situe plutôt dans une logique étatisante. Les entreprises publiques doivent suivre strictement les programmes définis par le Plan, ainsi que les mesures gouvernementales. Progressivement, insensiblement, la Commission prend de plus en plus la défense des entreprises. Au-delà des critiques sur leur gestion, les rapporteurs signalent en effet que les tutelles ne doivent pas intervenir à l'excès et que les résultats dépendent plus souvent d'impératifs ministériels tels que la fixation des tarifs et les investissements financiers ou des obligations industrielles et de la concurrence, que de la gestion interne. Sur la fin de la période, et même si c'est un non-sens, ils sont bien sûr plutôt favorables à la contractualisation de leurs relations, conformément à la logique du rapport Nora.

Bref, la Commission participe de la conversion de l'État à l'économie (4) et, en pratique, les rapporteurs s'orientent plutôt vers une libéralisation des rapports entre les entreprises publiques et les administrations centrales. Cela rejoint d'ailleurs l'évolution de la société française dans son ensemble, durant les Trente Glorieuses. Autrement dit, la Commission et ses rap-

(3) Sources : rapports publics biennaux de la Commission de vérification publiés au *Journal officiel* ; Plan de travail du 5 octobre 1948 et directives suivantes, SAEF, B133.

(4) Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, thèse d'État, CHEFF, 1991.

porteurs se situent dans le *mainstream* idéologique de l'économie.

La Commission donne également des directives de travail. Parmi celles-ci figure l'obligation, pour les rapporteurs, d'effectuer leur contrôle en se rendant sur place, c'est-à-dire dans les entreprises publiques. Cet élément paraît secondaire, mais il s'agit, en fait, d'une révolution dans la manière de penser des rapporteurs et des membres, tout au moins pour ceux qui sont originaires de la Cour des comptes. De fait, les rapporteurs sont beaucoup plus dans une logique « Inspection » que dans une logique « Cour des comptes ». En effet, dans la tradition de la Cour des comptes, le contrôle doit s'effectuer uniquement sur pièces et, en cas de doute, le magistrat procède par l'envoi de questions écrites. Il est exceptionnel qu'un magistrat se déplace sur site, que ce soit dans une administration, une collectivité ou un établissement, car il considère que la proximité et la rencontre pourraient nuire à sa neutralité et conduire à biaiser ses conclusions.

Pour leur part, les inspections n'ont pas cette disposition d'esprit. Bon nombre des rapporteurs étant des inspecteurs, ils ont l'habitude d'enquêter sur place et de rencontrer les dirigeants et les agents des administrations et des établissements qu'ils contrôlent. Cela correspond aussi aux souhaits des dirigeants de la Commission qui, bien que magistrats de la Cour, souhaitent une évolution des méthodes et des principes de contrôle et, en tout état de cause, refusent que des méthodes inadaptées de la Cour soient reprises pour contrôler des entreprises publiques (5).

Vers la fin de la période, compte tenu de l'écart entre, d'un côté, l'outillage mental d'une partie des rapporteurs (plutôt administratif et public) et, de l'autre côté, les nécessités liées à la fonction de contrôleur des comptes des entreprises publiques, la Commission a mis en place des cycles de formation à la comptabilité, à la gestion des entreprises et à l'informatique. Il est en effet essentiel de savoir ce qu'est une comptabilité commerciale, lorsque l'on est chargé d'en vérifier l'exactitude et la qualité, même si l'intervention en amont des commissaires aux comptes a déjà permis de clarifier les problèmes. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les amortissements et les provisions, qui sont les points sur lesquels les entreprises disposent d'une marge de manœuvre comptable, ce dont elles font largement usage. Ces formations ne sont pas obligatoires ; elles s'adressent en effet en priorité aux nouveaux contrôleurs.

Cette action a été renforcée lors du transfert du contrôle des entreprises publiques à la Cour des comptes, en 1976. Les magistrats de l'ancienne Cour, qui étaient plutôt opposés à la prise en charge de ce contrôle, craignaient que la Cour ne soit pas en mesure de contrôler les entreprises publiques de manière satisfaisante. Les

dirigeants de la Cour ont donc envoyé les nouveaux auditeurs dans des cabinets d'audit privés, pour apprendre le métier. Autrement dit, ceux-ci ne pouvaient pas apprendre leur métier en interne. La Cour estimait donc que l'expérience accumulée par la Commission n'était pas suffisante et qu'elle n'était pas suffisamment outillée pour prendre totalement en charge le contrôle des entreprises publiques.

Bref, le fait que les rapporteurs se rendent sur place et que la Commission émette un simple avis fait que, généralement, le dialogue s'instaure entre les contrôleurs et les contrôlés. Cet élément dépasse le concept d'outillage mental stricto sensu, mais cela indique la tournure d'esprit générale qui préside aux contrôles, même si la situation varie, en fonction des entreprises, et selon les rapporteurs.

L'ÉVOLUTION DE L'OUTILLAGE MENTAL AU CONTACT DES ENTREPRISES

Compte tenu de tous ces éléments, comment le contrôle a-t-il évolué ? En fait, comme les rapporteurs ne sont pas des spécialistes de la gestion des entreprises, même s'ils la connaissent en raison de leur activité, leur outillage évolue en fonction de ce qu'ils découvrent au contact des entreprises. De fait, ils ont tendance à utiliser les lunettes des entreprises pour effectuer leurs contrôles, et donc à en épouser, progressivement, la logique.

Compte tenu de l'organisation de la Commission et de ses moyens, l'essentiel de la formation des rapporteurs se faisait sur le tas et par leurs propres moyens, à travers les discussions avec le contre-rapporteur et les responsables des entreprises. Cette acquisition d'une expérience du contrôle des entreprises publiques était parfois facilitée par un travail au sein d'une équipe, mais c'était plutôt là une exception. Autrement dit, de même que c'est en forgeant que l'on devient forgeron, c'est en contrôlant que l'on devient contrôleur.

Les dirigeants de la Commission insistent eux-mêmes sur l'importance de l'expérience ; ils expliquent notamment que ce n'est seulement qu'après avoir vérifié plusieurs exercices comptables que les contrôleurs acquièrent leur pleine efficacité (6). En d'autres termes, pour la Commission, les premiers contrôles des rapporteurs ne sont pas forcément optimums, et ils ne sont pas aussi critiques qu'ils devraient l'être. C'est par cette formation sur le tas que les rapporteurs, tout au moins ceux qui n'ont initialement qu'une connaissance du monde administratif ou para-administratif ou qui ne sont pas forcément des contrôleurs, deviennent de bons rapporteurs. Il faut cependant noter que la durée de présence au sein de la Commission tend à se réduire et

(5) Cf. témoignages oraux des membres de la Commission et de la Cour des comptes, recueillis par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

(6) CVCEP, 3^e rapport d'ensemble, *Journal officiel*, 3 octobre 1952.

que l'expérience acquise dans la connaissance des entreprises publiques n'est pas forcément capitalisée. L'outillage mental doit être mis en parallèle avec l'outillage technique et les moyens humains. Les rapports de contrôle consistent en une présentation générale de la situation de l'entreprise, en un commentaire critique des comptes et de la gestion et en la formulation de conclusions et conseils. Comment ces rapports sont-ils élaborés ? En fait, leur étude montre que les rapporteurs remettent très rarement en cause les chiffres et les indicateurs que leur fournissent les entreprises publiques. Il faut cependant noter que, s'agissant des comptabilités, celles-ci font déjà l'objet d'un contrôle approfondi des commissaires aux comptes. En ce qui concerne les indicateurs de gestion, les rapporteurs ne disposent évidemment pas des moyens techniques et humains nécessaires pour vérifier les calculs : ils se contentent donc de commenter ceux que les entreprises leur fournissent.

La reprise des chiffres des entreprises conduit les rapporteurs à suivre la logique de raisonnement des entreprises et, progressivement, à se faire *de facto* plutôt les porte-parole des entreprises auprès des tutelles, par exemple en critiquant la politique des prix, puisque de nombreux produits fabriqués par les entreprises entraient dans l'indice des prix. Il est, en effet, difficile de trouver des explications autres que celles fournies par les entreprises, sauf à disposer de moyens d'investigation suffisants. Compte tenu des moyens et des outils dont disposent les rapporteurs, ils ont plutôt tendance à ne pas rechercher la confrontation avec les entreprises. Les contrôleurs sont donc généralement bien reçus par les entreprises et un véritable dialogue s'instaure avec leurs dirigeants, ce qui tend à atténuer la rigueur des observations.

Du point de vue de la Commission, le dialogue permet de mieux faire passer certaines idées, en ce qui concerne, notamment, l'amélioration de la présentation des comptes et le strict respect des règles comptables. Les responsables de la Commission savent que l'impact direct de leurs contrôles est limité, car leur rôle consiste à donner un simple avis. Néanmoins, le fait de discuter est un moyen de faire évoluer les choses, même lentement. Le dialogue ne se retrouve cependant pas dans toutes les entreprises et chez certaines d'entre elles, par exemple à la SNCF, les contrôleurs de la Commission étaient assez mal perçus. D'ailleurs, les premières années, les dirigeants des entreprises publiques étaient plutôt opposés à la Commission, car ils voyaient en elle un organe de contrôle supplémentaire. Rapidement pourtant, ils ont accepté ce nouveau contrôle, car il intervient *a posteriori* et est purement consultatif. Les dirigeants peuvent donc l'opposer aux autres contrôles,

permanents, intrusifs et beaucoup plus gênants (7). Cela montre aussi que les dirigeants des entreprises publiques perçoivent ce qu'ils peuvent retirer de l'intervention de la Commission. Bref, un équilibre s'est instauré.

CONCLUSION

Au total, l'outillage mental des rapporteurs est d'abord celui des fonctionnaires des administrations centrales, et en particulier celui des inspecteurs. Ils ont plutôt une logique de défense des intérêts de l'État et non des intérêts des entreprises publiques. Cependant, la logique dans laquelle est réalisé le contrôle, par un organisme dont le rôle est limité à l'émission d'un avis et dont les moyens sont assez réduits, entraîne une certaine coopération entre les contrôleurs et les contrôlés et, en pratique, une évolution vers le conseil et vers une critique de l'immixtion (parfois abusive) des tutelles. Cette critique est toutefois indirecte, car l'objet principal du contrôle reste l'entreprise publique. En outre, cette tendance ne se retrouve pas toujours : les pratiques du contrôle varient, selon les entreprises et selon les rapporteurs. Quoi qu'il en soit, progressivement, les contrôleurs perçoivent mieux les risques et la logique des entreprises.

Plus globalement, les rapporteurs s'inscrivent dans leur temps et, compte tenu de leurs formations, de leurs fonctions et de leurs rôles de contrôleur, ils ne peuvent remettre en cause les logiques dominantes. Leurs logiques correspondent donc au *mainstream* productiviste des Trente Glorieuses. De fait, dans l'après-guerre, ils sont plutôt animés par la logique de l'État, qui guide la reconstruction, au moyen de la planification et du financement des investissements. Par la suite, ils adoptent plutôt les lunettes des entreprises, conformément à la logique de libéralisation et d'ouverture de l'économie. Ces deux orientations se rejoignent dans le rapport Nora (8) et, en fin de période, la Commission est donc favorable à la contractualisation des relations entre l'État et les entreprises publiques.

(7) Cf. notamment l'évolution du point de vue de Pierre Lefaucheur, directeur général de la Régie Renault après 1948, dans QUENNOUËLLE-CORRE Laure, *La direction du Trésor. 1947-1967. L'État banquier et la croissance*, CHEFF, 2000, p. 223, et dans *Une entreprise nationalisée dans le secteur concurrentiel*, conférence prononcée par Pierre Lefaucheur à la faculté de droit de Paris, le 4 mars 1954, Archives centrales Renault.

(8) Pour établir ses conclusions, la Mission Nora s'est appuyée, pour partie, sur les rapports d'ensemble de la Commission.