

10. Le financement du téléphone en France

Les Français, pour une grande majorité d'entre eux, ont toujours été convaincus que le téléphone puis les télécommunications ont été financés par le contribuable, sauf au cours des trente premières années pendant lesquelles le budget général de l'État a contribué au démarrage du réseau téléphonique, si tant est que l'on puisse parler de réseau à cette époque, en allouant des crédits d'un niveau très faible en complément d'autres sources de financement.

Pour aborder ce sujet il convient de se reporter en 1879 quand le téléphone fait son entrée en France ; le ministère des Postes et Télégraphes vient tout juste d'être créé, et l'entente cordiale ne règne pas entre les postiers et les télégraphistes, loin s'en faut. Tant et si bien que les premiers réseaux locaux vont être installés par des sociétés privées.

Dix ans plus tard, l'État nationalise le téléphone ; mais son financement soulève des problèmes de plus en plus importants.

La solution consiste à se retourner vers les collectivités locales pour qu'elles avancent des crédits d'équipements, alors que les candidats abonnés participent aux frais d'installation des lignes.

Il faut attendre la création du budget annexe des PTT en 1923 pour que l'administration bénéficie enfin d'une comptabilité analogue à celle d'une entreprise, et utilise ses recettes pour équilibrer ses dépenses de fonctionnement ; en ce qui concerne les crédits d'investissements, ils sont fournis par les emprunts.

Avances remboursables et emprunts vont donc contribuer à la mise en place du téléphone en France, réseau modeste s'il en est.

Après la deuxième guerre mondiale, le téléphone n'étant pas considéré comme secteur prioritaire, la situation s'aggrave ; la France se classe au 17^e rang mondial et la qualité du service est déplorable.

Il faut attendre la création de la Caisse Nationale des Télécommunications (CNT) (1967) et des Sociétés de financement des télécommunications (1969) pour que les crédits nécessaires à la mise en place d'un réseau de télécommunications digne de ce nom, soient enfin mis à disposition de la direction générale des télécommunications. C'est l'époque du rattrapage et du « grand bond en avant ».

1. Parts contributives et redevances d'entretien d'une ligne principale de rattachement normal

Dans les premières années de l'installation du téléphone, la notion de service public n'existe pas encore. Aussi, dans le but de réduire les coûts occasionnés par la construction des lignes téléphoniques, l'administration des Postes et Télégraphes impose aux candidats abonnés des taxes dont le montant est fonction de la distance séparant leur domicile du commutateur de rattachement.

Notons que la France est le seul pays au monde où l'abonné doit contribuer aux frais d'établissement de sa ligne et acheter son poste téléphonique. Une telle dépense décourage la petite « clientèle » commerciale et industrielle.

La fourniture de la ligne constitue un élément très important des dépenses qu'occasionne le rattachement des abonnés. Selon les époques, les dispositions retenues ont souvent porté la marque des circonstances particulières dans lesquelles elles sont adoptées ; à certains moments, un esprit de fiscalité domine, à d'autres on craint un trop grand afflux d'abonnés

que des installations insuffisantes ne peuvent desservir. Il arrive aussi que le désir de rechercher des abonnés prime sur toute autre considération.

Les taxes sont calculées suivant la distance, à vol d'oiseau, entre le commutateur de rattachement et le poste de l'abonné ou d'après la longueur réelle de ligne posée et utilisée.

Avant 1889, le régime est différent suivant qu'il s'agit de réseaux aériens ou de réseaux souterrains. Dans ces derniers (ceux des grandes villes, Paris en particulier), la ligne est fournie gratuitement à l'intérieur d'un périmètre coïncidant avec les limites de l'agglomération. Dans les réseaux aériens, la ligne est fournie moyennant une contribution de 15 francs par kilomètre de ligne aérienne à l'intérieur du périmètre de distribution gratuite des télégrammes, et contre remboursement des dépenses réelles au-delà de ce périmètre.

Un arrêté de 1890 fixe pour les lignes une contribution de 15 francs par hectomètre à l'intérieur du périmètre et au-delà un supplément annuel aux redevances de 15 francs par kilomètre de ligne.

À partir du 20 décembre 1895, la ligne est fournie gratuitement à l'intérieur d'un périmètre déterminé pour certains réseaux et moyennant un versement de 15 francs par hectomètre dans les autres cas.

En 1946, apparaît le terme agglomération principale ainsi défini :

« L'agglomération principale se compose de l'ensemble des maisons contiguës ou réunies entre elles par des intervalles clos (parcs, jardins...) lors même que les habitations ou leurs dépendances seraient séparées l'une de l'autre par une voie publique, une rivière, un ruisseau, un canal, un fossé, une voie ferrée ou une promenade publique. »

Il est à noter que la détermination des limites de l'agglomération principale appartient au directeur départemental des Postes et Télégraphes. Cette notion de limites, introduite pour le calcul des parts contributives, n'intervient pas en ce qui concerne les redevances d'entretien.

À partir de 1973, l'administration supprime la proportionnalité et institue un taux unique forfaitaire (297,50 francs) applicable aux lignes établies hors agglomération, les limites de cette dernière étant alors fixée par l'INSEE.

2. Les avances remboursables

Origine

L'administration des Postes et Télégraphes est très rapidement confrontée à un problème très difficile à résoudre : comment financer la mise en place des réseaux téléphoniques. Elle a, certes, accordé des concessions à trois entreprises qui se sont très vite regroupées au sein de la Société générale des téléphones ; à partir de 1884, elle essaie timidement d'installer ses propres réseaux. Brutalement en 1889, elle se retrouve propriétaire de l'ensemble.

Que faire pour trouver des crédits ? Elle reprend à son compte un système déjà utilisé pour financer les ponts et les routes. D'ailleurs, la ville de Limoges a fait une proposition en ce sens dès 1888. Pour obtenir un réseau téléphonique, une collectivité locale doit faire l'avance des fonds nécessaires à sa construction.

Le système des avances remboursables est donc instauré et officialisée par la loi du 16 juillet 1889 ; s'il satisfait aux recommandations de l'État, qui ne veut pas s'engager financièrement, il présente de graves inconvénients quant à une organisation rapide et rationnelle du réseau. Si les conseils généraux favorisent la constitution de circuits ruraux ou d'intérêt local à moindre frais, ils sont beaucoup plus hésitants lorsqu'il s'agit de développer des circuits interdépartementaux et interrégionaux, dont l'intérêt leur échappe. Sans risque de commettre une erreur d'appréciation, il est possible d'affirmer que ce système a favorisé le développement des petits circuits au détriment des grands circuits qui écoulaient un trafic bien plus important.

C'est ainsi que, pour téléphoner de province à province, l'établissement de la communication s'effectue en transit par de nombreux intermédiaires : une localité voisine (parfois), le chef-lieu de canton, le chef-lieu d'arrondissement, le chef-lieu de département...

Comment justifier une telle procédure, si ce n'est en identifiant les origines du financement, qui ne provient pas de l'État, bien qu'il soit propriétaire des réseaux.

D'ailleurs la loi du 20 mai 1890, définissant les modalités de financement du téléphone, apporte une réponse à notre interrogation : « *il appartient aux villes d'apprécier avant de s'engager financièrement, si les avantages que leurs habitants sont appelés à retirer de leurs communications interurbaines sont assez grands pour justifier les engagements et les sacrifices qu'elles ont à s'imposer.* » Ce ne sont donc pas les utilisateurs qui jugent du bien-fondé de tel ou tel investissement, mais les responsables des collectivités locales.

Le plus étonnant apparaît dans une note interne : « *C'est la plus sûre des garanties contre l'utilisation improductive ou inutile du téléphone.* »

Il apparaît, alors, que l'organisation du réseau n'est pas due à un manque de prévision ou des erreurs de choix, mais à l'application d'une loi n'incitant guère à développer le téléphone.

En fait, ce mode de financement est à l'origine de la structure complètement déséquilibré du réseau national. C'est ce qui ressort d'un rapport réalisé par le député Steeg et publié au *Journal officiel de la République Française* : « *Ce mode de financement, déclare le rapporteur de l'exercice de 1907, se prête mal à la coordination des efforts ; il favorise, consciemment ou non, l'application à la construction des réseaux du principe qui hiérarchise villes et bourgades, et qui rattache de façon immuable le hameau à la bourgade, la commune ou canton... Or les relations économiques s'établissent fréquemment suivant des règles qui échappent au cadre des divisions administratives.* »

Grâce aux avances remboursables, le téléphone se développe, mais d'une manière anarchique sans schéma directeur sous l'œil indifférent d'une administration qui ne souhaite pas s'impliquer, à la différence d'autres pays...

Lors de la nationalisation de la Société générale des téléphones, on peut croire que l'État va prendre en main l'essor du téléphone ; il n'en est rien, ce sont les élus locaux qui vont s'en charger, à leur manière. À titre d'exemple, étudions le cas de la Lorraine.

Les avances remboursables en Lorraine

Après la nationalisation du téléphone, l'État refuse de le financer et souhaite confier son développement aux élus locaux ; ceux-ci craignant de perdre une partie de leur pouvoir – la détention de l'information – se montrent très réservés voire hostiles au développement de ce nouveau moyen de communication.

Qu'en a-t-il été en Lorraine française (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Vosges) entre 1884 et 1914 ? L'exemple de cette région est significatif car il représente trois types de départements très différents :

- un département rural : la Meuse ;
- un département industriel : les Vosges ;
- un département où tous les secteurs d'activités sont représentés : la Meurthe-et-Moselle.

Comment le téléphone s'est-il développé en Lorraine ?

Trois indicateurs permettent d'évaluer la rapidité d'implantation.

- Le nombre d'abonnés pour mille habitants ou taux d'équipement. En 1914, au moment où s'achèvent les premiers programmes d'extension des réseaux départementaux, la Lorraine compte 7 500 abonnés, soit près de 7 lignes installées pour mille habitants. Ce taux est proche de la moyenne française, mais les États-Unis en comptent déjà 90, la Suède 49, la Suisse 27, la France et l'Angleterre 16. Le retard de la France est manifeste ; il apparaît donc que l'on pratique en Lorraine, comme ailleurs, une stratégie de la lenteur. À partir de 1900, s'amorce une croissance de type logistique, mais l'accélération porte sur des effectifs restreints : 52 nouveaux abonnés par an entre 1890 et 1895, 355 entre 1900 et 1905, et 607 entre 1910 et 1914.
- Le nombre de communes équipées du téléphone. La rapidité et l'intensité du mouvement de diffusion dans l'espace éclairent sous un jour nouveau la stratégie des acteurs. En 1914, la Lorraine compte 339 réseaux locaux et 554 téléphones publics installés dans les communes rurales. Au total, 893 localités disposent du service téléphonique, cabines et réseaux confondus, soit un peu plus de la moitié des communes. Le téléphone est

largement diffusé et, de ce point de vue, on ne peut parler ni de retard, ni de lenteur. Les variations dessinent une courbe significative notamment en Meurthe-et-Moselle où les élus ont entrepris après 1900 d'équiper l'ensemble des communes rurales. En 1914, ils sont près d'atteindre leur objectif : 478 localités sont équipées et le taux de couverture atteint 85 %, alors qu'il est de 45 % dans les Vosges et de 30 % seulement dans la Meuse.

Jusqu'en 1905, les écarts sont suffisamment importants pour que se dévoilent déjà, selon les départements, des politiques plus ou moins favorables au téléphone. Dans la décennie suivante, le nombre de communes équipées chaque année se stabilise autour de 50, mais comme il s'agit de petites localités, la population concernée représente une fraction de plus en plus réduite de la population régionale.

- Les recettes téléphoniques par départements. Les recettes comprennent à la fois le produit des abonnements et le montant des taxes perçues sur les communications. Une première remarque s'impose : la substitution du téléphone au télégraphe électrique comme moyen de communication est devenue de plus en plus rapide à mesure que le réseau téléphonique s'étend et se diversifie.
- Les services offerts (messages téléphonés, PCV, etc.). Il s'agit donc bien du remplacement du télégraphe par le téléphone. L'écart entre les deux services se creuse dès 1904 en Meurthe- et-Moselle, en 1906 dans les Vosges, alors que les recettes s'équilibrent encore dans la Meuse en 1914. Indépendamment de ces décalages dans le temps, il faut souligner que le téléphone a rapidement été adopté, même si le taux d'équipement est loin d'atteindre le seuil de 20 % habituellement retenu pour caractériser la phase d'adoption.

Dès l'origine, le téléphone est considéré comme outil professionnel et son usage, étant donné le montant élevé des taxes et des abonnements, est réservé au seul monde des affaires. Il suffit de feuilleter les annuaires de l'époque pour s'en convaincre. Par exemple, celui des Vosges pour l'année 1912, où figure 2 560 abonnés, 85 % des lignes sont à usage professionnel : entreprises, commerces, artisanat, professions libérales. Le téléphone s'est peu diffusé si l'on prend la population totale comme repère. Il est au contraire largement répandu si l'on prend comme référence les milieux d'affaires.

Création du réseau lorrain

Le téléphone s'est diffusé par étapes du sommet de la hiérarchie vers les villes de niveau sous-régional, puis local. Le premier réseau local est ouvert à Nancy fin 1884 par l'administration des Postes et Télégraphes. Ce réseau – qui dessert au départ 68 abonnés – se développe lentement, mais, il demeure le seul en service dans toute la région jusqu'en 1892. Son caractère expérimental et le fait qu'il fonctionne en circuit fermé n'incitent guère les autres municipalités à se lancer dans la construction d'un réseau local car – en dehors de Nancy qui compte près de cent mille habitants et s'affirme depuis la perte de l'Alsace et de la Moselle comme la métropole économique et financière du grand-Est – aucune autre ville dans la région n'a une taille suffisante pour en justifier le coût et l'utilité. Il faut attendre 1892, date de l'ouverture du premier circuit téléphonique reliant la Lorraine à Paris, pour voir s'amorcer la diffusion du téléphone à l'échelon interurbain. Le réseau d'Épinal est mis en service en 1892, celui de Lunéville en 1893, celui de Bar-le-Duc en 1895.

Onze ans se sont écoulés entre l'ouverture des réseaux de Nancy et de Bar-le-Duc. Cet écart s'explique par les difficultés rencontrées afin de réunir les financements nécessaires pour assurer la construction du réseau local et des circuits interurbains.

Ce sont donc dans les villes les plus importantes et dans les secteurs industriels et tertiaires diversifiés que le téléphone va se développer. C'est ainsi que les entreprises privées et les Chambres de commerce et d'industrie vont impulser le développement du réseau téléphonique régional.

Parmi les signataires des conventions passées avec l'État entre 1891 et 1900, on trouve les chambres de commerce d'Épinal et de Nancy qui ont financé, en collaboration avec celle de Paris, la première relation avec la capitale. Mais on relève aussi bon nombre d'entrepreneurs de la région : Varin-Barnier, banquier à Bar-le-Duc, le Comptoir

métallurgique de Longwy, la Société des Eaux de Vittel, des groupes industriels dans les Vosges, etc. Quand l'initiative privée est relayée par les municipalités, quand le patronat est suffisamment puissant, comme celui de l'industrie textile des Vosges par exemple, pour faire valoir ses demandes auprès du conseil général, la diffusion du téléphone gagne rapidement le niveau des petites villes. Ainsi peut s'expliquer l'avance prise avant 1900 par le département des Vosges dont le réseau centré sur Épinal s'est développé rapidement au plan local. Il se compose de 28 réseaux locaux desservant 420 abonnés.

Par contre la situation de la Meuse est complètement différente. Les villes s'équipent isolément et d'une manière éclatée. Les six réseaux construits entre 1895 et 1900, toujours par financement privé, ne sont pas reliés entre eux mais avec les villes des départements voisins qui leur donnent accès au réseau général.

La mise en place du réseau téléphonique interurbain en Lorraine

Dans la mise en place du réseau téléphonique interurbain, prévaut une logique économique et financière assez facile à imaginer. On cherche à minimiser les coûts en favorisant la construction des circuits et leurs directions sont, de ce point de vue, révélateurs des grands courants de trafic. Mais il faut concilier la recherche du moindre coût et la qualité du service en fonction des techniques en usage à l'époque.

En effet, la saturation des lignes principales et l'engorgement des centraux manuels ont nécessité la construction d'un nouveau circuit avec Paris. Cette extension a servi de test pour le remboursement des avances. Or six ans après la mise en service, la dette est pratiquement éteinte. La ligne est saturée aux heures de pointe, à l'arrivée et au départ des courriers, et les attentes qui s'ensuivent provoquent de nombreuses réclamations. Le doublement de la ligne est envisagée dès 1898, et réalisé en 1900, alors même que les réseaux départementaux à l'exception de celui des Vosges, sont à l'état d'embryons. Si le téléphone se propage selon un mode hiérarchique et séquentiel, ce n'est pas simplement dû au fait que les villes offrent un potentiel favorable, c'est surtout parce que les milieux d'affaires ont conçu un réseau téléphonique répondant à leurs besoins de communication à longue distance, c'est-à-dire un réseau à l'échelle interurbaine et interrégionale. Ainsi, sur 89 000 appels enregistrés dans les Vosges en 1898, 8 % sont à destination locale, 48 % à destination des villes du département et 44 % vers d'autres départements. En 1900, l'État, conscient du risque d'un développement anarchique et de ce fait incontrôlable, confie aux conseils généraux le soin de concevoir et de financer l'extension des réseaux départementaux. Les élus reprennent à leur compte les avances anciennes et financent les programmes annuels d'équipement à l'aide d'emprunts. Qui sont donc ces acteurs qui ont contribué chacun à leur manière au développement du téléphone en Lorraine française entre 1884 et 1914 ?

Le rôle des différents acteurs dans le développement du téléphone en Lorraine

L'ensemble des acteurs – particuliers, CCI, municipalités et conseils généraux – a financé, grâce aux avances, le développement du premier réseau téléphonique. Les milieux d'affaires ont développé le réseau à l'échelon interurbain et inter-régional, conformément à leurs intérêts et à leur besoins. Par ailleurs, la large diffusion du téléphone dans les entreprises montre qu'ils n'en ont pas freiné la progression. Avant 1900, la croissance du téléphone n'est pas suffisamment soutenue pour qu'on constate des disparités intra-régionales. Une forte demande potentielle existe, soutenue à la fin du XIX^e siècle par une forte croissance des activités industrielles et des échanges, mais les milieux d'affaires, seuls maîtres d'œuvre, n'ont pas réussi, sauf dans les Vosges, à faire passer leurs demandes auprès des instances départementales.

C'est après 1900 que les disparités de croissance entre les trois départements de la Lorraine française sont apparues. Il semble, à l'examen des indicateurs de croissance, que ce soit moins le nombre d'abonnés que l'extension du réseau local qui différencient l'attitude des élus à l'égard de l'innovation. Dans la Meuse, où les représentants des cantons ruraux ont la majorité au conseil général, les notables n'ont pas fait d'avances importantes pour la construction du réseau départemental : ils n'ont emprunté que 1 200 000 francs entre 1900

et 1913. Le réseau est conçu dès le départ en termes administratifs et priorité est donnée au financement des lignes reliant les chefs-lieux de canton aux sous-préfectures et celles-ci à Bar-le-Duc. Une fois cet objectif réalisé, l'assemblée départementale s'est contentée de satisfaire les demandes les plus pressantes de la chambre de commerce, des villes et des municipalités rurales – peu nombreuses d'ailleurs – à demander l'installation du téléphone. Le premier projet d'extension, dont les travaux débutent avec retard, ne recueille l'adhésion que de quatre-vingt-deux municipalités, dont vingt-cinq villes et chefs-lieux de canton inscrits d'office au projet. C'est peut-être la Meuse qui vérifie le mieux la thèse de l'attitude négative des notables développée par Yves Stourdzé⁽¹⁾.



Les conseils généraux financent... les sociétés de Téléphones empruntent. *Coll. particulière.*

Dans les Vosges et la Meurthe-et-Moselle, la diffusion du téléphone s'inscrit dans un contexte d'expansion économique porteur d'une demande autrement plus forte que dans un département agricole et peu urbanisé comme la Meuse. Dans les Vosges, les milieux d'affaires intéressés par la construction des grands circuits interurbains forment des groupes de pression suffisamment puissants pour que leurs demandes soient prises en considération par les instances départementales et inscrites dans les programmes d'extension.

S'appuyant sur les recettes que procurent ces grands circuits, les élus sont en mesure de contracter de nouveaux emprunts, pouvant servir à financer la construction des lignes locales dont on sait qu'elles sont déficitaires. Le schéma peut s'appliquer, à quelques nuances près, à la Meurthe-et-Moselle où le conseil général avec l'appui constant des municipalités et de la CCI, est parvenu à financer le réseau rural et à faire de Nancy la tête de ligne de nombreux circuits inter-régionaux. Le premier projet d'extension est ambitieux puisqu'il envisage à terme de relier toutes les localités du département. Les travaux débutent en 1901 avec l'adhésion de trois cent vingt municipalités. Et, par effet d'imitation, les autres ont suivi quelques années après. Pour réaliser cet objectif, le conseil général a emprunté près de cinq millions de francs, que l'augmentation extrêmement rapide des recettes a permis de rembourser en une décennie.

⁽¹⁾ Yves Stourdzé : philosophe et sociologue français. Enseignant à l'Université Paris IX Dauphine. Conseiller scientifique au CNET.

Entre 1900 et 1910, le département des Vosges a lancé huit emprunts, d'un montant global de deux millions de francs. Après un effort initial important pour la reprise des lignes existantes, et le lancement du premier programme d'équipement, les sommes allouées au téléphone diminuent régulièrement : 110 000 F en 1906, 100 000 F en 1908 et 40 000 F en 1910. À cette date, l'administration reverse au département 100 000 F par trimestre au titre de remboursement des anciennes avances. Ce qui revient à dire qu'un emprunt de 400 000 F pouvait être normalement amorti en l'espace d'un an. D'abord favorables, les notables vosgiens se sont montrés par la suite plus réticents à l'égard du téléphone, les milieux industriels notamment qui, une fois réalisés les circuits interurbains, se sont désintéressés de l'équipement des communes rurales. Dès 1904, le conseil général prend des mesures restrictives visant à exclure des projets d'extension les localités de moins de cinq cents habitants ou celles qui ne sollicitent pas l'ouverture d'un réseau d'abonnés. La majeure partie des communes rurales sont dans ce cas. Elles se voient aussi dans l'obligation, quand elles n'ont pas de bureau de poste, de fournir le local et le mobilier de bureau, et surtout de verser une allocation annuelle au gérant et au piéton distributeur des messages téléphonés. Ces mesures restrictives ajoutées au retard que prennent les programmes d'équipement à l'approche de la guerre, expliquent la faible extension du réseau communal des Vosges en 1914. Toutefois, le nombre d'abonnés progresse et le taux d'équipement se tient à un niveau légèrement supérieur à celui de la Meurthe-et-Moselle.

Longévité du système des avances remboursables

Ce système de financement perdure pendant des décennies ; malgré la mise en place de la Caisse nationale des télécommunications (1967) et la création des sociétés de financement (1969), l'administration ne renonce pas aux avances remboursables. Elles ne sont pas très populaires, mais apportent un complément de financement important comme le montre le tableau ci-dessous.

Années	Montants totaux avances remboursables + CNT + sociétés de financement (en millions de francs)	Avances remboursables	
		Montants	% du total
1970	570	170	30
1971	1 399	200	14
1972	2 320	271	12
1973	2 823	390	14
1974	3 173	679	21
1975	7 119	739	10
1976	10 768	552	5
1977	9 382	416	4

Les ministres Yves Guéna, Robert Galley et Hubert Germain vont les maintenir jusqu'à ce que Pierre Lelong annonce leur suppression à la fin de l'année 1974. Pour pallier ce « manque à gagner », la taxe de raccordement est portée de 600 à 1 100 francs dès le 1^{er} janvier 1975. Le mécontentement est si grand qu'elle est ramenée à 800 francs dès le mois de décembre de cette même année.

Pour conclure ce chapitre notons qu'une avance remboursable ressemble à un emprunt, à cette différence près que l'administration ne verse pas d'intérêt mais qu'elle accorde une priorité absolue au souscripteur, lequel se voit rembourser son avance par le fait qu'il ne paye pas ses communications téléphoniques jusqu'à ce qu'il soit intégralement remboursé. D'une manière générale, ce délai est très court.

C'est ainsi que lors de la présentation de la loi de Finances 1973, en réponse à une question orale de M. Poudevigne, relative au réseau téléphonique, Hubert Germain insiste sur l'ampleur du besoin de financement apparaissant au budget d'investissement qui ressemble davantage à celui d'une entreprise qu'à celui d'une administration et précise que pour atteindre un taux d'autofinancement égal à 60 %, il faut avoir nécessairement recours à l'emprunt et aux avances remboursables (séance du 13 octobre 1972).

Lorsque le Plan-câble est lancé, Louis Mexandeau, ministre des Postes et des Télécommunications, dans une conférence de presse le 4 novembre 1982, rappelle que son financement, annoncé dans la présentation du programme 1983, l'est à hauteur de 30 % par des avances remboursables sans intérêt par les collectivités locales et de 70 % par les PTT sans faire appel au budget général ni au contribuable.

Cet appel va provoquer un afflux de candidatures de la part de nombreuses villes, quelques mois avant les élections municipales.

Le système des avances remboursables est utilisé pour la dernière fois à cette occasion.

Publicité

Chambres de Commerce et autres organismes économiques, Conseils Généraux, Conseils Municipaux... participent aux

AVANCES REMBOURSABLES

Ainsi vous servez les intérêts de votre département ou de votre ville.



Ainsi vous contribuez au relèvement de l'économie française, dont l'industrie téléphonique est une industrie clé.

RENSEIGNEZ-VOUS A LA DIRECTION DES P.T.T. DE VOTRE DÉPARTEMENT



LE TÉLÉPHONE
est à votre service



aidez-le

ÉDITÉ PAR LE MINISTÈRE DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES
SERVICE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

LE TÉLÉPHONE

Savez-vous qu'il y a en France 5 abonnés au Téléphone pour 100 habitants contre 2,4 en Suède ?


24%
Savez-vous combien de demandes d'abonnement téléphonique ne peuvent actuellement recevoir satisfaction ?
57.000


5%

POURQUOI ?

vous auxiliaire le plus précieux a besoin de votre aide

PARCE QU'IL SERAIT NÉCESSAIRE :

- POUR RACCORDER CEUX QUI ATTENDENT
DE PROCÉDER A L'EXTENSION DES CENTRAUX NATIONALES EN POURSUIVANT LES CABLES URBAINS
- POUR ÉCOULER LEUR TRAFIC
DE CONSTRUIRE DES CABLES INTERURBAINS
- POUR ASSURER LA PERMANENCE DU SERVICE
DE TRANSFORMER DES CENTRAUX MANUELLES EN CENTRAUX AUTOMATIQUES
- POUR AMÉLIORER LE SERVICE
D'ACCELERER LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS

Ce dépliant quatre pages est conçu de manière à susciter la curiosité, voire l'intérêt, avant de solliciter les collectivités. Examinons son contenu :

- recto : « *Le téléphone est à votre service, aidez-le.* » Un combiné téléphonique apparaît en surimpression sur un graphisme représentant la modernité : de grands immeubles, des avions et des automobiles.

Appel à l'ensemble des collectivités afin qu'elles prêtent de l'argent aux PTT pour assurer le développement du téléphone et servir les intérêts des villes et des départements. En agissant ainsi, elles participent au relèvement de l'économie française, dont l'industrie téléphonique est une industrie clé. Il est vrai que l'administration des PTT ne fabrique aucun matériel et que les crédits d'investissement servent à faire tourner les entreprises de construction de matériel téléphonique.

- verso : « *Le téléphone votre auxiliaire le plus précieux a besoin de votre aide.* » En France, il y a cinq abonnés au téléphone pour 100 habitants contre 24 en Suède ; elle est donc très en retard. Il y a 57 000 demandes d'abonnement téléphonique en instance... Il faut donc procéder à des extensions de centraux saturés, poser des câbles urbains et interurbains, transformer les centraux manuels en centraux automatiques et accélérer la modernisation des équipements.

3. Le budget annexe

Origines

Avant d'aborder l'étude du budget annexe des PTT, il semble intéressant de rappeler ce qu'est le budget de l'État. En se référant au décret impérial du 31 mai 1862, il apparaît que le budget est : « *un acte par lequel sont prévues les recettes et les dépenses annuelles de l'État.* »

En conséquence, les activités publiques sont bien encadrées dans les limites fixées. La règle est la même pour l'administration des PTT, ce qui ne va pas sans poser de problèmes car il est évident que « l'entreprise » PTT, créée en 1878, devient une administration à part entière dont le statut est calqué sur celui des autres grandes administrations publiques, ne tenant aucun compte de son caractère commercial et industriel.

Cependant de nombreux responsables politiques, dès la fin du XIX^e siècle veulent faire évoluer ce statut. En 1900, Alexandre Millerand, alors ministre de Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, demande dans son rapport⁽²⁾ sur la situation des Postes et des Télégraphes, que le débat sur le budget annexe des Postes et Télégraphes soit relancé. Il souhaite que soit établi chaque année « *un compte matériel et moral des postes et des télégraphes* » afin que les représentants du pays soient informés « *des besoins de ce grand service pour leur permettre d'arrêter, en connaissance de cause, leurs décisions* ».

Pour convaincre le président de la République, il utilise des arguments de poids. « *Notre infériorité est manifeste [...] C'est grâce à des concours particuliers que la création de nos réseaux et de nos lignes a été faite par un système d'avances que la loi a autorisé l'État à accepter. Celui-ci dispose ainsi aujourd'hui, sans avoir eu à s'imposer la charge de la constitution, d'un capital de premier établissement qui aurait pesé lourdement sur le budget [...] Péniblement, à l'aide de quelques économies réalisées le plus souvent par suite de l'ajournement de certains travaux, l'État français arrive à consacrer une centaine de mille de francs par an à construire quelques tronçons de lignes, alors que l'office fédéral suisse dépense annuellement plus de 2 millions et demi pour le même objet [...] Si nous avons trouvé des prêteurs pour les lignes locales ou pour les lignes vers Paris, les bonnes volontés sont moindres pour les lignes interdépartementales [...] susceptibles d'écouler un trafic important [...] L'encombrement y est excessif.* »

⁽²⁾ Ce rapport publié dans le bulletin mensuel n°5 des Postes et Télégraphes (mai 1900) comporte 83 pages.

Jusqu'au début de la première guerre mondiale, le « service des Postes » est bénéficiaire grâce à l'exploitation télégraphique. Après l'Armistice de 1918, force est de constater qu'il n'en est plus de même, que les déficits ont remplacé les bénéfices et qu'ils se creusent au fil des ans. De plus, la situation financière de l'État n'est guère florissante, la priorité étant accordée aux travaux de reconstruction.

Un examen détaillé du fonctionnement du budget général de l'État permet de constater que l'administration des Postes et Télégraphes est gérée comme l'enseignement et la justice et non comme une entreprise qui vend des produits et des services. Elle est considérée comme une « administration dépensière » ; son budget ne comprend pas de recettes, car les produits de l'exploitation figurent au budget du ministère des Finances. De ce fait, il n'est donc pas possible d'établir un bilan entre les dépenses et les recettes.

Selon le principe de la « non-assignation » des recettes, les dépenses de l'administration sont liées à la situation générale du budget de l'État sans qu'il soit tenu compte de la masse prévisible des produits.

Un autre principe, celui de « l'annualité des crédits », contraint l'administration à utiliser l'année même les crédits qui lui sont accordés ce qui entraîne, parfois, des abus dans l'utilisation des crédits restant en fin d'année car jusqu'en 1912, leur report est interdit sur l'année suivante. Passé cette date, il est alors possible de les utiliser pour certaines dépenses d'équipement.

Pour de nombreuses personnalités, ce mode de gestion ne convient pas. Félix Faure (avant qu'il soit président de la République) propose, en 1887, d'établir les budgets de l'État comme le fait une entreprise.

Pour ne pas entrer en conflit avec le ministre des Finances, Alexandre Millerand ne propose pas de solution pour trouver les moyens financiers de nature à améliorer l'exploitation « postale ».

Bien entendu, la situation n'évolue pas et le téléphone est loin de donner entière satisfaction à ses abonnés.

En mai 1904, un groupe de sept députés dont Jules Roche, dépose un article additionnel au projet de budget pour 1905 : « À 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'État. Les crédits relatifs aux services du matériel pourront être reportés d'un exercice à l'exercice suivant par décret rendu en Conseil d'État. »

Marcel Sembat, rapporteur à la commission des Finances, croit devoir souligner qu'il devrait être possible d'accorder à certains budgets, comme celui des Postes ou des chemins de fer de l'État, le caractère industriel des recettes et des dépenses. Il se prononce pour la création du budget annexe.

La proposition est rejetée. Elle est de nouveau présentée pour le budget 1906. Cette fois, le ministre des Finances, Poincaré, monte au créneau en réaffirmant, le 17 mars 1906, la doctrine de l'unité budgétaire qui fait consensus depuis 1890.

Un autre député, Théodore Steeg, dans ses rapports sur les budgets des années 1907, 1909 et 1910, tire la sonnette d'alarme en indiquant que la situation du téléphone ne cesse d'empirer. Le 23 juin 1910, il présente un projet de loi relative à la réorganisation financière et administrative du service des PTT. Il propose de transformer le service des PTT en un établissement public distinct de l'État doté d'un budget annexe soumis à des règles financières particulières.

Ce projet n'est pas adopté, mais il va servir de modèle à de nouveaux projets, tel celui du député Charles Dumont qui, en 1910, reprend à son compte le projet du budget annexe au titre du budget de 1911, et propose simultanément de réformer la procédure des avances remboursables dans le but de les soumettre à l'application législative.

La première guerre mondiale aux conséquences désastreuses, tant du point de vue financier que de l'organisation des services, va provoquer enfin une réforme indispensable des méthodes de gestion. En effet, malgré les nombreuses interventions et les rapports proposés, il semble bien que le facteur déterminant dans la décision de créer le budget annexe réside dans l'apparition d'un déficit chronique d'exploitation à partir de 1915. En

effet, avant la guerre 1914-1918, les résultats d'exploitation sont constamment excédentaires, fournissant ainsi des recettes importantes au ministère des Finances (70 millions de francs en 1913).

Cependant avant la fin de la guerre, dont on ignore encore l'issue, de nouveaux projets « d'autonomie » réapparaissent. L'un d'eux, et non des moindres, émane d'Étienne Clémentel, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes. Le 1^{er} septembre 1917, secondé par Louis Pasquet, secrétaire général de l'administration des Postes et des Télégraphes, il présente un rapport au président du Conseil dans lequel il signale la faiblesse des ressources liées « *aux difficultés du moment* » qui ne permettent donc pas « *de prévoir et de saisir les occasions de préparer et de réaliser des programmes méthodiques à longue portée* ». Il insiste sur le fait que l'administration des Postes et des Télégraphes, n'ayant pas de biens propres, « *végète, piétine sur place, retarde, provoquant ainsi des réclamations trop souvent justifiées.* »

Il reprend l'idée de Théodore Steeg et suggère de créer un budget annexe, solution permettant d'imaginer une réforme des structures financières plus profondes. Il ajoute que dans ce domaine, « *l'État ne doit pas agir autrement que les industriels* » et termine son rapport en affirmant : « *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* ».

Ce rapport va servir de base à un projet de loi qu'il dépose fin 1919 à la Chambre des députés. Il ne sera pas voté en raison des élections législatives qui se déroulent le 16 novembre 1919. Cette même année, le déficit atteint presque 600 millions de francs.

À partir de 1920, plusieurs nouveaux projets vont voir le jour. Il faut retenir celui déposé par une vingtaine de députés qui propose : « *l'administration des services postaux, télégraphiques et téléphoniques, qui demeure placée sous l'autorité et la responsabilité d'un ministre, sera immédiatement organisée sous la forme d'un office autonome qui portera le nom « Office national des postes et des télégraphes ». Cet office possèdera la personnalité civile et l'autonomie financière ; il pourra sous réserve de l'approbation préalable du Parlement émettre des obligations garanties par l'État [...]* » La majorité des parlementaires lui préféra un autre texte issu d'une motion déposée par deux députés, Darlac et Robert. Avant qu'il passe devant le Sénat, le gouvernement dépose son projet de loi le 27 février 1920 qui ne prend en compte que les aspects financiers de la réforme. Le rapporteur devant la commission des travaux publics démontre que ce projet est incomplet et propose de nombreuses modifications.

Le gouvernement retire ce projet qui reprenait presque en totalité le projet Clémentel.

La situation reste donc bloquée. L'Union des intérêts économiques (le patronat) dépose, le 4 novembre 1921, un projet par l'intermédiaire de Louis Deschamps, ancien collaborateur d'Étienne Clémentel : « *le gouvernement devra dans un délai de 3 mois présenter aux Chambres un projet de convention aux termes de laquelle la réorganisation du réseau téléphonique sera confiée à une société privée française* ».

C'est un coup de tonnerre qui provoque le dépôt de plusieurs nouveaux projets.

Face à cette situation et prenant à son compte les conclusions du rapport Fayol, le ministère des Finances ne semble plus vouloir s'opposer à l'autonomie budgétaire des Postes et Télégraphes, d'autant plus qu'il ne souhaite plus supporter la charge des déficits.

Mais, il faut attendre encore pour que le gouvernement décide, enfin, en 1922 de ne plus différer cette réforme. Le rapport de Paul Laffont, sous-secrétaire d'État aux PTT, est l'élément déclencheur de cette prise de position. Il écrit en particulier : « *La principale cause de notre infériorité téléphonique est l'absence de plan de constitution de notre réseau. Avec des capitaux mieux aménagés, avec un régime de tarifs plus simple, la France eut pu être dotée d'un réseau comparable à celui de l'Angleterre ou de l'Allemagne [...]* Le système des avances remboursables a fait que le réseau français s'est surtout développé par ses extrémités. »

Après avoir complété l'analyse des nombreuses causes de cette crise téléphonique, il précise sa solution. « *Les causes du mal étant connues, les remèdes s'indiquent d'eux-mêmes. Le premier est d'autoriser l'Administration à entreprendre l'exécution d'un véritable programme d'extension soustrait aux vicissitudes des opérations budgétaires annuelles. À*

ce programme de travaux devra être associé un programme de tarifs de façon que l'offre et la demande restent en harmonie et se développent simultanément. »

Finalement la loi de finances est adoptée le 30 juin 1923. Elle présente pour la première fois le budget annexe des PTT partagé en deux sections. Pour en arriver là, il aura fallu beaucoup d'interventions et de rapports qui se sont longtemps heurtés au principe de l'unité budgétaire.

Il convient de souligner, ici, le rôle important joué par Alexandre Millerand, dont toute la carrière politique est marquée par le souci d'obtenir l'autonomie financière des Postes et Télégraphes. Nous avons évoqué, plus haut, son rapport paru en 1900, dans lequel il reprenait son idée présentée en 1892 en tant que parlementaire, et qu'il va faire accepter et voter lorsqu'il devient président du Conseil, le 20 janvier 1920, et peu de temps après, président de la République, le 23 septembre 1920.

Contenu

La grande nouveauté consiste à proposer une nouvelle méthode de gestion de l'administration des Postes et Télégraphes qui s'inspire de celle des grandes industries privées, et d'offrir de nouvelles possibilités de financement consacré à l'amélioration et au développement des équipements postaux, télégraphiques et téléphoniques.

De ce fait, l'administration va acquérir une « personnalité » et y voir beaucoup plus clair dans ses finances ; elle va enfin pouvoir établir un bilan comparatif entre ses recettes et ses dépenses identifiées au titre de l'exploitation ou de l'investissement. La recherche de l'équilibre devient alors le principe de base de la gestion financière. En clair, cela veut dire que la mise en œuvre de ce grand service public (équipement et exploitation) va être supportée uniquement par les usagers, et non par l'État.

Une autre nouveauté très importante consiste à autoriser l'administration à émettre des emprunts pour assurer l'expansion des services, et principalement du téléphone.

Emprunts

BONS PTT 6%

UN MODE DE PLACEMENT AVANTAGEUX VOUS EST OFFERT
LES P. T. T. SONT CHAQUE JOUR A VOTRE SERVICE
AUJOURD'HUI VOUS POUVEZ CONTRIBUER A LEUR ÉQUIPEMENT.

Ces BONS P. T. T.,

- Émis à 9.550 Francs,
- Remboursés à 10.000 Francs par tirage au sort en 15 tranches annuelles,
- Rapportant 600 Francs (1) le 15 avril de chaque année,
- Exemptés de toute taxe spéciale frappant les valeurs mobilières.

CONSTITUENT UN PLACEMENT PARTICULIÈREMENT PROFITABLE

Le produit de ces BONS P. T. T.

SERVIRA EXCLUSIVEMENT A NOTRE ÉQUIPEMENT POSTAL ET TÉLÉPHONIQUE

C'est-à-dire à :

- Moderniser la Poste et la rendre encore plus rapide,
- Satisfaire les 60.000 demandes d'abonnement téléphonique en instance,
- Satisfaire les besoins téléphoniques des villes et des campagnes.

Cet effort d'équipement est indispensable — Il est particulièrement rentable

BIEN QUE LE PRIX DU TIMBRE DE LA LETTRE N'AIT PAS VARIÉ DEPUIS JANVIER 1949,

le Budget des P. T. T. présente pour 1953
un excédent de 5,5 milliards

Vous appréciez le bon fonctionnement des P. T. T.
Vous souscrivez aux BONS P. T. T.
pour permettre

A UNE ENTREPRISE Saine ET EN PLEIN DÉVELOPPEMENT

d'acquérir des équipements
de haute qualité et de grande valeur
Qui garantiront votre placement
N'ATTENDEZ PAS DEMAIN

S'OUSCRIVEZ AUJOURD'HUI

(1) Toutefois la valeur du premier coupon variera comme suit d'après la date de souscription des bons :
Bons souscrits avant le 16 Juin 1953 600 Fr. Bons souscrits du 16 Juin au 15 Octobre 1953 400 Fr.
Bons souscrits du 16 Juin au 15 Août 1953 500 Fr. Bons souscrits du 16 Octobre au 15 Décembre 1953 300 Fr.

Coll. particulière.

Examinons, par le détail, le contenu de cette publicité diffusée en 1953.

Souscrire des bons PTT rapporte 6 %, c'est une bonne affaire comme l'affirme cette publicité. Le graphisme est conçu pour attirer l'œil ; qu'y voit-on ? Un combiné téléphonique relié à la silhouette du coq gaulois ; il s'agit donc d'aider le développement du téléphone en France.

On dénombre 60 000 demandes d'abonnement téléphonique en instance et il faut assurer le développement du téléphone dans les villes et les campagnes.

Bien que le prix du timbre n'ait pas augmenté depuis janvier 1949, le budget des PTT présente pour cette année 1953 un excédent de 5,5 milliards.

Curieusement, il n'est pas fait mention de l'évolution du coût de la taxe de base⁽³⁾. En principe, elle est alignée sur le prix du timbre-poste.

Pour conclure cet appel à souscrire, on note un « *satisfecit* » général : vous appréciez le bon fonctionnement des PTT, souscrivez dès aujourd'hui pour permettre à une entreprise saine et en plein développement d'acquérir des équipements de haute qualité et de grande valeur. « Entreprise », vous avez bien lu et nous sommes en 1953.

L'emprunt PTT de 1965 a retenu également notre attention. Il est lancé le 20 avril ; comme « tous les ans » les PTT lancent un emprunt public pour financer leurs travaux d'équipement. Les titres sont émis au pair en coupures de 200 et 2 000 F, avec jouissance du 20 avril 1965 ; ils rapportent un intérêt de 5,75 % l'an. Cette même année, le 6 000 000^e poste téléphonique⁽⁴⁾ est installé aux alentours du 15 septembre.

Il faut souligner le succès de ces emprunts qui bénéficient d'un commissionnement nettement plus avantageux pour les receveurs (20/1000 au lieu de 2/1000 pour les autres emprunts) ; on comprend aussi leur empressement à placer ce type d'emprunt d'autant plus que les remises ne sont imposables qu'à 50 %.



Coll. particulière

⁽³⁾ La taxe de base représente le coût d'une communication locale de 3 minutes ; le coût des communications interurbaines correspond à plusieurs taxes de base dont le nombre est déterminé en fonction de la distance séparant l'abonné demandeur de l'abonné demandé.

⁽⁴⁾ La France compte alors 2 950 000 abonnements principaux, à peu près autant de postes supplémentaires, 47 000 cabines téléphoniques et 54 000 postes d'exploitation.

Présentation du budget annexe

Le budget annexe est divisé en deux sections ; la première concerne l'exploitation, la seconde l'investissement. Pour éviter une présentation trop littéraire, nous avons choisi de commenter le budget annexe de 1956 fixé à 209 milliards de francs.

□ Première section

– **Recettes** : recettes d'exploitation proprement dite (exprimées en milliards de francs) :

- services postaux : 69 milliards
- services télégraphiques : 10 milliards
- services téléphoniques : 97 milliards
- services financiers : 9,5 milliards soit un total de 185 milliards.

Les autres recettes, représentant une douzaine de postes, s'élèvent à 24 milliards ; parmi elles, il faut citer, en particulier, les versements effectués par les autres administrations dont les montants sont nettement inférieurs à la valeur réelle des services rendus. Et que dire des prestations fournies gratuitement ? Citons par exemple le courrier à destination de la Sécurité sociale ou des militaires en campagne.

Une autre source de revenus mérite d'être soulignée, il s'agit des tâches exécutées pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse nationale d'épargne.

Signalons enfin le versement par le budget général d'un intérêt calculé sur le montant des dépôts des particuliers sur leurs comptes courants postaux.

Recettes en millions de francs	Montant	En %
Recettes postales	69 120	33,1
Recettes télégraphiques et radiotélégraphiques	10 000	4,8
Recettes téléphoniques	96 600	46,2
Recettes des services financiers	9 500	4,5
Versements des administrations publiques	14 672	7,0
Intérêts des sommes mises à la disposition du Trésor	8 215	3,9
Recettes diverses	991	0,5
Totaux	209 098	100

– Dépenses :

Les frais de personnel (salaires et charges sociales) représentent une somme de 160 milliards, soit 80 % environ du budget ; les salaires s'élèvent à 140 milliards et les charges sociales à 20 milliards.

Les dépenses regroupées sous la rubrique « matériel, fonctionnement des services et entretien » constituent le 2^e volet des dépenses dont le montant atteint 35 milliards se répartissant comme suit :

- remboursement de frais (habillement, missions) : 4,5 milliards
- loyers : 0,8 milliards
- frais de transport du personnel, du matériel et des correspondances : 10,8 milliards
- matériel, petit outillage, imprimés... : 18,9 milliards

Un autre poste important de dépenses figure à la rubrique « dette » et se monte à 13,5 milliards ; cette somme correspond, en fait, au montant annuel (pour l'année 1956) des intérêts et des amortissements des fonds reçus à titre remboursable : soit, pour financer des équipements (emprunts publics ou avances du Trésor), soit, pour couvrir les déficits d'exploitation des exercices précédents.

Une autre partie de la « dette » sert à rembourser les avances, sans intérêt, consenties par les collectivités locales pour améliorer localement le réseau téléphonique.

Dépenses en millions de francs	Montant	En %
Dette	13 512	6,5
Personnel (salaires)	139 950	66,9
Matériel, fonctionnement des services, travaux d'entretien	35 017	16,7
Personnel (charges sociales)	20 407	9,8
Dépenses diverses	212	0,1
Totaux	209 098	100

□ Deuxième section

– Investissements

Cette section du budget annexe présente deux particularités importantes ; la première concerne les autorisations de programme, et la seconde traite de l'évaluation des recettes.

– Autorisations de programme

Elles sont indispensables pour pouvoir lancer les opérations s'échelonnant sur plusieurs années. Elles représentent le coût total de chaque « chantier » dont le démarrage est possible immédiatement, et surtout de poursuivre sa réalisation selon le calendrier prévu sans craindre les aléas d'autorisations successives comme cela a pu être le cas auparavant.

Grâce à cette procédure, le Parlement s'engage à approuver les tranches de paiement annuelles. En effet chaque loi de finances approuve les autorisations de programme nouvelles et les crédits de paiement de l'exercice qui correspondent simultanément aux nouveaux programmes et aux programmes antérieurs en cours d'exécution.

– Évaluation des recettes

Contrairement à la première section, cette évaluation ne tient pas compte des prévisions de recettes liées au « trafic », mais uniquement du montant des crédits fixé compte tenu de la politique économique du moment et de l'état du marché financier.

– Dépenses

Dépenses d'équipement prévues au titre du budget 1956. Sommes exprimées en millions de francs.

Remarques :

1. Bien que le « rattrapage » ne soit pas encore commencé, l'examen de ce tableau permet de constater que le secteur « Télécommunications » obtient 36 200 millions d'autorisations de programme, soit plus de 75 % du total, et 24 400 millions de crédits de paiement soit 71 % du total.
2. Malgré leur importance relative ces pourcentages ne sont pas significatifs car les crédits accordés sont très insuffisants par rapport à la demande des Français.

Affectation des dépenses	Autorisations de programme		Crédits de paiement
	Déjà prévues dans un plan d'équipement	Nouvelles au titre du budget 1956	
Bâtiments	1 380	7 220	7 235
Véhicules	-	775	810
Matériel postal	-	1 775	1 556
Centraux téléphoniques	9 900	3 200	7 810
Lignes téléphoniques (interurbaines, réseaux urbains)	12 450	6 300	14 335
Services télégraphiques et radioélectriques	2 550	600	1 731
Services d'études et de recherche des télécommunications	650	450	525
Totaux	26 930	20 320	34 002
	47 250		



Encyclopédie des Postes, Télégraphes et Téléphones, Éd. Rombaldi, 1956.

Ce dessin humoristique est très explicite ! Pour l'illustrer, l'auteur a repris les pourcentages officiels issus de la préparation du budget annexe de 1956 dont nous avons reproduit l'essentiel ci-dessus.

À chacun ses comptes

– Équilibre des comptes

L'esprit du budget annexe des PTT peut se traduire ainsi : Postes et Télécommunications : une entreprise unique avec des comptes séparés.

Jean Aimini, agent comptable central des PTT fait le point dans la revue *Postes et Télécommunications* n°233 de juin 1975.

« La création du budget annexe des PTT avait pour but de doter le service public d'un statut permettant de donner à la gestion comme aux résultats financiers un caractère commercial justifié par la rentabilité de l'exploitation. En isolant les recettes et les dépenses et en les distinguant de celles des autres services publics à caractère plus administratif, l'esprit du législateur était de faire parvenir à un équilibre naturel entre charges et produits de fonctionnement, cet équilibre devant s'établir au niveau de la satisfaction des besoins exprimés. »

Or l'administration des PTT est un assemblage de trois entreprises différentes :

- la Poste entreprise de transport et de distribution utilisant une main d'œuvre très importante ;
- les services financiers, organisme parabancaire de collecte et de transport de fonds ;
- les Télécommunications une entreprise de transmission de la parole et de données mettant en œuvre une infrastructure et des moyens techniques d'avant-garde.

C'est pour cette raison que l'agent comptable doit, en dehors de l'établissement des comptes généraux, fournir les éléments d'une ventilation par branche d'exploitation lui permettant ainsi d'affecter à chacune d'entre elle les charges et les produits qui lui reviennent.

C'est pour cette raison que dès 1958, une véritable comptabilité analytique est mise en place pour effectuer une discrimination aussi précise que possible des dépenses d'exploitation des différentes fonctions.

– Sincérité des comptes

Pour Jean Aimini, la réforme de structure intervenue en 1971, *« visait à donner une individualité plus marquée aux branches d'exploitation et à provoquer une refonte de la nomenclature budgétaire permettant une meilleure approche des résultats comptables spécialisés. »*

Concernant les prestations réciproques, il précise : *« la volonté d'affirmer l'individualité comptable des trois fonctions postulait que soit résolu le problème des relations internes, chacune des branches étant appelée à rendre des services aux autres et à en recevoir [...] Longtemps négligée, l'incorporation du montant des prestations réciproques dans les comptes d'exploitation particuliers, amorcée dès 1959, a pu être concrétisée au plan budgétaire à partir de 1970. »*

On peut donc considérer que la stricte imputation des dépenses et des produits garantit la sincérité des comptes par branche.

– Équilibre de l'exploitation

En application du code des PTT qui prévoit la réalisation d'un équilibre au niveau de l'exploitation, avec versement éventuel des excédents de recettes au budget général ou, au contraire, le versement d'une avance du Trésor pour combler le déficit, Jean Aimini précise que, jusqu'en 1960, *« une compensation s'effectuait entre les branches, c'est-à-dire que les bénéfices des uns servaient en premier lieu à couvrir les pertes des autres et ensuite seulement à financer les investissements. On pouvait dire alors, avec raison, que les bénéfices des télécommunications comblaient les déficits d'exploitation des services financiers et, à un degré moindre, de la poste. »*

Cette situation devient intolérable dès l'instant où les Télécoms ont un immense besoin de financement. C'est alors que, toujours selon

Jean Aimini, « à partir de 1961, la décision fut prise de supprimer l'entraide et de laisser à chaque branche le bénéfice ou la charge de ses résultats d'exploitation. Depuis cette date donc, et contrairement à la légende, les télécommunications conservent systématiquement l'intégralité de leurs bénéfices et les utilisent pour financer leurs dépenses d'investissements. De ce fait, la poste et les services financiers doivent emprunter pour combler leurs déficits. »

Ce qui permet à l'agent comptable central d'affirmer que le taux d'autofinancement des télécommunications s'élève à 92 % en 1971, 77 % en 1972 et 84 % en 1973.

– Évolution

Le budget annexe tel qu'il est mis en place en 1923 ne permet pas de fournir des crédits suffisants pour assurer un développement normal du téléphone. Ainsi en 1956, malgré le pourcentage élevé des crédits accordés, la situation est catastrophique...

« Une moitié de la France attend le téléphone, et l'autre moitié, la tonalité » ; c'est bientôt l'époque du « 22 à Asnières » de Fernand Raynaud.

Dans certains autocommutateurs de type R6, les techniciens sont obligés d'isoler 50 abonnés sur 100 pendant une demi-heure et d'inverser la situation la demi-heure suivante, et ce, pendant les « heures chargées » de la matinée. Tous les abonnés étaient concernés, sauf les services de sécurité, de santé ainsi que les services publics.

Si de telles mesures n'avaient pas été prises, le risque de détérioration du matériel aurait été très grand ; citons, à titre d'exemple, Valenciennes et Maubeuge dans le Nord en 1965. Combien d'autres centres téléphoniques se trouvaient dans cette situation ? Nul ne saurait le dire aujourd'hui, car aucune statistique de ce genre n'existe.

L'insuffisance des crédits d'investissement se fait cruellement sentir, d'autant plus que les Télécommunications ont été sacrifiées par le commissariat général au plan lors de l'établissement des quatre premiers plans consacrés à la modernisation et à l'équipement économique de la France.

Il faut attendre la mise en place du V^e Plan pour que les télécommunications françaises commencent à apercevoir le bout du tunnel. Pendant les cinq années de ce Plan⁽⁵⁾ (1966-1970) et grâce, en particulier, à une tranche complémentaire d'un milliard de francs d'autorisation de programme obtenue par Yves Guéna, ministre des PTT, le cap des dix milliards de francs est dépassé. Sur l'ensemble de ces cinq années, les autorisations de programme vont atteindre douze milliards de francs (en francs courants).

À partir de ce moment, l'administration des PTT est autorisée à emprunter sur les marchés extérieurs. Ce rôle va être confié, en 1967, à la Caisse nationale des télécommunications (voir ci-après 8.4).

Les besoins en capitaux sont tellement importants à la fin du V^e Plan que Robert Galley, ministre des PTT, crée en 1969 des sociétés de financement (voir plus loin 8.5).

Pendant la période 1968-1974 légèrement décalée par rapport au V^e Plan, plusieurs voix se font entendre pour réclamer l'autonomie des Télécommunications.

Une Commission parlementaire de contrôle de la gestion du service public du téléphone examine entre novembre 1973 et février 1974 tous les problèmes liés aux déficiences du téléphone depuis plus de cinquante ans ; elle s'attache en particulier à toutes les questions soulevées par les prix pratiqués par les industriels. Dans ses conclusions elle préconise de créer deux budgets annexes, l'un pour la Poste et les Services financiers, l'autre pour les Télécommunications (cf. annexe 3). Reprises par Hubert Germain, les propositions de la Commission ne rencontrent aucun écho favorable et comme le souligne un journaliste dans *Le Point* (n°138, 12 mai 1975) : « La réforme du téléphone fait peur. »

⁽⁵⁾ À l'occasion de la mise en place de ce V^e Plan, sa durée est passée de 4 à 5 ans.

Finalement, seize ans après la réforme de structure du budget annexe intervenue en 1971, le budget de 1988 est clairement présenté en deux parties séparées, une pour chaque branche d'exploitation.

8.4. La Caisse nationale des télécommunications

Origine

Bernard Esambert, membre du Cabinet de Georges Pompidou, alors Premier ministre, est chargé, à son arrivée en septembre 1967, d'étudier les causes de la crise du téléphone.

Premier constat : les arbitrages budgétaires prévoient une croissance de 2 à 3 % du budget des PTT alors qu'il faudrait au moins 20 % pour les investissements.

Yves Guéna, ministre des Postes et Télécommunications, hésite à déposer une telle demande d'autant plus que Michel Debré, ministre de l'Économie et des Finances, n'y est pas favorable.

Que faire alors pour tenir compte des besoins croissants en crédits d'investissements sans avoir recours à l'augmentation des tarifs ? Finalement, l'administration des PTT va être autorisée à emprunter sur les marchés extérieurs.

C'est ainsi qu'un décret de loi signé le 3 octobre 1967 crée la Caisse nationale des Télécommunications. Il s'agit d'un établissement public national à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du ministère des Postes et des Télécommunications.

Son conseil d'administration comprend trois représentants du ministère des P et T, trois représentants du ministère de l'Économie et des Finances. Son premier président sera Ivan Cabanne, secrétaire général des PTT. Dès le 23 octobre 1967, la CNT lance son premier emprunt d'un montant de 30 millions d'euro-dollars, soit 150 millions de francs, au taux de 6,75 %.

Dans un premier temps, les fonds levés se limitent à 500 millions de francs par an, alors que les besoins en investissement s'élèvent à 1,4 milliards de francs en 1969, pour atteindre 5,4 milliards en 1973.

On est loin du compte, d'autant plus que les sommes collectées (2,2 milliards de francs entre 1967 et 1972) sont versées au budget annexe, dont la moitié, selon Louis-Joseph Libois, directeur général des Télécommunications, contribue à compenser les déficits des autres branches (la Poste et les services financiers).

Les emprunts sont émis avec l'autorisation du ministère de l'Économie et des Finances, qui manifeste, à chaque occasion, sa réticence à l'égard de la CNT qui n'est pas placée sous sa tutelle.

Néanmoins, il est prévu que la CNT emprunte sur les marchés internationaux avec la signature de l'État afin de ne pas surcharger le marché obligataire français déjà sollicité par les emprunts publics des PTT.

Cependant, à partir de 1971, elle est autorisée à émettre des emprunts sur le marché français et, à partir de 1975, à participer au capital des sociétés ayant le statut de banque ou d'établissement financier et dont le seul objet réside dans le financement des Télécommunications.

C'est ainsi que, sur les sommes empruntées en 1977, 30 % proviennent du marché intérieur, 30 % en dollars, 20 % en deutsche marks et 20 % en francs suisses.

Malgré l'augmentation de 20 % du budget des Télécommunications accordée par Georges Pompidou et le volume des sommes récoltées par la CNT, le compte n'y est pas, car la demande est beaucoup plus importante que les prévisions.

Sommes empruntées par la CNT	
Années	En millions de francs
1971	309
1972	765
1973	950
1974	1 900
1975	3 900
1976	4 600
1977	5 500
1978	7 300
1979	8 900
1980	7 100
1981	8 600

Il faut donc trouver d'autres sources de financement. Robert Galley, nommé ministre des Postes et Télécommunications en juin 1969, constatant que le « cadre budgétaire » est insuffisant, propose alors de faire participer les Français au financement des télécommunications, mais sans recourir à l'impôt. C'est ainsi que vont naître les sociétés de financement.

8.5. Sociétés de financement

Origine

L'arrivée de Robert Galley au ministère des Postes et Télécommunications se situe à une époque où les études et les rapports se succèdent, faisant suite au projet clairement énoncé par Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'Économie et des Finances, de créer une Compagnie nationale du Téléphone.

Un groupe de travail est chargé d'étudier toutes les conséquences de la mise en place d'une telle Compagnie. Ses conclusions sont, pour le moins, très prudentes, mettant en évidence tous les risques liés à un changement rapide de statut, d'autant plus que les syndicats y sont farouchement opposés. Par contre, il est proposé d'optimiser les investissements et d'améliorer le contrôle de gestion. En se référant au rapport Nora sur les entreprises publiques, le groupe de travail préconise que la présentation des budgets et des comptes d'exploitation doit être réalisée par branche ; il affirme que l'autofinancement des télécommunications à 100 % est inopportun et recommande plutôt 65 % d'autofinancement, 25 % en emprunts à long terme et 10 % en emprunts à moyen et court terme.

En ce qui concerne les emprunts à moyen terme, le groupe recommande la location achat ou « leasing ».

Robert Galley décide alors de mettre en place des intermédiaires susceptibles de réunir des capitaux. Il confie cette tâche à ses conseillers qui vont consulter les banques françaises, comme la Société Générale ou la Banque de Paris et des Pays-Bas, et s'inspirer surtout du mode de financement des autoroutes.

Tout s'accélère et la loi de finances rectificative du 24 décembre 1969⁽⁶⁾, dans son article 1^{er}, autorise le ministre des Postes et des Télécommunications et le ministre de l'Économie et des Finances à donner conjointement leur agrément à des sociétés de financement dont l'objectif est de louer les équipements (centraux téléphoniques, infrastructures...) à l'administration en crédit-bail.

Ces sociétés sont « adossées » à de grandes banques françaises. Grâce à ce mode de financement, la direction générale des télécommunications détermine les programmes d'investissement, conclut les marchés avec les constructeurs, contrôle leur exécution et assure ensuite l'entretien et l'exploitation des équipements installés. Les sociétés de financement règlent les factures lorsqu'elles ont été approuvées par la DGT et mettent les matériels, dont elles sont propriétaires, en location pour une durée variant entre dix et quinze ans, à l'issue de laquelle elles les vendent à l'administration pour une somme équivalente à 3 % du prix d'achat.

- Finextel (Banque de Paris et des Pays-Bas, Société Générale) est créée le 26 février 1970 ; c'est donc la première société de financement à voir le jour. Les fonds recueillis doivent servir en priorité à désaturer le réseau téléphonique parisien et automatiser les zones industrielles.
- Codetel (Banque nationale de Paris, Compagnie financière de Suez) est créée le 8 janvier 1971 ; elle a pour vocation de favoriser l'achat de câbles et d'équipement de transmission.
- Agritel (Crédit Agricole) est créée le 16 juin 1972 ; elle a pour rôle essentiel d'améliorer l'équipement téléphonique des zones rurales.
- Créditel (Crédit Lyonnais, Banque Vernes et Banque commerciale de Paris) est créée le 12 octobre 1972 ; elle a pour objectif principal d'acheter du matériel d'amplification, de développer le réseau interurbain.

Ces sociétés bénéficient d'un avantage fiscal important ; en effet, s'appuyant sur l'exemple des SICOMI (Sociétés Immobilières pour le Commerce et l'Industrie) ; elles sont exonérées de l'impôt sur les sociétés étant donné qu'elles participent à la modernisation des entreprises en construisant des bâtiments, des entrepôts...

En effet, le crédit-bail accordé aux Télécoms concerne également les immeubles, les bâtiments, les entrepôts. Par contre, leurs loyers et services sont assujettis à la TVA.

Pour Louis-Joseph Libois, directeur général, la création de ces quatre sociétés de financement, dont l'activité est complémentaire à celle de la CNT, « *marque une étape importante dans la mise en place de structures solides, capables d'apporter aux télécommunications françaises les moyens financiers qui leur avaient fait cruellement défaut jusque-là.* »

Cependant, il convient de noter ici sans revenir sur les polémiques de l'époque, que le recours à cette méthode de financement entraînait un surcoût non négligeable.

C'est d'ailleurs pour cette raison, que l'Élysée refuse la création d'une cinquième société présentant les mêmes caractéristiques.

Cependant les besoins en crédits d'investissement sont de plus en plus importants d'autant plus que le redressement de la situation téléphonique est devenu une priorité nationale.

Francetel, une nouvelle société de financement est alors créée dans le cadre de la loi de finance rectificative du 29 mai 1975. À la différence des autres sociétés, ses capitaux sont publics, son statut est celui d'une banque de crédit à moyen et long terme. Son capital de 10 millions de francs est constitué par des fonds apportés par la Caisse des dépôts et consignations (49 %) et la CNT (51 %).

⁽⁶⁾ La loi est complétée par un arrêté du 25 février 1970 qui précise les caractères particuliers de leur statut et leurs obligations vis-à-vis de l'État.

Résultats des appels lancés par les sociétés de financement

Années	Sommes en millions de francs
1970	400
1971	870
1972	1 102
1973	1 480
1974	637
1975	2 488
1976	5 564
1977	4 377

Qu'en pensent les syndicats ?

Le principe des sociétés de financement est accueilli avec beaucoup d'enthousiasme, sauf par les organisations professionnelles qui réagissent avec fermeté en posant trois questions importantes : qui prépare les études, qui choisit l'entreprise et qui est propriétaire des installations fournies en crédit-bail ?

Pour FO, *« faire appel aux capitaux privés à travers ces sociétés de financement, conduira à leur servir un intérêt qui dépassera 10 % et présente des dangers incontestables de prise en main des télécommunications par le privé. »*

Pour la CFDT, qui dirige les PTT ?

« Les télécommunications continuent de conclure directement les marchés, mais le ministère passe avec les sociétés de financement des conventions, et les programmes sont fixés chaque année et consignés dans des protocoles spéciaux. Pour chaque contrat signé avec un fournisseur, l'administration conclut, avec la société de financement, un contrat de construction, qui précise les modalités de règlement du fournisseur, et un contrat qui fixe les modalités et les conditions de location et d'accession à la propriété du matériel. Outre que ce moyen de financement coûte finalement très cher à l'administration, l'existence de ces sociétés peut être considérée comme un puissant facteur de démantèlement du service public :

- d'une part, parce que l'administration n'est même plus propriétaire du matériel qu'elle utilise ;*
- d'autre part, parce que dans le système économique actuel le pouvoir réel de décision repose entre les mains de ceux qui fournissent les capitaux aux entreprises.*

C'est ce qu'on appelle la domination de l'économie par le capital financier. La part de plus en plus grande prise par ces sociétés de financement conduit à court terme à poser la question : qui dirige les PTT ?

La façon la plus simple et la plus directe de démanteler une entreprise consiste à confier ses activités à une autre entreprise. Le démantèlement d'un service public consiste à mettre entre les mains d'une entreprise privée une ou des activités de ce service. Cela peut se faire de façon directe ; ou, plus insidieusement, par le biais de la sous-traitance. »

Des « idiots » par milliers, CFDT, p. 38-39.

Dans ce domaine, la CGT est plus proluxe :

Sur le plan syndical, c'est par la voix de la CGT que l'opposition s'exprime le plus fortement. Au XXI^e congrès de la Fédération CGT des PTT, en avril 1970, Georges Frischmann consacre une partie de son rapport à cette question : *« N'ayant pu scinder le téléphone de l'ensemble des PTT, la grande bourgeoisie a trouvé une solution qui, provisoirement, vise au même résultat [...] Cette affaire éclaire, en fait, d'une lumière crue ce qu'est le régime sous lequel nous vivons, ce qu'est la domination écrasante du grand capital, ce qu'est la politique du gouvernement et des administrations d'État au service exclusif de ce même capital. »*

Il rappelle les solutions que la CGT avance depuis déjà plusieurs années : *« Nous proposons [...] qu'une partie des fonds de roulement des Chèques postaux et de la Caisse nationale d'épargne soit utilisée. Cette proposition n'était pourtant pas révolutionnaire puisqu'elle est de règle en République Fédérale Allemande et en Suisse. »*

La CGT ne cessera de dénoncer ce scandale, tant dans ses congrès que dans ses différentes publications.

Halte à la privatisation ! Réponse de l'administration

Ce slogan maintes fois répété lors de la grève de 1974 est encore d'actualité début 1975. L'agent comptable central des PTT, Jean Aimini, apporte la réponse officielle de l'administration tant du point de vue financier et juridique que comptable dans la revue *Postes et Télécommunications* de février 1975.

Après avoir évoqué dans quelles conditions les sociétés de financement ont été créées, il précise : *« On peut considérer qu'elles ont été l'élément déterminant d'un essor nécessaire. Il suffit de rappeler que de 1970 à 1973 inclus, sur un montant total de programmes de 24 milliards, elles en ont réalisé plus du quart (6,9 milliards). »*

Il explique ensuite le rôle joué par les grandes banques privées comme Suez, la Banque de Paris et des Pays-Bas dans la formation de leur capital de démarrage. Puis, il insiste sur la rémunération du capital.

« Les intérêts sont indexés soit sur le développement de l'activité téléphonique, avec, comme critère, le chiffre d'affaires des télécommunications ou la consommation moyenne de téléphone par abonné, soit sur des paramètres extérieurs à cette activité, tels que l'indice des prix à la construction. Cette rémunération permet aussi bien la constitution de réserves que le versement aux actionnaires de dividendes garantis contre l'érosion monétaire. »

On est alors en droit de se poser la question : n'assiste-t-on pas à un transfert de la rentabilité d'un service public vers le capitalisme privé ?

Jean Aimini apporte une réponse, sa réponse qui ne peut entièrement nous satisfaire :

« [...] si l'on s'évade d'une analyse strictement juridique, il est évident qu'il n'existe aucune différence essentielle entre l'épargne qui est fournie aux PTT par ceux qui souscrivent à leurs emprunts, et par ceux qui achètent des actions ou des obligations émises par les sociétés de financement. Ceci est d'autant plus vrai que le capital de ces sociétés est, pour l'essentiel, réparti entre les petits épargnants. On peut rappeler que les agents des PTT ont souscrit nombreux et dans des conditions privilégiées aux actions Codetel et Finextel. [...] de plus les sociétés sont tenues de distribuer chaque année à leurs actionnaires un dividende au moins égal à 85 % de leur bénéfice net. Enfin, pour prévenir l'influence éventuelle d'un organisme de financement trop puissant, l'administration des PTT en a multiplié le nombre – une société nouvelle a été créée chaque année entre 1970 et 1973 –, ce qui introduit dans ce secteur du financement, sinon une concurrence, du moins une émulation bénéfique. »

Certes les agents des PTT ont souscrit dans des conditions privilégiées aux deux premières sociétés, mais il n'est pas précisé dans quelle proportion.

Il faut également souligner que les deux autres sociétés n'étaient pas accessibles aux agents qui, de toute façon, n'avaient pas suffisamment d'économies pour souscrire.

Apparemment, ces sociétés toutes puissantes pourraient avoir des velléités d'intervenir sur la politique des PTT. Qu'en est-il exactement ?

« La réponse est donnée sans ambiguïté par l'article 2 de l'arrêté du 24 février 1970 : « L'administration est seule habilitée à définir et établir les programmes d'investissement et les programmes à réaliser, à fixer les conditions de réalisation de ces projets, conclure les marchés à passer avec les constructeurs et fournisseurs de son choix et en contrôler l'exécution, à exploiter les immeubles et équipements correspondants. » Toute latitude est donc laissée à l'administration pour choisir les équipements et les constructeurs, définir et arrêter les prix. Le schéma est identique, que les investissements soient acquis sur crédits budgétaires classiques ou par l'intermédiaire des sociétés de financement. Toutefois, dans ce dernier cas, l'administration conclut avec chaque société, et pour chaque opération, deux documents conventionnels ; il s'agit d'une part, du contrat de construction, aux termes

duquel elle fait réaliser les équipements destinés à devenir la propriété de la société ; d'autre part, du contrat de crédit-bail par lequel la société s'engage à louer aux PTT cet investissement à compter de la réception provisoire. Par ailleurs, c'est la société de financement concernée qui reçoit les factures et effectue les paiements ; en échange, la société perçoit les loyers selon la technique du crédit-bail qui permet au locataire d'acquérir ultérieurement les équipements. »

Concernant la propriété des installations, aucun doute n'est permis :

« Le gouvernement a considéré que ces investissements, bien qu'ils entrent temporairement dans le patrimoine des sociétés, devaient finalement revenir aux PTT ; c'est pourquoi l'arrêté du 24 février 1970, après avoir stipulé en son article premier que « les immeubles et équipements pourront devenir la propriété de l'État », précise en son article 4 que les contrats de crédit-bail « définiront les modalités d'accession à la propriété desdits immeubles et équipements » ; on peut préciser que les conventions particulières passées avec les sociétés prévoient même que l'administration aura la possibilité de procéder, au bout d'un certain délai, au rachat anticipé des matériels loués. »

En ce qui concerne la situation comptable de ces opérations, la manière de procéder est conforme à la réalité économique qui traduit une situation irréversible. Les équipements loués concourent uniquement au fonctionnement d'un service public avant d'être acquis par l'administration à l'issue du délai prévu par le contrat de financement.

Une dernière information clôt ce discours officiel en réponse à une question piège : les sociétés de financement sont donc un mal nécessaire ?

« À une époque où les besoins en équipement sont souvent disproportionnés avec les ressources potentielles du marché obligataire classique, les sociétés de financement permettent de faire face aux nécessités de l'expansion des télécommunications sans que jamais soient abandonnées les prérogatives essentielles de l'administration.

Si quelque reproche devait être fait à ce système qui ne prétend pas à la perfection, ce serait, sans doute, surtout d'évoluer dans un sens peu conforme à l'esprit de sa création, ce qui ne peut que réjouir ceux qui, à l'origine, en ont été les détracteurs. Appelées à solliciter de nouvelles couches d'épargne et à procurer à l'administration des disponibilités qui ne pouvaient être atteintes par les formules traditionnelles, les sociétés de financement devaient réserver une place prépondérante à leurs « fonds propres » et non aux capitaux empruntés. Or, si ce principe fut respecté durant les premières années de fonctionnement – la proportion de fonds propres atteignant 100 % fin 1970, puis 63 % fin 1971 et encore 54 % fin 1972 –, un revirement, amorcé en 1973 où les fonds propres ne représentaient plus que 46 %, se poursuit encore actuellement. Cette attitude, qui amène les sociétés à se poser en « concurrentes » de l'administration sur le marché des capitaux et à mobiliser des fonds que les PTT pourraient drainer eux-mêmes à meilleur compte, conduit à repenser les données du problème. »

Toutes les réponses techniques sont apportées sans ambiguïté, la logique administrative fonctionne admirablement bien, mais nous restons sur notre faim quant aux surcoûts imposés par ce type de financement.

On remarque également que le décideur est toujours l'administration des Postes et Télécommunications et non la direction générale des Télécommunications et que la direction Budget et Comptabilité est toujours omniprésente en termes budgétaires et comptables.

8.6. Planification gouvernementale

Selon Louis-Joseph Libois⁽⁷⁾, « toute étude historique sur le développement du téléphone en France serait incomplète si l'on n'abordait pas la question de la planification des investissements publics. La planification est en effet révélatrice de l'intérêt que les pouvoirs publics attribuent à un moment donné à tel ou tel secteur de l'activité économique. »

⁽⁷⁾ LIBOIS (Louis-Joseph), *Genèse et croissance des Télécommunications*, Masson, 1983.

On peut également considérer que cet intérêt peut être le reflet de l'opinion publique. Dans le cas du téléphone, le délai de réaction n'a pas été très rapide ! C'est le moins que l'on puisse dire.

Entre les deux guerres mondiales

Après avoir évoqué les différentes sources de financement du téléphone en France, il convient maintenant d'analyser les causes réelles et profondes de cette faillite qui débute au lendemain de la première guerre mondiale. Victorieuse certes, la France est cependant exsangue.

Conscient de la situation désastreuse de l'administration des PTT, le gouvernement demande à Henri Fayol⁽⁸⁾ de lui proposer des solutions pour la sortir de l'impasse.

Dans son rapport « De l'incapacité industrielle », publié en 1921, il souligne deux points importants : la prévoyance et le programme d'actions. En ce qui concerne l'administration des PTT, il affirme : « Non seulement il n'y a pas de programme d'action à long terme, mais il n'y a pas de programme annuel sérieux. Pas de prévoyance, la vie au jour le jour : tel est le régime actuel des PTT. C'est un régime qui ne peut conduire une industrie privée qu'à la catastrophe et une industrie d'État qu'à des résultats désastreux. »

Il est certainement entendu, car, dès la fin de 1921, le gouvernement et le Parlement envisagent de modifier les structures juridiques et financières des PTT et souhaitent programmer un plan de redressement des télécommunications.

Ces projets sont examinés par les députés le 22 décembre 1921 et... renvoyés en commission. Lors de cette séance, un projet de loi est proposé au Parlement, dans lequel figurent plusieurs objectifs relatifs au téléphone : extension du réseau téléphonique général, extension et amélioration de l'équipement des bureaux centraux, des postes d'abonnés, des réseaux aériens et souterrains et des bâtiments.

Ce sont là les prémices de l'instauration d'un budget annexe des PTT (voir plus haut 8.3 : le Budget annexe).

Création du Commissariat général au Plan

Dès la fin de l'occupation nazi, avant même la signature de l'Armistice, et pour faire face aux nombreux problèmes posés par la reconstruction, le gouvernement (ordonnance du 23 novembre 1944) confie au ministre de l'Économie nationale, l'élaboration d'un plan d'équipement. Une nouvelle direction est créée au sein du ministère... Les résultats sont très décevants.

Le 3 janvier 1946, le général de Gaulle signe un décret créant, à la présidence du gouvernement, un Conseil du Plan de modernisation et d'équipement, dont la présidence est confiée à Jean Monnet.

Son premier objectif est très clair : « *Dans un délai de six mois [...] il sera établi un premier Plan d'ensemble pour la modernisation et l'équipement économique de la métropole et des territoires d'outre-mer.* »

Il lui appartient donc :

- d'accroître la production de la métropole et des territoires d'outre-mer et leurs échanges avec le monde, en particulier dans les domaines où leur position est la plus favorable ;

⁽⁸⁾ Henri Fayol : élève de l'École des Mines de Saint-Étienne, il entre aux Houillères de Commentry en 1860. Il en devient le directeur en 1866. En 1888, il est nommé directeur général de la maison mère : la Société de Commentry, Fourchambault et Decazeville. En 1900, il décide de faire connaître la méthode qui l'a fait réussir, de diffuser sa doctrine : le fayodisme. Après sa mort en 1925, elle connaît un déclin relatif, et en 1935, c'est un anglais, Lyndall Urwick, qui la découvre et la fait connaître aux Américains qui le considèrent aujourd'hui comme un auteur classique. On peut affirmer aujourd'hui qu'Henri Fayol est indéniablement l'un des fondateurs des sciences de la gestion et du management. Connue dans le monde entier, il mérite de figurer parmi les pionniers autant que son « alter ego » anglo-saxon : Frederic Taylor.

- de porter le rendement du travail au niveau de celui des pays où il est le plus élevé ;
- d'assurer le plein emploi de la main d'oeuvre ;
- d'élever le niveau de vie de la population et d'améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective.

Le décret précise en outre :

« Le Plan s'étend à la reconstitution des outillages et équipements publics et privés, endommagés ou détruits, du fait des événements de guerre. »

Malheureusement, le téléphone ne fait pas partie des priorités. Mais il est vrai, à cette époque, que le retard de la France dans ce domaine n'inquiète aucunement la classe dirigeante, ni les pouvoirs politiques et encore moins la population.

Commission de modernisation des Télécommunications

Bien que non inscrit parmi les secteurs prioritaires, le téléphone retient l'attention de la Commission de modernisation des télécommunications mise en place le 15 juillet 1947 par le ministre d'État, président du Conseil du Plan.

Le diagnostic réalisé est correct, mais les moyens demandés pour atteindre les objectifs proposés ne semblent pas retenir l'attention des responsables ou, plus vraisemblablement, leur volume a dû tout simplement les effrayer !

En effet, la commission recommande de multiplier par deux le nombre de postes téléphoniques (de toute nature) en dix ans, soit 3 900 000 en 1957 ; elle précise également que ce nombre peut être augmenté de 50 % si l'industrie a la capacité de suivre. Dans la réalité, il s'agit d'un « vœu pieux », ce n'est absolument pas envisageable.

Cette commission propose également d'améliorer le taux d'automatisation de 47 % à 68 %.

Les résultats obtenus sont bien en dessous :

- 3 400 000 postes téléphoniques dont 1 900 000 abonnements principaux ;
- le taux d'automatisation approche 55 %.

La cause principale de cet échec, relatif il est vrai, résulte de l'insuffisance des crédits d'investissements relevant de mesures budgétaires (autorisation de programmes, crédits de paiement) décidées par le gouvernement qui doit freiner les dépenses trop importantes.

Alors que la commission a tout particulièrement insisté sur « la place importante que doivent occuper les télécommunications dans la vie économique du pays et la nécessité d'élaborer très rapidement un programme d'action en rapport, à la fois, avec l'immense effort à accomplir et les possibilités de l'économie générale de la France », la situation financière de la France ne permet pas, loin s'en faut, de répondre favorablement à ses souhaits.

À ce manque flagrant de crédits, vient s'ajouter l'incapacité de l'industrie française des télécommunications à exporter, c'est-à-dire à innover et se développer, étant donné que son seul client est l'administration des PTT aux moyens financiers très limités.

Succession des Plans

Si l'on peut admettre les raisons pour lesquelles les Télécommunications ne sont pas inscrites dans le premier Plan, il est difficile d'accepter qu'elles soient sacrifiées dans les II^e, III^e et IV^e Plans.

Certes, des crédits sont bien prévus mais ils sont très insuffisants.

D'ailleurs, les prises de position du ministre Yves Guéna, bien que surprenantes, soulignent une certaine indifférence par rapport à la situation du téléphone ; en effet, lors de l'inauguration de l'autocommutateur de Montpellier, le 30 octobre 1967, il tient des propos assez curieux : *« On ne peut à la fois dire que l'on est pour la planification et en refuser les revers. La planification c'est le choix libre et démocratique d'un certain nombre de priorités, ce qui veut dire qu'on rejette volontairement dans l'ombre d'autres secteurs. Pendant les quatre premiers plans, on a rejeté volontairement les télécommunications, car on a estimé*

qu'il y avait des choses plus urgentes à faire. Ces décisions ont été prises de façon raisonnée, raisonnable et démocratique. Pour le cas où l'on se serait trompé, alors, que tout le monde plaide coupable, car personne n'a élevé la voix pour donner la priorité aux télécommunications avant que n'éclate leur insuffisance manifeste. »

Si nous pouvons nous permettre quelques commentaires, il faut bien affirmer que beaucoup de voix s'élèvent depuis longtemps pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur la situation critique du téléphone en France.

Citons Charles Lange, le premier directeur général des Télécommunications qui, comme nous l'avons vu précédemment, prédit une catastrophe si les crédits nécessaires ne sont pas accordés.

Les ingénieurs, conscients des réalités, n'arrêtent pas de tirer la sonnette d'alarme. C'est ainsi que Maurice du Mesnil, président de l'AIT (Association des Ingénieurs des Télécommunications) s'exprime en janvier 1962 dans une réunion officielle en présence du ministre des Postes et Télécommunications, Michel Maurice-Bokanowski : *« Les autorités financières dont tout dépend, comprennent parfois mal notre acharnement à démontrer que notre activité est de première nécessité et nos dirigeants doivent combattre pour tenter de faire admettre que si le monde moderne a besoin d'énergie et de transports, il faut aussi, dans tous les domaines de l'activité humaine, c'est pourtant l'évidence, une extraordinaire consommation de moyens de transmission rapide de l'information. »*

Le message est clair. On est tenté de croire que les planificateurs manquent de clairvoyances et/ou sont très mal conseillés, par manque d'études prospectives, ce qui les amène à commettre des erreurs.

C'est ainsi que Pierre Massé, commissaire général du Plan (1959-1966), reconnaît dans une interview accordée en mars 1978 au journal L'Expansion des erreurs dans la planification et en cite trois parmi les plus importantes : *« l'avion supersonique Concorde, les Facultés des sciences trop nombreuses par rapport à la demande des étudiants et bien évidemment le téléphone. »*

Il justifie cette erreur par le fait que personne ne veut le téléphone. Ce n'est pas la première fois qu'on entend ce raisonnement, d'autant plus que les responsables concernés ajoutent : *« tout le monde voulait des écoles, des hôpitaux, des autoroutes... le téléphone, aux yeux des Français, ne présentait aucun aspect prioritaire. »*

V^e Plan (1966-1970)

Ce V^e Plan, initialement prévu pour quatre ans, devient quinquennal (1966-1970) et prend, enfin, le problème Télécommunications à bras le corps.

En effet, pour l'ensemble des cinq années, les autorisations de programmes atteignent 12 milliards en francs courants dont une tranche complémentaire d'un milliard obtenue par Yves Guéna.

L'autofinancement ne suffit donc plus pour faire face à l'accroissement des investissements ; l'administration des PTT est alors autorisée à emprunter sur les marchés intérieurs et extérieurs, permettant ainsi d'éviter des augmentations tarifaires.

C'est ainsi que sont mis en place la CNT (Caisse nationale des Télécommunications) et les sociétés de financement (voir chapitre 8.5 « Sociétés de financement »).

Les fonds recueillis sont encore insuffisants ; c'est pourquoi, l'administration des PTT continue d'utiliser les avances remboursables dont l'origine remonte à 1889 (voir chapitre 8.2 « Avances remboursables »). À cette époque, la mesure concerne uniquement les collectivités territoriales. Elle est étendue aux entreprises et aux particuliers qui, en finançant les travaux, bénéficient d'une certaine priorité et obtiennent leur remboursement en ne réglant pas leurs factures jusqu'à épuisement du montant de l'avance consentie.

Au cours de ce V^e Plan, les bases du redressement financier sont enfin mises en place.

VI^e Plan (1971-1975)

Rattraper en dix ans le niveau téléphonique de nos voisins, dont celui de la Grande-Bretagne, tel est l'objectif proposé par le service des programmes et des études économiques, service créé en 1968 au sein de la direction générale des Télécommunications.

Plus précisément, il s'agit d'atteindre 11 millions d'abonnements téléphoniques principaux au début de 1980, alors que le parc en 1970 ne s'élève qu'à 4 millions, soit 11 % de croissance annuelle sur les dix ans.

Il est également prévu que l'automatisation soit pratiquement terminée à la même échéance.

Les planificateurs estiment que la facture doit s'élever à 62 milliards de francs. Cependant, grâce à une baisse sensible des coûts des matériels de télécommunications et en tenant compte de la hausse du coût des matières premières, 45 milliards de francs d'autorisations de programmes vont permettre d'atteindre 12 millions de lignes principales fin 1978.

Le téléphone est donc en train de gagner son pari.

VII^e Plan (1976-1980)

Au regard des montants des autorisations de programme, on peut dire, avec satisfaction, que les télécommunications sont vraiment devenues un secteur prioritaire. Ces montants se répartissent comme suit :

- 1976 : 18,9 milliards de francs ;
 - 1977 : 25 milliards de francs ;
 - 1978 : 26 milliards de francs ;
 - 1979 : 24,6 milliards de francs ;
 - 1980 : 25,5 milliards de francs ;
- soit 120 milliards de francs.

En pourcentage du PIB, le ratio s'élève à 1,1 % identique à celui du Japon et supérieur à celui des États-Unis.

Après avoir figurée en queue de peloton pendant des décennies, la France se retrouve ainsi au premier rang mondial dans le domaine de l'investissement pour les télécommunications.

Fin 1980, la France compte 16 millions d'abonnés et 25 millions de postes de toute nature. Les délais moyens de raccordement sont considérablement raccourcis et la qualité de service s'améliore : attente de la tonalité, efficacité du trafic, taux de dérangements annuel par abonné et pourcentage de dérangements relevés le jour même où le lendemain. Le pari du téléphone pour tous est en passe d'être gagné ; le taux d'équipement des ménages atteint 70 % fin 1982.

Synoptique des Plans

- I^e Plan : 1946-1952 (Plan Monnet)⁽⁹⁾ ;
- II^e Plan : 1954-1957 (Plan Hirsch)⁽¹⁰⁾ ;
- III^e Plan : 1958-1961 ;
- IV^e Plan : 1962-1965 ;
- V^e Plan : 1966-1970 ;
- VI^e Plan : 1971-1975 ;
- VII^e Plan : 1976-1980 ;

⁽⁹⁾ Le Plan Marshall contribue à la réalisation du Plan Monnet dont la durée initiale est prolongée jusqu'en 1952 pour harmoniser les deux calendriers.

⁽¹⁰⁾ Le II^e Plan coïncide avec les dernières années de la IV^e République.

- VIII^e Plan : 1981-1985⁽¹¹⁾ ;
- IX^e Plan : 1984-1988⁽¹²⁾ ;
- X^e Plan : 1989-1992⁽¹³⁾ ;
- XI^e Plan : 1993-1997 non adopté⁽¹⁴⁾.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, on peut s'étonner du désintérêt flagrant des pouvoirs publics pour les télécommunications.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les quatre premiers Plans ignorent ce secteur d'activité. Il est vrai qu'aux lendemains de la Libération, le téléphone ne fait pas partie des biens matériels souhaités par les Français. Ils lui préfèrent le lave-vaisselle, le réfrigérateur. Seuls les responsables des Télécommunications sont conscients des problèmes liés au retard du téléphone, appuyés en cela par les conclusions de la Commission de modernisation des télécommunications.

Finalement, le V^e Plan permet d'amorcer le virage, le VI^e et principalement le VII^e consacrent la priorité qui lui est reconnue afin de le sortir de l'impasse dans laquelle il se trouvait depuis des décennies.

8.7. Conclusion

Depuis son apparition en France jusqu'aux années 1970, le téléphone a fait l'objet, à juste titre, de nombreuses critiques concernant son développement et la qualité du service.

Rappelons-nous, tout particulièrement, les rapports d'Alexandre Millerand en 1900 et de Paul Laffont en 1922 ; la presse n'est pas en reste, les chansonniers y vont de leurs couplets, bref il y a une réelle « crise du téléphone en France ». Et cela dure depuis 1879 ! Les causes sont bien identifiées⁽¹⁵⁾, mais la volonté de construire un réseau téléphonique digne de ce nom n'existe pas et les financements sont, par voie de conséquence, inadaptés. Les parts contributives représentent une « goutte d'eau », les avances remboursables sont appréciables, mais ne favorisent pas la mise en place d'un réseau homogène. Certes la création du budget annexe va clarifier les choses et autoriser le lancement de nombreux emprunts, sources de crédits importants, mais encore très insuffisants pour autoriser un décollage significatif du réseau téléphonique, comme cela se passe dans les autres pays européens : Angleterre, Allemagne, etc.

Effectivement, le ministère et les responsables n'affichent aucune ambition particulière car ils n'ont pas encore perçu le rôle économique que peut jouer ce nouveau moyen de communication. Citons, pour mémoire, qu'une commande passée par téléphone ne peut être honorée qu'après réception de la confirmation écrite acheminée par La Poste.

Malgré les demandes pressantes des industriels et la pression des journaux, l'ironie de certains chansonniers : le 22 à Asnières de Fernand Reynaud, ou encore cette phrase devenue célèbre : « *une moitié de la France attend le téléphone et l'autre moitié la tonalité* », rien n'y fait.

Il est vrai, qu'après la deuxième guerre mondiale, le téléphone ne figure pas au nombre des secteurs prioritaires pour le gouvernement français.

⁽¹¹⁾ Le VIII^e Plan n'est pas présenté au Parlement, le changement de majorité suspend son application.

⁽¹²⁾ Le gouvernement de Pierre Mauroy renoue avec le principe de la planification. Le Plan intérimaire (1982-1983) de relance par la consommation n'a pas le succès escompté.

⁽¹³⁾ L'échéance du X^e Plan se situe théoriquement en 1993 mais elle est fixée en 1992 pour tenir compte de l'entrée en vigueur du marché unique.

⁽¹⁴⁾ Le projet de XI^e Plan (prévu pour couvrir la période 1993-1997) n'est pas adopté par le gouvernement issu des élections législatives de 1993 qui souhaite inscrire ses choix de politique économique dans un ensemble de lois quinquennales.

⁽¹⁵⁾ Voir annexe 5.

Les Français vont subir la pénurie de téléphone pendant 25 ans encore, et la crise du téléphone atteint, alors, son paroxysme. En 1970, notre pays se trouve au 17^e rang mondial, très loin derrière les meilleurs, en nombre de téléphones pour 100 habitants. Que dire de la qualité du service offerte aux usagers : mauvaises auditions, délais d'attente pour obtenir une communication manuelle. Quant aux délais pour obtenir une ligne téléphonique, c'est la catastrophe.

À partir des années 1960, l'administration des PTT installe des autocommutateurs de type Crossbar très performants pour remplacer les anciens centraux manuels. Cependant, il faut y associer un interurbain manuel pour écouler ce type de trafic par manque de circuits interurbains automatiques.

À Douai, en 1960, la mise en service d'un autocommutateur Pentaconta (4 000 équipements d'abonnés) est associée à celle d'un interurbain manuel comportant soixante-six positions d'opératrices.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais entre 1964 et 1970 de nombreux autocommutateurs Crossbar (CP 400 ou Pentaconta) sont mis en service, tous associés à un interurbain manuel flamboyant neuf : Arras, Boulogne, Béthune, Calais, Lens, Hénin-Liétard, Saint-Omer, Saint-Pol-sur-Ternoise, etc.

Les Français ne comprennent pas que leur pays soit si en retard alors que les ingénieurs du CNET ont mis au point des équipements au « top » niveau. En réalité, la direction générale des Télécommunications manque cruellement de crédits. Les cartons sont pleins de projets mais les financements ne suivent pas.

Il faut attendre la création de la Caisse nationale des télécommunications (1967) et des Sociétés de financement (1970) pour, qu'enfin, les crédits arrivent. Les Télécommunications françaises vont alors accomplir un grand bond en avant, puis connaître l'âge d'or et se classer 4^e opérateur mondial de télécommunications.

La preuve est ainsi faite que la crise du téléphone en France n'est pas due à l'incompétence des différents responsables au sein de la direction générale des télécommunications, mais relève tout simplement d'un manque flagrant de crédits que les gouvernements successifs n'ont pas su, ou voulu, procurer par manque de réalisme.

Pour conclure, il convient de souligner que le budget général de l'État, donc le contribuable, n'a pas directement financé le développement du téléphone, sauf durant la période 1890-1923, mais d'une manière très parcimonieuse étant donné que le remboursement des prêts et emprunts a toujours été financé par les bénéfices réalisés par l'administration des PTT, puis par France Télécom.

Citons enfin pour mémoire le montant global des « appels de fonds »⁽¹⁶⁾ réalisés entre 1970 et 1977.

Années	En millions de francs
1970	570
1971	1 399
1972	2 320
1973	2 823
1974	3 173
1975	7 119
1976	10 768
1977	9 382

⁽¹⁶⁾ DAVID (Jacques), « Le financement des télécommunications » in Regards sur la France. Les Télécommunications françaises, août 1979.

Annexe 1

Renouvellement des concessions CONSULTATION

Les Conseils soussignés :

Consultés par M. le Directeur général des Postes et des Télégraphes sur la valeur légale d'un traité intervenu le 22 juillet 1886 entre M. le ministre des Postes et des Télégraphes et MM. Lair, May et Cornélius Herz pour la concession des réseaux téléphoniques de l'État ;

Vu la copie dudit traité ;

Vu la résolution de la Chambre des députés du 19 juillet 1884 ;

Vu l'arrêté ministériel et le cahier des charges annexé du 18 juillet 1884 ;

Vu le projet de loi relatif à l'organisation et à l'exploitation des lignes téléphoniques présenté à la Chambre des députés le 18 janvier 1887 ;

Vu le mémoire présenté par la Société générale des téléphones à la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi relatif au rachat des réseaux téléphoniques exploités par cette société ;

Vu la note à consulter de M. le Directeur général des Postes et des Télégraphes ;

Vu les autres pièces du dossier,

Sont de l'avis suivant :

FAITS

Lorsque le téléphone reçut en France ses premières applications, l'administration ne crut pas devoir prendre à sa charge les risques encore incertains de son installation. Elle laissa à l'industrie privée l'initiative de l'entreprise et se contenta de fixer les conditions auxquelles l'autorisation d'établir et d'exploiter des réseaux téléphoniques pouvait être accordée.

Ce fut l'objet de l'arrêté ministériel du 26 juin 1879, modifié plus tard par celui du 18 juillet 1884.

Des autorisations, valables seulement pour une durée de cinq années et réservant expressément le monopole de l'État, furent ainsi accordées à Paris et dans quelques grandes villes.

Le 10 décembre 1879 ces diverses autorisations ont été, avec l'agrément du ministre des postes et télégraphes, transférées à la Société générale des téléphones. Elles devaient toutes expirer le 8 septembre 1884.

Quelques mois avant cette date le ministre voulant faire régler législativement les conditions des concessions de réseaux téléphoniques présenta aux Chambres un projet de loi tendant à faire décider notamment que *« l'exploitation de réseaux téléphoniques concédés à l'industrie privée par le ministre des postes et des télégraphes ne pourrait être autorisée que pour une durée n'excédant pas cinq années et dans les conditions fixées par un cahier des charges »*.

Mais par une résolution du 18 juillet 1884, la Chambre des députés, considérant que le ministre tenait du décret du 27 décembre 1851 et de la loi du 5 avril 1878 les pouvoirs nécessaires pour la concession des réseaux téléphoniques, déclara qu'il n'y avait pas lieu de statuer par voie législative sur le projet déposé (voir rapport de M. Hervé-Mangon).

En conséquence, par décision du 19 juillet suivant, le ministre renouvela pour une nouvelle durée de cinq années la concession précédemment accordée à la Société générale des téléphones.

Le cahier des charges imposé à la société contient notamment un article 15 ainsi conçu : *« Les autorisations données aux risques et périls des permissionnaires n'impliqueront aucune espèce de privilège à leur profit, à quelque titre que ce soit, toutes autres autorisations semblables pouvant être accordées sans donner lieu à aucune indemnité, et l'État se réservant d'exploiter lui-même dans les conditions qui lui conviendraient. »*

L'autorisation accordée dans ces conditions doit prendre fin le 8 septembre 1889.

Annexe 2

Le Budget annexe Les principales dispositions de la loi de finances 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'État. 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 28 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 :

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'État 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'outremer ;*
 - 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, principalement 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. »

(Extraits du texte de loi du 30 juin 1923).

Annexe 3

Conclusions de l'étude réalisée par la Commission parlementaire de contrôle de la gestion du service public du téléphone Novembre 1973-février 1974

« La diversité des objectifs et des techniques entre la Poste, les services financiers et les Télécommunications a déjà entraîné des clivages fondamentaux dans l'organisation du ministère des Postes et Télécommunications. »

« Les services extérieurs des Télécommunications sont régionalisés et la séparation des deux grandes branches d'activité est désormais acquise. De même, depuis 1968, la majorité des responsabilités techniques et fonctionnelles au niveau de l'administration centrale est regroupée au sein de la direction générale des télécommunications. Mais des contraintes demeurent et de nouvelles réformes doivent être envisagées. »

« À l'unanimité, la commission a repoussé la formule de la privatisation. Deux voies demeurent ouvertes tendant l'une et l'autre à assurer aux Télécommunications une gestion de caractère industriel et commercial. La première maintiendrait aux Télécommunications un statut d'administration, mais en leur reconnaissant une autonomie plus grande qu'aujourd'hui. Elle serait caractérisée par :

- la création de deux budgets annexes, l'un pour la Poste et les services financiers, l'autre pour les Télécommunications ;
- la suppression des dernières structures unitaires au niveau de l'administration centrale ;
- l'utilisation complète des possibilités offertes par l'article 2 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, afin d'adapter les statuts particuliers du personnel à la spécificité des tâches du service des télécommunications. Une partie des membres de la commission s'est ralliée à cette formule. »

« Toutefois une majorité s'est dégagée pour considérer que les contraintes demeureraient en matière de règles et de procédures budgétaires et que les adaptations du Statut général ne pourraient être réalisées aisément. »

« La commission s'est donc prononcée en faveur de la création d'un établissement public des télécommunications. Cette formule juridique lui a paru susceptible de mieux répondre à l'objectif recherché, même si elle soulève d'autres problèmes, notamment en matière fiscale et de statut du personnel. La commission pense avoir montré que les inconvénients éventuels en résultant ne devaient pas être considérés a priori comme insurmontables. »

« Tous les membres de la commission ont convenu que la transformation du statut d'administration en un statut d'établissement public ne pourrait être opéré sans la participation et l'accord de ceux qu'elle intéresse au premier chef, les employés des Télécommunications... »

Finalement Louis-Joseph Libois apporte sa propre explication à la non-prise en compte des propositions de la commission :

« Les propositions de la commission parlementaire n'auront pas plus de suite que les projets de réformes précédents. Il semble que l'on soit dans l'incapacité de promouvoir des réformes de structures, sur la nécessité desquelles existe, pourtant, un certain consensus. Pourquoi en est-il ainsi ? Peut-être parce que, comme l'écrivait en mai 1975, dans *Le Point*, un journaliste, Robert Franc, « la réforme du téléphone fait peur ». Il faut bien reconnaître que la grande grève des PTT d'octobre-novembre 1974 n'incita guère alors les responsables des PTT à aller de l'avant dans la voie des réformes.

Finalement, le pouvoir politique opta pour une autre approche, plus réaliste et sans doute moins risquée. On admit que le plus urgent était d'augmenter de façon massive les crédits d'équipement des Télécommunications.

Dans son rapport, la Commission des transports et des communications du VII^e Plan estimait en effet que les autorisations de programme des Télécommunications devraient atteindre 110 milliards de francs 1975. Ce montant de crédits était impressionnant et marquait certainement une rupture avec les errements du passé. L'ordre de grandeur fut effectivement respecté, puisque le montant réel des autorisations de programme du VII^e Plan atteignit 120 milliards de francs courants. Pour la première fois, depuis des décennies, le développement des télécommunications faisait figure de grande priorité nationale. »

Annexe 4

Création d'une caisse nationale des télécommunications

Journal officiel de la République Française, 4 octobre 1967 :

MINISTÈRE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Décret n°67-861 du 3 octobre 1967 portant création d'une caisse nationale des télécommunications

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des postes et télécommunications et du ministre de l'économie et des finances.

Vu les articles 14 à 25 du décret n°53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif, ensemble du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Après avis du Conseil d'État (section des travaux publics),

Décète :

Art. 1^{er}. – Il est institué une caisse nationale des télécommunications, établissement public national à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre des postes et télécommunications.

Art. 2. – La caisse nationale des télécommunications est chargée d'émettre, au profit du budget annexe des postes et télécommunications, des emprunts destinés à concourir au financement des dépenses d'investissement des télécommunications.

Art. 3. – La caisse est administrée par un conseil d'administration de six membres qui comprend :

Trois représentants du ministre des postes et télécommunications ;

Trois représentants du ministre de l'économie et des finances.

Le président et le vice-président du conseil d'administration, choisis parmi les membres de celui-ci, sont désignés par arrêté du ministre des postes et télécommunications et du ministre de l'économie et des finances.

Art. 4. – Le conseil d'administration règle les affaires de la caisse. Il fixe notamment le montant et les caractéristiques des emprunts à émettre.

Il peut en outre être consulté par le ministre des postes et télécommunications et par le ministre de l'économie et des finances sur toutes questions de la compétence de la caisse nationale des télécommunications.

Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président et au moins une fois par an.

Le contrôleur financier et l'agent comptable de la caisse nationale des télécommunications assistent, avec voix consultative, aux délibérations du conseil d'administration.

Art. 5. – Les emprunts sont émis avec l'autorisation du ministre de l'économie et des finances. Leur produit est mis à la disposition du budget annexe des postes et télécommunications.

Le service des emprunts et les frais de fonctionnement de la caisse sont assurés par le budget annexe des postes et télécommunications.

Art. 6. – Le président du conseil d'administration assure le fonctionnement de l'établissement et l'exécution des délibérations du conseil d'administration. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses.

Il représente la caisse dans tous les actes de la vie civile.

Art. 7. – La gestion administrative de la caisse est assurée, sous le contrôle du président du conseil d'administration, par les services de la direction du budget et de la comptabilité au ministère des postes et télécommunications.

Art. 8. – Le fonctionnement financier et comptable de la caisse est assuré dans les conditions prévues par le décret n°53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif et le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Art. 9. – La caisse nationale des télécommunications est soumise au contrôle financier prévu par le décret du 25 octobre 1935 instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'État.

Un contrôleur financier placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances assure le contrôle financier de l'établissement ; ses attributions sont définies par arrêté conjoint du ministre des postes et télécommunications et du ministre de l'économie et des finances.

Art. 10. – L'agent comptable des postes et télécommunications remplit les fonctions d'agent comptable de la caisse nationale des télécommunications.

Art. 11. – Le cautionnement déjà constitué par l'agent comptable des postes et télécommunications garantit également les opérations que celui-ci est appelé à faire pour la caisse nationale des télécommunications.

Art. 12. – La comptabilité de la caisse nationale des télécommunications est distincte de celle du budget annexe des postes et télécommunications.

Art. 13. – Des régies de recettes et de dépenses peuvent être créées auprès de l'établissement par arrêté du ministre de l'économie et des finances et du ministre des postes et télécommunications.

Art. 14. – Aucune création d'emploi ne pourra résulter de l'institution de la caisse nationale des télécommunications.

Annexe 5

Causes de la crise du téléphone

Au début du chapitre sur le financement du téléphone en France de 1879 à 1990, il est précisé qu'il n'arrive pas au bon moment, sans en détailler toutes les raisons. Plusieurs auteurs, dont Yves Stourdzé, ont parfaitement analysé la situation, montrant ainsi que la crise du téléphone n'est pas due entièrement aux problèmes de financement.

□ Blocage systématique

Bien que les acteurs, les classes sociales, l'économie et les techniques aient considérablement évolué depuis la nationalisation du téléphone, on retrouve les mêmes problèmes au début des années 1970.

« [...] l'adoption d'innovations, la capacité d'intégrer rapidement les transformations techniques, puis de les valoriser dans des systèmes de production et de gestion susceptibles de leur assurer rentabilité et promotion semblent avoir subi l'effet de pressions, pour ne pas dire de blocages, toujours semblables. C'est que la téléphonie avant d'être une institution économique, un réseau technique, reste un instrument de communication relevant au premier chef des règles implicites et explicites, régissant les modes de communication rapide, lesquelles furent élaborées au début du XIXe siècle lorsque l'État prit en charge le télégraphe optique puis électrique. Or, ces règles sont vivaces, puisque ce sont elles qui sont encore en vigueur aujourd'hui.

Le monopole des communications, en particulier, qui préside aux destinées actuelles des télécommunications comme à celles de la radio et de la télévision, le monopole, donc, fut élaboré par le Second Empire, selon une philosophie des communications héritée elle-même du premier Empire et de la Restauration. »

□ Mariage de raison

A priori, rien ne justifiait le rattachement des services télégraphiques à ceux de la Poste, à part le fait, souligné par beaucoup, qu'ils transportaient de l'information.

Dans son étude sur la « Généalogie de la Communication », Yves Stourdzé a un point de vue bien différent.

« [...] l'intégration du téléphone aux Postes et Télégraphes, en 1889, n'intervient pas en terrain vierge ; bien au contraire elle se réalisera avec en arrière-fond une hostilité de vingt ans entre ingénieurs télégraphistes et administrateurs de la poste. Opposition d'importance pour comprendre l'évolution future de la technologie en matière de téléphonie. En effet, la fusion de 1877 Poste-Télégraphe ne fut pas un mariage d'amour mais un élément déterminant dans une stratégie d'ensemble de l'Administration. Il s'agissait de détacher les transmissions électriques de la tutelle du ministère de l'Intérieur. Mais en même temps, l'État voulait s'assurer de ne pas être débordé par les techniciens jugés turbulents depuis leur participation aux actions de la Défense Nationale.

Mais cette politique consistait aussi probablement à limiter l'influence d'un corps potentiellement dangereux dans la mesure où, s'appuyant sur des innovations technologiques, les ingénieurs des télécommunications pouvaient accroître, de façon inconsidérée, leurs poids à l'intérieur de l'appareil d'État. La solution retenue fut donc de placer les télécommunications sous la dépendance de la Poste ; celle-ci restant, à en croire un témoin de la fusion, la fille aînée de l'administration [...] »

Comme on l'a vu plus haut, la décision malheureuse prise par Adolphe Cochery de retirer la fonction d'ordonnateur secondaire aux inspecteurs télégraphistes, est certainement la

« goutte d'eau » qui a fait déborder le vase. Bien conscient de sa maladresse, mais était-ce réellement une maladresse, ou tout simplement la volonté de réduire les responsabilités de ces cadres, Cochery rétablit cette fonction. Le mal est fait.

Les décisions prises dès le 20 mars 1886 par Félix Granet vont accentuer le malaise ; elles sont applicables dès le 1er mai de cette même année. Citons-les pour mémoire :

- les directions départementales de la Poste sont chargées des attributions conférées aux directeurs-ingénieurs du télégraphe ;
- le personnel technique est réparti dans les autres services ;
- les directeurs-ingénieurs sont chargés du contrôle ;
- transformation de l'École Supérieure du Télégraphe.

Il n'existe pas de méthodes plus efficaces pour briser un service !

□ **La mainmise de la Poste**

La structure téléphonique va donc se mettre en place selon le modèle de la Poste, c'est-à-dire le découpage administratif. Le département va servir de schéma directeur pour la construction des artères téléphoniques, qui toutes vont converger vers le chef-lieu de département.

À cette manière de concevoir les réseaux, il faut ajouter les « directives » des conseils généraux qui fournissent des crédits, par l'intermédiaire des avances remboursables, au seul bénéfice du département.

Pendant longtemps, donc, les artères qui doivent permettre d'écouler normalement le trafic entre départements va faire défaut. Au début des années 1920, les délais d'attente varient de une à trois heures pour obtenir une communication entre départements limitrophes et de trois à quatre heures dans une relation à grande distance.

□ **Le secteur industriel n'intéresse pas l'administration**

« [...] le réseau téléphonique, tout comme la Poste et le Télégraphe, dépendant de l'État, il devient clair que l'Administration prendra une part et une responsabilité d'importance dans la gestion de l'innovation. Part importante, mais non totale, puisque le secteur de la production lui échappe totalement. Si l'État s'affirme comme le gestionnaire unique du réseau, il n'a cure, en revanche, d'en contrôler l'outil industriel. »

Dans ce domaine particulier, on peut faire référence aux postes téléphoniques dont la diversité est telle que les techniciens obtiendront en 1910 une mesure destinée à uniformiser les modèles de manière à simplifier leurs interventions en cas de dérangements. Il faut donc attendre 30 ans pour que l'administration se décide à normaliser le schéma électrique du poste téléphonique de base. Le Marty 1910 voit alors le jour et certains appareils de ce type seront encore en service dans les années 1950-1970 ; en nombre réduit certes, mais toujours présents. D'autres postes administratifs sont conçus ensuite ; le poste administratif 1924, multifonction, mais destiné principalement à équiper les abonnés raccordés à un autocommutateur. C'est le tour ensuite du U43, du S63 dont les performances s'améliorent à chaque apparition d'un nouveau modèle.

Cet exemple est mentionné ici pour illustrer le propos d'Yves Stourdzé, mais il en fut de même des câbles et des commutateurs. On peut dire que la normalisation de ces matériels a pu être opérée grâce à Sotelec et à Socotel, deux sociétés d'économie mixte dans lesquelles sont représentés l'État et l'industrie privée.

En rappelant certains facteurs qui ont contribué à la crise du téléphone, « nous ne souhaitons » pas raviver l'incompréhension, voire parfois l'antipathie qui a longtemps existé entre les deux services, mais il est intéressant de se remémorer l'état d'esprit de certains cadres administratifs de l'exploitation téléphonique.