

Programme des entreprises multinationales

Documents de travail

Document de travail no 34

Entreprises multinationales publiques

et prise des décisions stratégiques

par Lucien Rapp

Institut d'études internationales et des pays

en développement de Toulouse (France)

Genève, Bureau international du Travail, 1985

Copyright (c) Organisation internationale du Travail 1985

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-203946-7

Ce document de travail est publié dans le cadre du Programme des entreprises multinationales du BIT. Il fait partie d'une série consacrée à la prise de décisions dans les entreprises multinationales. Les documents de travail visent à fournir des éléments pour une plus ample discussion des sujets traités. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le BIT y souscrit.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial à propos des technologies décrites n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les désignations utilisées dans cette publication, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

## SOMMAIRE

L'objet de ce rapport est l'analyse du processus de prise de décisions stratégiques des entreprises multinationales publiques; notamment à partir d'exemples d'entreprises publiques, de pays francophones, industrialisés ou en développement.

Il est divisé en cinq chapitres.

Le chapitre introductif décrit les caractères originaux des entreprises publiques multinationales, plus communément appelées "multinationales publiques".

Ensuite, trois autres chapitres analysent chacun des trois niveaux où les décisions stratégiques des multinationales publiques sont prises:

- celui des entreprises publiques mères,
- celui des groupes publics multinationaux qu'elles forment avec leurs filiales
- et celui des filiales et sous-filiales de droit étranger.

Enfin, un chapitre de conclusion propose des éléments de réflexion pour un modèle descriptif du processus de décisions stratégiques des multinationales publiques.

## 1 - INTRODUCTION: LES MULTINATIONALES PUBLIQUES

Depuis 1980, l'ensemble de la communauté internationale - organisations, Etats, partenaires économiques et sociaux - semble porter une attention croissante au développement d'une catégorie nouvelle d'entreprises multinationales appelées multinationales publiques.

Il s'agit pour l'essentiel d'entreprises publiques, de pays industrialisés ou de pays en développement, implantées à l'étranger, le plus souvent sous forme de filiales ou de sociétés conjointes de droit local, et dont les structures ou les méthodes de gestion s'apparentent à celles des entreprises multinationales privées.

L'intérêt qu'elles suscitent paraît justifié pour trois séries de raisons liées successivement:

- à l'originalité du phénomène qu'elles représentent et qui reste mal connu;
- à l'importance - considérable - qu'elles ont prise, notamment dans les échanges internationaux et pour l'emploi;
- aux particularités juridiques de leur processus de décision stratégique qui implique nécessairement l'intervention de l'Etat et les distingue ainsi des entreprises multinationales privées.

### 1.1 Le phénomène des multinationales publiques

L'apparition d'entreprises multinationales publiques représente un phénomène totalement nouveau pour lequel on a pu parler de "mutation" des entreprises multinationales depuis le déclin d'un "défi américain", à la fin des années soixante.

Il montre notamment, comme l'a souligné M. Michel Ghertman<sup>2</sup>, que "la forme d'organisation économique appelée multinationale n'est pas l'apanage du seul capitalisme ou de la seule industrie privée" et que "la distinction entre le secteur privé et le secteur public n'exclut pas la multinationalisation de ce dernier".

#### 1.1.1 L'internationalisation des entreprises publiques nationales

Ce phénomène des multinationales publiques trouve en effet son origine dans un mouvement d'internationalisation progressive de beaucoup des grandes entreprises publiques nationales, mouvement engagé dès 1960. Certes, avant cette date, les entreprises publiques ont eu - pour certaines d'entre elles tout au moins - des implantations à l'étranger sous forme d'agences, de bureaux ou même de filiales de droit local. Mais, à partir de 1960, le nombre de ces implantations à l'étranger se multiplie, dans un contexte national et international particulièrement favorable à leur développement, sous forme de filiales de droit local: contexte national avec l'accélération assez sensible, à partir de 1960, d'un processus de filialisation des entreprises publiques dans la plupart des pays européens<sup>3</sup>, et international avec la politique d'ouverture des frontières et, notamment, la mise en place du marché commun européen créé en 1957, l'intensification des implantations d'entreprises américaines en Europe, l'accession à l'indépendance de nouveaux pays offrant un large domaine d'intervention aux investisseurs étrangers<sup>4</sup>.

Le mouvement d'internationalisation des entreprises publiques qui en résulte est de très grande ampleur puisque, pour certaines d'entre elles du secteur automobile par exemple, le nombre de filiales de droit étranger va être multiplié par dix en l'espace d'une vingtaine d'années, de 1960 à 1980.

Les causes en sont évidemment très différentes suivant les entreprises publiques, leurs secteurs d'activité ou encore les pays où elles ont leur siège social. Mais on peut les ramener à trois grands types<sup>5</sup>.

a) Pour un premier ensemble d'entreprises publiques appartenant au secteur matières premières (et des produits miniers), c'est la nature de leurs productions qui a commandé l'adoption d'une stratégie internationale. Lorsque le sol national ne recèle pas de matières premières ou de produits miniers - ou du moins en quantités suffisantes -, comme c'est le cas dans les pays d'Europe occidentale ou même en Inde, il a été nécessaire d'aller les chercher à l'étranger, et, pour ce faire, de s'implanter sur les lieux de production, le plus souvent sous forme de "joint venture" ou entreprises conjointes de droit local. A l'inverse, dans les pays qui en sont pourvus, il a été indispensable de constituer, à l'étranger, des sociétés de commercialisation ou encore des entreprises locales de transformation. En ce sens, on peut observer que ces entreprises se seraient nécessairement internationalisées, qu'elles aient été ou non des entreprises publiques.

L'importance qu'elles ont acquise aujourd'hui est confirmée par le classement établi par l'ONU en 1978<sup>6</sup>. Ce classement mondial des entreprises multinationales, d'après le chiffre d'affaires consolidé, fait en effet apparaître dix à douze entreprises multinationales publiques (suivant le critère retenu), de pays industrialisés ou de pays du tiers monde, appartenant presque toutes aux secteurs minier et pétrolier.

b) Pour un second type d'entreprises multinationales publiques du secteur de l'automobile, de la construction aéronautique ou encore de l'électronique, ce sont des considérations de stratégie industrielle ou commerciale qui expliquent leur internationalisation.

Ces considérations sont elles-mêmes très diverses. Economiques lorsqu'il s'agit d'avoir accès à un marché national ou régional protégé par des barrières douanières ou encore de bénéficier du coût plus avantageux d'une main-d'oeuvre abondante et qualifiée. Juridiques lorsque l'objectif poursuivi a été celui d'une meilleure pénétration d'un marché extérieur par l'adoption de formes juridiques nationales. Financières et fiscales lorsqu'il s'est agi de bénéficier des avantages d'une zone franche d'exportation ou d'un code national d'investissement, comme ceux qui existent à l'intérieur de l'UDEAC ou qui existaient à l'intérieur de la Communauté des Etats d'Afrique orientale avant sa suppression.

Toutes ces considérations se retrouvent ainsi à des degrés divers dans la stratégie d'internationalisation d'un groupe public, comme le groupe français Renault. Stratégie caractérisée notamment sur les vingt-cinq dernières années par le rachat d'American Motors aux Etats-Unis, le développement des intérêts du groupe au Mexique et au Canada, ses implantations nombreuses en Amérique latine, en Espagne et autour de la Méditerranée, la consolidation de ses positions anciennes en Afrique noire.

Bien qu'il semble qu'il existe une analogie entre les motifs d'internationalisation d'une entreprise multinationale publique comme Renault et ceux d'entreprises multinationales privées comparables, américaines par exemple, on peut se demander dans quelle mesure la stratégie des entreprises multinationales publiques n'est pas influencée par la nature publique des entreprises mères. En particulier par les avantages qu'elles retirent de leur taille souvent plus importante que celle des entreprises multinationales privées, des subventions et autres régimes fiscaux de faveur dont elles bénéficient, ou encore de facilités d'accès aux marchés des capitaux.

c) Enfin, pour un dernier groupe d'entreprises multinationales publiques, de loin les plus nombreuses, leur stratégie d'internationalisation s'explique par des raisons politiques. Parce qu'avant d'être une entreprise multinationale, l'entreprise multinationale publique a été, et reste encore pour une large part, une entreprise sous contrôle de l'Etat qui s'en sert aussi comme d'un instrument de sa politique.

- Politique nationale lorsque l'internationalisation d'une entreprise publique est justifiée par la volonté de procurer au pays les capitaux ou les devises qui lui font défaut et qu'il ne peut se procurer autrement (cas de l'entreprise publique mexicaine Pemex); d'inciter des entrepreneurs nationaux à exporter (cas de l'entreprise publique brésilienne Petrobás qui a créé, à l'initiative du gouvernement brésilien, une filiale spécialisée dans le commerce international: la société Interbras); ou plus simplement d'exporter un savoir-faire national à partir de sociétés d'étude ou d'ingénierie (cas d'un très grand nombre d'entreprises publiques françaises du secteur non concurrentiel comme Electricité de France, la Régie autonome des transports parisiens ou encore la Société nationale des chemins de fer français).

- Mais aussi politique extérieure lorsque l'internationalisation d'une entreprise publique est l'expression d'une politique bilatérale d'assistance ou de soutien à un pays étranger. A titre d'exemple, on peut mentionner l'implantation de l'entreprise brésilienne Interbras au Nigéria dans le cadre d'une politique de soutien du Brésil à ce pays.

De manière plus récente, ce sont encore ces multinationales du tiers monde<sup>8</sup> dont beaucoup comportent, comme l'entreprise indienne Birla<sup>9</sup>, d'importants capitaux d'origine publique dans leur capital. Elles s'implantent dans d'autres pays du tiers monde, particulièrement en Afrique ou dans le Sud-Est asiatique, en y installant des unités de production de petite échelle, utilisant les ressources nationales et notamment une main-d'oeuvre abondante pour la fabrication de produits adaptés aux besoins de la population locale.

Dans chacun de ces cas, ce sont les Etats qui, d'une manière directe ou indirecte, ont favorisé l'internationalisation des entreprises publiques nationales. Les entreprises multinationales publiques qui en résultent ont aussi une spécificité très marquée par rapport aux entreprises multinationales privées.

L'énumération de ces motifs - qui n'est sans doute pas exhaustive - montre bien l'ampleur du mouvement d'internationalisation des entreprises publiques. Il touche des pays industrialisés comme des pays en développement. Et cela quelle que soit la doctrine politique du pouvoir. Il concerne tous les secteurs où l'on trouve des entreprises publiques: secteur primaire, secteur secondaire ou même secteur tertiaire, avec notamment l'important secteur des banques très largement internationalisé. Il affecte enfin toutes les entreprises publiques, celles du secteur concurrentiel mais aussi celles qui gèrent des services publics, en particulier dans le secteur des transports. L'internationalisation des entreprises publiques ne leur confère pas toujours toutes les caractéristiques retenues dans la Déclaration de principes tripartite de l'OIT pour les entreprises multinationales<sup>10</sup>.

a) Pour certaines entreprises publiques, la multinationalisation se limite à l'importance de leur chiffre d'affaires réalisé à l'étranger. Salzgitter (Allemagne), West-Alpine (Autriche), La Snias (France) réalisent ainsi la moitié de leur chiffre d'affaires à l'étranger; de sorte que leur gestion, leurs décisions stratégiques, leur stratégie de développement sont nécessairement influencées par des considérations internationales.

b) Pour d'autres entreprises publiques, la multinationalisation revêt la forme de la diversité et de la multiplicité de leurs implantations à l'étranger, le plus souvent sous forme de filiales de droit local. On peut ainsi considérer qu'un groupe public a une activité multinationale dès qu'il possède des filiales à l'étranger, comme les groupes publics français CEA<sup>11</sup>, EMC<sup>12</sup>, CDF Chimie<sup>13</sup>, ou encore hollandais Dutch States Mines, anglais British Leyland, indien Indian Oil ou indonésien PT Asian Acch Fertilizer<sup>14</sup>.

c) Enfin, pour un dernier type d'entreprises - assez peu nombreuses -, la multinationalisation va jusqu'à l'adoption de structures ou de méthodes de gestion propres aux entreprises multinationales. Telle cette société de holding que l'entreprise française Renault a créée en Suisse pour assurer les opérations de gestion financière du groupe international qu'elle dirige et qui, avec plus de 8 milliards de francs français en devises par an, est aujourd'hui la cinquième banque helvétique.

### 1.1.2 La multinationalisation des entreprises publiques nationales

Mais, pour toutes ces entreprises publiques, le processus de multinationalisation est nécessairement incomplet. Il rencontre des limites dans le fait que ces entreprises sont soumises au contrôle de leur Etat-actionnaire; ce qui implique le respect d'un certain nombre de sujétions d'intérêt national.

Il en résulte que le concept de l'entreprise multinationale publique doit rester très général<sup>15</sup>, en dépit du fait que certains auteurs aient élaboré des listes indicatives<sup>16</sup>; cela reflète d'ailleurs l'originalité de la catégorie des multinationales publiques.

Quels que soient les problèmes que pose leur description, les multinationales publiques n'en sont pas moins des réalités économiques difficilement contestables. Des réalités économiques dont l'importance est aujourd'hui considérable.

## 1.2 L'importance des multinationales publiques

Bien qu'aucune étude statistique ne la mesure précisément, l'importance des multinationales publiques, dans l'économie mondiale, peut être appréciée d'abord par rapport à l'importance prise par les entreprises publiques au niveau national dans tous les pays, puis par rapport à divers indices de leur activité au niveau mondial.

### 1.2.1 Importance des entreprises publiques au niveau national

Selon une étude de l'OCDE, réalisée sur les dix pays industrialisés qui en sont membres<sup>17</sup>, la part des entreprises publiques dans l'emploi national n'a cessé de s'accroître de 1960 à 1980. Dans tous les pays étudiés, l'emploi a été relativement mieux préservé dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées, particulièrement pendant la récession du milieu des années soixante-dix. Encore convient-il d'observer que cette étude de l'OCDE ne prend pas en compte la période la plus récente: 1980-1984 marquée par une aggravation de la crise économique et par une extension des secteurs publics nationaux soit par voie de nationalisation directe comme en France en 1982<sup>18</sup>, soit par voie de nationalisation indirecte sous forme de création de filiales ou de prises de participations publiques<sup>19</sup>.

Une autre étude, réalisée par le comité statistique du Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) et rendue publique à l'occasion de son Xe congrès des 27 et 29 juin 1984 à Lisbonne, indique que le secteur public en Europe rassemble désormais plus de 8 millions et demi de salariés, soit 12,8 pour cent de l'ensemble des salariés de l'économie marchande non agricole de la Communauté. Si l'on ajoute aux critères de l'emploi ceux de la production et de l'investissement, on obtient un pourcentage de 16,6. Pourcentage d'autant plus significatif qu'il tient compte des opérations de nationalisation de l'année 1982 en France.

Par pays, le secteur public représente, d'après les mêmes calculs, 22,8 pour cent en France, 22,3 pour cent en Grèce, 20 pour cent en Italie, 16,2 pour cent en Grande-Bretagne, 15 pour cent en Irlande, 14 pour cent en Allemagne fédérale, 12 pour cent au Danemark, près de 10 pour cent au Bénélux.

Les proportions des secteurs publics sont encore plus importantes dans les pays en développement où les entreprises publiques nationales représentent une moyenne de 25 à 70 pour cent de l'activité mesurable.

### 1.2.2 Importance internationale des entreprises publiques

a) En ce qui concerne les pays en développement, il faut ajouter les filiales de droit local des entreprises publiques étrangères, de pays industrialisés et de plus en plus souvent de pays en développement, ou encore les entreprises publiques plurinationales entre pays en développement, comme Air Afrique, les Industries chimiques du Sénégal en Afrique, ou PT Asian Acch Fertilizer en Asie du Sud-Est, constituée à partir d'entreprises publiques de cinq pays différents pour éviter la concurrence étrangère dans le secteur des engrais, ou encore la Commun Banana SA en Amérique latine, créée entre les Etats membres de l'Union des pays exportateurs de bananes.

Le nombre de ces dernières entreprises publiques plurinationales, en Afrique notamment, - et les résultats que l'on en attend - ont du reste déterminé les Etats de la CEAO à adopter le premier statut existant de l'entreprise publique plurinationale<sup>20</sup>. Or beaucoup de ces entreprises publiques de pays en développement, nationales ou plurinationales, sont devenues des "multinationales du tiers monde" que l'on découvre à peine aujourd'hui et dont on mesure déjà tout l'intérêt du point de vue du développement économique<sup>21</sup>.

b) D'une façon plus générale, déjà en 1978, le classement mondial des entreprises multinationales, établi par l'ONU<sup>22</sup> d'après le chiffre d'affaires consolidé, faisait apparaître entre dix et douze entreprises publiques (suivant les critères retenus) aux cinquante premières places. Elles seraient aujourd'hui beaucoup plus de douze si ce classement restait inchangé et si l'on tenait compte des entreprises multinationales privées qui ont été entre-temps nationalisées<sup>23</sup>. Mais, sans procéder à de telles extrapolations, il suffit de considérer les classements annuels établis par certaines publications économiques, dont celui de l'hebdomadaire américain Fortune, pour se rendre compte de l'importance - considérable - prise en quelques années par les multinationales publiques. Une importance croissante puisque, depuis 1960, le volume de leurs ventes a quadruplé en dollars courants tous les sept ans<sup>24</sup>. Une importance qui ne laisse pas de surprendre lorsque l'on constate, par exemple, que des secteurs entiers de l'activité mondiale sont désormais contrôlés directement ou indirectement par des entreprises publiques, qu'il s'agisse de secteurs traditionnels comme celui de la sidérurgie - la moitié de la production d'acier du monde non communiste est aujourd'hui le fait d'entreprises publiques - ou de secteurs plus récents et porteurs d'emplois, comme ceux de la chimie ou de l'informatique<sup>25</sup>.

Ainsi, au niveau national comme au niveau international, dans les pays développés comme dans les pays en développement, l'importance économique des multinationales publiques se confirme.

Une importance économique qui fait qu'aujourd'hui plusieurs dizaines de millions de salariés dans le monde, de toutes nationalités, de toutes qualifications, dépendent de leurs décisions stratégiques.

Comment ces décisions stratégiques sont-elles prises? Suivant quel processus?

### 1.3 Le processus de décision stratégique des multinationales publiques et ses particularités <sup>26</sup>

La caractéristique principale du processus de décision stratégique des multinationales publiques résulte de l'intervention de l'Etat qu'implique leur nature première d'entreprises publiques.

Cette intervention de l'Etat revêt différentes formes, directes ou indirectes, sur lesquelles on reviendra<sup>27</sup> et qui entraînent certains caractères propres au processus de décision stratégique des multinationales publiques qui le différencient de celui des multinationales privées.

a) Il ne se déroule pas exclusivement à l'intérieur de l'entreprise mère mais fait intervenir quantité d'organes extérieurs: directions de ministères techniques de tutelle, bureaux, sous-directions, direction du ministère chargé de l'Economie et des Finances, organes de planification économique, conseils, commissions, agences, délégations spécialisées dans l'aviation civile, dans les transports, dans les mines, dans le pétrole, dans l'électricité ou le gaz, dans les économies d'énergie, ou la condition et l'action féminine ..., autres ministères (Affaires étrangères, Commerce extérieur, Travail, Recherche scientifique, etc.). Une des conséquences spécifiques est la lenteur relative du processus de décision des entreprises multinationales publiques par rapport aux entreprises privées.

b) Il comporte une part importante d'aléas que l'on ne retrouve pas en général dans le processus de décision stratégique des entreprises multinationales privées. En effet, un accord obtenu au conseil d'administration ne préjuge pas de l'autorisation donnée par le ministre de tutelle; et, quand bien même une opération aurait été préparée dans ses moindres détails sur la foi d'un accord verbal de principe donné par l'une des administrations de tutelle, un refus d'autorisation peut, au dernier moment, rendre son exécution impossible. L'exemple du refus d'autorisation par le ministre français de l'Industrie de la tentative de prise de contrôle de la société américaine Kerr Mac Gee par le groupe public Elf Aquitaine en 1978 le montre bien. Le refus du ministre a été notifié aux dirigeants du groupe à leur descente d'avion sur le territoire américain, au moment où ils s'apprêtaient à réaliser une opération minutieusement préparée depuis de nombreuses semaines et sur laquelle un accord de principe avait semble-t-il été donné.



c) Ce processus de décision stratégique original contraint les dirigeants des entreprises publiques à d'incessantes et multiples démarches auprès des différentes administrations de tutelle pour obtenir les autorisations et d'éventuelles participations financières de la puissance publique. De sorte que chaque décision donne lieu à une négociation longue et difficile, dans laquelle le pouvoir d'influence des dirigeants des entreprises publiques dépend de facteurs très variables: leur personnalité bien sûr et leur autorité personnelle, mais aussi leur connaissance personnelle du fonctionnement de l'administration, la cohérence des différents services de tutelle, l'existence d'une volonté politique du gouvernement matérialisée par une politique industrielle cohérente, voire les perspectives de développement de leur entreprise sur son ou ses marchés, l'indépendance financière qui en résulte et, finalement, la marge d'initiative dont ils disposent.

On pourrait certes objecter que les décisions stratégiques des entreprises nationales ou multinationales sont également influencées par l'Etat et que des préoccupations d'intérêt général concernent aussi ces entreprises.

Ainsi, par exemple, dans le secteur pétrolier français, quelle différence y a-t-il entre les deux entreprises publiques Elf Aquitaine et la Compagnie française des pétroles, qui détiennent 50 pour cent du marché, et les quatre filiales privées d'entreprises multinationales BP, Shell, Mobil et Esso, qui se partagent les 50 pour cent restants? Ne sont-elles pas soumises aux mêmes obligations résultant d'une loi ancienne de 1928?

Or une étude datant de 1977 a mesuré précisément l'influence de l'Etat sur les différentes entreprises du secteur pétrolier français<sup>28</sup>. Elle a mis en évidence que le nombre de décisions influencées par l'Etat, et par conséquent le degré de son intervention dans la stratégie de chaque entreprise, est plus important dans les deux entreprises publiques que dans les quatre sociétés privées précitées. C'est ce que confirme le tableau ci-après tiré de cette étude.

Influence de l'Etat sur le secteur pétrolier français

Degré d'intervention de l'Etat Type de décision	L'Etat décide seul	L'Etat décide avec l'avis de la société	Etat et société décident ensemble	La société décide avec l'avis de l'Etat	La société décide seule
<b>A. STRATEGIE</b>					
1. Intégration verticale			CP, EF, SH, MO, BP, EX		
2. Diversification			EF	CP, MO, BP, EX	SH
3. Internationalisation			EF	CP, MO, BP, EX, SH	
4. Exportation			SH	CP, EF	MO, BP, EX
5. Moyenne			EF	CP, MO, BP, EX, SH	
<b>B. ORGANISATION</b>					
				CP, EF	MO, SH, BP, EX
<b>C. FINANCEMENT</b>					
1. Investissements				CP, EF, SH, MO, BP, EX	

Influence de l'Etat sur le secteur pétrolier français (suite)

Degré d'intervention de l'Etat Type de décision	L'Etat décide seul	L'Etat décide avec l'avis de la société	Etat et société décident ensemble	La société décide avec l'avis de l'Etat	La société décide seule
2. Emprunts à LT				CP, EF, SH, MO, BP, EX	
3. Structure du capital			CP, EF	SH, MO, BP, EX	
<b>D. MARKETING</b>					
1. Nouveaux produits				SH, EX	CP, BP, EF, MO
2. Ligne de produits				SH, EX	MO, CP, BP, EF
3. Prix	EX, SH, BP, CP, MO	EF			
4. Parts de marché	SH, BP, MO, EX	CP, EF			
5. Publicité			BP	EX, MO, EF, SH	CP
6. Implantation des stations-service	CP		SH, EF, MO, BP, EX		
<b>E. PRODUCTION</b>					
1. Choix de technologie				EF, MO, BP	CP, SH, EX
2. Augmentation de capacité				EF, MO, BP, CP, EX, SH	
3. Localisation des implantations				BP, SH, EF, MO, CP, EX	
<b>F. RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT</b>					
1. Montant				CP, EX, SH, BP, MO, EF	
2. Allocation de ressources				MO, BP, EX	CP, SH, EF
<b>G. EMPLOI</b>					
					CP, SH, EF, EX, MO, BP

Influence de l'Etat sur le secteur pétrolier français (suite et fin)

Degré d'intervention de l'Etat / Type de décision	L'Etat décide seul	L'Etat décide avec l'avis de la société	Etat et société décident ensemble	La société décide avec l'avis de l'Etat	La société décide seule
---	--------------------	---	-----------------------------------	---	-------------------------

H. POLITIQUE SOCIALE

CP, SH, EF, EX, MO, BP

I. DEPENSES

EF

CP, SH, EX, MO, BP

CP = CPF; EF = Elf Aquitaine; SH = Shell; MO = Mobil; BP = BP; EX = Exxon.

Source: H.R. De Bodinat et M. Chambaud, op. cit.

Il apparaît donc que l'intervention de l'Etat, directe ou indirecte, formelle ou informelle, est bien une caractéristique originale du processus de prise de décision stratégique des multinationales publiques qui peut être tout à la fois un avantage des multinationales publiques, par rapport aux multinationales privées, ou un élément de faiblesse mais qui leur confère en tous les cas un élément de spécificité.

Comment l'Etat-actionnaire intervient-il dans le processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques? De quels pouvoirs dispose-t-il sur les entreprises publiques mères et avec quelles conséquences sur la stratégie de leurs filiales et sous-filiales, notamment de droit étranger? Quel rôle joue à cet égard l'organisation structurelle des groupes publics qu'elles forment ensemble? Et de quelle autonomie de décision disposent finalement les filiales de ces entreprises multinationales publiques implantées à l'étranger?

Telles sont quelques-unes des questions essentielles auxquelles le présent rapport entend apporter des éléments de réponse.

Ainsi, trois différents niveaux de décision ont été distingués à partir desquels des éléments de réflexion pour un modèle descriptif du processus de prise de décision stratégique des multinationales publiques peuvent être proposés:

- celui de l'entreprise publique mère sur laquelle l'influence de l'Etat est la plus forte mais dont il faut déterminer la portée;
- celui du groupe public multinational dans son ensemble et dont on analysera les formes d'organisation structurelles;
- enfin, celui de ses filiales et sous-filiales de droit étranger dont on s'efforcera de mesurer l'autonomie.

Les procédures d'intervention de l'Etat sont le plus souvent informelles et dépendent d'un très grand nombre de facteurs souvent variables d'une entreprise à l'autre et parfois à l'intérieur d'une même entreprise selon le type de décisions stratégiques concernées; leur appréhension expliquerait en conséquence le recours à des méthodes d'enquête sur place, ce qui n'a pu être réalisé; aussi a-t-on jugé préférable de le présenter de manière analytique.

Notes

- <sup>1</sup> Cf. Les multinationales en mutation, IRM, 1983.
- <sup>2</sup> In Les multinationales en mutation, ibid., pp. 219-220.
- <sup>3</sup> L. Rapp: Les filiales des entreprises publiques, LGDJ, 1983, préface P. Delvolve, notamment pp. 36 et suiv.
- <sup>4</sup> Voir not. Stuart Holland: Europe's New Public Enterprises in Big Business and the State, Harvard University Press, Cambridge, pp. 25 et suiv.
- <sup>5</sup> Cf. G. Blanc et J.P. Anastassopoulos: Les multinationales publiques in Les multinationales en mutation, op. cit., pp. 162 et suiv.
- <sup>6</sup> ONU Transnational corporations in World Development: a re-examination, New-York, 1978.
- <sup>7</sup> Depuis dix ans, Peugeot (groupe privé) aurait versé en impôts sur les bénéfices une somme égale au double de celle que l'Etat a consacrée au financement de Renault. Le Monde du 11 juillet 1984.
- <sup>8</sup> Cf. Technology and Third World multinationals; multinational enterprises programme, Working Paper no 19, ILO, Genève, 1982.
- <sup>9</sup> Cf. D.J. Encarnation: The political economy of Indian joint industrial ventures abroad, International organisation Cambridge M.IT Press Journal, VVL 36, no 1, 1982, p. 21.
- <sup>10</sup> Au paragraphe 6 de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales, adoptée en novembre 1977 par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.
- <sup>11</sup> Commissariat à l'Energie atomique, entreprise publique française du secteur de l'énergie nucléaire.
- <sup>12</sup> Entreprise minière et chimique constituée en 1970 sous forme de société holding pour regrouper diverses entreprises françaises minières ou chimiques.
- <sup>13</sup> Filiale chimique des Charbonnages de France devenue une véritable entreprise publique autonome.
- <sup>14</sup> Entreprise publique créée par cinq entreprises publiques de pays différents pour lutter contre la concurrence étrangère dans le secteur des engrais (Cf. G. Blanc et J.P. Anastassopoulos, op. cit., p. 173).
- <sup>15</sup> Voir p. 3.
- <sup>16</sup> Voir par exemple D.F. Lamont in Foreign State Enterprises, a threat to American Business, 1979. Voir également Stopford and Dunning: Multinational company performance and global trends, Mac Millan, 1983, p. 127.
- <sup>17</sup> Observateur de l'OCDE, mars-avril 1983, p. 5.
- <sup>18</sup> Voir notamment J. Blanc et C. Brule: Les nationalisations françaises en 1982, La documentation française, NED, nos 4721-4722, 20 juin 1983.
- <sup>19</sup> L. Rapp: Les filiales des entreprises publiques, op. cit.
- <sup>20</sup> Voir notamment: Marchés tropicaux, 7 janvier 1983, p. 21.
- <sup>21</sup> Cf. Technology and Third World multinationals; multinational enterprises Programme, Working Paper no 19 - 120, Genève, 1982.

22 ONU Transnational corporations in world development: a re-examination, op. cit.

23 Et cela malgré un important mouvement de dénationalisation, en Grande-Bretagne mais aussi en Suède, en RFA et en Espagne ou encore dans de nombreux pays du tiers monde (Afrique, Amérique latine, Asie).

24 D'après G. Blanc et J.P. Anastassopoulos, op. cit.

25 Voir notamment K.D. Walters et R.J. Monsen: State owned business abroad: new competitive threat, Harvard Business Review, mars-avril 1979.

26 Sur les notions de processus de décision et de décision stratégique, voir M. Ghertman: Décision making in multinational enterprises: concepts and research approaches, Multinational Enterprises Programme, Working Paper no 31, Genève, ILO, 1984.

27 Voir notamment pp. 17 et suiv. et pp. 21 et suiv.

28 H.R. De Bodinat et M. Chambaud: "L'influence de l'Etat sur le secteur pétrolier français", Revue française de gestion, mai, juin, juillet, août 1977, pp. 33 et suiv.

## 2 - PREMIER NIVEAU DE DECISION: L'ENTREPRISE PUBLIQUE MERE

Le niveau de l'entreprise publique mère est le plus important du point de vue des décisions stratégiques. D'abord parce que l'entreprise publique mère représente la structure originelle, à partir de laquelle s'est constitué progressivement le groupe public multinational qu'elle est devenue. Mais surtout parce qu'elle est le centre de décision stratégique de toutes les sociétés qui en font partie.

En principe, l'organe de décision stratégique à l'intérieur de l'entreprise publique mère est son conseil d'administration. Or, contrairement à ce que l'on a pu observer dans certaines multinationales privées, l'intervention du conseil d'administration des multinationales publiques est loin d'être devenue une formalité; elle reste une étape essentielle de leur processus de décision stratégique, notamment en raison de la présence et des pouvoirs de représentants de l'Etat-actionnaire, et plus récemment en France, de représentants élus des salariés du groupe.

Toutefois, comme dans les multinationales privées, tout le travail de formulation des objectifs stratégiques des multinationales publiques est effectué par la direction générale. Or, dans presque tous les pays, l'Etat-actionnaire s'efforce de contrôler la stratégie des multinationales publiques, voire de l'orienter en fonction des intérêts de l'économie nationale.

Quelle influence exerce-t-il? Par quels moyens? Et avec quels résultats?

C'est à ces questions que l'on a voulu répondre en considérant successivement:

- la prise des décisions stratégiques qui relève du conseil d'administration de l'entreprise publique mère
- et la formulation des objectifs stratégiques qui incombe à sa direction générale.

### 2.1 Influence de l'Etat-actionnaire et prise des décisions stratégiques

Que l'entreprise publique mère ait la forme d'un organisme public (Public Corporation, Öffentliche Astat, Ente di Diritto Pubbico, Organismo Autonomo, Etablissement public) ou celle d'une société commerciale (Impresas Nacionales, Crown Corporations, Sociétés publiques), c'est en règle générale le conseil d'administration - dont elle est pourvue - qui prend les décisions stratégiques.

#### 2.1.1 La compétence décisionnelle du conseil d'administration

Cette compétence en matière de décisions stratégiques est affirmée de manière très explicite par les textes statutaires applicables à chaque entreprise publique. Tantôt elle découle d'une formule générale donnant tous pouvoirs - et notamment tous pouvoirs de décision stratégique - au conseil d'administration pour réaliser l'objet social de l'entreprise. Tantôt elle résulte d'une liste énumérative d'attributions confiées au conseil d'administration, parmi lesquelles celle de prendre un certain nombre de décisions à caractère stratégique (acquisition, fusion, scission, cession, diversification, etc.).

Ainsi rédigés, ces textes statutaires consacrent:

- a) D'abord l'autonomie de gestion de chaque entreprise publique dont les décisions stratégiques sont ainsi prises par ses propres organes, et notamment son conseil d'administration.
- b) Ensuite un certain alignement des règles applicables aux entreprises publiques sur celles des sociétés privées. Avec cette différence, toutefois, qu'il n'y a pas dans les entreprises publiques d'assemblées générales d'actionnaires, sauf dans les sociétés d'économie mixte où elles ont été dépossédées de leurs compétences.

- c) Enfin, la valeur de représentation du conseil d'administration où siègent fréquemment, à côté des représentants de l'Etat, des représentants des salariés ou encore des représentants des usagers et consommateurs.

A ce dernier sujet, il est très significatif de constater que la toute récente loi française de démocratisation du secteur public - du 26 juillet 1983<sup>c</sup> - réaffirme de manière très solennelle la compétence du conseil d'administration des entreprises publiques en matière de décisions stratégiques.

L'article 7 de cette loi est en effet ainsi rédigé: "Aucune décision relative aux grandes orientations, stratégiques, économiques, financières ou technologiques de l'entreprise ... ne peut intervenir sans que le conseil d'administration ou de surveillance en ait préalablement délibéré."

### 2.1.2 Les limites de la compétence décisionnelle du conseil d'administration

Bien qu'elle soit définie en termes très généraux, cette compétence du conseil d'administration n'en rencontre pas moins un certain nombre de limites.

2.1.2.1 Limites résultant tout d'abord de l'objet social de chaque entreprise publique par rapport auquel elle est en général définie. Mais cette première limite n'est guère contraignante dans la mesure où l'objet social des entreprises publiques est défini en termes aussi généraux que celui des sociétés privées. On trouve toutefois quelques exemples d'entreprises publiques, comme le Commissariat à l'Energie atomique ou sa filiale Cogema, pour lesquelles les pouvoirs publics ont envisagé une définition plus précise, et donc plus restrictive, de leur objet social afin de s'opposer à une trop grande diversification de leurs activités. N'y a-t-il pas là, pour l'Etat-actionnaire, un premier moyen d'intervenir dans le processus de prise de décision stratégique des entreprises publiques mères en limitant le nombre des décisions stratégiques, que leurs organes peuvent prendre, ou leur domaine d'application?

2.1.2.2 Limites résultant, en second lieu, de la compétence concurrente d'autres organes à l'intérieur de l'entreprise publique mère ou à l'extérieur. Quelques exemples peuvent en être donnés.

a) Dans les sociétés d'économie mixte, il faut rappeler qu'il existe des assemblées générales d'actionnaires où sont réunis les actionnaires publics et les actionnaires privés. Ces assemblées générales d'actionnaires ont vocation à intervenir dans le processus de prise de décision stratégique, ne serait-ce qu'en application des règles des sociétés commerciales. Mais beaucoup de ces sociétés d'économie mixte sont fictives; c'est-à-dire que la part des intérêts publics y est prépondérante, de sorte que les assemblées générales d'actionnaires n'y ont plus réellement de raison d'être. En outre, leurs statuts comportent de nombreuses règles dérogatoires au droit des sociétés commerciales, parmi lesquelles des dispositions réduisant les attributions des assemblées générales d'actionnaires en matière de décisions stratégiques.

b) Dans l'entreprise publique française Renault, les statuts ne reconnaissent au conseil d'administration qu'une compétence consultative en matière de décisions stratégiques. Le pouvoir de prendre des décisions stratégiques a été confié au président directeur général de l'entreprise "assisté du conseil d'administration" comme l'indiquent les textes statutaires. En réalité, il est exercé de manière collégiale au sein du comité de direction que préside le PDG de l'entreprise, mais où figurent les délégués de chaque branche d'activité du groupe.

c) Les structures actuelles du groupe public pétrolier français Elf Aquitaine fournissent un exemple d'organisation limitant les attributions du conseil d'administration de l'entreprise mère en matière de décisions stratégiques. Le groupe public résulte, en effet, d'un regroupement intervenu en 1976 de deux entreprises publiques préexistantes: l'Entreprise de recherche et d'activités pétrolières (ERAP), d'une part, et la Société nationale des pétroles d'Aquitaine (SNPA), d'autre part. Cette opération de concentration a laissé subsister l'ERAP, établissement public dont le capital est entièrement détenu par l'Etat français; mais

elle a eu pour conséquence la création d'une société nouvelle: la Société nationale Elf Aquitaine (SNEA), dont l'ERAP détient 71 pour cent du capital et à laquelle elle a été autorisée à faire apport de l'ensemble de ses biens, droits et obligations. Jusqu'en 1980, les présidences des conseils d'administration de l'ERAP et de la SNEA pouvaient être cumulées, de sorte que, bien qu'elle fût la filiale de l'ERAP, la SNEA était la véritable entreprise publique mère du groupe public pétrolier français. Un décret du 30 juillet 1980 a interdit ce cumul de présidences et établi une séparation totale des responsabilités à l'intérieur de la SNEA et de l'ERAP.

La SNEA, entreprise industrielle, reste certes entièrement maître des décisions stratégiques du groupe: elle définit sa stratégie et dirige ses activités. Mais l'ERAP constitue désormais le centre de réflexion et de décision de l'Etat dans le domaine pétrolier.

Le décret précise, en effet, que l'ERAP a pour mission de veiller à ce que:

- la stratégie pétrolière du groupe soit conforme à la politique énergétique nationale;
- la diversification du groupe dans les autres domaines s'accorde avec les objectifs de cette politique;
- son action de développement en faveur du sud-ouest de la France contribue efficacement à renforcer le potentiel économique de cette région;
- les autres activités de diversification évitent d'étendre le secteur public et soient gérées en respectant les règles de la concurrence;
- la structure du groupe soit adaptée à l'étendue de ses moyens nouveaux, selon des méthodes en vigueur dans des entreprises comparables.

Il en résulte que le processus de prise de décision stratégique, à l'intérieur du groupe Elf Aquitaine, comporte désormais deux niveaux:

- celui du conseil d'administration de la SNEA
- et celui du conseil d'administration de l'ERAP.

d) Cette technique des holdings de secteur utilisée pour le groupe Elf Aquitaine a été érigée en forme d'organisation du secteur public dans différents pays comme l'Espagne, l'Italie ou la Suède.

En Espagne, l'organisme central s'appelle l'Instituto Nacional de Industria (INI). En réalité, comme le fait réserver M.F. Garrido Falla, "il n'est pas correct d'un point de vue conceptuel de dire que l'INI est une entreprise publique: nous sommes ici en présence d'une fonction décentralisée de l'Etat: seules les entreprises de l'INI, propriété de l'Etat, sont juridiquement des entreprises publiques". Mais, en pratique, l'INI se comporte comme une société holding gérant et contrôlant les participations qu'elle détient dans les quelque 120 entreprises de son groupe.

Les conseils d'administration de ces dernières entreprises, comme la compagnie espagnole IBéria par exemple, - qui sont de véritables entreprises publiques - restent sans doute les organes de décisions stratégiques de chacune d'elles mais dans la limite des attributions reconnues au conseil d'administration de l'INI et plus encore à son principal organe de direction: le comité de gérance.

La formule italienne est encore plus complexe puisque les holdings du type IRI<sup>4</sup> ou ENI<sup>5</sup> se subdivisent en sous-holdings. Il y en a cinq par exemple pour l'IRI: Finmare (transports maritimes), Finmeccanica (industries mécaniques), Finsider (sidérurgie), Stet (téléphone), Fincantieri (chantiers navals). Or la mise en place de subholdings est généralement justifiée par l'existence, dans un secteur d'activité, d'un problème de gestion à résoudre. Par exemple, les banques dépendent directement de l'IRI parce que leur gestion ne pose pas de problèmes importants de réorganisation sectorielle. Il n'en va pas de même dans le secteur de la machine-outil où l'on a mis en place le subholding Finmeccanica. Dans la logique du système italien, chacun de ces subholdings doit se comporter comme une sorte d'état-major technique de la branche d'activité à réorganiser.



Il en résulte que, tout en bénéficiant d'une assez large indépendance de décision, les conseils d'administration des sociétés productrices, véritables entreprises publiques, doivent respecter des programmes d'investissements, de production et d'emploi que leur ont imposés le subholding dont elles relèvent et, par-delà ce subholding, l'IRI.

La société nationale suédoise Statsforetag AB se situe entre ces deux formes différentes d'organisation du secteur public, tout en procédant de la même inspiration. Elle remplit, en effet, le rôle d'une société holding qui gère et contrôle les 28 sociétés appartenant à l'Etat suédois pour son compte et donc sous son étroite surveillance mais avec toute liberté d'initiative.

De sorte que les conseils d'administration de chaque société du groupe Statsforetag doivent respecter les buts que leur a assignés la société holding, dans l'intérêt général et pour une meilleure gestion du portefeuille financier de l'Etat.

e) Enfin, par-delà l'exemple des pays occidentaux d'économie libérale, comment ne pas évoquer les formes particulières d'organisation des pays d'économie planifiée d'Europe de l'Est, dont la structure très hiérarchisée implique le respect des décisions prises à trois niveaux successifs: celui de l'appareil central dirigeant, celui des ministères et offices centraux et celui des unions industrielles, centrales de commerce extérieur et directions générales. Mais il est vrai que les entreprises industrielles et commerciales, qui constituent ainsi un quatrième niveau de décision, ne comportent pas de conseil d'administration, ou même d'organes délibérants qui en tiennent lieu, comme celles des pays occidentaux. Par contre, elles sont soumises au contrôle - et à la direction en ce qui concerne l'emploi notamment - d'organes tels que les conseils du peuple; et elles comportent des conseils ouvriers, disposant d'un véritable pouvoir de décision à l'intérieur de l'entreprise, dans les pays pratiquant l'autogestion ouvrière.

2.1.2.3 Il y a un dernier type de limite aux prérogatives du conseil d'administration des entreprises publiques en matière de décisions stratégiques. C'est celui qui résulte du régime d'autorisation, auquel sont soumises les décisions stratégiques des entreprises publiques, et qu'évoque fréquemment une formule type que l'on retrouve de statut en statut: "et sous réserve des autorisations administratives nécessaires". Ce régime d'autorisation a pour conséquence de rendre inexécutoires les décisions du conseil d'administration qui n'ont pas été approuvées par les organes compétents de l'Etat-actionnaire.

Ce régime d'autorisation est évidemment très variable d'un pays à l'autre et même à l'intérieur d'un même pays pour chaque type d'entreprise publique ou chaque type de décisions stratégiques. Il peut impliquer l'intervention du législateur (cas des décisions de transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé en France) ou parfois l'arbitrage du chef de l'Etat. Mais il fait intervenir le plus souvent le gouvernement ou le ministère de tutelle quand ce ne sont pas leurs représentants auprès de chaque entreprise publique: contrôleurs d'Etat, commissaires de gouvernement, etc. Il prend en général la forme d'approbations données de manière explicite ou implicite aux décisions prises par les conseils d'administration. Mais il peut aussi consister en des décisions conjointes prises par l'entreprise et ses organes de tutelle.

Quelle que soit sa forme, deux remarques peuvent être faites à son sujet:

- a) Il a pour conséquence de limiter considérablement le pouvoir de décision du conseil d'administration puisque les décisions prises ne sont pas exécutoires tant qu'elles n'ont pas été approuvées. Un exemple significatif en est fourni par la tentative de prise de contrôle déjà citée de la société américaine Kerr Mac Gee par le groupe Elf Aquitaine; prise de contrôle qui, faute d'autorisation ministérielle, n'a pu être réalisée au dernier moment, bien que toutes les précautions nécessaires à son déroulement, et notamment la décision du conseil d'administration de la SNEA, aient été prises.
- b) Le domaine de ce régime d'autorisation est en général très large puisqu'il couvre toutes les décisions à caractère stratégique: programmes généraux d'activité, budgets et comptes prévisionnels, emprunts, opérations concernant les immobilisations, passation de contrats de marchés, investissements, désinvestissements, nomination et révocation des directeurs, etc. Décisions sur lesquelles le Conseil d'administration ne donne donc qu'une approbation formelle.

Mais, bien qu'il soit déjà très étendu, il peut être, en outre, d'interprétation large par l'administration de tutelle, notamment si le texte qui le définit est rédigé en termes généraux ou n'a pas de force juridique contraignante à son égard. Tel est le cas en Tunisie où le régime d'autorisation applicable aux entreprises publiques est défini par une simple circulaire administrative, de sorte qu'en pratique ce sont toutes les décisions des entreprises publiques tunisiennes - y compris les décisions de gestion courante - qui sont soumises à l'approbation de l'administration de tutelle. Mais il est vrai que, dans le contexte économique actuel, toutes les décisions peuvent avoir un caractère stratégique par leur incidence sur l'avenir des entreprises, même les décisions de gestion courante.

### 2.1.3 L'influence de l'Etat-actionnaire sur le conseil d'administration, organe de décision stratégique

C'est donc sur le conseil d'administration des entreprises publiques mères - investi d'un tel pouvoir de décision en matière stratégique - que l'Etat-actionnaire exerce son influence.

#### 2.1.3.1 Il le fait sous trois formes:

- a) D'abord par le régime d'autorisation, dont il vient d'être question<sup>7</sup>, qui lui permet d'être associé à toutes les décisions stratégiques quand il ne les a pas inspirées ou qu'il ne détient pas lui-même un pouvoir exclusif de décision.
- b) Ensuite, par la présence de représentants aux conseils d'administration: contrôleurs d'Etat, commissaires de gouvernement, parfois investis d'un véritable droit de veto qui leur permet de s'opposer aux décisions contraires aux intérêts de l'Etat. Dans certains pays, comme le Mexique, la tradition impose même que le ministre de tutelle préside de droit les conseils d'administration des entreprises publiques soumises à son autorité. Il est évident qu'il ne peut le faire pour toutes et qu'en pratique il délègue son pouvoir. Mais cette règle lui confère une position d'observation de premier plan. Il a ainsi les moyens juridiques d'intervenir à tout moment dans le processus de décision stratégique de chaque entreprise publique, et notamment de celles qui ont un caractère multinational (PEMEX par exemple).
- c) Enfin, par la nomination des membres des conseils d'administration. Pouvoir de nomination qui résulte de ses droits d'actionnaire majoritaire et souvent unique, mais qui lui permet aussi tantôt de substituer ce mode de désignation à d'autres formes plus démocratiques, par exemple pour la désignation des représentants des usagers, tantôt de contrôler le choix des représentants élus d'autres catégories d'intérêts, tels que ceux des salariés des entreprises publiques.

Autant de moyens qui permettent à l'Etat-actionnaire de contrôler les conseils d'administration des entreprises publiques et, par-delà ces organes, les décisions stratégiques qu'ils sont habilités à prendre.

#### 2.1.3.2 Toutefois, l'évolution récente des formes d'organisation et de gestion des entreprises publiques amène à nuancer la portée de l'influence que l'Etat-actionnaire exerce sur leur conseil d'administration.

- a) Tout d'abord, le progrès des législations sociales, la nécessaire démocratisation des secteurs publics et également la capacité d'organisation du personnel des entreprises publiques, sous l'influence de puissants syndicats, ont progressivement conduit à associer les représentants des salariés à toutes les grandes décisions qui engagent l'avenir des entreprises. En effet, dans la plupart des pays occidentaux, le taux de syndicalisation du personnel des entreprises publiques est très supérieur à celui du personnel des entreprises privées.

Cette association est le plus souvent encore informelle. Elle est imposée sous la pression des circonstances davantage qu'elle ne s'impose elle-même. L'exemple du fonctionnement de toutes les compagnies aériennes publiques est là pour le montrer. Mais elle tend de plus

en plus à être institutionnalisée. En ce sens, le vote et la mise en place de la toute récente loi française de démocratisation du secteur public<sup>10</sup> représentent une innovation dont il sera intéressant de déterminer toutes les conséquences, notamment du point de vue du contrôle que l'Etat-actionnaire exerce sur les décisions stratégiques des entreprises publiques.

En effet, ce sont au total quelque 2,2 millions de salariés qui ont directement élu leurs représentants aux conseils d'administration des entreprises publiques et de certaines de leurs filiales<sup>11</sup> et qui y détiennent désormais le tiers des postes d'administrateurs.

Autant dire qu'aucune décision stratégique relevant de la compétence des conseils d'administration ne peut désormais être prise sans leur intervention.

b) Parallèlement, le désir de coopération avec d'autres Etats ou d'autres entreprises publiques ou privées, nationales ou étrangères, - parfois aussi d'inextricables difficultés de financement ou de gestion - ont conduit un certain nombre d'Etats - notamment du tiers monde - à ouvrir le capital de leurs entreprises publiques ou à créer de véritables entreprises publiques conjointes.

Une nouvelle catégorie d'entreprises publiques est ainsi apparue: l'entreprise publique plurinationale dont le capital associe plusieurs Etats et parfois à plusieurs Etats d'autres intérêts publics ou privés.

Un exemple particulièrement significatif peut en être donné avec la Société des industries chimiques du Sénégal (ICS). Cette entreprise publique de droit sénégalais, créée en 1980, associe en effet au principal actionnaire: l'Etat du Sénégal (23,3 pour cent):

- trois autres Etats riverains: la Côte-d'Ivoire (9,4 pour cent), le Nigéria (9,4 pour cent), le Cameroun (9,4 pour cent);
- les représentants d'intérêts indiens (18,9 pour cent), l'Inde étant l'un des plus gros consommateurs mondiaux de phosphate et d'engrais phosphatés produits par les ICS;
- une filiale de l'entreprise publique française EMC (Entreprise minière et chimique) (9,4 pour cent) signataire de différentes conventions d'assistance technique et commerciale aux ICS;
- et différentes institutions financières étrangères dont la Banque islamique de développement (9,4 pour cent).

Il va sans dire que de tels montages financiers sont particulièrement intéressants du point de vue de l'utilisation de la forme de l'entreprise publique à des fins de développement économique. Mais ils comportent aussi d'inévitables limitations sur les décisions stratégiques des entreprises plurinationales. Limitations qui résultent, dans l'exemple précité des ICS, de ce que l'Etat du Sénégal ne détient plus finalement que le quart environ du capital social et donc des sièges au conseil d'administration.

c) Enfin, comment ne pas évoquer les mesures de privatisation ou de dénationalisation d'entreprises publiques prises dans de nombreux pays d'Europe et du tiers monde et qui ont pour conséquence d'ouvrir leurs conseils d'administration aux représentants d'intérêts privés ou étrangers.

En Europe, ce sont cinq grands pays qui, au cours de l'année 1984, ont envisagé ou pris de telles mesures de privatisation:

- La Grande-Bretagne sans doute qui, après la privatisation de British Aerospace (1981), Britoil (1982), Sealink (1983), a envisagé au cours de l'année 1984 celle de Jaguar (juillet) et de British Telecom (décembre), et au cours de l'année 1985 celle de British Airways<sup>12</sup>.

Mais aussi, avec une moindre ampleur:

- La République fédérale d'Allemagne (réduction des parts publiques dans la firme de produits énergétiques VEBA et la compagnie aérienne Lufthansa);

- La Suède (vente de 15 pour cent des parts de la Banque PK);
- l'Italie (vente de 30 pour cent des parts d'une manufacture publique d'armement);
- l'Espagne (adjudication à un pool de douze établissements financiers privés espagnols de la quasi-totalité des banques du holding RUMASA).

Ces dénationalisation partielles ont à chaque fois pour conséquence de réduire la part du capital social détenu par l'Etat-actionnaire, quand elles ne lui en font pas perdre le contrôle. De sorte que, dans une phase intermédiaire tout au moins, tant que ces entreprises ne sont pas redevenues entièrement privées, l'Etat-actionnaire n'exerce plus qu'un contrôle limité de leurs décisions stratégiques.

Les pays du tiers monde sont également touchés par ce mouvement de privatisation des entreprises publiques. Au cours du seul été 1983, au moins huit pays ont annoncé de telles mesures de privatisation:

- deux pays d'Amérique latine: le Brésil et le Mexique;
- cinq pays d'Afrique: le Kenya, le Zaïre, la Guinée équatoriale, la Côte-d'Ivoire et le Congo;
- un pays d'Asie du Sud-Est: la Malaisie.

Encore faut-il préciser que, dans le tiers monde, cette privatisation concerne surtout la gestion des entreprises publiques et moins leur capital social, de sorte que le problème de la coexistence des intérêts publics et des intérêts privés, en particulier pour les décisions stratégiques, se pose avec beaucoup plus d'acuité. Comment, en effet, arbitrer entre des intérêts contradictoires dès lors que le capital d'une entreprise reste en majorité public mais que sa gestion est confiée à une entreprise privée, comme c'est désormais le cas par exemple de quelques entreprises publiques zairoises?

L'évolution des formes d'organisation et de gestion des entreprises publiques a donc apporté des limitations au contrôle de l'Etat-actionnaire sur le conseil d'administration des entreprises publiques et, par-delà cet organe, sur les décisions stratégiques qu'il est amené à prendre. Mais les pouvoirs de l'Etat-actionnaire restent très importants. Il peut, à tout moment, bloquer ce processus de décision, voire imposer les décisions stratégiques qui lui paraissent préférables.

Qu'en est-il de l'influence qu'il exerce sur la direction générale des entreprises publiques, chargées de la préparation et de l'exécution de ces décisions, et par conséquent de la stratégie de chaque entreprise?

## 2.2 Influence de l'Etat-actionnaire et formulation des objectifs stratégiques

La direction de l'entreprise publique mère est généralement confiée à un directeur général qui cumule très fréquemment ses fonctions avec celles de président du conseil d'administration ou du directoire -, de sorte qu'il a la qualité de président directeur général.

### 2.2.1 Le rôle de la direction générale dans la formulation des objectifs stratégiques

Assisté d'un ou de plusieurs directeurs généraux adjoints, d'un ou de plusieurs secrétaires généraux et parfois de vice-présidents, il exerce son autorité sur les différents services techniques des directions fonctionnelles (administratives, juridiques, financières), opérationnelles (direction du développement, de la diversification ...) ou géographiques. Toutefois, pour être l'autorité hiérarchique supérieure, il n'en exerce pas moins son pouvoir de décision, le plus souvent de manière collégiale, au sein du comité - de direction ou de gérance<sup>13</sup> - qui réunit les principaux responsables des directions fonctionnelles de

l'entreprise (juridiques et financières notamment) ainsi que les responsables des directions opérationnelles ou géographiques intéressées, voire, lorsqu'elles sont concernées, des holdings et subholdings de secteurs.

2.2.1.1 D'après les textes statutaires, et sauf exception notable comme celle de l'entreprise publique française Renault, son rôle est celui d'un organe exécutif: il prépare et exécute les décisions du Conseil d'administration qui seul a compétence pour les prendre.

Accessoirement, il exerce les pouvoirs limités qui lui ont été confiés: soit sur délégation du conseil d'administration, ce qui peut impliquer un pouvoir de décision stratégique autonome, soit en vertu des dispositions statutaires qui énumèrent, pour certaines entreprises publiques, les compétences reconnues au président directeur général.

2.2.1.2 Mais, si l'on considère la pratique quotidienne du processus de prise de décision stratégique, c'est lui qui inspire et conduit toute la stratégie de l'entreprise publique mère.

Il y a à cela plusieurs raisons.

a) Tout d'abord, le conseil d'administration - ou l'institution qui en tient lieu - n'a en général aucune permanence. Il est réuni "aussi souvent que l'intérêt de chaque entreprise publique l'exige", comme l'indique une formule type des statuts. En principe, avec une régularité d'au moins une fois par mois dans la plupart des entreprises publiques, mais sur la convocation du président, c'est-à-dire le plus souvent du président directeur général, qui fixe son ordre du jour.

De sorte que, s'il ne détient aucune compétence particulière en matière de décision stratégique, le président directeur général exerce un véritable pouvoir d'initiative, de proposition, d'impulsion qui en fait un organe essentiel dans la définition de la stratégie de chaque entreprise publique et sa mise en forme juridique et financière.

En outre, il est aussi l'organe d'exécution des décisions prises par le conseil d'administration. C'est lui qui en définit les modalités d'application. Modalités d'application d'autant plus importantes d'un point de vue stratégique que le conseil d'administration ne s'est prononcé que sur le principe d'une mesure dont il faut encore définir les conditions d'exécution.

b) Par-delà ce premier élément, le président directeur général est souvent investi de très larges pouvoirs de décision que lui a délégués le conseil d'administration. Et cela, indépendamment des délégations prévues dans les statuts.

- Parce que le fonctionnement des entreprises multinationales publiques peut exiger des décisions immédiates et rapides, pour lesquelles il n'est pas toujours possible, ni même souhaitable, - en raison de la publicité donnée à ses débats - de réunir le conseil d'administration.
- Mais surtout parce que certaines décisions stratégiques d'investissement, portant notamment sur des sommes d'un montant peu élevé, peuvent être prises par le PDG de l'entreprise publique mère, sans qu'il soit nécessaire de réunir le conseil d'administration. Ces montants sont fixés par une note de service de la direction générale, qui énumère également des montants d'investissement pour lesquels des subdélégations de compétence peuvent être envisagées.

En pratique, ce sont des ordres de délégations que le conseil d'administration accorde en termes très généraux - et parfois en blanc. Ils permettent ainsi de régulariser - souvent après coup - une procédure qui, en soi, n'est pas régulière puisque ces décisions stratégiques relèvent en principe de la compétence du conseil d'administration.

c) Enfin, quand bien même il ne disposerait d'aucune compétence en matière de décisions stratégiques, le PDG a un avantage considérable sur le conseil d'administration, que lui donne sa position de chef hiérarchique de l'entreprise, qui lui permet notamment de disposer des

différents services techniques de la direction générale. Il jouit ainsi d'un véritable monopole de l'information globale sur l'entreprise et sur son environnement économique et donc d'un contrôle de la prévision nécessaire à la formulation des objectifs stratégiques de l'entreprise publique mère.

Ne pouvant contrôler les responsables des différents services des directions générales des multinationales publiques, c'est sur leur PDG que les Etats-actionnaires concentrent l'essentiel de leurs pouvoirs de contrôle, par les pouvoirs de nomination discrétionnaires et de révocation ad nutum qu'ils possèdent.

## 2.2.2 L'influence de l'Etat-actionnaire sur la direction générale

L'Etat-actionnaire contrôle, en effet, la formulation des objectifs stratégiques des multinationales publiques par le pouvoir de nomination de leur PDG qu'il possède et les moyens de pression qu'il peut exercer sur lui.

2.2.2.1 Ce pouvoir de nomination est tout à fait discrétionnaire. Et, même si le conseil d'administration a parfois un pouvoir de proposition, l'Etat-actionnaire reste libre de désigner le PDG de son choix. Il n'est pas jusqu'aux dispositions statutaires de l'entreprise publique mère qui ne le lient pas. Si elles lui sont défavorables, l'Etat-actionnaire peut toujours les modifier, dans la mesure où elles ont été fréquemment posées par voie réglementaire. C'est ainsi que, en 1978, le gouvernement français a modifié les dispositions statutaires de l'ERAP pour imposer la personnalité d'un PDG qui ne correspondait pas au profil type qu'elles définissaient.

Cette prérogative permet ainsi à l'Etat-actionnaire de désigner les dirigeants dont la personnalité lui paraît le plus conforme aux résultats qu'il attend de ses entreprises publiques.

Dans les pays de longue tradition de la fonction publique, c'est en général un haut fonctionnaire qui est nommé. C'est notamment le cas en France<sup>16</sup> ou en Angleterre. Mais, dans ces pays et dans d'autres, la désignation de gestionnaires est de plus en plus fréquente. En Suède, c'est même devenu, semble-t-il, une règle<sup>17</sup>. Ailleurs, en Italie par exemple, des considérations politiques ont un rôle déterminant dans le choix des dirigeants des entreprises publiques qui souscrivent ainsi un certain engagement en faveur du gouvernement en place.

Qu'il s'agisse de fonctionnaires, de gestionnaires ou d'hommes politiques, la personnalité des dirigeants des entreprises publiques a des incidences évidentes sur la nature des décisions stratégiques qu'ils sont amenés à prendre et même, plus généralement, sur le processus de prise de décision stratégique. Chaque dirigeant, suivant sa formation, son expérience antérieure ou même son tempérament, a sa propre conception de la stratégie de l'entreprise et de la façon dont elle doit être décidée et mise en oeuvre. L'Etat-actionnaire le sait. Il nomme aux postes de décision des hommes qui ont sa confiance et dont il a pu éprouver, dans des fonctions comparables, les qualités de gestionnaire ou le sens de l'intérêt général.

2.2.2.2 Mais la portée de l'influence que l'Etat-actionnaire peut exercer par ce biais sur les décisions stratégiques ne saurait être exagérée. Elle rencontre des limites.

a) D'abord parce que la désignation des dirigeants des entreprises publiques par l'Etat ne lui garantit pas une "docilité" absolue des hommes qu'il nomme. Combien de dirigeants d'entreprises publiques, sitôt nommés, ont-ils adopté une mentalité de véritables "patrons d'industrie", surtout soucieux de l'équilibre financier et de l'expansion des groupes publics qu'ils géraient. De sorte qu'ils se sont opposés par la suite aux interventions du gouvernement qui les avait pourtant nommés.

b) Ensuite, parce que le développement des effectifs des directions générales d'entreprises publiques et également une certaine politique de recrutement ont eu pour conséquence l'apparition de véritables "corps" à l'intérieur des services de ces directions. En France, il est ainsi connu que les directions générales des entreprises publiques pétrolières sont le fief des ingénieurs des mines; tout comme celles des entreprises publiques des secteurs de l'armement ou de la construction aéronautique "appartiennent", en quelque sorte, aux polytechniciens.

Il en résulte que souvent l'Etat n'est plus tout à fait libre du choix de la personnalité du dirigeant de l'une de ces entreprises publiques, et que, même nommé par l'Etat, celui-ci éprouverait les plus grandes difficultés à exercer sa mission s'il n'est pas issu de l'un de ces corps ou, à défaut, s'il n'est pas accepté par eux<sup>18</sup>.

Or l'acceptation du PDG par les différents services d'une entreprise publique revêt une importance de premier plan, s'agissant de l'exécution de décisions stratégiques qui implique la délégation d'un maximum de responsabilités à tous les niveaux et donc un travail d'équipe.

c) En troisième lieu, parce que la désignation "d'un grand commis de l'Etat" à la direction d'une entreprise publique comporte le risque que celui-ci, loin de subir l'influence de l'Etat, exerce à son tour une véritable influence sur les organes politiques dont il relève. Tel a été notamment le cas de l'un des dirigeants du groupe Elf Aquitaine qui, en raison de sa formation, de son âge et également de sa qualité d'ancien ministre, exerçait en réalité une véritable influence sur la Direction des carburants dont l'entreprise relève en tant qu'autorité de tutelle.

Il reste que, si le PDG d'une multinationale publique fait preuve de trop d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions ou ne correspond pas au profil que l'on en attendait, l'Etat-actionnaire possède les moyens de le sanctionner.

a) Il peut, tout d'abord, le révoquer. Il dispose à cet égard de pouvoirs d'autant plus étendus qu'une jurisprudence constante dans de nombreux Etats rappelle que, si les fonctions de PDG d'entreprises publiques ne figurent pas sur la liste des emplois dont la nomination est laissée à la discrétion du gouvernement, il appartient à ce dernier, en tout état de cause, "eu égard à la nature de l'emploi exercé, de décider à tout moment dans l'intérêt du service la cessation des fonctions des dirigeants en question"<sup>20</sup>.

b) Mais l'Etat-actionnaire peut aussi bien attendre la fin de son mandat et ne pas le lui renouveler, prendre une décision de fin de détachement, s'il s'agit d'un fonctionnaire, voire limiter ses attributions. Comme l'Etat français l'a fait en 1980 en décidant, ainsi qu'on l'a expliqué plus haut<sup>21</sup>, que les fonctions de PDG de la Société nationale Elf Aquitaine et de PDG de l'Entreprise de recherche et d'activités pétrolières ne seraient plus cumulables. Ce qui a eu pour conséquence de limiter considérablement les attributions du PDG en exercice du groupe.

Toutefois, ces pouvoirs de sanction restent d'utilisation exceptionnelle, en raison de leur retentissement sur l'opinion publique.

### 2.2.3 La portée de l'influence de l'Etat-actionnaire sur la stratégie des entreprises publiques multinationales

Finalement, la portée exacte de l'influence que l'Etat-actionnaire exerce sur le processus de formulation des objectifs stratégiques des multinationales publiques dépend d'un rapport de force.

a) Du côté de l'Etat, c'est la volonté politique du gouvernement, la cohérence des administrations de tutelle, voire les qualités de persuasion et d'influence personnelle de tel ou tel ministre ou chef de service qui paraissent déterminantes.

b) Du côté des dirigeants des entreprises publiques, ce sont d'autres facteurs, liés à la personnalité de chacun d'eux sans doute mais peut-être davantage à la situation financière de chaque entreprise.

Comme le fait observer M. Saint Geours<sup>22</sup>, à la limite, c'est la position de l'entreprise sur son marché qui détermine la position de ses dirigeants par rapport aux pouvoirs publics. Si celle-ci a des perspectives de développement pour lesquelles elle peut trouver un financement autonome, elle peut alors se passer des financements étatiques, et ses dirigeants disposent d'une assez grande indépendance dans la formulation de leurs objectifs stratégiques. Mais, si par contre le marché de l'entreprise est en régression ou ne progresse plus suivant un rythme suffisant pour lui fournir les moyens d'un financement autonome, l'entreprise est alors tributaire des financements étatiques. Ses dirigeants n'ont plus la même indépendance de décision.

A cet égard, l'évolution dans le temps des relations du groupe multinational Renault et des pouvoirs publics français est tout à fait significative. Il y a eu des périodes où le groupe a pu dégager les moyens d'un financement autonome et d'autres, comme aujourd'hui, où il est tributaire des fonds publics<sup>23</sup>. Au cours des premières, et notamment dans le courant des années soixante, les dirigeants ont pu s'opposer aux directives du gouvernement et refuser de se laisser dévier de leurs objectifs stratégiques (notamment en n'intervenant pas dans le secteur du machinisme agricole comme le souhaitait le gouvernement). Au cours des secondes, il leur est plus difficile de ne pas obtempérer à l'Etat, au risque de compromettre peut-être le dynamisme industriel du groupe public.

Toutefois, même lorsque l'autonomie de décision des dirigeants d'une entreprise multinationale publique est ainsi limitée par une trop grande dépendance financière à l'égard de l'Etat-actionnaire, c'est presque toujours de manière occasionnelle, sur des opérations précises, que l'Etat-actionnaire exerce son influence sur la stratégie. Et non dans le cadre d'une politique d'ensemble et coordonnée.

Il en résulte un grief fréquemment fait aux interventions de l'Etat dans la formulation des objectifs stratégiques des entreprises publiques, celui d'un manque de cohérence et de clarté.

A la limite, s'ils disposent d'une certaine liberté de décision, les dirigeants ne savent pas clairement ce que l'Etat-actionnaire attend d'eux.

C'est du reste ce constat que viennent de faire les dirigeants des entreprises publiques européennes réunis en congrès à Lisbonne, du 27 au 29 juin 1984<sup>24</sup>. Dans leur déclaration finale, ils souhaitent "la création de firmes compétitives au plan mondial", ce qui suppose, selon eux, "l'octroi d'une réelle autonomie de gestion" ainsi que "la révision, à la lumière des nouveaux impératifs économiques, des critères de définition des tâches de l'entreprise publique et du régime de ses relations avec les pouvoirs publics".

Toutefois, deux séries d'éléments d'observation récente semblent marquer une évolution favorable des rapports de l'Etat-actionnaire et des organes des entreprises publiques.

Tout d'abord, le développement de formes contractuelles de tutelle de l'Etat sur les entreprises publiques. C'est notamment le cas en France, avec la conclusion de contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques, après celle de contrats de programme au début des années soixante-dix, puis celle de contrats d'entreprises après 1978.

Il en résulte de nouvelles relations entre l'Etat et les entreprises publiques, notamment dans l'adoption des décisions stratégiques. En effet, le contrat de plan repose sur l'élaboration, par les dirigeants des entreprises publiques, d'un plan à moyen terme qui est soumis à l'approbation des pouvoirs publics. Ceux-ci font alors connaître leurs observations et les objectifs stratégiques qu'ils assignent à chaque entreprise publique en fonction des priorités nationales. Une discussion s'engage, à laquelle participe le personnel des entreprises publiques, à la fois par les représentants au conseil d'administration, obligatoirement saisi du plan d'entreprise et du contrat, auquel il donne lieu, et par ses institutions représentatives, obligatoirement consultées<sup>25</sup>. Cette décision débouche sur la conclusion d'un contrat qui, dans sa forme actuelle, comprend trois parties:

- une première partie décrivant les objectifs de développement de l'entreprise (stratégie d'ensemble de l'entreprise et stratégies sectorielles);
- une deuxième partie qui définit la participation de l'entreprise à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs d'intérêt national: emploi, formation, recherche, développement;
- une troisième partie qui reprend les engagements financiers de chacune des parties: Etat-actionnaire, entreprise publique.

Bien que non assortis de sanctions juridiques - hormis les prérogatives de l'Etat précédemment décrites - ces contrats définissent ainsi le cadre des relations entre l'Etat et les entreprises publiques. Cadre à l'intérieur duquel les organes de chaque entreprise doivent pouvoir définir en toute liberté la stratégie de l'entreprise dans le respect des engagements qu'ils ont pris, l'Etat s'interdisant en principe toute autre intervention dans leur processus de prise de décision stratégique.



L'expérience française des contrats conclus entre l'Etat et les entreprises est certes encore très imparfaite. Mais elle semble motiver un intérêt croissant de la part d'autres Etats européens. On remarquera, toutefois, que l'évolution négative de l'emploi des grands groupes n'a pas épargné les entreprises publiques françaises dont les effectifs et investissements sont en régression. Ces entreprises ne sont pas à l'abri des impératifs de restructuration industrielle, ce qui amène certains observateurs à conclure que l'heure est à une plus grande autonomie de gestion vis-à-vis des pouvoirs publics de tutelle<sup>26</sup>.

Un deuxième élément peut être souligné qui laisse présager une transformation des relations entre Etat et entreprises publiques. C'est le renforcement dans de nombreux Etats des contrôles a posteriori sur les entreprises publiques, notamment sur la base des rapports des Cours des comptes, Chambres des comptes et autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Il en résulte, en effet, progressivement la définition d'une sorte de "déontologie" des entreprises publiques, qui peut influencer tout à la fois leur processus de prise de décision stratégique et la nature même des décisions que leurs organes compétents sont amenés à prendre.

Au total, il apparaît que l'Etat-actionnaire dispose d'un pouvoir d'intervention assez important dans le processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques. Et cela, même si ce pouvoir d'intervention rencontre en pratique un certain nombre de limites.

Il en résulte que les entreprises multinationales publiques ne sont pas libres de leur stratégie, à la différence des entreprises multinationales privées, et qu'aux caractéristiques qu'elles partagent avec ces dernières - notamment la complexité du processus de décision - s'ajoutent un certain nombre de pesanteurs ou de contraintes particulières dues à la nature publique de leurs entreprises mères.

#### Notes

<sup>1</sup> Les exceptions sont très rares. Voir notamment l'exemple de l'entreprise française Renault, p. 14.

<sup>2</sup> Qui a renforcé la participation des salariés dans les conseils d'administration des entreprises publiques françaises où ils détiennent le tiers des sièges et dont ils élisent les représentants des administrateurs.

<sup>3</sup> In La Empresa Publica en el derecho espanol - Revista de Derecho Privado, février 1968.

<sup>4</sup> Istituto per la Reconstruzione Industriale.

<sup>5</sup> Ente Nacional de Idrocarbura.

<sup>6</sup> Sur les différentes formes d'autorisation requises pour les décisions de création de filiales d'entreprises publiques, voir L. Rapp, op. cit.

<sup>7</sup> Voir p. 16.

<sup>8</sup> Voir le tableau reproduit plus haut et tiré de l'étude de H. R. De Bodinat et M. Chambaud, op. cit.

<sup>9</sup> Loi no 83-675 du 26 juillet 1983, relative à la démocratisation du secteur public, Journal officiel de la République française, 27 juillet 1983, p. 2326.

<sup>10</sup> Pour un premier bilan de la mise en application de ces textes, voir le premier rapport du Haut-conseil du secteur public remis au Président de la République française le 14 novembre 1984.

<sup>11</sup> Filiales majoritaires ou codétenues depuis plus de six mois et ayant, depuis vingt-quatre mois, au moins 200 salariés.

<sup>12</sup> Voir notamment F.E Dangeard: Nationalisation et dénationalisation en Grande-Bretagne, Notes et études documentaires nos 4739-4740, La documentation française, 1983; J.M. Macabrey: Un bouleversement du paysage industriel: la privatisation des entreprises publiques en Grande-Bretagne, Le Monde, 28 août 1984, p. 13.

<sup>13</sup> Certains de ces comités ont une existence statutairement reconnue: ax. art. 20 des statuts de l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières.

<sup>14</sup> Voir par exemple art. 18 des statuts de la Banque nationale de Paris, art. 25 des statuts de la Société nationale Elf Aquitaine.

<sup>15</sup> Voir par exemple, au mois de juin 1984, le non-renouvellement du mandat du président du groupe sidérurgique français USINOR ou encore de celui du président du Crédit commercial de France.

<sup>16</sup> Sur la personnalité des dirigeants des entreprises publiques françaises, voir l'étude de J.P. Jarnevic et M. Chenevoy in Revue française d'administration publique, no 4, 1977, pp. 91 et suiv.

<sup>17</sup> Voir Le Monde du 3 avril 1984, p. 15.

<sup>18</sup> Il a ainsi fallu toute l'autorité du chef de l'Etat français pour que la désignation de M. Albin Chalandon à la direction du groupe Elf Aquitaine, en 1978, soit acceptée par les responsables des différents services de cette entreprise publique, au corps desquels il n'appartenait pas. Plus récemment, l'Etat français a éprouvé quelques difficultés à imposer la personnalité de M. X. Ortoli à la direction générale de la Compagnie française des pétroles, notamment parce que sa personnalité ne correspondait pas au profil type de l'ingénieur des mines ou du polytechnicien.

<sup>19</sup> Voir notamment l'étude précitée de H.R. De Bodinat et de M. Chambaud.

<sup>20</sup> Voir par exemple l'arrêt du Conseil d'Etat français concernant la direction de l'Agence France Presse, établissement public industriel et commercial contrôlé par l'Etat, (arrêt Nègre).

<sup>21</sup> Voir supra, p. 15.

<sup>22</sup> Pouvoir et finance d'entreprise, Fayard, 1979, p. 94.

<sup>23</sup> Voir notamment les conclusions du rapport Dalle qui estime à 2,5 milliards de francs par an l'effort financier que l'Etat devra consentir au groupe Renault pendant les quatre prochaines années.

<sup>24</sup> Dixième congrès du Centre européen de l'entreprise publique (CEEP). Le rôle de l'entreprise publique face au renouvellement économique de l'Europe, Lisbonne, 27-29 juin 1984.

<sup>25</sup> La signature du contrat d'entreprise de la Compagnie générale maritime et financière, en 1979, a même été précédée de la signature d'un protocole d'accord avec les représentants syndicaux du personnel de l'entreprise.

<sup>26</sup> Voir "Les entreprises nationalisées sous l'emprise de la rigueur", Le Monde, 20 novembre 1984.

### 3 - DEUXIEME NIVEAU DE DECISION: LE GROUPE PUBLIC MULTINATIONAL

Généralement, les entreprises multinationales publiques ont adopté des structures de groupe pour organiser les relations de l'entreprise publique mère et de ses filiales.

Comment se présentent les structures des groupes publics multinationaux, du point de vue du processus de décision stratégique? Favorisent-elles une certaine concentration du pouvoir de décision au profit de l'entreprise mère? Autorisent-elles au contraire une certaine délégation des responsabilités au profit des filiales? L'influence que l'Etat actionnaire exerce sur l'entreprise publique mère leur confère-t-elle un élément d'originalité par rapport aux structures des multinationales privées?

Pour répondre à ces questions, il paraît nécessaire de faire une distinction entre les deux principaux types d'organisation du secteur public:

- l'organisation en holdings d'Etat gérant et contrôlant de puissants groupes publics (cas de l'Italie ou de l'Espagne);
- la coexistence d'un certain nombre d'entreprises publiques indépendantes, libres d'adopter les structures de groupe de leur choix (cas de la France).

#### 3.1 Structures des groupes publics et holdings d'Etat

L'Italie et l'Espagne offrent en effet l'exemple de secteurs publics organisés à partir de holdings d'Etat, gérant et contrôlant de puissants groupes publics, suivant des formules qui présentent toutefois des différences significatives.

##### 3.1.1 L'exemple du groupe de l'Instituto de Reconstruzione Industriale italien

La formule italienne est la plus ancienne des deux, puisqu'elle a été mise en place en 1933 avec l'Instituto per la Reconstruzione Industriale (IRI).

En réalité, si l'IRI contrôle la grande majorité des entreprises italiennes à participation publique (environ 75 pour cent des actifs), le reste dépend aujourd'hui de deux autres holdings publics fonctionnant sur son modèle, à l'exception toutefois de quelques entreprises publiques autonomes directement rattachées à l'Etat (Chemins de fer, Imprimerie nationale, Routes et monopoles).

a) L'originalité de la "formule IRI" ("Formula IRI") tient en une structure de type pyramidal, comportant trois niveaux de décision:

- un organisme de gestion, véritable centre de décision du groupe, disposant d'une assez large autonomie pour décider de l'emploi des ressources publiques dont il dispose, dans le cadre, toutefois, des directives du Comité interministériel de politique économique et des pouvoirs de tutelle du ministère des Participations de l'Etat;
- des subholdings du secteur, le plus souvent créés en même temps que les organismes de gestion, avec des fonctions plus particulièrement financières, mais qui sont eux-mêmes devenus avec le temps des centres de décision largement autonomes;
- des sociétés productrices qui, bien que comportant une importante participation publique à leur capital, sont gérées suivant des principes de gestion industrielle et commerciale, comprenant notamment la nécessité de réaliser des profits ou, à défaut, l'engagement de ne pas encourir de déficits d'exercice.

b) Chaque année, les sociétés productrices fournissent au subholding du secteur dont elles relèvent un programme d'investissement qu'elles discutent avec lui. Certes, elles

bénéficient d'une très grande liberté pour le concevoir et le proposer au subholding compétent, mais elles sont d'autant plus tributaires de ses recommandations et de son contrôle qu'elles bénéficient plus largement de son aide financière ou de son assistance technique pour le management.

Ce sont ces programmes d'investissement - dont les sociétés ont l'initiative et qui ont reçu l'approbation des subholdings de secteur - qui servent ensuite de référence au service des études de chaque organisme de gestion, lorsqu'ils s'efforcent de concilier les impératifs de gestion du groupe avec les directives générales du gouvernement.

Dans ce travail de conciliation, un rôle essentiel est joué par les services techniques spécialisés appelés "services de participation" de chaque organisme de gestion, qui maintiennent des contacts permanents, et souvent informels, avec les sociétés de chaque groupe et leurs subholdings du secteur.

c) Ce système de gestion des participations financières d'Etat présente d'incontestables avantages <sup>3</sup> notamment financiers et de gestion <sup>2</sup>, mais il traverse aujourd'hui une crise financière. Elle est, pour une part, la conséquence de politiques de déflation pratiquées par le gouvernement italien et la Banque centrale en réaction contre la crise énergétique mondiale et d'importantes tendances inflationnistes. Mais elle trouve aussi son origine dans l'abandon, dans certains cas, des principes de gestion industrielle et commerciale.

Sous la double pression des syndicats, d'une part, et de l'industrie privée, d'autre part, le gouvernement italien s'est vu obligé de prendre le contrôle d'entreprises en difficulté. Non seulement le secteur public italien a ainsi absorbé un nombre considérable d'entreprises non rentables, au détriment de sa gestion efficace, mais encore la logique de l'assistance a souvent prévalu sur celle de la gestion industrielle et commerciale. On a assisté de la sorte, ces dernières années, au départ des actionnaires privés dans les sociétés productrices, à une perte de l'esprit d'entreprise chez certains dirigeants du secteur public et au développement de tendances bureaucratiques.

Relativement efficace en période de croissance économique, le système italien a donc révélé certains problèmes en période de crise; certains d'entre eux sont liés à une tendance à la concentration du pouvoir de décision et à une insuffisante définition des relations de chaque groupe avec l'Etat.

### 3.1.2 L'exemple du groupe de l'Instituto Nacional de Industria espagnol

Tout en relevant du même principe de la gestion des participations d'Etat par un holding public, le système espagnol, créé en 1941, présente un certain nombre de particularités notables.

a) La plus importante est de ne reposer que sur un seul organisme public: l'Instituto Nacional de Industria (INI) <sup>4</sup> qui contrôle quelque 120 sociétés, filiales et sous-filiales. Certes, en Espagne (comme en Italie), il existe des entreprises publiques qui relèvent directement de l'Etat et dans lesquelles l'INI ne possède aucune participation financière. Des exemples significatifs en sont fournis par les Chemins de fer espagnols (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles), l'entreprise pétrolière CAMPSA ou encore par les banques nationalisées, directement soumises à l'autorité de l'Etat. Mais la majeure partie des entreprises industrielles ou commerciales espagnoles à participation publique dépendent de l'INI, qui occupe ainsi une place considérable dans l'économie espagnole.

L'ensemble formé par l'INI et les sociétés qu'il contrôle, directement ou indirectement, a la nature d'un groupe public industriel et commercial. Les principes qui gouvernent son organisation sont, du reste, ceux de tous les grands groupes industriels:

- décentralisation des responsabilités, qui implique que les décisions concernant la gestion courante ou particulière des entreprises du groupe soient prises à l'échelon local,
- mais définition de la politique du groupe au niveau central où sont concentrés tous les moyens de gestion et de contrôle des entreprises qui en font partie.

b) D'où la distinction de deux niveaux différents de décision:

- Celui des entreprises du groupe, tout d'abord, dont l'autonomie de décision par rapport à l'INI est d'autant plus réduite que l'organisme public espagnol détient une part majoritaire de leur capital social ou participe à leur financement. C'est le cas de l'"Empresa Nacional de Turismo SA (ENTURSA)", de l'"Empresa Nacional Santa Barbara", de "Industrials Militares SA" ou encore des "Lineas Aereas de España SA (IBERIA)", dont la totalité du capital appartient à l'INI. Mais c'est aussi le cas de la "Sociedad Española de Automoviles de Turismo (SEAT)", dont l'INI ne détient que 34,68 pour cent, mais qui a bénéficié à plusieurs reprises de sa garantie bancaire ou même de son financement. Ce qui n'implique pas pour autant que ces sociétés aient perdu toute indépendance de gestion;
- et celui de l'organisation centrale; ce deuxième niveau est celui où est défini la stratégie du groupe espagnol. Le travail de formulation des objectifs stratégiques relève plus particulièrement d'un conseil technique consultatif qui comprend nécessairement le président et le vice-président de l'INI, mais dont la composition est variable suivant les problèmes.

Dépendant du conseil d'administration et du comité de gérance de l'INI - qui seuls ont pouvoir de décision -, ce conseil technique consultatif est lui-même subdivisé en différents conseils spécialisés: les uns dans des fonctions d'administration ou de contrôle (conseil juridique, conseil économique, conseils de comptabilité ou de financement), les autres dans des tâches d'organisation et de gestion industrielle (Conseil de l'énergie nucléaire, Conseil du pétrole et du gaz, etc.).

C'est ce conseil technique qui étudie à la demande du président de l'INI les projets industriels, les prises de participations financières, les mesures de réorganisation des sociétés du groupe, toutes décisions de caractère stratégique sur lesquelles il rend un avis simplement consultatif.

c) Cette organisation, de conception très moderne, n'a pas toutefois pour conséquence une efficacité économique toujours comparable à celle des grands groupes industriels privés.

L'INI accuse en effet une certaine tendance à la bureaucratie liée à la fonctionnarisation de son personnel dirigeant et retardant des mesures de réorganisation nécessaires, notamment par concentration d'entreprises publiques aujourd'hui très nombreuses. Sept entreprises dans le secteur électrique, quatre dans celui du pétrole ou de la sidérurgie, trois dans le secteur de l'automobile ...

C'est donc une concentration insuffisante du pouvoir de décision stratégique qui semble restreindre l'efficacité du système espagnol.

Qu'en est-il dans les pays dont le secteur public est constitué d'entreprises publiques indépendantes?

### 3.2 Structures des groupes publics et entreprises publiques indépendantes

La France illustre le cas d'un pays qui a laissé coexister des entreprises publiques indépendantes, directement soumises à l'autorité de l'Etat, sans remettre la gestion à un holding d'Etat.

Les groupes publics actuels sont donc le résultat d'une politique de concentration propre à chaque entreprise; politique que l'Etat a pu inspirer, mais dont les entreprises publiques ont été les maîtres d'oeuvre.

Cela se traduit par des structures de groupes très différentes d'une entreprise à l'autre parce qu'elles correspondent à des besoins<sub>5</sub> propres, mais que l'on peut ramener à trois grands types, suivant leur degré de concentration.

### 3.2.1 L'organisation de type centralisé

Un premier ensemble d'entreprises publiques est caractérisé par l'adoption de structures de groupe de type centralisé.

3.2.1.1 Cette centralisation prend des formes différentes d'une entreprise à l'autre.

a) Pour Air France<sup>6</sup>, c'est une structure de coordination très centralisée qui a été mise en place. Il s'agit d'un secrétariat général du groupe, placé sous l'autorité du directeur général de la compagnie mère et dont relèvent directement toutes ses filiales. Assisté par le Service de la coopération et de l'ingénierie, qui lui est directement rattaché, mais aussi par la Direction du développement pour les orientations et par la Direction financière pour le contrôle, il joue un rôle essentiel de coordination et d'impulsion à l'intérieur du groupe.

Par exemple, il supervise les différents comités, qui réunissent au moins une fois par an les cadres de la compagnie mère et de ses filiales, sur la définition de la politique à moyen terme du groupe, sur l'examen des résultats de l'exercice précédent et les prévisions budgétaires pour l'année suivante, sur les moyens d'assurer la cohérence des politiques commerciales de la compagnie mère et de ses filiales. Il coordonne ensuite leurs recommandations et les transmet à la direction générale pour approbation.

Une structure de coordination aussi centralisée semble répondre aux besoins d'un groupe de dimension réduite (9 filiales seulement) et dont les différentes sociétés exercent une activité directement complémentaire de celle de l'entreprise mère.

b) Bien que de type centralisé, la structure de commandement du groupe du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) comporte un élément de déconcentration du pouvoir de décision avec la mise en place de responsables, appelés délégués, par secteur d'activité.

On en dénombre sept au total. Chacun d'eux est spécialisé dans l'accomplissement d'une mission ou d'un programme, qu'il s'agisse par exemple de la recherche fondamentale, des applications militaires, de la protection et de la santé nucléaire. C'est à eux que sont rattachées directement toutes les filiales dont l'activité entre dans leurs domaines de compétence respectifs. Bien qu'elles disposent d'une assez large autonomie de décision, ils en assurent un contrôle étroit et une surveillance permanente.

Comme chaque délégué ne gère pas un département autonome, juridiquement distinct de ceux des autres et, a fortiori, de l'entreprise mère, il en résulte un contrôle centralisé des filiales du groupe.

Toutefois, la mise en oeuvre d'une stratégie de diversification, conformément à la politique de redéploiement industriel poursuivie après le premier choc pétrolier, en 1973, a eu pour conséquence l'apparition de véritables sous-groupes, comme ceux de la COGEMA (approvisionnement) ou de la CISI (informatique). Ces deux sous-groupes notamment ont atteint un tel niveau de cohérence qu'ils disposent, aujourd'hui, d'une réelle indépendance de décision par rapport à l'entreprise mère, comme le confirme la présentation formelle des résultats de leur gestion dans le rapport annuel au conseil d'administration du CEA.

c) C'est précisément cette dernière forme d'organisation, reposant sur la filialisation des activités de diversification de l'entreprise mère, qui représente une troisième modalité de la centralisation des groupes publics.

Elle a été adoptée notamment par le groupe de la SNECMA, spécialisée dans la construction de moteurs d'avion.

La structure du groupe SNECMA reste en effet de type centralisé parce que la gestion et le contrôle des filiales, ou encore la définition de toute la stratégie de prise de participations du groupe, ont été confiés à un "directeur délégué aux filiales et aux divisions", à l'intérieur de l'entreprise mère.

Mais la politique suivie depuis 1975 consiste à décentraliser la gestion et le contrôle de toutes les activités de diversification du groupe, en particulier dans le secteur de l'électronique ou dans celui de la mécanique de précision qui constituent désormais des filiales autonomes.

3.2.1.2 Quelle que soit la forme qui lui est donnée, cette structure de type centralisé présente un certain nombre de caractéristiques communes:

a) Tout d'abord, un processus de filialisation encore très limité qui peut être apprécié à partir d'un indice de filialisation en termes de personnel; celui-ci est inférieur à 33 pour cent et signifie que l'effectif de personnel de toutes les filiales est inférieur au tiers de celui de l'entreprise mère. Il est du reste significatif de constater que toutes les entreprises mères évoquées continuent d'exercer directement leur activité industrielle ou commerciale, en dépit de l'importance du nombre de leurs filiales pour certaines d'entre elles, comme le CEA.

b) Une diversification limitée à quelques secteurs ou produits différents de leur activité traditionnelle (l'hôtellerie pour Air France, l'informatique pour le CEA, l'électronique pour la SNECMA). Là encore, le calcul d'indices de diversification donne des pourcentages très réduits par rapport à ceux observés dans des entreprises privées comparables ou même d'autres entreprises publiques.

c) Enfin, la volonté manifestée par les dirigeants de ces entreprises et, par-delà eux, les pouvoirs publics français de faire de ces groupes des instruments au service du développement industriel ou économique du pays. Ce qui implique une structure de commandement simplifiée et une équipe de direction cohérente.

### 3.2.2 L'organisation en holdings intermédiaires

Le deuxième ensemble d'entreprises publiques est constitué par des entreprises qui utilisent des holdings intermédiaires qu'elles ont créés ou dont elles disposaient pour assurer une gestion déconcentrée de leurs filiales.

#### 3.2.2.1 De nombreux exemples peuvent en être donnés.

a) Issue d'une importante opération de concentration d'entreprises publiques du secteur de la production des engrais azotés et de celui de la production des engrais potassiques, l'entreprise minière et chimique, créée en 1967, est définie par ses statuts comme "une entreprise qui dirige, coordonne et contrôle l'activité de l'ensemble des sociétés du groupe à la tête duquel elle est placée". Ce qui signifie qu'elle a la forme d'une société holding et qu'elle n'exerce donc, directement tout au moins, aucune activité industrielle et commerciale.

Son rôle consiste à assurer une coordination fonctionnelle de l'ensemble qu'elle forme avec ses filiales et sous-filiales, notamment au niveau de la planification de l'activité du groupe, de l'élaboration de son budget annuel, de la mise en œuvre de la politique sociale et de la gestion des ressources humaines plus particulièrement représentées par les cadres supérieurs de l'entreprise mère.

Cette définition du rôle de l'entreprise mère, comme celui d'une société holding autorise un partage des responsabilités de direction et de contrôle des filiales en quatre grands ensembles correspondant aux différentes activités du groupe et à la tête desquels ont été placés des holdings intermédiaires.

- La potasse avec les Mines domaniales des potasses d'Alsace et la Société commerciale des potasses d'Alsace;
- La chimie avec Azote et Produits chimiques;
- L'alimentation animale avec Sanders;
- Les sociétés de services avec notamment PEC-Engineering.

Chacun de ces holdings intermédiaires est détenu à 100 pour cent par l'entreprise mère, ce qui implique un contrôle permanent de ses organes dirigeants et une surveillance étroite des responsabilités qui leur ont été déléguées.

b) Dans le secteur des transports, les groupes SNCF (transports ferroviaires) ou CGMF (transports maritimes) présentent une structure comparable reposant sur l'existence de holdings intermédiaires.

L'entreprise mère SNCF<sup>7</sup> ne contrôle directement qu'un tiers environ de ses filiales ou sous-filiales. La gestion de l'essentiel des sociétés de son groupe est assurée par deux sociétés pivots: la SCETA (transports auxiliaires) et la STEF (transports et entrepôts frigorifiques).

La SCETA, Société de contrôle et d'exploitation des transports auxiliaires, est elle-même divisée en branches d'activités correspondant à ses différents domaines d'intervention: camionnage, hôtellerie, tourisme, location de matériel, etc. On en dénombre au total huit.

La direction de chaque branche est en principe confiée au président de la filiale la plus importante. Par exemple Bourgey Montreuil pour les transports et matériels spécialisés, Calberson pour le transport de messagerie, Frantour pour le tourisme et l'hôtellerie.

Celui-ci a pour tâche essentielle d'animer et de coordonner les activités des sociétés de sa branche et de promouvoir de la sorte une politique de groupe. Toutefois, en pratique, ses pouvoirs sont limités à des activités de contrôle des projets d'investissement ou de surveillance de la rentabilité des sociétés dont il est responsable, puisqu'il ne dispose d'aucun pouvoir de décision propre et qu'il est tributaire des objectifs généraux définis tant au niveau de la direction centrale du groupe SNCF qu'au niveau du holding SCETA.

La structure du groupe CGMF repose essentiellement sur une société privée: la CGM, Compagnie générale maritime, flanquée de deux autres sociétés aux activités très spécialisées: la SNCM (service public de la Corse) et la SFMP (gestion des participations hors transport maritime).

En réalité, l'organisation particulière de ce groupe résulte des circonstances de sa création. Issu de la fusion des deux sociétés d'économie mixte du secteur des transports maritimes marchands, le groupe CGMF a d'abord pris la forme, en 1973, d'une Compagnie générale maritime, regroupant les deux compagnies: CGT<sup>8</sup> et MM<sup>9</sup> et une filiale commune, la CGM et Cie (CGMC). C'est en 1976 que la fusion de deux compagnies est effectivement intervenue au sein de la CGM et qu'un holding à caractère financier a été créé pour coiffer l'ensemble des sociétés du groupe et en assurer une direction cohérente.

3.2.2.2 L'exemple de ces trois groupes d'entreprises publiques permet de dresser une typologie des groupes dont l'organisation est déconcentrée au profit de holdings intermédiaires.

Ce sont en règle générale des ensembles importants, aussi bien par le nombre des entreprises qu'ils regroupent que par la nature des activités différentes qu'ils exercent.

Leurs indices de filialisation et de diversification sont assez élevés, et la mesure de l'effectif des filiales en pourcentage de l'effectif total donne un total supérieur à 33 pour cent, ce qui signifie que le personnel des filiales représente entre le tiers et la moitié de celui de l'entreprise et confirme l'existence d'un processus de filialisation avancé.

De conception récente, ils sont presque toujours le produit d'une évolution mouvementée comprenant des étapes successives et dont la création de holdings intermédiaires est parfois le résultat involontaire mais certainement pas le point d'aboutissement.

Elle paraît surtout correspondre à la volonté d'échapper à des structures considérées comme inadaptées aux exigences d'une gestion efficace et rentable d'ensembles aussi importants et complexes d'activités.



### 3.2.3 L'organisation en branches autonomes

La dernière catégorie de groupes publics regroupe des entreprises publiques engagées dans un processus de filialisation suffisamment avancé pour nécessiter la mise en place de structures de coordination très évoluées.

3.2.3.1 Ces structures sont organisées à partir de branches autonomes. Chacune d'elles correspond à un marché de l'entreprise publique mère. Par exemple pour Renault: l'automobile, les véhicules industriels, la finance ...

Elle comporte, d'une part, un responsable généralement appelé "délégué de branche" et qui est soit le chef d'un département autonome de l'entreprise mère, soit le PDG d'une filiale détenue à 100 pour cent et, d'autre part, différentes sociétés industrielles, commerciales ou de gestion, toutes filiales et sous-filiales de l'entreprise mère. Autrement dit, d'un côté une base de production comprenant notamment un important centre de décision stratégique, de l'autre des unités opérationnelles.

Les avantages attendus d'un tel système d'organisation sont essentiellement de deux ordres.

Tout d'abord, obtenir des regroupements de filiales et sous-filiales plus cohérents et donc plus efficaces économiquement. Le critère retenu n'est ici ni financier (biens de participations financières), ni juridique (structures des sociétés, régime applicable). Il est économique en fonction du marché défini par la nature des produits qu'on y échange. Il en résulte la possibilité pour l'entreprise mère de conduire des stratégies de filiales en contrôlant toutes les étapes de la fabrication et de la commercialisation d'un produit. Stratégies de filiales d'autant plus recherchées par les groupes publics qu'ils concentrent souvent une masse considérable de moyens de production et qu'ils sont les instruments des politiques industrielles des gouvernements de leur pays.

Mais surtout, l'avantage que l'on peut attendre d'un système d'organisation en branches autonomes est celui d'un transfert du pouvoir de décision stratégique de la direction générale du groupe aux responsables de chaque branche. En effet, le délégué de branche est l'autorité de décision non seulement à l'égard des filiales et sous-filiales, qui ont été placées sous son contrôle et dont il surveille la gestion en permanence au moyen de tableaux de bord mensuels par société et pour l'ensemble de la branche, mais encore à l'intérieur de l'entreprise mère, où il est saisi de toutes les questions intéressant sa branche.

A la limite, la direction du groupe - notamment la formulation des objectifs stratégiques - échappe aux organes compétents pour relever d'un comité de direction, comme dans l'entreprise Renault; comité qui rassemble sous l'autorité du PDG de l'entreprise mère les délégués de chaque branche et les responsables des principales directions fonctionnelles centrales (administratives, juridiques, financières, commerciales, etc.).

Il en résulte la faculté, pour l'entreprise mère, de se concentrer sur des tâches de coordination fonctionnelle, avec en particulier la recherche d'une allocation optimale des ressources entre les branches et, par conséquent, les différentes sociétés du groupe.

3.2.3.2 Hormis le cas de l'entreprise Renault ou encore celui de la société CDF-Chimie (filiale chimique des Charbonnages de France), le groupe Elf Aquitaine fournit un excellent exemple de ce type d'organisation en branches autonomes et du processus de décision stratégique auquel elle donne lieu.

Son organisation centrale repose en effet sur trois directions générales de branches, elles-mêmes subdivisées en sous-branches:

- la branche production,
- la branche raffinage-distribution,
- la branche chimie, avec notamment trois sous-branches: chimie organique, hygiène santé, habitat.

Chaque branche ou sous-branche d'activité est placée sous l'autorité d'un directeur responsable. Mais les décisions stratégiques relèvent en général d'un comité qu'il préside (et qui peut être le conseil d'administration d'une filiale holding). Ce comité réunit non seulement les dirigeants de la branche d'activité mais encore les responsables des différentes directions centrales intéressées: direction financière, direction géographique, direction économie-ressource, voire des représentants d'autres branches éventuellement concernées.

Ce sont ces comités de branche réunis périodiquement, auxquels sont adressées les propositions d'investissement, qui les examinent en fonction de leur intérêt stratégique et des ressources financières disponibles et qui les transmettent pour décision, avec leur avis favorable ou défavorable, à la direction générale de l'entreprise mère.

Celle-ci prend la décision si elle relève de sa compétence ou saisit le conseil d'administration dans les conditions qui ont été précédemment évoquées.

Il est évident que ce processus de décision stratégique est d'autant plus rapide que la décision envisagée est conforme à la stratégie du groupe, telle qu'elle est définie par un plan à moyen terme, et mise en oeuvre chaque année par le budget du groupe. A la limite, pour un investissement de faible importance, l'inscription d'une somme correspondante au budget vaut autorisation de dépense.

On voit donc que l'organisation du groupe Elf Aquitaine repose sur une structure de commandement très évoluée, rendue nécessaire par la coordination et le contrôle de plus de 400 sociétés exerçant des activités les plus diverses les unes et les autres. De manière plus générale, il apparaît que, dans les pays dont les secteurs publics n'ont pas fait l'objet d'une organisation en holding d'Etat, la structure des groupes publics dépend de leur degré de filialisation et de diversification. Il est ainsi significatif de constater que des indices de filialisation et de diversification peu élevés correspondent à des structures de contrôle très centralisées (cas d'Air France) et qu'à l'inverse des indices très élevés impliquent l'adoption de structures de coordination très évoluées, reposant sur une délégation des responsabilités.

L'organisation structurelle des groupes publics multinationaux révèle donc de profondes différences suivant que le secteur public est regroupé en holdings d'Etat ou se compose d'entreprises publiques indépendantes. Le degré de centralisation du pouvoir de décision est, en principe, plus important dans le premier cas que dans le second.

Toutefois, dans chacun d'eux, les contraintes de l'organisation et du fonctionnement de groupes comportant un nombre de plus en plus important d'entreprises ont conduit à des aménagements dans le sens d'une certaine décentralisation du pouvoir de décision stratégique de l'entreprise mère à des filiales ou à des holdings intermédiaires.

Cette décentralisation du pouvoir de décision stratégique est toujours incomplète. Elle n'a pas pour conséquence la remise d'un pouvoir de décision propre aux différentes sociétés du groupe public, l'unité de direction du groupe imposant ainsi des limitations nécessaires à l'autonomie des filiales.

#### Notes

<sup>1</sup> ENI (hydrocarbures); EFIM (industries manufacturières).

<sup>2</sup> Cf. A.G. Cohen: "Les participations publiques en Italie et la formule IRI", Droit social no 5, 1970, pp. 203 et suiv.

<sup>3</sup> Voir notamment D. Cavalieri: "La crise du système des participations d'Etat" in Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, no 4, oct-déc. 1977, pp. 403 et suiv.

<sup>4</sup> Voir notamment A.G. Delion: "L'Institut national d'industrie et les entreprises publiques espagnoles" in Actualité juridique du droit administratif, 1970, pp. 5 et suiv.

<sup>5</sup> L'analyse qui suit s'inspire des résultats d'une étude réalisée sur 10 groupes publics français par des élèves de l'Ecole nationale d'administration et comprenant notamment le calcul d'indices de filialisation et de diversification. Voir les conclusions de cette étude in CNME no 82, 1er trimestre 1979, pp. 23 et suiv.

<sup>6</sup> Sur le groupe Air France, voir L. Rapp: "Transport aérien et structure de groupe. Le groupe public Air France" in Revue française de droit aérien no 2, 1982.

<sup>7</sup> Sur les structures du groupe SNCF, voir L. Rapp: "Déconcentration, holdings intermédiaires et structure juridique du groupe public SNCF" in Revue transports, juin-juillet 1982, no 274; L. Rapp: "Un nouveau statut du groupe SNCF" in Revue transports, juin 1983, no 284.

<sup>8</sup> Compagnie générale transatlantique.

<sup>9</sup> Messageries maritimes.

<sup>10</sup> Voir notamment les nombreux exemples donnés par J. Pavard in La politique financière des entreprises, Banque, 1978.

<sup>11</sup> Voir supra 2 - Premier niveau de décision: l'entreprise publique mère.

<sup>12</sup> Un indice de filialisation du groupe Elf Aquitaine mesuré en termes de personnel donne 100 pour cent, d'après l'étude précitée.

#### 4 - TROISIEME NIVEAU DE DECISION: LES FILIALES ET SOUS-FILIALES DE DROIT ÉTRANGER

Les filiales et sous-filiales d'une entreprise publique ou privée se présentent comme des sociétés juridiquement distinctes de leur entreprise mère. Dotées d'organes propres et d'un capital social, elles ont vocation à fonctionner et à se développer de manière tout à fait autonome.

Leur autonomie juridique est d'autant plus marquée qu'elles ont pour entreprise mère une entreprise publique et qu'elles sont implantées à l'étranger. En effet, alors que le régime juridique de l'entreprise publique mère est marqué par un certain nombre de particularités, notamment sous forme de contrôles de leur gestion et de leurs décisions stratégiques, le régime des filiales et sous-filiales est un régime de privatisation maximale et, pour les filiales étrangères, un régime de droit différent garantissant donc une assez grande indépendance de décision.

Toutefois, cette indépendance de décision rencontre des limites, plus particulièrement en matière de décisions stratégiques.

Ces limites résultent, pour une large part, des structures de groupe dont il vient d'être question. Mais, s'agissant de filiales ou de sous-filiales de droit étranger, elles dépendent aussi pour une part de l'attitude du pays hôte. Celui-ci n'a-t-il pas tendance à intervenir de manière plus importante parce qu'il s'agit de la filiale d'une entreprise publique, c'est-à-dire d'une entreprise dont un autre Etat est l'actionnaire principal? Prise entre son entreprise mère et le pays hôte, de quelle autonomie résiduelle cette filiale de droit étranger dispose-t-elle finalement?

Ce sont ces questions que l'on a voulu plus particulièrement soulever dans le cadre de l'étude de ce troisième niveau de décision. Pour y répondre, il a été nécessaire:

- d'abord de rechercher une méthode d'étude de l'autonomie de décision de filiales ou sous-filiales d'entreprises publiques,
- puis d'appliquer cette méthode d'étude à un échantillon jugé représentatif de la population d'entreprises susceptibles d'être enquêtées par l'auteur.

#### 4.1 Autonomie de décision des filiales d'entreprises publiques et recherche d'une méthode d'étude

L'étude de l'autonomie de décision des filiales et sous-filiales soulève de difficiles problèmes méthodologiques. Problèmes d'autant plus importants, s'agissant de filiales d'entreprises publiques, que l'on ne peut s'appuyer sur aucune étude existante qui leur soit plus particulièrement consacrée.

##### 4.1.1 Les difficultés d'une étude de l'autonomie des filiales d'entreprises publiques

Les difficultés d'ordre méthodologique tiennent à différents éléments liés notamment aux caractéristiques du processus de décision stratégique à l'intérieur des entreprises multinationales, auxquelles s'ajoutent des particularités propres aux entreprises multinationales publiques.

4.1.1.1 Tout d'abord, ce processus de décision stratégique est généralement informel.

Il y a certes des procédures de décision stratégique parfois codifiées dans les statuts des filiales ou de leurs entreprises publiques mères. Par exemple, les statuts de la SEREPT<sup>2</sup>, dont le capital est réparti à parts égales entre le groupe public français Elf Aquitaine et

Le groupe public tunisien ETAP<sup>3</sup>, prévoit une procédure de signature conjointe de toutes les décisions stratégiques par le président directeur général désigné par l'Etat tunisien et le directeur général adjoint qui représente plus particulièrement les intérêts du groupe français Elf Aquitaine dans la direction de la société.

Mais ces dispositions ne sont pas toujours appliquées. Et la procédure qui est effectivement suivie est souvent très éloignée de celle que décrivent les statuts.

Dans le cas de la SEREPT, un partage semble s'être établi entre deux catégories d'opérations, d'engagement d'une part et de paiement de l'autre; opérations qui sont réalisées en alternance par l'un et par l'autre des deux responsables de la société.

Il en résulte qu'il est très difficile d'appréhender le processus de décision stratégique, sans une connaissance précise et presque intérieure de chaque entreprise, qui conduit à considérer non seulement les procédures prévues dans les statuts ou résultant de pratiques habituellement suivies mais aussi les relations entre les différents organes de l'entreprise, leur rapport de force, leurs luttes d'influence, la personnalité des différents dirigeants et leur rôle effectif.

4.1.1.2 Des précautions sont d'autant plus utiles que le processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques est très évolutif, comme celui des entreprises multinationales privées.

a) Il évolue suivant le type de décision stratégique considéré. En ce sens, il est clair que, dans les entreprises multinationales publiques, les décisions relatives à l'emploi (embauche de personnel, fixation des salaires, négociation des conventions collectives) font l'objet d'une décentralisation du pouvoir de décision plus poussée que les décisions de caractère financier (investissement, trésorerie, politique de dividendes, emprunts, etc.). On en verra peu après quelques illustrations, notamment à partir d'entreprises tunisiennes, filiales d'entreprises multinationales publiques italiennes.

Toutefois, s'agissant des décisions relatives à l'emploi, il est permis de se demander si des textes propres aux entreprises publiques, comme la toute récente loi française de démocratisation du secteur public du 26 juillet 1983, ne peuvent pas avoir un effet sur des structures décisionnelles.

Cette loi a pour objectif d'associer les salariés des entreprises publiques françaises - dont un grand nombre d'entreprises multinationales publiques - aux décisions qui engagent l'avenir de leur entreprise. Dans cet esprit, elle réserve le tiers des postes des conseils d'administration ou de surveillance aux salariés qui élisent directement leurs représentants.

La loi est applicable non seulement aux entreprises publiques de premier rang, dont l'Etat est directement actionnaire, mais encore à un grand nombre de leurs filiales et sous-filiales. Or, dans ces dernières sociétés, il est prévu deux élections différentes, l'une pour la désignation de représentants de salariés des filiales au conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise publique mère.

La question qui peut être posée est celle de savoir si la présence de représentants de salariés des filiales au conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise publique mère n'aura pas pour conséquence une certaine recentralisation des décisions relatives à l'emploi et au personnel de chaque filiale ou sous-filiale.

b) D'autres facteurs peuvent influencer le processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques et lui donner un caractère extrêmement évolutif.

Ces facteurs sont les mêmes que ceux que l'on observe dans les entreprises multinationales privées. Mais ils prennent, dans les entreprises multinationales publiques, une importance particulière, en raison de problèmes propres d'organisation ou de gestion.

Ainsi, l'éloignement géographique d'une filiale par rapport à l'entreprise publique mère contribue assez largement à son autonomie de décision. Mais ce facteur, qui n'est pas propre aux entreprises multinationales publiques, y joue un rôle d'autant plus important que les

formes d'organisation des entreprises du secteur public sont de caractère bureaucratique, du fait d'un régime de contrôle en général contraignant qui les assujettit à une administration de tutelle très hiérarchisée. Cela (contrairement aux entreprises privées) peut bénéficier surtout aux filiales qui sont implantées à l'étranger et dont l'autonomie peut augmenter.

#### 4.1.2 La méthode retenue

Ces difficultés d'analyse du processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques ont nécessité la mise en oeuvre d'une méthode originale, différente des méthodes d'évaluation quantitative, traditionnellement utilisée pour mesurer l'autonomie de décision d'une filiale par rapport à son entreprise mère.

Ces méthodes d'évaluation quantitative reposent en effet sur la comptabilisation de réponses apportées par les dirigeants de différentes sociétés étudiées à un questionnaire type qui leur est adressé. Le travail de comptabilisation débouche ensuite sur l'établissement d'indices qui mesurent, pour tel ou tel domaine de décision, le degré de décentralisation des filiales par rapport à leur entreprise mère.

Or, outre les défauts que présentent ces méthodes d'évaluation quantitative en raison des choix arbitraires qu'elles impliquent de faire et, de manière générale, les limites de tout travail de quantification de ce qui n'est qu'un processus informel et évolutif, ces méthodes ne nous ont pas paru suffisamment précises et fines pour identifier la réalité de l'autonomie de gestion des filiales des entreprises multinationales publiques et les particularités du processus de décision stratégique à l'intérieur des groupes publics.

C'est donc une autre méthode qui a été choisie pour la présente étude.

Elle a reposé sur l'analyse approfondie d'un échantillon jugé représentatif de filiales et de sous-filiales d'entreprises multinationales publiques que l'auteur avait la possibilité d'examiner. Analyse conduite à partir d'entretiens avec leurs dirigeants mais aussi, dans toute la mesure du possible, de dossiers relatifs à des décisions stratégiques types (investissement, budget, embauche de personnel, création de poste, prise de contrôle, constitution de filiale, fermeture d'établissement) aimablement mis à notre disposition.

Pour l'établissement de l'échantillon de filiales étudiées, différentes hypothèses ont été posées, l'objectif fixé étant de n'étudier que des sociétés particulièrement révélatrices de l'étendue des pouvoirs de contrôle d'une entreprise multinationale publique sur ses filiales.

##### 4.1.2.1 Première hypothèse: des filiales et sous-filiales de droit étranger.

Cette première hypothèse a été justifiée par le choix du sujet: l'étude du processus de décision des entreprises publiques multinationales, mais aussi par le fait que les filiales et sous-filiales de droit étranger posent aux entreprises mères, publiques ou privées, des problèmes de contrôle spécifiques, plus délicats à résoudre que ceux des filiales de droit national. De sorte que c'est à leurs propos que l'on peut le mieux apprécier la capacité de l'entreprise mère à centraliser les décisions et donc la portée véritable de son effort de concentration du pouvoir de décision.

En effet, le contrôle des filiales de droit étranger nécessite l'adoption par l'entreprise mère de solutions organisationnelles, telles que l'établissement d'un processus de coopération filiales-entreprise mère; ou de solutions fonctionnelles, comme la mise en place d'une politique de gestion des ressources humaines appropriées (exportation de cadres, gestion des filiales par des cadres locaux, échanges de personnel entre filiales et maison mère). Solutions qui sont au centre des problèmes essentiels que soulève la maîtrise du processus de décision stratégique à l'intérieur des grandes entreprises.

Toutefois, pour que l'étude demeure significative et que des comparaisons puissent être faites, il fallait que l'environnement juridique, économique, socioculturel soit le même, c'est-à-dire que les sociétés étudiées soient implantées dans le même pays. La Tunisie a été choisie en raison notamment de sa politique d'ouverture aux investissements étrangers.

4.1.2.2 Deuxième hypothèse: des filiales et sous-filiales plus particulièrement minoritaires, c'est-à-dire dans lesquelles la participation de l'entreprise publique mère étrangère est inférieure, ou tout au plus égale, à la moitié du capital social.

Là encore, c'est le souci d'étudier des cas limites de filiales et sous-filiales, sur lesquelles l'entreprise publique mère éprouve de réelles difficultés de contrôle, qui a justifié le choix de cette deuxième hypothèse de travail.

Mais aussi, par-delà cette première raison, le désir de prendre en considération une pratique de plus en plus développée dans les relations économiques internationales et qui consiste pour les pays hôtes à imposer la participation - souvent majoritaire - d'intérêts locaux dans le capital de filiale de droit local d'entreprises étrangères. A la limite, l'entreprise mère n'a plus que le statut d'un actionnaire consultant, intéressé aux résultats d'une société de droit local par une participation simplement minoritaire.

Quelle influence une entreprise mère qui ne détient pas la majorité du capital social de sa filiale de droit local exerce-t-elle sur ses décisions stratégiques? Les contrôle-t-elle malgré cela? Les représentants des intérêts locaux majoritaires s'y opposent-ils?

4.1.2.3 Enfin, dernière hypothèse: des filiales et des sous-filiales d'entreprises publiques différant par:

- les secteurs d'activités dans lesquels elles interviennent;
- le degré de cohésion et d'internationalisation du groupe qu'elles dirigent;
- l'ancienneté de leur implantation à l'étranger, et notamment en Tunisie;
- leurs origines nationales et leur appartenance à des systèmes différents de gestion des participations financières publiques.

L'échantillon considéré a été finalement établi avec le concours de la Chambre de commerce franco-tunisienne; il a porté sur une quinzaine de sociétés de droit tunisien, correspondant aux trois catégories suivantes:

- pour l'essentiel des filiales tunisiennes d'entreprises multinationales publiques (notamment italiennes et françaises) et privées (pour permettre des comparaisons significatives);
- mais aussi des filiales d'entreprises publiques d'autres pays en développement (notamment d'entreprises publiques algériennes) implantées en Tunisie;
- et des entreprises publiques tunisiennes ayant elles-mêmes des implantations à l'étranger.

Ces deux dernières catégories étant retenues pour éviter de ne considérer que le cas d'entreprises de pays industrialisés implantées dans un pays en développement.

Les informations relatives à chacune de ces sociétés ont été le plus souvent obtenues à partir de sources directes, comme il a été indiqué plus haut. Pour certaines d'entre elles, toutefois, cela n'a pas été possible, et les informations les concernant ont reposé sur des sources indirectes, mises à notre disposition.

#### 4.2 Autonomie de décision des filiales d'entreprises publiques et présentation d'un échantillon jugé représentatif

La méthode retenue a abouti à une monographie pour chacune des sociétés étudiées. Mais toutes ces monographies ne correspondent pas nécessairement à des filiales d'entreprises multinationales publiques pour les raisons qui ont été indiquées précédemment. En outre, elles se recoupent et permettent de définir des catégories de filiales d'entreprises multinationales publiques d'après leur autonomie de décision. Enfin, les informations communiquées à leur sujet sont parfois couvertes par le secret des affaires et ne peuvent donc pas être communiquées.

C'est pourquoi l'échantillon présenté ne concerne que cinq sociétés. Ces cinq sociétés présentent en commun le triple intérêt:

- d'être toutes des filiales ou d'anciennes filiales de droit tunisien d'entreprises multinationales publiques étrangères;
- d'avoir permis l'accès à des informations directes;
- d'illustrer cinq formes différentes du contrôle qu'une entreprise multinationale publique étrangère peut exercer sur une filiale de droit local.

Ces formes varient de la société dont l'entreprise mère ne détient aucune participation financière mais qu'elle contrôle de l'extérieur au moyen d'un contrat de gérance (cas de la SITT, Société immobilière du tourisme tunisien) jusqu'à la société dont elle est l'actionnaire principal aux côtés d'actionnaires locaux (cas de la SERGAZ) en passant par le cas de sociétés dont l'entreprise publique mère détient une simple participation financière (Tunis air), une minorité de blocage (IUB) ou 50 pour cent exactement des actions (SEREPT).

Il convient de préciser enfin que ces cinq exemples ne sont donnés qu'à titre d'illustration des éléments de réflexion qui seront proposés en conclusion pour un modèle descriptif du processus de décision stratégique des entreprises multinationales publiques.

#### 4.2.1 La Société immobilière de tourisme tunisien

La première société, la SITT, est sans doute la plus originale de toutes. Elle présente en effet la particularité de ne comporter aucune participation financière étrangère dans son capital social. Son unique actionnaire est la Société tunisienne de banque, qui détient directement ou indirectement toutes ses actions.

Cette situation particulière s'explique par le fait que la SITT gère l'Hôtel Africa Méridien de Tunis, dont elle est propriétaire. Hôtel édifié sur un terrain appartenant à la STB qui lui en fait apport et dont la construction a été financée par la Banque tunisienne.

Toutefois, pour ne comporter que des intérêts tunisiens dans son capital, la SITT est liée au groupe français de la société des Hôtels Méridiens - et, par-delà cette société, au groupe public Air France - par un contrat de franchise.

Historiquement, les liens de la SITT avec Air France ont d'abord pris la forme d'une participation financière d'Hôtel France international, filiale hôtelière de la compagnie aérienne française, au capital de la SITT. Puis, lorsque la société des Hôtels Méridiens a été substituée à la société Hôtel France international, cette participation financière a disparu au profit d'un contrat de franchise, conformément à la politique suivie par la société des Hôtels Méridiens à l'égard de ses implantations étrangères.

Or les dispositions de ce contrat de franchise - et également l'application qui en est faite par les deux parties - ont pour conséquence de soumettre la SITT - société de droit tunisien dont le capital et le personnel sont entièrement tunisiens - au contrôle très étroit et permanent de la filiale d'une entreprise publique étrangère. En effet, l'autonomie de décision de la SITT ne concerne véritablement que ses opérations de gestion courante et les décisions les plus importantes - de caractère stratégique; elle implique l'accord, outre de son actionnaire unique: la STB, de son franchiseur: la société des Hôtels Méridiens.

Un exemple type en est fourni par le processus d'élaboration, d'adoption et d'exécution du budget annuel de la SITT.

L'élaboration du budget de la SITT débute par la détermination de pré-objectifs. Travail réalisé par les différentes directions opérationnelles de la société, sous l'autorité de son président directeur général. Ces pré-objectifs sont définis en fonction de prévisions concernant le taux d'occupation des chambres, le nombre de clients, les recettes escomptées par chambre ... Ils permettent de fixer la politique d'achat de la société pour l'année à venir.



Ils sont ensuite envoyés à la société des Hôtels Méridiens "pour contrôle et approbation". Ils y font l'objet d'une analyse approfondie et d'éventuelles recommandations adressées à la SITT.

Un projet de budget est alors élaboré "en tenant compte des recommandations de la société des Hôtels Méridiens".

Il est finalement transmis pour adoption au conseil d'administration de la SITT, composé de représentants de la Société tunisienne de banque.

Son exécution donne lieu à trois types de contrôle: celui de la Direction générale de la SITT mais aussi de la Société tunisienne de banque et surtout de la société des Hôtels Méridiens.

Le contrôle exercé par cette dernière société revêt notamment la forme de rapports mensuels qui lui sont adressés par la SITT et qui décrivent les principaux résultats obtenus avec justification des écarts enregistrés ou description des actions envisagées à trois mois.

C'est seulement à l'intérieur du cadre fixé par le budget annuel et sous ce régime de contrôle que les dirigeants de la SITT disposent d'une certaine marge d'initiative.

Finalement, il apparaît qu'un rôle essentiel dans le processus de décision stratégique de la SITT est tenu par son PDG. Véritable personnage clef, il doit en permanence réaliser la synthèse entre les volontés de son principal actionnaire: la STB, les recommandations de son franchiseur: la SHM et les exigences du fonctionnement de la société qu'il dirige: la SITT, comprenant notamment la gestion de son personnel.

#### 4.2.2 La compagnie Tunis air

La seconde société est l'entreprise Tunis air. Entreprise publique du secteur du transport aérien, Tunis air a reçu, à sa création en 1948, une importante participation financière de la compagnie Air France, que l'on peut considérer comme son entreprise mère.

Cette participation financière n'est plus, aujourd'hui, que de 6 pour cent de son capital social, dont la majeure partie est détenue par l'Etat tunisien.

Quelle influence Air France, entreprise publique étrangère désormais minoritaire, peut-elle exercer sur les décisions stratégiques de Tunis air qui fut sa filiale?

La participation financière d'Air France a pour conséquence la désignation d'un représentant au conseil d'administration, sans pouvoirs particuliers par rapport aux autres administrateurs désignés par l'Etat tunisien.

Son rôle le plus important consiste en fin d'année à étudier pour le compte d'Air France le bilan de Tunis air et le rapport au conseil d'administration; travail qui peut donner lieu à d'éventuelles observations faites par la compagnie Air France, en tant qu'actionnaire, aux dirigeants de la société Tunis air.

Toutefois, la nature d'entreprise publique de la société Tunis air et également un régime de contrôle, d'interprétation très extensive, ont pour conséquence que le véritable pouvoir de décision stratégique appartient au ministre de tutelle de la compagnie tunisienne et éventuellement au gouvernement.

En effet, le processus type de décision stratégique de Tunis air peut être décrit comme suit.

Tout projet de décision est précédé d'une phase d'études préalables réalisées par les directions opérationnelles concernées de l'entreprise (il y en a dix, organisées autour d'une direction des affaires générales).

Il est ensuite examiné par un comité des directeurs, qui réunit les responsables des dix directions opérationnelles de l'entreprise sous la présidence de son PDG. Cette institution est réunie en moyenne une fois par semaine.

Après approbation, le dossier est transmis au conseil d'administration pour adoption.

Mais la décision du conseil d'administration est presque toujours soumise à autorisation préalable. De sorte qu'elle n'est pas exécutoire par elle-même et qu'elle ne l'est qu'autant que la décision a été approuvée par le ministre de tutelle ou par le gouvernement.

En pratique, l'intervention de l'autorité de tutelle dans la gestion de la société est très importante. Un exemple en est fourni par la décision d'achat d'un type d'avion qui fut imposée par les pouvoirs publics tunisiens à Tunis air, sans que ses organes dirigeants aient pu s'y opposer. Et cela bien que l'achat de cet appareil ne corresponde pas nécessairement de façon optimale aux besoins de la compagnie tunisienne ou à ses propres capacités financières.

En réaction contre cette opération, les dirigeants actuels de la compagnie tunisienne s'efforcent d'organiser leurs relations avec l'Etat. Un plan de flotte a été élaboré par un organisme ad hoc rassemblant des représentants de toutes les directions opérationnelles de l'entreprise. Ce plan a été soumis, pour consultation, à une assemblée générale des cadres de la compagnie. Approuvé par le comité des directeurs, il a fait l'objet d'une décision d'adoption par le conseil d'administration de Tunis air.

Cette décision sera prochainement soumise, pour approbation, aux pouvoirs publics tunisiens qui devraient donner leur accord, en raison de la situation financière actuelle de la compagnie tunisienne.

Il apparaît ainsi que l'influence qu'Air France, ancienne entreprise publique mère détenant une participation minoritaire, peut exercer sur les décisions stratégiques de la société Tunis air est très limitée. Tout au plus ne peut-elle exprimer qu'un point de vue, au cours des réunions du conseil d'administration, par l'intermédiaire de l'administrateur qui la représente. Et encore faut-il rappeler que toutes les décisions stratégiques ne relèvent pas nécessairement de la compétence du conseil d'administration ou ne lui sont pas soumises.

En réalité, la participation financière qu'Air France détient encore dans le capital social de son ancienne filiale est justifiée par les liens historiques qui ont uni les deux sociétés et qui se prolongent aujourd'hui sous la forme d'une assistance technique d'Air France à Tunis air, dans le cadre d'accords de coopération commerciale, complétée d'un compte inter-lignes entre les deux compagnies. Et c'est finalement par le biais de l'assistance technique qu'elle lui apporte qu'Air France peut le mieux influencer la stratégie de son ancienne filiale et intervenir de la sorte dans son processus de décision.

#### 4.2.3 L'Union internationale des banques

La troisième société étudiée est l'Union internationale des Banques (UIB). Institution financière, l'Union internationale des banques a été créée au moment de l'indépendance de la Tunisie, à partir d'une ancienne filiale du Crédit lyonnais, entreprise publique française.

C'est en effet à partir de 1956 que l'agence locale du Crédit lyonnais a été progressivement nationalisée, le Crédit lyonnais conservant toutefois une importante participation financière dans son capital. L'importance de cette participation financière a longtemps justifié non seulement la présence de représentants au conseil d'administration de l'UIB mais encore la désignation d'un directeur général adjoint, véritable directeur en second et doté d'un pouvoir de décision stratégique à l'intérieur de la société.

Toutefois, depuis 1982, la participation du Crédit lyonnais est tombée à 23 pour cent du capital social, à la suite d'une augmentation à laquelle l'entreprise publique mère n'a pas souscrit. Et c'est une autre formule - assez originale - de présence à l'intérieur de l'UIB et éventuellement de contrôle de ses décisions stratégiques que le Crédit lyonnais a adoptée.

Elle revêt la forme d'un conseiller technique, qui est également PDG d'une filiale locale du Crédit lyonnais créée en 1982. Personnalité dotée d'une très grande expérience des pays arabes, le conseiller technique actuel est distinct du représentant du Crédit lyonnais au conseil d'administration. Et cela bien que des contacts permanents s'établissent entre eux.

Ses fonctions à l'intérieur de l'UIB en font un agent d'autant plus efficace qu'il est placé hors hiérarchie, ce qui lui donne tout à la fois une très grande liberté et une très grande souplesse d'action.

Le processus de décision stratégique de l'UIB peut être décrit de la manière suivante:

a) pour les décisions d'ouverture de crédit:

Elles font d'abord l'objet d'un premier examen par l'agence, au moment de la constitution du dossier de demande d'ouverture de crédit. Dossier qui est ensuite soumis au département du crédit pour avis technique.

Puis le comité du crédit est saisi. Il s'agit d'une institution regroupant différents experts financiers de l'UIB et coprésidée par le directeur général adjoint et le conseiller technique du Crédit lyonnais. Elle se réunit toutes les semaines.

Trois cas peuvent alors se présenter:

- une décision d'ouverture de crédit est prise par le directeur général adjoint;
- un complément d'information est exigé;
- le dossier est transmis au conseil d'administration si la décision relève de sa compétence.

Au cas de difficultés particulières, l'arbitrage éventuel du PDG de l'UIB est requis; arbitrage pour lequel l'avis du conseiller technique peut être recueilli par le PDG.

b) pour les décisions de gestion économique:

Ces décisions relèvent en général de la compétence du conseil d'administration et en pratique, très souvent, de celle du PDG de l'UIB. Celui-ci a pour habitude de recueillir l'avis du conseiller technique du Crédit lyonnais, surtout s'il s'agit de questions touchant à la stratégie internationale de l'agence, dont le conseiller technique actuel est plus particulièrement chargé auprès du PDG.

La méthode du "conseiller technique" adoptée par le Crédit lyonnais semble ainsi dépendre d'un important facteur humain, lié à la personnalité de l'actuel titulaire de la fonction, et notamment à son sens des relations humaines et à son expérience de fonctions comparables exercées dans d'autres pays de la région.

#### 4.2.4 La Société de recherche et d'exploitation des pétroles en Tunisie

La SEREPT<sup>10</sup> fournit un quatrième exemple de filiale de droit local d'une entreprise publique étrangère. Il s'agit en réalité d'une filiale commune au groupe public tunisien ETAP<sup>11</sup> et au groupe public français Elf aquitaine.

Son capital est en effet partagé pour moitié entre le groupe tunisien et le groupe français.

Cette situation est le résultat d'un processus de tunisienisation progressive du capital de la SEREPT. Processus engagé dès sa création, en 1948, puisque le capital de la SEREPT comportait déjà 23 pour cent d'intérêts tunisiens contre 77 pour cent d'intérêts français; poursuivi en 1978, avec un partage égal du capital social: 50-50, et qui n'est sans doute pas achevé puisque l'ETAP devrait détenir, d'ici à quelques années, une majorité de contrôle.

Comment, dans la situation actuelle d'un partage égal du capital de la SEREPT, l'entreprise publique mère, Elf aquitaine, peut-elle influencer sur les décisions stratégiques de sa filiale tunisienne?

Le système mis en place repose sur un partage rigoureusement égal du conseil d'administration de la société et des fonctions de direction.

Le conseil d'administration de la SEREPT, qui compte douze membres, comprend six représentants de l'ETAP (Tunisie) et six représentants d'Elf aquitaine (France)<sup>12</sup>. Les fonctions de direction sont elles-mêmes réparties entre un PDG, désigné par l'Etat tunisien et un directeur général adjoint, désigné par les administrateurs représentant le groupe Elf aquitaine.

Ces deux directeurs sont dotés de pouvoirs équivalents, comme l'indiquent les statuts de la SEREPT qui ont établi une procédure de décision conjointe pour toutes les décisions stratégiques.

En pratique, c'est sur la base d'une distinction entre des opérations d'engagement et des opérations de paiement que s'effectue le partage des responsabilités: le DGA ayant pouvoir de s'opposer au paiement d'opérations engagées par le PDG, et inversement; et cela en alternance puisque le PDG et le DGA peuvent être tout à la fois autorité d'engagement et autorité de paiement.

Dans l'organisation interne de la société, toutefois, ce partage égal ne se retrouve pas.

- Sur le plan administratif, l'ensemble du personnel est tunisien à 100 pour cent. Il assume ses fonctions sous l'autorité conjointe du PDG tunisien et du DGA français.
- Sur le plan technique, une distinction peut être faite entre les activités d'exploration-recherche et les activités d'exploitation-production.

Les activités d'exploration-recherche étant financées à 100 pour cent par le groupe Elf aquitaine, elles impliquent l'intervention d'un personnel technique d'origine française. La direction de l'exploration-recherche comprend ainsi environ 40 pour cent de personnel français contre 60 pour cent de personnel tunisien.

Quant aux activités d'exploitation et de production, elles sont financées de manière égale pour les deux groupes tunisiens et français. Toutefois, la Direction de l'exploitation-production ne compte que deux ou trois agents du groupe Elf aquitaine sur un total de 250 personnes.

On voit donc l'amorce d'un processus de tunisification complète de la société, avec toutefois, dans la phase actuelle, un partage à peu près égal du pouvoir de décision stratégique entre les deux actionnaires principaux, à l'exception des décisions relatives aux activités d'exploration-recherche qui impliquent une intervention assez marquée du groupe Elf aquitaine.

#### 4.2.5 La société de service SERGAZ

On peut enfin évoquer le cas de l'entreprise SERGAZ SA, société de service du gazoduc transtunisien. Le capital de cette société est actuellement contrôlé par le groupe public italien ENI (Ente Nazionale de Idrocarburi), qui en détient 66 pour cent des actions par l'intermédiaire du subholding SNAM, chargé des activités relatives au gaz naturel, les 34 pour cent restants étant détenus par le groupe pétrolier tunisien ETAP.

Créée en 1980, conformément aux accords passés entre le groupe italien ENI et l'Etat tunisien<sup>13</sup>, cette société a pour objet l'exploitation du gazoduc transtunisien, construit pour permettre l'acheminement en Italie de gaz algérien acheté par l'ENI à la SONATRACH<sup>14</sup>.

Si les intérêts italiens sont, comme il se doit, majoritairement représentés au conseil d'administration de la SERGAZ, les intérêts tunisiens n'en sont pas moins vigoureusement défendus, notamment par un représentant de l'ETAP désigné par l'Etat tunisien, et par surcroît ancien ministre, et également par diverses autres personnes physiques, actionnaires de la SERGAZ, dont le PDG, de nationalité tunisienne.

En effet, la direction de la société a été confiée à un PDG tunisien proposé par le gouvernement tunisien mais nommé par le conseil d'administration de la SERGAZ. PDG assisté d'un directeur général adjoint italien nommé par les représentants du groupe ENI.

Le PDG de la SERGAZ et son DGA ont, en principe, les mêmes pouvoirs de décisions stratégiques.

Une représentation équivalente des intérêts italiens et des intérêts tunisiens se retrouve dans l'organisation de la société dont chaque niveau de décision, chaque poste technique comportent deux responsables, un tunisien et un italien. Toutefois, le personnel tunisien reste largement majoritaire à l'intérieur de la SERGAZ où l'on dénombre 110 Tunisiens pour 30 Italiens.

Cette organisation a pour conséquence un processus de prise de décision stratégique que l'on peut décrire de la manière suivante, en distinguant suivant le niveau de compétence:

- Pour les décisions qui n'impliquent pas l'intervention de la direction générale de l'entreprise (par exemple embauche de salariés), elles sont prises de manière conjointe par les deux responsables compétents tunisien et italien.
- Pour les décisions qui relèvent de la direction générale, sans impliquer l'intervention du conseil d'administration (par exemple désignation d'un chef de service), elles font l'objet d'une codécision du PDG de la SERGAZ et de son directeur général adjoint, les décisions de l'un étant nécessairement contresignées par l'autre.
- Enfin, pour les décisions qui sont de la compétence du conseil d'administration de la SERGAZ (par exemple création d'un poste), elles impliquent l'intervention de la SNAM par l'intermédiaire des administrateurs qui la représentent au conseil d'administration.

On voit donc se combiner dans le processus de décision stratégique de la SERGAZ, d'une part, l'influence de la SNAM, et donc de l'ENI, liée aux participations majoritaires qu'ils détiennent dans son capital social et, d'autre part, un certain contrôle des intérêts tunisiens qui sont associés à un très grand nombre de décisions stratégiques.

\*

\* \*

Finalement, chacune des cinq études monographiques qui précèdent illustrent l'une des formes du contrôle qu'une entreprise publique mère peut exercer sur les décisions stratégiques d'une filiale minoritaire de droit étranger.

- La SITT illustre un cas de sous-filiale contrôlée de l'extérieur, sans participation à son capital social ou à ses organes de gestion.
- Tunis air montre l'exemple d'une société dont l'ancienne entreprise mère détenant encore une participation minoritaire n'influence plus les décisions stratégiques que par l'intermédiaire d'un représentant au conseil d'administration, ce qui implique que toutes les décisions qui ne relèvent pas de cet organe lui échappent. Et cela d'autant plus que l'entreprise est soumise à un contrôle de tutelle très étroit du gouvernement tunisien.
- L'étude de l'UIB a révélé une formule tout à fait originale, celle du conseiller technique hors hiérarchie, qui permet à l'entreprise mère de suivre toutes les décisions stratégiques de sa filiale et parfois de les influencer.
- Avec la SEREPT, c'est la situation d'une société conjointe qui est apparue, dont toutes les décisions stratégiques, hormis celles de l'exploration-recherche, font l'objet de codécision, avec partage égal d'influence entre l'entreprise mère et son associé tunisien.
- Enfin, l'exemple de la SERGAZ a montré que la détention d'une part majoritaire du capital d'une filiale de droit local n'implique pas nécessairement un contrôle complet de toutes ses décisions stratégiques par l'entreprise publique mère.

Notes

- <sup>1</sup> Voir notamment M. Ghertman: Decision making in multinational enterprises: concepts and research approaches, op. cit.
- <sup>2</sup> Société de recherche, et d'exploitation des pétroles en Tunisie, voir p. 42.
- <sup>3</sup> Entreprise tunisienne d'activités pétrolières, voir p. 42.
- <sup>4</sup> Voir not. G. Garnier, G. Clause et J. Boudeville: "Jusqu'où va l'autonomie de décision des filiales? Le cas des filiales françaises d'entreprises multinationales américaines", Revue française de gestion, janv.-fév. 1978, p. 42.
- <sup>5</sup> Pour une illustration de ces méthodes, voir G. Garnier et al., article précité.
- <sup>6</sup> Voir notamment H.R. De Bodinat: "Le contrôle des filiales à l'étranger", Revue française de gestion, janv.-fév. 1977, pp. 64 et suiv.
- <sup>7</sup> Selon les dirigeants de la SITT.
- <sup>8</sup> Selon les dirigeants de la SITT.
- <sup>9</sup> Voir p. 17.
- <sup>10</sup> Société de recherche et d'exploitation des pétroles en Tunisie.
- <sup>11</sup> Entreprise tunisienne d'activités pétrolières.
- <sup>12</sup> Le conseil d'administration est réuni en principe une fois par trimestre, tantôt en Tunisie, tantôt en France.
- <sup>13</sup> Loi du 7 décembre 1977, JO RT, 9-13 décembre 1977, p. 3373.
- <sup>14</sup> Société nationale algérienne des hydrocarbures.

## 5 - CONCLUSION: POUR UN MODELE DESCRIPTIF DU PROCESSUS DE DECISION STRATEGIQUE DES MULTINATIONALES PUBLIQUES

L'analyse de chacun des trois niveaux de décision précédents a mis en évidence le rôle essentiel de quatre séries d'intervenants dans le processus de décision stratégique des multinationales publiques:

- L'entreprise publique mère, tout d'abord, par l'intermédiaire de ses différents organes compétents: organe délibérant (conseil d'administration) et organe exécutif (direction générale).
- L'Etat-actionnaire, ensuite, qui intervient tantôt sous la forme d'organes de tutelle, tantôt sous celle d'organismes publics de gestion des participations financières publiques.
- Les filiales et sous-filiales étrangères, en troisième lieu, dont l'autonomie de décision est fonction tout à la fois de la composition de leur capital social, de leur lieu géographique d'implantation et de la structure du groupe auquel elles appartiennent.
- Le pays hôte, enfin, qui peut influencer les décisions stratégiques des filiales ou sous-filiales de droit étranger et, par-delà elles, du groupe public en leur imposant une forme juridique et des mesures conformes à ses intérêts.

Comment les influences que chacun de ces intervenants exerce sur les décisions stratégiques des multinationales publiques se combinent-elles dans le processus de prise de décision?

Pour répondre à cette question, il paraît nécessaire de distinguer trois phases différentes du processus de décision:

- la phase d'initiative,
- la phase d'adoption,
- la phase d'exécution.

### 5.1 La phase d'initiative

Elle correspond à une étape essentielle puisque c'est celle où le projet de décision stratégique s'impose.

5.1.1 Comme l'étude le démontre, l'initiative des décisions stratégiques vient en général de l'entreprise publique mère et plus particulièrement des services de sa direction générale.

Ce sont eux qui ont l'idée du projet, qui l'éprouvent et lui donnent une forme juridique ou financière. Tantôt ils sont spécialisés dans le travail de recherche et de détermination des décisions à prendre (services des études, services de développement, services de la prévision et des orientations stratégiques). Tantôt ils l'assument en plus de fonctions générales qui comportent une certaine réflexion stratégique (services financiers notamment).

L'idée elle-même peut être le produit de circonstances particulières, d'une réflexion générale sur la stratégie de l'entreprise, d'une concertation périodique, organisée à l'intérieur de l'entreprise mère, entre ses cadres dirigeants ou à l'intérieur du groupe qu'elle dirige, avec les responsables de ses filiales et sous-filiales.

Mais, sauf exception, l'idée seule ne suffit pas. Pour s'imposer, elle doit normalement être mise à l'épreuve de pré-études confirmant non seulement son intérêt stratégique pour l'entreprise mais encore sa faisabilité.

Plus sûrement encore, elle doit avoir reçu l'aval de l'un des chefs de direction fonctionnelle, géographique ou opérationnelle de l'entreprise qui la proposera au directeur général, voire, lorsqu'ils existent et ont pouvoir de proposition, du secrétaire général de groupe (Air France) ou du comité d'investissement compétent (Elf Aquitaine).

C'est en effet de l'engagement de l'un de ces responsables en faveur du projet que provient l'impulsion nécessaire à son adoption par les organes compétents et à sa mise en oeuvre.

Ces éléments ne sont sans doute pas propres aux entreprises multinationales publiques. Mais la centralisation du pouvoir de décision stratégique au profit de l'entreprise publique mère y est certainement plus marquée que dans les entreprises multinationales privées.

L'une des raisons en est liée à l'influence qu'y exerce l'Etat-actionnaire.

5.1.2 Précisément, l'initiative du projet de décision stratégique peut venir de trois autres origines différentes.

5.1.2.1 De l'Etat-actionnaire, tout d'abord, qui, ne disposant d'aucun pouvoir de décision stratégique, doit imposer son projet aux organes compétents de l'entreprise mère. Il ne peut néanmoins le faire qu'autant que ce projet est conforme à la stratégie de cette entreprise ou qu'il dispose lui-même, en tant qu'autorité de tutelle, de moyens de pression sur ses dirigeants.

Ces moyens peuvent résulter de la personnalité des dirigeants qu'il a placés à la tête de l'entreprise et dont les décisions lui sont acquises. Mais ils proviennent surtout des modalités du contrôle juridique ou financier qu'il exerce sur l'entreprise. A la limite, c'est la position de l'entreprise publique sur son marché, et notamment ses perspectives de développement, qui commande ses relations avec l'Etat-actionnaire et le pouvoir de négociation de ses dirigeants face à l'Etat. Les relations du groupe Renault et de l'Etat français en constituent un exemple, avec des périodes où le groupe a pu s'opposer aux projets industriels de l'Etat, et d'autres où il a été contraint de céder sans pouvoir négocier.

C'est l'étendue du pouvoir de négociation dont l'Etat-actionnaire dispose vis-à-vis de l'entreprise publique qui explique la forme de son intervention dans ce processus de décision stratégique.

- Tantôt, s'il est en position de force, il procédera par l'intermédiaire de ses représentants au conseil d'administration qui proposeront la mesure envisagée en vue de son adoption.
- Tantôt, s'il se considère en situation difficile, il tentera de convaincre d'abord les dirigeants de l'entreprise en les convoquant au siège du gouvernement.

5.1.2.2 L'initiative du projet peut ensuite provenir d'une filiale étrangère.

Si elle ne dispose pas d'autonomie de décision, elle doit alors suivre le processus de décision stratégique du groupe imposé par l'entreprise publique mère. Toutefois, l'accès peut lui en être facilité par l'existence d'une institution de concertation du type de celles que l'on retrouve dans la plupart des structures de groupes publics précédemment décrites<sup>2</sup>.

5.1.2.3 Enfin, le pays hôte peut lui-même chercher à influencer les décisions stratégiques d'un groupe public étranger.

Il a alors quatre possibilités:

- Soit agir sur la filiale de droit local par une réglementation très restrictive de sa liberté de décision, notamment au travers de l'élaboration d'un code d'investissement comme ceux qui existent dans de nombreux pays africains.
- Soit user des pouvoirs dont il dispose à l'intérieur de la filiale de droit local, par l'intermédiaire de ses représentants au conseil d'administration ou dans la direction générale de l'entreprise, pour en infléchir la stratégie et, par là même, la stratégie du groupe étranger dans la zone. Pouvoirs d'autant plus importants que la filiale de droit local est elle-même devenue une entreprise publique nationale (comme l'a montré l'exemple de Tunis air).



- Soit négocier directement avec l'entreprise publique mère dans le cadre d'un accord type de celui conclu entre l'ENI et le gouvernement tunisien pour la construction et l'exploitation du gazoduc transtunisien.
- Soit, enfin, négocier avec l'Etat étranger qui en est l'actionnaire et obtenir ainsi, dans le cadre d'un accord de coopération interétatique, l'assistance technique, financière ou commerciale qui lui est nécessaire.

Quelle que soit son origine, l'élaboration d'un projet de décision conclut la phase d'initiative et amorce la phase d'adoption.

## 5.2 La phase d'adoption

Elle implique principalement l'intervention des organes compétents de l'entreprise publique mère ou de sa filiale de droit local, accessoirement de ceux de l'Etat-actionnaire et du pays hôte.

5.2.1 L'adoption du projet relève en effet des organes compétents de l'entreprise publique mère ou de sa filiale de droit local lorsqu'elle est concernée.

5.2.1.1 Au niveau de l'entreprise publique mère, la compétence décisionnelle appartient, en principe, au conseil d'administration, dans les limites qui ont été indiquées dans cette étude. En principe, l'intervention du conseil d'administration ne représente bien souvent qu'une formalité procédurale, ses membres ayant été pressentis à l'avance par les services de la direction générale de l'entreprise. La décision est donc acquise. Elle l'est d'autant plus que le projet s'inscrit dans le cadre des orientations du plan de l'entreprise et que son financement peut être prévu au budget.

Mais la présence de représentants du personnel, directement élus par les salariés du groupe, ou encore d'actionnaires privés issus d'opérations de privatisation, dont le nombre paraît s'accroître, pourrait rendre au conseil d'administration sa véritable nature d'un organe de décision dont l'approbation n'est pas nécessairement acquise sur chaque décision stratégique.

L'intervention du conseil d'administration dans les entreprises multinationales publiques pourrait ainsi retrouver une signification qu'elle semble avoir quelque peu perdue dans la plupart des entreprises multinationales privées.

Mais le conseil d'administration peut avoir délégué son pouvoir de décision au PDG de l'entreprise qui, lui-même, aura pu le déléguer à son tour à son directeur adjoint, au secrétaire général, aux délégués de chaque branche ...

De sorte que le pouvoir de décision peut relever de niveaux hiérarchiques différents, suivant l'importance financière du projet envisagé.

Les décisions prises au niveau de l'entreprise publique mère ne dispensent pas de l'accord des organes de sa filiale concernée, surtout si elle est une filiale minoritaire.

5.2.1.2 Au niveau de la filiale, c'est à nouveau son conseil d'administration qui est l'organe de décision stratégique. Mais le jeu des délégations et sous-délégations de pouvoir a pour conséquence, là encore, une diversité d'autorités de décision placées à des niveaux hiérarchiques différents suivant l'importance de la décision.

S'agissant de sociétés conjointes de droit local, comme la SEREPT, on a vu qu'un dispositif de codécision entre un PDG et un directeur général adjoint peut garantir les intérêts du pays hôte.

5.2.2 Le pays hôte comme l'Etat-actionnaire du siège interviennent de toute façon dans l'adoption des décisions stratégiques, par un dispositif d'approbation qui permet à ces intervenants de s'opposer à leur exécution.

5.2.2.1 L'Etat-actionnaire doit presque toujours donner son approbation pour les décisions stratégiques qui mettent en cause l'avenir de l'entreprise; or ce régime d'approbation est, lui-même, interprété de manière plus ou moins extensive, de sorte que les entreprises publiques éprouvent assez fréquemment des difficultés entraînées par une tutelle tatillonne et parfois inconséquente lorsqu'elle s'oppose à l'exécution d'un projet sur lequel un avis favorable avait été donné et un accord obtenu au conseil d'administration.

Dans la quasi-totalité des cas, une clarification des relations de l'Etat-actionnaire et des entreprises publiques semble ainsi nécessaire. L'expérience française des contrats de plan actuellement en cours est intéressante à ce titre.

5.2.2.2 Le pays hôte peut également influencer les décisions stratégiques d'un groupe public étranger par les autorisations qu'il délivre. Toutefois, l'analyse des accords conclus entre groupes publics et pays hôtes révèle souvent des régimes de faveur, notamment sur les plans financier et fiscal. Ce qui traduit, dans une certaine mesure, les limites de l'influence exercée par les autorités du pays hôte.

Dès lors, le pays hôte peut avoir intérêt à créer une entreprise publique de droit local pour les besoins d'une opération de coopération industrielle ou commerciale impliquant l'intervention d'un groupe public étranger. Cette entreprise publique peut bénéficier d'accords d'assistance technique conclus avec le groupe public étranger et procéder par exemple à la création de filiales communes de droit local. A cette entreprise publique, le pays hôte consent exclusivement un certain nombre d'avantages juridiques, financiers ou fiscaux. De sorte que c'est une entreprise de droit local, contrôlée par des entreprises du pays hôte, qui en bénéficie et non une entreprise étrangère, fût-elle publique.

C'est ce principe qui a été retenu dans le cas des Industries chimiques du Sénégal et qui représente l'une des nombreuses originalités de cette opération de très vaste ampleur.

Il reste que, pour le pays hôte, la négociation avec une multinationale publique peut présenter la garantie d'une intervention possible auprès de l'Etat-actionnaire ou de dirigeants dont on peut attendre, en principe, un sens développé de l'intérêt général.

La dernière phase est celle de l'exécution de la décision stratégique.

### 5.3 La phase d'exécution

Elle déborde sans doute le cadre du processus de prise de décision stratégique proprement dit. Mais elle l'intéresse toutefois, dans la mesure où l'adoption ne porte que sur le principe d'une décision dont il faut encore définir les modalités d'exécution.

Or le choix de telle ou telle modalité peut changer la nature d'une décision stratégique.

En particulier dans les groupes multinationaux, publics ou privés, l'exécution d'une décision d'investissement ou d'acquisition pose le problème dit de la "localisation juridique de l'opération", c'est-à-dire du choix de la société du groupe qui va la réaliser. Ce choix comporte par lui-même de nombreuses implications juridiques (notamment de contrôle de l'investissement) mais aussi financières, fiscales et de gestion.

Or ce choix, qui représente l'un des éléments du processus de décision stratégique et constitue en lui-même une décision de caractère stratégique, échappe en principe aux organes de décision de l'entreprise mère, statutairement compétents. Il est influencé, sinon déterminé, par les services techniques de la direction centrale, en particulier les services financiers.

Même si la décision est prise en dernier ressort par le directeur général, elle est rarement soumise au conseil d'administration, encore moins aux organes de tutelle de l'Etat-actionnaire ou aux autorités du pays hôte. Il en résulte un véritable pouvoir de décision particulier exercé par les services techniques des directions centrales. Pouvoir d'autant plus effectif que ces choix, même s'ils reposent sur des analyses chiffrées, impliquent finalement une appréciation dans laquelle l'opinion des experts joue un rôle essentiel.

La question peut être ainsi posée de savoir s'il n'existe pas, dans les entreprises multinationales publiques, un risque de "technocratisation" comparable à celui que J.K. Galbraith<sup>3</sup> avait déjà observé dans les multinationales privées.

Finalement, on voit se développer, dans les multinationales publiques, un processus de décision stratégique présentant un certain nombre d'originalités par rapport aux multinationales privées.

Ces originalités tiennent surtout au rôle de l'Etat-actionnaire, dont on a montré l'influence aussi bien directe sur l'entreprise publique mère qu'indirecte sur l'organisation structurelle des groupes publics ou même sur les filiales de droit local par l'intermédiaire du pays hôte.

La question que soulève cette influence de l'Etat-actionnaire est celle de savoir si elle est toujours compatible avec les exigences d'une gestion industrielle et commerciale, et si, aux caractéristiques que les multinationales publiques partagent avec les entreprises multinationales privées, elle n'ajoute pas un certain nombre d'aspects qui leur sont propres.

#### Notes

<sup>1</sup> Voir notamment pp. 22 et suiv.

<sup>2</sup> Voir pp. 26 et suiv.

<sup>3</sup> J.K. Galbraith: Le nouvel Etat industriel. Essai sur le système économique américain, Paris, Gallimard, 1968, 416 pp.

APPENDICE I

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Aharoni, Y. The state owned enterprise as a competitor in international markets. Columbia Journal of World Business, Spring 1980.
- Anastassopoulos, J.P. La stratégie des entreprises publiques. Dalloz gestion, 1980.
- Bhatt, V.V. Decision making in the public sector. Economic and Political weekly, vol. 13, no 21, 1978.
- Blanc, G. Les multinationales publiques. Les multinationales en mutation, PUF. IRM, 1983.
- De Bodinat, H.R. "Le contrôle des filiales à l'étranger". Revue française de gestion, janv.-fév. 1977.
- Doz, Y. Multinational strategy and structure in government-controlled business. Columbia Journal of World Business Fall, 1980.
- Friedmann, W. Public and private enterprise in mixed economics. Stevens London, 1974.
- Garner, M. Governments and public enterprises, their relationship abroad. The Banker, mars 1980.
- Garnier, G., Causse, G., M. Boudeville, J. "Jusqu'où va l'autonomie de décision des filiales". Revue française de gestion, janv.-fév. 1978.
- Ghertman, M. La prise de décision, PUF IRM, 1981.
- Graziani, G. "Des multinationales à l'Est?". Revue d'économie industrielle, 2e trimestre 1984.
- Holland, S. Europe's new public enterprises. Big business and the State changing relations in western Europe. Harvard University Press, R. Vernon éditeur, 1974.
- Hori, A. "Pouvoir de décision des filiales à l'étranger; l'exemple de l'Asie du Sud-Est". Revue française de gestion, sept.-oct. 1980.
- Kumar, K. Multinationalization of third world public sector enterprises. Multinationals from developing countries, Lexington Books, 1981.
- Lall, S. Les multinationales originaires du tiers monde. IRM PUF, oct. 1984.
- Lamont, D.I. Foreign state enterprises, a threat to American business. Basic Book, 1977.
- Marois, B. "Le comportement multinational des entreprises françaises nationalisées". Revue française de gestion, mars-avril 1977.
- Mazzolini, R. European Government-controlled enterprises: explaining international strategic decision. Journal of International Business Studies, Winter 1979.
- Mazzolini, R. Government controlled enterprises: international strategic and policy decision. MacGraw Hill.
- Rapp, L. Les filiales des entreprises publiques. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1983.
- Walters, K.D. et Monsen, R.J. State owned business abroad: new competitive threat. Harvard Business Review, mars-avril 1979.