

**Journée d'études du 10 septembre 1999 : *La direction du Budget, entre doctrines et réalités, 1919-1944.***

**Muriel LE ROUX - Benoit OGER**

**AUX ORIGINES DU BUDGET ANNEXE DES PTT**

**1999**

## Aux origines du budget annexe des PTT

Le vote de la loi de 1923, qui instaure le budget annexe des PTT, a suscité un nombre considérable de rapports et de projets de loi pour déterminer le statut qui convenait le mieux aux PTT, mais aussi la place et le rôle de l'Etat dans la gestion des services industriels. Pierre Musso, dans un article<sup>1</sup> paru il y a quelques années, a montré que les origines du débat qui concernent les PTT sont anciennes et que le Premier ministre des PTT, Adolphe Cochery avait déjà en 1884 fait la différence entre le service public des PTT répondant à une préoccupation fiscale et service public de nature industrielle et commerciale<sup>2</sup>. Pierre Musso fait également état des différents projets de lois parlementaires qui, de 1884 à 1914, proposent un autre statut et une autre organisation pour les PTT. Nous nous attarderons donc sur les projets qui naissent après-guerre, et plus particulièrement les projets de Clémentel, Loucheur et Charlot, et nous essaierons d'évaluer l'apport de Fayol et Chardon. Nous avons travaillé à partir des archives des PTT (série F90<sup>3</sup>), des rapports et projets parlementaires, et des différents articles commis sur le sujet.

---

<sup>1</sup> Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *Réseaux*, n° 66, 1994, p. 99-117.

<sup>2</sup> Adolphe Cochery, *Rapport présenté à M. le Président de la République sur les opérations du service des Postes et Télégraphes*, 1884.

<sup>3</sup> AN, F90, 21162 à 21165.

En 1917, Etienne Clémentel<sup>4</sup> assisté de Louis Pasquet, secrétaire général de l'administration des PTT, prépare le premier projet de loi gouvernemental portant réforme financière de l'administration postale. Ce projet fait l'objet d'un rapport remis au président du Conseil en septembre 1917<sup>5</sup>. Pour Clémentel, l'administration des Postes végète et provoque des réclamations trop souvent justifiées. Pour le ministre cet état de fait est dû au manque de ressources qui ne permettent pas de prévoir, de préparer et réaliser des « programmes méthodiques et à longue portée »<sup>6</sup> (on pense naturellement là au développement du téléphone.) Le régime budgétaire des PTT, n'est pour Clémentel ni compatible avec les charges qu'entraîne la réalisation d'un programme de quelque importance ni avec les principes d'une gestion industrielle. Trois points essentiels se dégagent des observations de Clémentel. Il s'agit tout d'abord de l'impossibilité de savoir si l'exploitation est déficitaire ou productive, et, par suite, quelles modifications pourraient ou devraient être apportées aux tarifs ; ensuite, il constate l'absence de programmes généraux ou l'insuffisance des programmes partiels ; enfin, il dénonce les délais d'exécution trop longs des programmes partiels<sup>7</sup>. Pour remédier à cette situation, Clémentel propose un nouveau régime financier qui doit aboutir à une autonomie complète des PTT ou si celle-ci ne peut être mise en œuvre, créer un « budget annexe conçu comme une transition vers une réforme plus profonde »<sup>8</sup>. On voit par là que la question du futur statut des PTT reste ouverte et qu'il s'agit dans un premier temps d'industrialiser l'administration postale. Comme Adolphe Cochery en 1884, Théodore Steeg et Charles Dumont en 1910, le ministre en charge des PTT approuve le passage d'une conception fiscale à une conception industrielle des PTT. Car le principe d'unité budgétaire n'a rien d'absolu et pour Clémentel « l'Administration est dans la posture d'une entreprise qui peut et doit devenir productive, mais va périlcliter faute de capitaux ; dans cette situation, le chef d'entreprise recourrait à des emprunts dont l'amortissement

---

<sup>4</sup> Etienne Clémentel (1864-1936) député du Puy de Dôme de 1900 à 1919, sénateur du même département de 1920 à 1936, ministre du Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes, de 1915 à 1919.

<sup>5</sup> *Rapport présenté par Etienne Clémentel à M. le Président du Conseil sur les mesures de réorganisation réalisées et préparées dans le service des Postes, Télégraphes et des Téléphones*, Paris, Imprimerie nationale, 1919.

<sup>6</sup> *Rapport présenté par Etienne Clémentel à M. le Président du Conseil sur les mesures de réorganisation réalisées et préparées dans le service des Postes, Télégraphes et des Téléphones*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 107.

serait gagé par les bénéfices futurs »<sup>9</sup>. Mais l'instauration d'un budget annexe qui implique l'abandon du principe de l'unité budgétaire est généralement combattue par les ministres des Finances. Qu'il s'agisse de Léon Say<sup>10</sup> (1890), de Maurice Rouvier (1892) ou de Raymond Poincaré (1906), ils défendent le principe de l'unité budgétaire et refusent toute nouvelle disposition à ce sujet. Deux raisons principales poussent semble-t-il les ministres des Finances à refuser la création d'un budget annexe pour les PTT. D'abord, avant-guerre, le résultat d'exploitation des PTT est régulièrement excédentaire et fournit bon an mal an entre 40 et 60 millions de francs courants au ministère des Finances. La deuxième raison, liée en réalité à la première, est que le budget unifié de l'Etat est en quelque sorte le garant de l'unité du service public. Le service public est encore assimilé à cette date à la « puissance publique et à l'unité fiscale et budgétaire »<sup>11</sup>. Maurice Rouvier ne déclarait-il pas en 1892 lors de la réintégration du budget annexe des téléphones au budget général : « En faisant acte d'unification, nous affirmons que les téléphones constituent un service public »<sup>12</sup>. Pour René Stourm, le principe de l'unité budgétaire est indispensable pour faciliter le contrôle *a posteriori* du Parlement or, soutient l'auteur de droit financier, que devient le contrôle face à des finances dispersées, des caisses spéciales et un jeu compliqué de reports ? Et, justement le véritable esprit démocratique n'est-il pas celui du contrôle ?

Mais au moment où, en se basant sur son rapport, Clémentel élabore un projet de loi qu'il présente à la Chambre en 1919, la situation est totalement inversée. D'excédentaires les PTT sont devenus déficitaires. En 1919, le déficit s'élève à 557 millions de francs. Le renversement de tendance du résultat d'exploitation fait que les PTT ne procurent non seulement plus de ressources à l'Etat mais grève d'autant le budget général, et le ministère des Finances ne peut être insensible à cette nouvelle donne. Ensuite, c'est la notion même du

---

<sup>9</sup> Rapport présenté par Etienne Clémentel à M. le Président du Conseil sur les mesures de réorganisation réalisées et préparées dans le service des Postes, Télégraphes et des Téléphones, *op. cit.*, p. 84.

<sup>10</sup> Léon Say est hostile aux budgets annexes : « Avec un tel système, chaque administration voudra garder les bénéfices qu'elle procure au Trésor pour avoir des services plus développés... Il faut faire cesser aussitôt que vous le pourrez cette anomalie des budgets annexes, quand ils ne sont pas commandés par les nécessités impérieuses », cité in Pierre Lavigne, « Histoire du budget annexe des P.T.T. », *Revue Française de Finances Publiques*, n°35, 1991, p. 2.

<sup>11</sup> Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 103.

<sup>12</sup> *Ibid.*

service public qui évolue et s'affirme par la jurisprudence du Conseil d'Etat et par les travaux des Duguit, Jèze et Hauriou, qui établissent une distinction entre service public industriel et commercial et service public classique. Enfin, c'est également à cette date que différentes réformes de l'Etat<sup>13</sup> sont envisagées et que l'intervention de l'Etat, qui s'est accrue pendant la guerre, est remise en cause. Finalement, à la thèse dominante de l'unité budgétaire défendue par le ministère des Finances avant-guerre succède celle de l'industrialisation et du budget annexe après-guerre. C'est dans ce contexte que Clémentel déclare que « l'abandon du principe de l'unité budgétaire, en ce qui concerne les PTT, apparaît comme une conséquence logique de l'évolution de ce service »<sup>14</sup>. Les principales dispositions de son projet de loi concernent la spécialisation des recettes et des dépenses dans un budget annexe ; la division de ce budget annexe en deux sections, l'une consacrée aux recettes et aux dépenses d'exploitation, l'autre aux ressources d'emprunts ; la création d'un fonds d'approvisionnement de matériels ; l'émission d'obligations amortissables en 30 ans ; enfin, la publication de documents retraçant la marche annuelle de l'entreprise<sup>15</sup>. Ce projet de loi qui finalement n'est pas discuté par le Parlement, car déposé à la veille des élections législatives de novembre 1919, reste cependant le projet de référence sur lequel les projets ultérieurs vont se calquer à quelques variantes près.

De 1920 à 1923, la multiplication des propositions ne concerne plus seulement l'autonomie financière mais s'attache à définir le statut du service des PTT. Lors de la discussion sur le relèvement des taxes postales, un article additionnel présenté par Loucheur, Calary et Noblemaire (gauche radicale), propose la création d'un office national des PTT. Cette proposition est prise en considération par la commission des Finances mais rejetée par la commission des Travaux Publics. Les mêmes parlementaires, rejoint par plusieurs députés (18), proposent en mars 1920 un amendement qui indique que les PTT seront

---

<sup>13</sup> Cf. Vida Azimi, *La réforme de l'Etat à l'épreuve de la guerre. L'exemple de la première guerre mondiale*, Séminaire IHTP animé par Marc-Olivier Baruch, séance du 24 mars 1999, non publié.

<sup>14</sup> Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 108.

<sup>15</sup> *Ibid.*

immédiatement organisés sous la forme d'un office autonome qui portera le nom « d'Office national des Postes et Télégraphes ». Cet office possédant la personnalité civile et l'autonomie financière pourra sous réserve de l'approbation du Parlement émettre des obligations garanties par l'Etat, bénéficiera d'un budget annexe rattaché au budget général et sera géré par un conseil d'administration composé de représentants du ministère, des chambres de commerce et du personnel technique et d'exploitation. Mais ces propositions sont jugées excessives par la majorité des parlementaires et l'amendement est rejeté. C'est notamment sur la composition du conseil d'administration et la responsabilité de ses membres que les oppositions se focalisent. Comme le note le rapporteur de la commission des Finances, Pierre Robert, va-t-on confier à un conseil, dont on ne précise pas par avance comment ses membres répondront de la gestion et de l'exécution du budget, une somme de plus de 1 500 millions de francs<sup>16</sup> ?

Dans un sens plus libéral, le député M. Charlot propose, en mars 1922, la création d'une « Société nationale des PTT » à laquelle serait concédée pour une période de quarante ans, l'exploitation du service des PTT. Constituée selon les règles des sociétés anonymes, le capital de cette société nationale fixé à 100 millions, divisés en 200 000 actions de 500 francs chacune, serait souscrit à hauteur de 50% par l'Etat, 20% par les collectivités locales, 20% par les Chambres de commerce et d'agriculture et 10% par les grands établissements de crédit<sup>17</sup>. La « Société nationale des PTT » serait administrée par un conseil d'administration de 25 membres appartenants aux PTT, aux collectivités locales, aux chambres de commerce et à la société coopérative du personnel. Face à ces propositions qui prônent un désengagement de l'Etat et une réelle industrialisation du service des PTT, la Fédération postale CGT propose l'autonomie administrative et financière des PTT. L'autonomie n'étant pour la CGT qu'une transition vers la nationalisation qui doit être le contraire de l'étatisation. A ce propos L. Digat, dans un article de la *Voix du Peuple*, déclare : « Qu'on se pénètre bien des principes sur lesquels doit reposer la nationalisation des PTT. Ils entraînent un bouleversement des traditions administratives. Ils portent au fonctionnarisme, dont le rôle est si préjudiciable, un

---

<sup>16</sup> Avis présenté au nom de la Commission des Finances par Pierre Robert, Chambre des Députés, n° 1499, Annexe au PV de la 2ème séance du 31 juillet 1920, p. 33.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 33.

coup mortel »<sup>18</sup>. En fait, la fédération postale C.G.T. réformiste adopte la formule de la régie coopérative définie par Bernard Lavergne dans le cadre du Conseil économique du Travail en 1920<sup>19</sup>. Cette formule permet « d'éviter l'office national étatique, en faisant participer au capital social à la fois les syndicats et les représentants des usagers »<sup>20</sup>. Entre la thèse de l'autonomie absolue et celle de la nationalisation industrialisée, le gouvernement doit s'efforcer de trouver un consensus. D'autant qu'à cette époque le débat dépasse le cadre des PTT pour gagner celui plus large de la place de l'Etat dans l'activité économique. C'est à travers les points de vue d'Henri Fayol et d'Henri Chardon que l'on peut tenter de saisir l'importance de ces débats.

C'est en prenant l'exemple des PTT qu'Henri Fayol dénonce la mauvaise gestion de l'Etat. Dans son rapport intitulé « L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT »<sup>21</sup>, qu'il remet à Louis Deschamp, alors sous-secrétaire d'Etat aux PTT, Fayol énumère les vices d'administration qui handicapent, selon lui, l'entreprise gouvernementale des PTT : à la tête de l'entreprise, un sous-secrétaire d'Etat instable et incompetent ; pas de programme d'action à long terme ; pas de bilan ; intervention abusive et excessive des parlementaires ; aucun stimulant pour le zèle, aucune récompense pour les services rendus ; absence de responsabilité<sup>22</sup>. Et Fayol d'ajouter qu'avec de tels vices d'administration, aucune entreprise ne peut prospérer. Or, ces « vices d'administration ne sont pas particuliers aux PTT ; ils existent dans la plupart de nos services publics ; il n'est donc point étonnant que nous allions à la ruine »<sup>23</sup>. Si Henri Fayol préfère que l'Etat se sépare de ses activités industrielles, il insiste toutefois sur le fait que dans « l'industrie privée, il y a, comme dans l'Etat, des affaires mal gérées, et il ne suffit pas de livrer un monopole d'Etat à l'industrie pour être

---

<sup>18</sup> Cité in Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 111.

<sup>19</sup> Cf. Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les syndicats et la réforme des PTT », Bulletin de l'IREPP, mai 91, p. 48-49.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>21</sup> Publié en 1921, Henri Fayol, *L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*, Dunod, 1921, 118 p.

<sup>22</sup> Henri Fayol, *L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>23</sup> *Ibid.*

certain qu'il donnera désormais d'excellents résultats »<sup>24</sup>. C'est la raison pour laquelle Fayol propose d'abord de réformer « l'outillage administratif » pour faire de la prévoyance, de l'organisation, du commandement, de la coordination et du contrôle, c'est à dire de la bonne administration. En réalité, Fayol propose d'abord une réforme managériale de la direction, de l'organisation et de la gestion des PTT. Véritable clé de voûte de toute nouvelle organisation, la réforme de la direction des PTT est incontournable. C'est pourquoi Fayol critique la faiblesse des projets de réforme du gouvernement qui ne s'intéressent qu'aux aspects budgétaires. En conclusion, comme les PTT sont mal gérés par l'Etat et que ce dernier est incapable de bien les gérer, l'industrie privée est, dans ces conditions, mieux placée pour le faire<sup>25</sup>. Pour Fayol, même si l'Etat améliore ses procédés d'exploitations, les résultats resteront toujours inférieurs à ceux que donnerait l'industrie privée. Mais si l'Etat ne peut se désintéresser totalement du fonctionnement des PTT, il lui est loisible d'en confier l'exploitation proprement dite à une industrie privée qui remplirait toutes les charges qui incombent à l'Etat<sup>26</sup>. Par ses propositions Fayol se trouve très proche des libéraux de cette époque, d'un Leroy-Beaulieu ou d'un Colson<sup>27</sup>. Pour Stéphane Rials, il semble même que le fayolisme, en soit le strict prolongement car le libéralisme au tournant du siècle est profondément et de plus en plus organisateur<sup>28</sup>. Face à la thèse du « désencombrement de l'Etat » prônée par Fayol, s'oppose celle d'Henri Chardon pour lequel on peut industrialiser l'Etat sans le dessaisir. Pour ce spécialiste de l'organisation, issu du Conseil d'Etat, il est également urgent de procéder à la réforme des méthodes de la gestion administrative, mais il n'est pas besoin de se perdre dans des discussions théoriques sur ce qui est par nature de l'ordre de l'Etat et sur ce qui ne l'est pas<sup>29</sup>. Ainsi, Henri Chardon se fait l'avocat d'une réforme limitée à la seule « réorganisation des bureaucraties publiques »<sup>30</sup>. La rigidité, le formalisme et le sommeil des administrations d'Etat devraient, à ses yeux, laisser place à la

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Henri Fayol, *L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Stéphane Rials, *Administration et organisation. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 129.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>30</sup> François Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 350.

liberté, la souplesse et l'activité des sociétés industrielles<sup>31</sup>. S'esquisse avec Chardon un mouvement d'organiseurs issus de la fonction publique que l'on peut peut-être opposer à celui des industriels du secteur privé<sup>32</sup>. Toujours est-il que ce qui différencie Fayol et Chardon, c'est l'interprétation qu'ils se font de l'incapacité industrielle de l'Etat, pour Fayol elle est essentielle et absolue en matière économique alors que pour Chardon, elle est historique et relative, et donc, comme telle, susceptible d'une réforme que l'on baptise industrialisation<sup>33</sup>. Mais on peut se demander si ces études ont influencé d'une manière ou d'une autre les entreprises et les administrations. Guy Thuillier parle de la faible diffusion des idées de Fayol dans les milieux administratifs<sup>34</sup>. On sait aussi que Fayol a influencé Louis Deschamp dans sa proposition de loi sur la cession des téléphones à une société privée<sup>35</sup>. Mais pour peu que le rapport de Fayol soit connu des postiers à cette époque, il n'est pas sûr qu'il ait été bien perçu tant il remet en cause le système postal et l'administration postale. Bien des années plus tard, un administrateur des PTT s'exprimant sur la création du budget annexe soulignera le caractère pamphlétaire du rapport Fayol<sup>36</sup>. Reste que le gouvernement devant l'accumulation des déficits d'exploitation des PTT devait trouver rapidement une solution.

C'est ce qu'il va faire en proposant lors du projet de loi de finances de 1923, un article portant nouvelle organisation du régime financier de l'administration des PTT. Dans l'exposé des motifs du projet de loi les finalités industrielles et commerciales du service des PTT sont clairement identifiées : « le caractère fiscal du début s'est peu à peu effacé (...), on s'est habitué à ne plus voir dans la Poste que le service chargé d'organiser et de faciliter les relations sociales et économiques. Les Postes, les Télégraphes et les Téléphones diffèrent donc essentiellement des régies financières. Ils ne sont pas davantage comparables aux organes d'administration générale, car leurs relations avec le public sont entièrement d'ordre

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Stéphane Rials, *Administration et organisation. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française, op. cit.*, p. 123.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>34</sup> Guy Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Genève, Droz, 1980, p. 247, note 41.

<sup>35</sup> Proposition de loi déposée le 4 novembre 1921 à la Chambre des députés.

<sup>36</sup> Pierre Goursolas, *Histoire de la Poste en France*, Paris, 1988, non paginé, non publié.

commercial »<sup>37</sup>. Lors de la discussion du projet, le principe de l'unité budgétaire est une dernière fois défendu par M. Bokanowski qui se déclare totalement hostile à la création d'un budget annexe. Pour ce dernier, s'il s'agit seulement de faire apparaître dans un tableau spécial les résultats de l'exploitation d'un service, il n'est sans doute pas indispensable pour cela de rompre le cadre de l'unité budgétaire. Mais ce qui est surtout critiqué, c'est l'absence dans le projet gouvernemental d'un volet administratif souhaité par les commissions parlementaires et dont Fayol avait souligné l'importance. Pourtant le gouvernement avait été explicite à ce sujet en soulignant dans l'exposé des motifs que seule la réforme financière était visée et qu'il fallait faire aboutir sans délai cette réforme sur laquelle tout le monde est d'accord. L'objectif est clair, il s'agit de profiter du consensus réalisé sur le plus petit dénominateur commun, c'est à dire la réforme financière. Les objectifs de la loi du 30 juin 1923 qui crée le budget annexe des PTT (articles 69 à 80 de la loi de finances) sont de deux ordres:

- voir clair dans la gestion et les résultats de cette gestion, notamment la spécialisation des recettes et des dépenses (exploitation et premier établissement) ;

- se procurer les fonds indispensables pour subvenir aux dépenses imposées par la deuxième section du budget annexe (le recours à l'emprunt sous forme de bons ou obligations amortissables dans un délai de 30 ans émises par le ministre des Finances dans la limite fixée chaque année dans la loi de finances).

Alors que faut-il penser de la loi de 1923 et de son usage ? Les avis sont unanimes pour reconnaître que la réforme de 1923 a permis de voir plus clair dans la gestion mais qu'elle n'a pas donné aux responsables la liberté d'agir dans le cadre d'une gestion industrielle et commerciale. La tutelle du ministre des Finances ne s'est jamais démentie. Même dégagé

---

<sup>37</sup> Cité in Pierre Musso, « Aux origines de "l'autonomie" des télécommunications françaises, la loi de 1923 », *op. cit.*, p. 112.

du Budget général, le budget annexe des PTT reste soumis à la procédure budgétaire classique. Le budget de fonctionnement et d'investissement dépend toujours pour une large part de la direction du Budget. Ainsi, les potentialités offertes par la loi quant aux possibilités d'emprunter pour financer par exemple le développement du réseau téléphonique ne sont pas toutes utilisées, mis à part peut-être pour la période 1924-1934 où un plan de rattrapage sur dix ans fut mis en place<sup>38</sup>. Quoiqu'il en soit, la loi de 1923, apparaît clairement comme un texte de compromis entre libéraux partisans d'une privatisation des PTT et les tenants (syndicats et partis de gauche) d'une nationalisation. Nous n'avons évidemment pas traité tous les aspects de la question du budget annexe, il faudrait également s'interroger sur les enjeux que constituent la maîtrise d'une nouvelle technologie (téléphone) et du réseau des PTT vu comme instrument de communication. On peut aussi s'interroger sur le fait que dans les discussions parlementaires relatives au budget annexe des PTT, avant et après la loi de 1923, la référence à la Caisse nationale d'épargne ou Caisse d'épargne postale ne soit jamais intervenue. Celle-ci bénéficie en effet d'un budget annexe depuis 1881, et n'intègre le budget annexe des PTT qu'en 1965<sup>39</sup>. Quoiqu'il en soit, l'équilibre obtenu en 1923 clôt et même verrouille le débat sur la place et le statut des PTT. Et, c'est la loi du 2 juillet 1990 qui a mis fin au régime du budget annexe en supprimant l'administration unitaire des PTT et en créant deux personnes morales de droit public (exploitants autonomes de droit public).

---

<sup>38</sup> Cf. Pascal Griset, « Aspects financiers du développement des télécommunications en France dans les années cinquante », in *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur...ou témoin ?* Journée d'études tenue à Bercy le 10 janvier 1997, Paris, CHEFF, 1998, p. 668.

<sup>39</sup> D'après Pierre Lavigne, c'est vraisemblablement parce que l'on considérait que les services des postes ne constituaient à l'égard de la Caisse nationale d'épargne qu'un service d'exécution matérielle. Pierre Lavigne, « Histoire du budget annexe des P.T.T., *op. cit.*, p. 9.