

LES ENTREPRISES PUBLIQUES EN FRANCE

FRANÇOIS CHEVALLIER

Service des Affaires Économiques
DOCUMENTATION

5678

NOTES & études DOCUMENTAIRES

N° 4 507 - 4 508
9 MARS 1979
30 F

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



LES ENTREPRISES PUBLIQUES EN FRANCE

FRANÇOIS CHEVALLIER

Docteur en Droit

Assistant à la Faculté de Droit de Sceaux

La collection « NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES »

est dirigée par

Bernadette PICARAT
Isabelle CRUCIFIX

avec la collaboration de

Anne DUCHEMIN
Eric MICHEL-VILLAZ
Alain SIERENS

secrétariat de rédaction

Catherine BINET
Monique MONTES
Anne VEDRENNE

secrétariat

Jeannine LUCIEN
Evelyne SAINTEN

SOMMAIRE

Introduction	7
Diversité des entreprises publiques	7
Définition	12
Aperçu historique	14
Impact économique des entreprises publiques	28
 LA CRÉATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES	 49
Pourquoi l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ?	51
Les causes profondes de la constitution du secteur public	52
L'idéologie des nationalisations	52
Les explications par les structures économiques	56
Les motifs contingents de la constitution du secteur public	67
Les motifs d'ordre économique	68
Les motifs d'ordre politique	71
Comment l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ?	87
La création par voie de nationalisation	87
L'autorité compétente	88
Le transfert de propriété	90
L'indemnité	93
La création de toutes pièces	96
Le cas des établissements publics	96
Le cas des sociétés	98
 L'ARTICULATION DES STRUCTURES DE POUVOIR	 103
La distribution du pouvoir entre l'Etat et les entreprises publiques	109
Le pouvoir de direction et de contrôle de l'Etat	109
La nature de ce pouvoir de direction et de contrôle	110
L'exercice du pouvoir de direction et de contrôle	117
Le pouvoir de gestion des entreprises publiques	135
Les fondements de ce pouvoir de gestion	136
L'étendue du pouvoir de gestion	140

La distribution du pouvoir au sein des entreprises publiques	157
Les organes délibérants	161
Les attributions des organes délibérants	162
La composition des organes délibérants	163
Le mandat des membres des conseils d'administration	166
Les organes exécutifs	168
LES MOYENS D'ACTION DONT DISPOSENT LES ENTREPRISES PUBLIQUES	171
Les moyens juridiques	173
Le principe de l'application du droit commun	173
Les fondements de ce principe	173
L'étendue du principe	175
L'application exceptionnelle du droit public	179
Les fondements de l'application du droit public	179
L'étendue de l'application du droit public	181
Les moyens humains	183
Les traits communs du régime du personnel	184
Les institutions de participation	184
La rémunération du personnel	189
Les conflits de travail	192
Les facteurs de différenciation	194
L'existence d'un statut du personnel	194
La gestion d'un service public	197
Le cas des dirigeants	198
Cas particuliers	199
Les moyens matériels	201
Les biens des entreprises publiques	201
Le financement des entreprises publiques	203
Les données du problème	204
Les conditions de choix	211
Conclusion	217
Annexes	221
1. Liste des entreprises publiques et de leurs filiales	223
2. Données essentielles sur les principales entreprises publiques en France	250
Sélection bibliographique	259

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

Agence Havas	Havas
Assurances générales de France	AGF
Assurances nationales	GAN
Azote et produits chimiques	APC
Banque française du commerce extérieur	BFCE
Banque nationale de Paris	BNP
Caisse centrale de réassurances	CCR
Caisse nationale de crédit agricole	CNCA
Caisse nationale des marchés de l'Etat	CNME
Charbonnages de France	Charb.
Charbonnages de France chimie	CdF chimie
Commissariat à l'énergie atomique	CEA
Compagnie internationale de services en informatique	CISI
Compagnie générale des matières nucléaires	COGEMA
Compagnie générale maritime	CGM
Compagnie générale maritime financière	CGMF
Crédit lyonnais	CL
Electricité de France	EDF
Entreprise minière et chimique	EMC
Entreprise de recherches et d'activités pétrolières	ERAP
Gaz de France	GdF
Mines domaniales des potasses d'Alsace	MDPA
Mutuelle générale française	MGF
Régie nationale des usines Renault	Renault
Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes	SEITA
Société commerciale des potasses et de l'azote	SCPA
Société financière de radiodiffusion	SOFIRAD
Société générale	SG
Société nationale des chemins de fer français	SNCF
Société nationale d'études et de construction de moteurs d'aviation	SNECMA
Société nationale des poudres et explosifs	SNPE
Société nationale Elf Aquitaine	SNEA
Société nationale industrielle aérospatiale	SNIAS
Union des assurances de Paris	UAP



Introduction

On se souvient de cet enfant de Silésie dont parle Fontenelle et qui était né avec une dent en or. Tous les érudits de l'Allemagne s'épuisèrent en savantes constructions pour expliquer comment un enfant peut naître avec une dent en or. Le dernier point qu'on s'avisait d'examiner était la réalité du fait : la dent n'était pas en or. Pour éviter une pareille déconvenue, il est opportun, avant de parler des entreprises publiques, de vérifier non pas qu'elles soient en or, mais qu'il y a bien là une catégorie et en quoi consiste, le cas échéant, son unité.

Diversité des entreprises publiques

Ce n'est d'ailleurs, pas commencer par le plus aisé car si la locution entreprise publique, généralement usitée au pluriel, est parmi les plus courantes de la langue politique et économique, elle désigne d'une manière singulièrement synthétique des situations d'une rare diversité.

• *Diversité de statut juridique d'abord* : on trouve dans la rubrique des entreprises publiques aussi bien des sociétés anonymes que des établissements publics, des entités isolées que des conglomérats composés de plusieurs personnes juridiques ; les sociétés de *holding* côtoient une régie qui n'en est pas une, et qui pratique l'actionnariat ouvrier (1). Le caractère public du capital, critère pourtant simple, ne peut constituer à lui seul le trait commun des entreprises publiques car si toutes les entreprises publiques ont du capital public, tout le capital des entreprises publiques n'est pas nécessairement public.

(1) On désigne par le terme *établissement public* toute personne morale de droit public autre que l'Etat et les collectivités territoriales. Un établissement public est dit administratif ou industriel et commercial selon que son activité est administrative ou industrielle et commerciale. Une certaine mode de l'entre-deux-guerres, parfois reprise plus tard (cf. ORTF) consistait à appeler office les entreprises publiques organisées en forme d'établissement public.

Un service public est dit en régie lorsque l'Administration en assure directement aussi bien la direction que le fonctionnement à l'aide de ses biens et de ses propres agents. Ainsi, malgré son appellation, la Régie Renault n'est pas une régie.

La société nationale est une société dont la totalité du capital est détenue par des personnes publiques.

La société d'économie mixte est une société dont le capital est partagé entre des personnes publiques et des personnes privées.

Pour plus de précisions, voir « L'action administrative », *Documents d'études*, n° 2.07-2.08, La Documentation française, Paris, 1973 (NDLR).

A cet égard, le vêtement de la société d'économie mixte qui habilite bon nombre d'entreprises publiques est particulièrement éloquent. Son caractère de société anonyme permet, en effet, à la société d'économie mixte de marier les capitaux privés et publics selon les dosages les plus subtils, la part de ces derniers allant, selon les multiples gradations dictées notamment par le droit des sociétés, d'une minorité de blocage à la quasi totalité du capital social.

Entre une société d'économie mixte où l'Etat détient 98% du capital et une autre où il ne détient que quelques participations, parfois même par l'intermédiaire d'une autre société d'économie mixte ou établissement public, le départ n'est pas toujours aisé qui permette de déterminer où commence l'entreprise publique et où finit la société capitaliste privée.

Les règles de fonctionnement auxquelles sont soumises les entreprises publiques sont elles-mêmes loin d'être uniformes. Si, comme on le verra, elles sont toutes soumises à des règles exorbitantes du droit commun des sociétés, notamment par les contrôles dont elles font l'objet de la part des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de leur personnel, de leur gestion, notamment comptable, de leurs finances, et plus généralement de leurs rapports avec la collectivité, les solutions sont très nombreuses. Certes, d'une façon générale, toutes les entreprises publiques sont, en principe, assujetties au droit privé. Mais elles connaissent toutes dans leur régime juridique des zones de droit public, du reste variables d'une entreprise à l'autre.

Enfin, si toutes les entreprises publiques sont rattachées à une collectivité territoriale, celle-ci n'est pas nécessairement l'Etat. Les départements et les communes ont ou peuvent avoir également des entreprises publiques.

Le critère de la nationalisation n'est pas, lui non plus, décisif pour qualifier et définir les entreprises. De nombreuses entreprises publiques ont été créées par cette voie, mais rien ne permet d'assimiler entreprises publiques et entreprises nationalisées, nombre d'entreprises publiques ayant été créées de toutes pièces.

⊗ *Si l'on abandonne le terrain du statut juridique pour envisager les activités des entreprises publiques, on doit convenir qu'une vue synthétique est totalement exclue. Il n'est pas de domaine d'activité que les entreprises publiques ne connaissent (2).*

Dans le domaine du crédit, les plus importants établissements sont des entreprises publiques, qu'il s'agisse de la Banque de France ou des grandes banques nationales (Banque nationale de Paris, Crédit lyonnais, Société générale) ou encore d'organismes plus spécialisés tels que, notamment, la Caisse nationale de crédit agricole (3), la Caisse centrale de coopération économique, la Caisse nationale des marchés de l'Etat.

(2) On trouvera en annexe la liste des entreprises publiques et de leurs filiales.

(3) Sur les banques nationales et le Crédit agricole, on trouvera des éléments d'information dans « Les banques françaises. Bilan d'une réforme », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 470-71, La Documentation française, Paris, 1978 (NDLR).

Dans le domaine des assurances, il en va de même avec l'Union des assurances de Paris, les Assurances générales de France, la Mutuelle générale française et le Groupe des assurances nationales. Le secteur de l'énergie ainsi que, pour une large part, le secteur des transports sont presque entièrement constitués d'entreprises publiques, avec les plus connues d'entre elles : Charbonnages de France (4), EDF (5), GDF, CEA (5), ERAP, SNCF (7), RATP, Air France (8), Air Inter, Compagnie générale transatlantique et des Messageries maritimes toutes deux réunies dans la Compagnie générale maritime, et bien d'autres encore. Les entreprises publiques fabriquent encore des produits industriels, automobiles, du matériel ferroviaire, des avions, des hélicoptères, des engins spatiaux (Renault, Société nationale industrielle aérospatiale - SNIAS, Société nationale d'études et de construction des moteurs d'avion - SNECMA), des produits chimiques (CdF-Chimie, Société nationale des poudres et explosifs, Entreprise minière et chimique - EMC, qui joue le rôle de holding et comprend deux centres de production, les Mines de potasses d'Alsace d'une part, et Azote et produits chimiques d'autre part (9), une société de commercialisation, la Société commerciale des potasses et de l'azote et enfin une filiale à 100 % qui est un autre holding : la Société de gestion des participations minières et chimiques). Les entreprises publiques sont encore solidement établies dans le domaine de l'information avec, notamment, les sept entités qui ont succédé à l'ORTF, l'Agence Havas et la Société nationale des entreprises de presse - SNEP ; dans l'agriculture avec les sociétés d'aménagement agricole et les organismes d'intervention (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles - FORMA, Office national interprofessionnel des céréales - ONIC, Office national des forêts - ONF) (10), dans la coopération technique (Bureau de développement de la production agricole - BDPA, Société d'aide technique et de coopération - SATEC, Bureau pour le développement des migrations d'outre-mer - BUMIDOM, etc.), et dans l'immobilier (Société centrale pour l'équipement du territoire - SCET (11), Agence foncière et technique de la région parisienne - AFTRP, sociétés immobilières exerçant dans les départements d'outre-mer, Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (11) - SCIC, etc.), les entreprises publiques sont les plus importants promoteurs immobiliers français. Rares sont les secteurs d'activités où l'on ne rencontre pas d'entreprises publiques ; même la fabrication des cigarettes et des allumettes ne leur échappe pas.

(4) Cf. « Le Charbon en France », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 280-81-82, 1976 (NDLR).

(5) Cf. « Electricité de France. Entreprise industrielle et commerciale », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 329-30-31, 1976 (NDLR).

(6) Cf. « Le Commissariat à l'énergie atomique », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3 945-46, 1972 (NDLR).

(7) Cf. « Les Chemins de fer en France », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 121-22, 1974 (épuisé) (NDLR).

(8) Cf. « Air France - Entreprise nationale de transports aériens », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3 849-50, 1972 (NDLR).

(9) En mars 1977, APC a été absorbé par CdF-Chimie, en échange de quoi EMC prenait une participation dans ce groupe.

(10) Cf. « La forêt française », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 441-42, 1977 (édition mise à jour en décembre 1978), p. 23-24 (NDLR).

(11) Sur la SCET et la SCIC, voir « La Caisse des dépôts et consignations », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3 996-97-98, 1973, p. 72-81 (NDLR).

⊗ *Ce panorama général des activités exercées par les entreprises publiques est encore insuffisant pour donner une idée de la variété de celles-ci. On doit également prendre en considération quantités d'autres éléments relatifs aux conditions dans lesquelles elles sont appelées à exercer ces activités.*

◦ *Celui des contraintes de service public, en premier lieu, auxquelles sont assujetties, de manière très diverse, ces entreprises. On constate que, si certaines entreprises comme EDF, GDF ou la SNCF ont pour mission de gérer purement et simplement un service public, d'autres, comme Renault, sont totalement déchargées de telles contraintes.*

Encore cette distinction est-elle trop abrupte. D'une part, en effet, même si elles ne correspondent pas toujours spécifiquement à des activités de service public, dans nombre de cas ces activités présentent au moins un caractère d'intérêt général. Ainsi en est-il de l'extraction du charbon ou de la prospection géologique et minière. D'autre part, même dans l'hypothèse où l'activité d'une entreprise publique n'est pas en soi d'intérêt général, comme c'est le cas par exemple de la Régie Renault, des contraintes d'intérêt général pèsent néanmoins sur elle. Les pouvoirs publics se servent, en effet, des entreprises publiques pour atteindre leurs objectifs soit conjoncturels, soit à long terme en matière politique et économique, ou pour tester des réformes sociales de sorte qu'elles sont toujours soumises directement à des contraintes d'intérêt général, même si celles-ci ne sont pas attachées à l'activité déployée.

• Des remarques du même ordre doivent être faites lorsqu'on envisage *le caractère de monopole* des activités déployées par les entreprises publiques.

En effet, certaines d'entre elles, — ce sont souvent, mais pas toujours, les mêmes que celles qui sont chargées de la gestion d'un service public —, bénéficient d'un monopole, d'autres sont soumises à la concurrence. Encore doit-on préciser que cette opposition n'est pas aussi tranchée qu'il y paraît. Pour prendre un exemple, on observera que si la SNCF a le monopole des transports ferroviaires, elle n'a pas pour autant le monopole des transports ni de personnes ni de marchandises de sorte que, malgré le monopole dont elle bénéficie, elle est néanmoins soumise à une vive concurrence qui lui est faite non seulement par des entreprises privées, mais aussi, ce qui est plus singulier, par d'autres entreprises publiques comme Air France et Air Inter.

On soulignera à cet égard que, indépendamment de l'aspect qui vient d'être indiqué, les rapports entre monopole et entreprises publiques excluent toute assimilation entre ces deux notions en raison d'un second aspect : si toutes les entreprises publiques ne bénéficient pas d'un monopole, comme on vient de le voir, tous les monopoles ne sont pas non plus constitués en entreprises publiques.

D'une façon plus générale, des entreprises publiques sont au cœur d'une très vive concurrence comme Renault, l'ERAP, alors que des entreprises privées occupant une position dominante sont relativement à l'abri de la concurrence. Ainsi en va-t-il par exemple de la production d'aluminium, qui relève du secteur privé.

Enfin, dans bien des cas les monopoles dont bénéficient ou ont bénéficié certaines entreprises publiques sont soit abolis, soit aménagés en vue de les conformer aux directives des Communautés européennes. Tel a été notamment l'objet du réaménagement dont a fait l'objet la SEITA.

• Ces observations nous conduisent à envisager le troisième point à prendre en considération au regard des conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités. Celui-ci est en effet *le caractère national ou international de l'entreprise publique*. Ce caractère peut naturellement résulter du champ dans lequel les entreprises publiques exercent leurs activités.

De fait certaines entreprises publiques françaises sont toujours plus sou- mises au marché international, soit qu'elles s'y procurent des matières premières ou des liquidités sous forme d'emprunt, soit qu'elles y trouvent un débouché à leur production (Renault est le premier exportateur français), soit enfin qu'elles s'associent avec d'autres sociétés étrangères. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, la Société générale est entrée dans deux établissements américains : l'*European American Banking Corporation* et l'*European American Trust Company*.

Mais surtout, et ce point a infiniment plus de conséquences, la consistance même de certaines entreprises est elle-même internationale, soit qu'elles aient été créées par deux ou plusieurs Etats, dont la France, en vue d'accomplir une tâche déterminée, soit qu'elles aient été créées directement par des instances internationales auxquelles la France est partie, telles les Communautés européennes. Si de telles créations répondent souvent à des préoccupations ponctuelles, comme c'est le cas par exemple de la Société internationale de la Moselle, il va de soi qu'elles correspondent plus généralement à un processus de concentration des moyens matériels qui accompagne la consolidation de la société internationale, après avoir été caractéristique du renforcement des entités nationales jusqu'à une époque récente.

L'importance de ce phénomène ne saurait être négligé, même si la place manque ici pour donner une vue complète de la question. D'une part, en effet, il conditionne pour une large part le fonctionnement même des entreprises publiques, et non seulement de celles qui sont directement concernées, c'est-à-dire celles qui sont internationales, mais aussi des autres, qui baignent de plus en plus dans un milieu international.

D'autre part, ce débordement des frontières effectué par les entreprises publiques ne manque pas d'avoir des conséquences sur leur texture même, posant un problème de principe non résolu relatif à l'insertion des entreprises publiques dans le tissu du capitalisme multinational. D'un autre côté enfin, et l'on rejoint là le problème de leur définition, ce phénomène tend à effacer les distinctions entre les entreprises publiques et privées, en limitant notamment l'emprise que les pouvoirs publics nationaux peuvent avoir sur les entreprises publiques et qui est incontestablement l'une de leurs raisons d'être et une de leurs caractéristiques essentielles.

Définition

Dans ces conditions, définir ce qu'est une entreprise publique, ou ce que sont les entreprises publiques, c'est-à-dire déterminer par une formule concise l'ensemble des caractéristiques de cette catégorie, peut paraître assez vain. On a pu dire que le seul moyen d'y parvenir était d'en donner une énumération. Ce défaitisme semble exagéré.

Certes aucun texte général ne donne une telle définition. Un projet de statut général des entreprises publiques a bien été préparé en 1948 par le gouvernement à l'instigation du législateur, mais, s'il a été discuté au Parlement, ce projet n'a jamais abouti.

Depuis lors, aucune tentative de définition légale des entreprises publiques n'a été faite. Le seul critère légal de l'entreprise publique qui subsiste, après le transfert des compétences de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques à la Cour des comptes, est l'article 7 de la loi de finances du 22 juin 1976 qui définit l'étendue du contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Mais, de fait, il s'agit plus d'une énumération que d'une définition des entreprises publiques.

Force est donc de déterminer les caractéristiques communes à toutes les entreprises publiques pour en dégager une définition.

• *La première constatation qui s'impose est que la notion d'entreprise publique « correspond à l'idée d'une assimilation plus particulièrement poussée aux entreprises du secteur privé ; les entreprises publiques apparaissent comme étant des établissements industriels ou commerciaux publics » (de Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, tome III, p. 603, LGDJ, Paris, 2^e éd., 1971). C'est en effet bien une caractéristique commune aux entreprises publiques qu'elles exercent leurs activités dans le secteur économique et n'y interviennent pas dans un but d'administration (réglementation, polices, contrôle, etc.).*

Il est vrai que certains organismes peuvent se situer à la frontière de l'activité proprement économique et de l'activité administrative. Ainsi, par exemple, l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), d'ailleurs qualifié d'entreprise publique, a-t-il une activité quasi administrative : il a été créé en vue de régulariser le marché des céréales et, à ce titre, il est considéré par la jurisprudence comme établissement public à caractère administratif. Mais, pour remplir sa mission de service public, il a pour tâche d'acheter et de revendre des grains, activité on ne peut plus commerciale, sinon même de commercialisation, et fait partie, à ce titre, des entreprises publiques.

Sous réserve donc de quelques problèmes de frontières inévitables, on peut tenir pour acquis cette première caractéristique des entreprises publiques qu'elles ont une activité industrielle et commerciale.

• *La seconde caractéristique commune à toutes les entreprises publiques est qu'elles jouissent d'une identité propre distincte de la collectivité à laquelle elles sont rattachées, identité concrétisée par la personnalité morale qui leur est octroyée.*

Si, en effet, les formes juridiques des entreprises publiques sont, on l'a vu, variées, leur création correspond toujours à la volonté délibérée de l'Etat d'organiser la gestion des tâches industrielles et commerciales dont il s'est chargé selon les usages et les procédés des sociétés commerciales. C'est de là que vient la nécessité d'organiser ces activités autour d'entités autonomes et distinctes de l'administration, conduisant à conférer la personnalité morale à ces entités.

La personnalité morale dont jouissent les entreprises publiques les distingue des autres services de l'Etat ou des collectivités locales ayant une activité industrielle et commerciale, notamment des activités exploitées directement en régie comme l'Imprimerie nationale.

• *Enfin, la troisième caractéristique commune à l'ensemble des entreprises publiques est qu'elles exercent leurs activités sous la direction des pouvoirs publics.*

Toutes sont, en effet, soumises au contrôle de l'Etat, contrôle d'ailleurs polymorphe, et toutes à des degrés divers connaissent des sujétions qui leur sont imposées par l'Etat dans la définition des objectifs qui sont susceptibles de leur être assignés.

Cette caractéristique est indissolublement liée à l'appropriation collective, au moins partielle, dont font l'objet ces entreprises. D'une part, en effet, c'est précisément pour contrôler ou diriger telle ou telle activité que l'Etat s'est approprié ou a créé les entreprises qui s'y livrent, et, d'autre part, les capitaux ou subventions publiques dont elles bénéficient impliquent nécessairement un droit de regard de la collectivité sur l'emploi des deniers publics.

On observera que l'appropriation collective dont font l'objet les entreprises publiques n'est pas nécessairement totale. Elle peut, en effet, n'être que partielle, sans pour autant que l'entreprise en question échappe à la catégorie des entreprises publiques : c'est en particulier le cas, on le sait, des sociétés d'économie mixte.

Il est vrai que le projet de statut général des entreprises publiques élaboré en 1948 était plus restrictif. Il donnait comme définition des entreprises publiques : « L'entreprise publique est une personne morale dotée de l'autonomie financière et dont le capital est *exclusivement* constitué par des apports en espèces ou en nature faits par l'Etat en vue de leur affectation à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole ». Mais ce projet n'ayant jamais été adopté, l'exclusion qu'il comporte est dépourvue de toute portée.

Bien mieux, la loi du 22 juin 1976 prévoit un contrôle obligatoire par la Cour des comptes, des comptes des sociétés dans lesquelles l'Etat ou des organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

On peut en déduire que, si l'appropriation collective totale d'une entreprise n'est pas indispensable pour en faire une entreprise publique, il faut au moins que la participation des personnes publiques soit telle qu'elle mette ces entreprises sous la dépendance des pouvoirs publics.

⊙ *Pour synthétiser maintenant ces caractéristiques dans une formule de définition, deux partis s'offrent : mettre l'accent ou bien sur l'aspect institutionnel des entreprises publiques, ou bien sur l'aspect économique de leur activité.*

Si l'on prend le premier parti, on dira : les entreprises publiques sont des personnes morales ayant une activité industrielle et commerciale, placées sous la direction des pouvoirs publics à raison de l'appropriation collective dont elles font l'objet.

Si l'on prend le second, on dira, avec l'OCDE : « Les entreprises publiques sont des entreprises qui, comme les entreprises commerciales, produisent des biens et services en vue de leur vente à un prix qui doit couvrir approximativement leur prix de revient, mais qui sont la propriété de l'Etat ou placées sous son contrôle ».

Aperçu historique

La difficulté qu'il y a à cerner ce que sont les entreprises publiques provient de ce qu'il ne s'agit pas d'une création de toutes pièces, mais du produit d'une longue histoire. Il est vrai que les entreprises publiques, par leur développement et le rôle qu'elles sont appelées à jouer, constituent un phénomène récent et que la plus grande partie du secteur public, ayant été créée entre 1925 et 1945, n'a pas, de ce fait, cinquante ans. Mais, d'une part, les racines de cette forme d'économie sont très anciennes, surtout en France, et, d'autre part, même si l'on peut déceler des périodes historiques où le secteur public a connu un essor particulier, on doit constater que ce secteur a fait l'objet d'une création continue.

Certes, les modalités selon lesquelles l'Etat a pris en charge des activités industrielles ont pu varier. Ainsi, l'époque récente a vu les modes successives des offices, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte, après que l'Etat libéral ait renoncé au procédé de la concession. Mais il reste que, abstraction faite de ces modalités, le développement des services industriels et commerciaux dirigés par l'Etat a été parallèle au développement de l'économie capitaliste.

Et c'est précisément du caractère continu de ce développement que résulte la variété dans les modes d'organisation des entreprises publiques : elles ne correspondent pas à une vue préétablie, mais à la solution d'un grand nombre de problèmes ponctuels à résoudre. Examinons cette question.

Sans qu'il soit question de faire ici l'histoire des rapports entre l'Etat et les activités industrielles et commerciales en France, un certain nombre de points méritent d'être relevés.

● *Il est singulier de constater d'abord la constance avec laquelle l'Etat français a toujours étroitement contrôlé, sinon pris en charge, les activités économiques.*

◦ C'est que, en réalité, la monarchie a construit l'Etat contre les seigneurs féodaux et en s'appuyant sur la bourgeoisie des villes. Le développement des villes avait, en effet, fait d'elles des alliées privilégiées du roi. Elles trouvaient en lui un garant de leurs privilèges et elles constituaient la seule puissance, au moins au départ, sur laquelle le roi pouvait compter dans sa lutte.

Louis XI, monté sur le trône sitôt finie la guerre de Cent ans, qui avait amorcé le déclin de la féodalité, a su mieux que personne utiliser les corporations les plus riches. Il a toujours préféré convaincre ses adversaires grâce aux subsides des corporations et négocier ses victoires plutôt que livrer bataille. S'il s'y résignait, il le faisait avec l'aide financière des bourgeois. En échange, il allégeait les charges fiscales des villes, stimulait l'industrie de la soie qu'il avait implantée à Lyon, puis à Tours, prenait sous sa protection la nouvelle industrie de l'imprimerie. Bien mieux, c'est lui qui créa presque de toutes pièces l'industrie minière en exigeant des propriétaires de gisements qu'ils les exploitent ou les louent, favorisa la formation de mineurs qu'il exemptait d'impôts en faisant venir les meilleurs spécialistes de l'Allemagne. En 1471 était nommé un « maître général des mines ».

Le commerce était également favorisé : le royaume était ouvert à tous les marchands, le roi s'occupait personnellement de créer les structures indispensables au commerce. M. Kendall (12) rapporte que, en décembre 1481, il lança à ses villes un pressant appel les enjoignant d'envoyer chacune deux délégués « experts et bien entendus », rejoindre Michel Gaillart, le « Capitaine et grand patron des galères de France » afin d'étudier avec lui les possibilités de développer « Marseille la renommée ».

Son projet était de mettre en place un vaste tissu commercial de sorte que les marchands de toutes les nations « tant chrétiennes qu'infidèles... viendront au-dit lieu de Marseille et pays de Provence et déchargeront leurs dites denrées et marchandises pour après les tirer et faire traverser tous nos royaumes et seigneuries, tant par Bordeaux, Paris, Rouen qu'ailleurs, et de là en Angleterre, Ecosse, Zélande, Allemagne qu'autres pays du Ponant, dont pourront venir innombrables biens, profits et avantages à tous les marchands qui voudront fréquenter le-dit navigage et trafic pour l'accroissement et augmentation de la marchandise de nos royaumes, pays et sujets ».

C'est que Louis XI avait compris que le commerce et l'industrie sont des forces capables d'assurer la puissance de l'Etat au détriment de la puissance féodale et que, pour vaincre, l'Etat devait nécessairement utiliser cette nouvelle dynamique.

◦ Tous les monarques qui lui ont succédé sur le trône ont suivi sa démarche, que l'on pourrait qualifier de colbertienne avant la lettre. Chaque progrès des techniques a toujours été favorisé par l'Etat désireux d'en assurer l'exploitation économique. La monarchie va inciter ces métiers à fonder des manufactures, c'est-à-dire des unités économiques où sont concentrés les ouvriers salariés.

(12) *Louis XI*, Fayard, Paris, 1974, traduit de l'anglais par Eric Diacon.

Elle va chercher à créer une véritable industrie en faisant échapper les innovateurs aux réglementations anciennes pour favoriser l'essor de l'industrie.

C'est Henri IV qui édicte un règlement général des manufactures assurant à la fois une plus grande liberté d'initiative et une surveillance de l'Etat. C'est Colbert qui fonde les manufactures royales, lesquelles, directement gérées par l'Etat, peuvent apparaître comme les premières entreprises publiques. C'est le même Colbert qui édicte un Code de la draperie fixant les dimensions des pièces d'étoffe et jusqu'au nombre de fils de la chaîne, les contrôleurs des manufactures étant chargés de saisir et de détruire les pièces défectueuses. Ce sont les grandes compagnies de commerce fondées par Richelieu, puis la Compagnie des Indes, créées d'une façon ou d'une autre sous les auspices de la monarchie, qui ont assuré au commerce international français la première place dans le monde au XVIII^e siècle.

Si toutes les entreprises lancées par la monarchie n'ont pas été couronnées de succès (système bancaire de Law), il n'en reste pas moins qu'une profonde tradition en est résultée. D'une part, en effet, l'Etat français est toujours étroitement lié au monde des affaires : ils se sont créés parallèlement et presque réciproquement, pourrait-on dire. D'autre part, l'Administration française, de Sully à Colbert, de Laffemas (13) à Turgot et Necker, a toujours été « interventionniste » et n'a jamais hésité à faire elle-même ce que d'autres administrations, comme celle de l'Angleterre, préféraient faire faire.

● *La période libérale n'a pas vraiment ni durablement suspendu cette tradition.*

Certes, la Révolution française va avoir des répercussions considérables dans les rapports entre l'Etat français et l'économie. L'idée qui a prévalu était bien de distinguer l'administration de l'économie et de favoriser le fameux laissez-faire. Il est vrai, comme on l'a souvent souligné, que pendant un siècle l'Etat s'est tenu en retrait. Mais plusieurs considérations limitent, en France, la portée véritable de cette parenthèse.

On doit d'abord souligner que la première moitié du XIX^e siècle a été profondément marquée par le fait que la Révolution française a constitué en France une nouvelle agriculture au détriment de l'industrie. En supprimant les droits seigneuriaux, en vendant les biens nationaux, la Révolution qui, au demeurant, a ruiné l'industrie naissante par les guerres qu'elle a engendrées, a, en effet, créé, ou au moins consolidé, la petite propriété paysanne qui pendant cinquante ans a immobilisé le développement industriel en freinant le développement technique et l'accumulation du capital susceptible de favoriser le développement industriel. Il faut donc bien reconnaître que cette fameuse parenthèse est plus la conséquence de données objectives et d'un état de fait que d'une volonté délibérée de l'Etat de ne pas intervenir.

On doit, en second lieu, souligner que l'un des principaux moteurs du commerce et de l'industrie, à savoir le crédit, a constamment été très centralisé.

(13) Contrôleur général du commerce sous Henri IV.

Si la création, en 1800, de la Banque de France, banque privée, peut sembler un effort pour instaurer un instrument de crédit indépendant de l'Etat, il reste que cet établissement, qui a bénéficié dès 1803 du monopole de l'émission des billets, sera étroitement contrôlé par l'Administration : le gouverneur et le sous-gouverneur de cette banque sont en effet nommés par le gouvernement. En réalité le système du crédit en France a été créé conformément à la tradition de la monarchie et ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle que le système bancaire se décentralisera.

Au demeurant, l'Etat français, même pendant la période dite libérale, ne s'est jamais abstenu en matière économique et sociale. A cet égard, l'histoire du Chemin de fer en France est significative et s'inscrit bien dans la tradition du « Grand Voyer de France », Sully : c'est l'Etat qui construira les chemins de fer et qui en confiera la gestion à des sociétés concessionnaires avant que la loi du 18 mai 1878 n'institue « L'Administration des Chemins de fer de l'Etat ». Même si, par ailleurs, les motivations pouvaient être variées, selon que l'Etat entendait s'assurer des revenus, garantir la défense nationale, ou mettre en place des infrastructures de nature à favoriser l'activité commerciale, l'importance du secteur public aux plus beaux jours de « L'Etat-gendarme » était loin d'être négligeable. Il s'étendait des arsenaux et manufactures d'armes aux postes et aux chemins de fer en passant par les anciennes manufactures de Colbert qui avaient subsisté (Gobelins, Sèvres, etc.), le monopole du tabac et des allumettes, l'Imprimerie nationale, les monnaies et médailles.

Ainsi, même si la tradition de l'Etat français en matière économique a pu s'estomper un temps, elle est restée vivace et l'on ne doit pas s'étonner que chaque crise importante ait donné un souffle nouveau aux tendances toujours latentes de l'Administration. Au reste, cette constatation ne doit pas surprendre. D'une part, en effet, les mêmes raisons pour lesquelles la bourgeoisie s'était tournée vers Louis XI font désormais que les citoyens et agents économiques attendent de l'Etat son intervention.

D'autre part, on peut observer que l'Etat poursuit le processus de concentration qui est lié à son existence. On peut penser qu'après s'être assuré le monopole de la contrainte organisée, ce processus se poursuit dans le domaine économique et tend à lui assurer à terme le monopole des moyens matériels en jeu dans la société : après avoir « socialisé » la force physique, l'Etat poursuivrait ainsi le processus de socialisation de la force économique dont le développement des entreprises publiques est l'une des manifestations les plus éclatantes.

● *Dans ces conditions on s'explique que les diverses crises que notre société a connues ont, chaque fois, accéléré ce processus.*

○ *C'est d'abord la crise consécutive à la guerre de 1914. Plusieurs données se sont conjuguées pour favoriser, à l'issue de cette guerre, l'essor des entreprises publiques. Les nécessités de la reconstruction des régions dévastées, de la remise en état de l'appareil de production mobilisé pendant quatre ans au profit de l'effort de guerre, la réorganisation des structures économiques, rendue indispensable à cause de la saignée particulièrement lourde de la guerre,*

ont contraint l'Etat à intervenir directement quand l'initiative privée était défail-
lante.

Ainsi s'explique la création de sociétés d'économie mixte, en application de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydroélectrique, ou le statut d'établissements publics industriels et commerciaux conféré aux ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Strasbourg, en vertu de la loi du 12 juin 1920, ou encore la création de la Caisse nationale de crédit agricole par la loi du 5 août 1920, et de la Compagnie française des pétroles par la loi du 25 mars 1924.

En second lieu, le Traité de Versailles imposait à l'Allemagne un certain nombre de cessions et de réparations qui ont profité à l'Etat français. Ainsi, ce dernier avait-il reçu le droit d'exploiter le brevet de fabrication de l'ammoniaque synthétique destiné à produire des engrais. Cette cession est à l'origine de la création de l'Office national industriel de l'azote, devenu depuis lors Azote et produits chimiques, filiale à 100 % de l'Entreprise minière et chimique.

Dans cette même perspective, le retour à la France de l'Alsace allait conduire à la création des Mines domaniales de potasse d'Alsace, chargées d'exploiter un gisement situé dans le Haut-Rhin et dans lequel l'extraction avait commencé en 1905 sous l'occupation allemande. De la même manière, parmi d'autres exemples, on peut relever la réorganisation, sous forme d'établissements publics ou de sociétés d'économie mixte, d'entreprises de transport : la Compagnie des chemins de fers d'Alsace et de Lorraine, la Société française de navigation danubienne, etc.

En troisième lieu, la formule de l'association de capitaux publics et privés au sein d'une société d'économie mixte bénéficiait d'une certaine vogue. Pour les uns, importée d'Alsace-Lorraine où elle avait été mise en œuvre avec succès à partir de 1900, cette solution marquait un engagement de l'Etat susceptible de neutraliser une gestion par trop capitaliste, sans pour autant présenter le danger de l'étatisme ; pour les autres, cette formule permettait, tout en faisant appel à l'Etat, de préserver l'initiative privée en face de « l'incapacité industrielle de l'Etat ».

Au lendemain de la guerre, la CGT préconisait en outre une « nationalisation industrialisée » destinée à gérer collectivement, sans étatiser, les plus importants secteurs industriels. Le programme de la CGT préconisait en effet la nationalisation des grandes entreprises dont la gestion devait être assurée de manière tripartite par les représentants des producteurs, des consommateurs et de l'Etat, les derniers étant chargés d'assurer les arbitrages rendus nécessaires par les inévitables divergences qui pourraient apparaître entre les deux autres catégories de représentants.

Il est indubitable que ces courants d'idées ont favorisé l'extension du secteur public, même si, en définitive, ce sont plutôt les nationalisations de 1946 qui ont réellement répondu à l'appel de la CGT.

o *La grande crise économique des années trente* allait, à son tour, susciter la création d'un grand nombre d'entreprises publiques correspondant à trois séries de raisons.

D'abord la crise économique allait durement frapper un certain nombre de secteurs de base, telles les compagnies de transport, aussi bien par terre que par mer ou par air. Ces sociétés ont fait appel à l'Etat, qui leur a accordé son aide compte tenu de leur importance capitale. Mais, incapables de survivre sans subventions et de rembourser les prêts qui leur avaient été consentis, ces sociétés ne pouvaient avoir d'autre sort que d'être placées sous le contrôle de la collectivité. C'est ainsi que furent créées, notamment, la SNCF et Air France, et que la Compagnie générale transatlantique devint entreprise publique.

A chaque fois le procédé est le même : l'Etat ne pouvant plus récupérer les créances qu'il possède sur les entreprises subventionnées décide, en contrepartie de la perte de sa créance, d'avoir une participation au capital des entreprises concernées, qui deviennent dès lors des sociétés d'économie mixte.

La création de la SNCF est assez significative à cet égard. Elle résulte, en effet, d'une convention conclue le 31 août 1937, à l'instigation du Parlement, entre le gouvernement et les entreprises de chemin de fer. Aux termes de cette convention est créée la SNCF, société anonyme qui remplace les anciennes compagnies et dont le capital est réparti de la façon suivante : l'Etat possède 51 % des actions, qui correspondent à ses créances non recouvrées, dites actions B ; pour leurs différents apports, les anciennes compagnies reçoivent les 49 % des actions restantes, dites actions A. Ces actions A, amorties par tirage au sort annuel et remplacées progressivement en action de simple jouissance, devaient, en outre, devenir la propriété personnelle des actionnaires des anciennes compagnies appelées à disparaître, et qui ont effectivement disparu le 1^{er} janvier 1956.

Par ailleurs, la crise des années trente a conduit l'Etat à s'assurer la maîtrise de la fabrication des matériels de guerre face aux menaces de plus en plus graves que cette crise faisait peser sur la sécurité internationale. La prise de possession par l'Etat des entreprises fabriquant des matériels de guerre a été autoritaire. La loi du 11 août 1936 « sur la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre » autorisait, en effet, le gouvernement à exproprier par simple décret les sociétés qui se livraient à cette fabrication. Un certain nombre de nationalisations, partielles ou totales, ont ainsi été effectuées, aboutissant notamment à la création de trois sociétés nationales de constructions aéronautiques.

Cette crise, enfin, a conduit les pouvoirs publics à prendre une part plus active dans l'administration de l'économie nationale. Le Front populaire arrivé au pouvoir en 1936 a entendu remédier à la crise en procédant à un certain nombre de réformes fondamentales et en accentuant la rationalisation des mécanismes économiques et, par voie de conséquence, le dirigisme de l'Etat. La création d'un certain nombre d'entreprises publiques correspond à ces préoccupations. Ainsi en va-t-il, en particulier, de la Caisse nationale des marchés de l'Etat et de l'Office du blé, devenu depuis lors l'Office national interprofessionnel des céréales.

o *Troisième grande crise du XX^e siècle : le second conflit mondial* allait, lui aussi, provoquer une extension considérable du secteur public. Ici encore trois séries de raisons se sont combinées.

De même que le Traité de Versailles avait abouti, par les réparations imposées à l'Allemagne, à la création d'entreprises publiques, de même le second conflit mondial va rendre quasi inévitable un certain nombre de ces créations. C'est ainsi que les participations que les Allemands et les collaborateurs avaient prises dans des sociétés françaises sont transférées à l'Etat.

Dans une perspective analogue, des entreprises françaises qui s'étaient rendues coupables de collaboration avec l'ennemi ont été nationalisées. Il s'agit là, en quelque sorte, de l'équivalent de l'épuration transposé au plan économique. C'est ainsi que l'Agence Havas est devenue entreprise publique, de même qu'un certain nombre d'autres entreprises, au nombre desquelles figurent Renault, Gnôme-Rhône devenue SNECMA et d'autres sociétés de moindre importance.

La libération du territoire s'est, en second lieu, doublée d'un immense élan dans le sens de ce que l'on a appelé la démocratie économique : le mouvement des nationalisations, conçues comme procédé à la fois anticapitaliste et antiétatique, correspond à cette exigence en vertu de laquelle de vastes secteurs de l'économie ont fait l'objet d'une appropriation collective : houillères, électricité, gaz, secteur du crédit (Banque de France et les quatre grandes banques de dépôt) et de l'assurance.

Enfin, l'immensité de la tâche de reconstruction à accomplir imposait que l'Etat supplante le secteur privé dans nombre d'activités et se donne les moyens de diriger, de rationaliser et de planifier l'économie nationale. C'est à cette fin qu'ont été créées, postérieurement aux grandes lois de nationalisation, les innombrables entreprises publiques chargées de constituer l'ossature de notre économie : Compagnie des messageries maritimes, Air France, Aéroport de Paris, RATP, Commissariat à l'énergie atomique, Société des transports par pipeline (TRAPIL), Office d'études et de recherches aéronautiques auquel a succédé l'Office national d'études et de recherches aéronautiques (ONERA) en 1963, Bureau de recherches de pétrole, Agence France-Presse (14), etc.

o *Doit-on enfin remarquer que la quatrième grande crise que connaît l'économie française, celle qui est consécutive au quadruplement du prix du pétrole et à l'augmentation considérable du prix de certaines matières premières*, phénomènes qui s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle définition des rapports entre les pays industrialisés et les pays pauvres, est, elle aussi, de nature à provoquer une nouvelle extension du domaine des entreprises publiques ? La crise profonde que connaît notamment la sidérurgie, les aides de l'Etat auxquelles elle a recours, la mettent d'ores et déjà dans une situation de stricte dépendance vis-à-vis de l'Etat, qui n'est pas sans analogie avec celle des entreprises de chemin de fer avant-guerre.

(14) Cf. « L'agence France-Presse », *Notes et Etudes documentaires* n° 4 336-37, La Documentation française, Paris, 1976 (NDLR)

Cet exemple n'est pas le seul et conduit à penser que, à terme, la crise actuelle pourrait conduire à une extension considérable du secteur public, ou au moins à une « publicisation » accrue des décisions économiques concernant un secteur privé toujours plus dépendant des décisions des pouvoirs publics.

Même si la question demeure posée, il semble que, d'une façon ou d'une autre, la crise actuelle prépare une nouvelle vague de création d'entreprises publiques, notamment parce que l'Etat voudrait prendre le contrôle d'entreprises qu'il subventionne ou dont il est le principal client ou démarcheur, ou récupérer par une participation au capital des entreprises intéressées les sommes qui, autrement, seraient perdues pour la collectivité.

⊙ *Quoiqu'il en soit, incontestablement chacune des grandes crises du XX^e siècle a favorisé et accéléré le processus de « publicisation » de l'économie. Chacune d'elles a été ou peut être à l'origine de vagues de fond dans la création d'entreprises publiques. Mais il serait erroné de croire pour autant que seules les périodes de crises ou seules les difficultés financières peuvent être à l'origine de telles réactions. Il s'agit là d'un phénomène latent dont les manifestations sont constantes et empruntent des formes variées.*

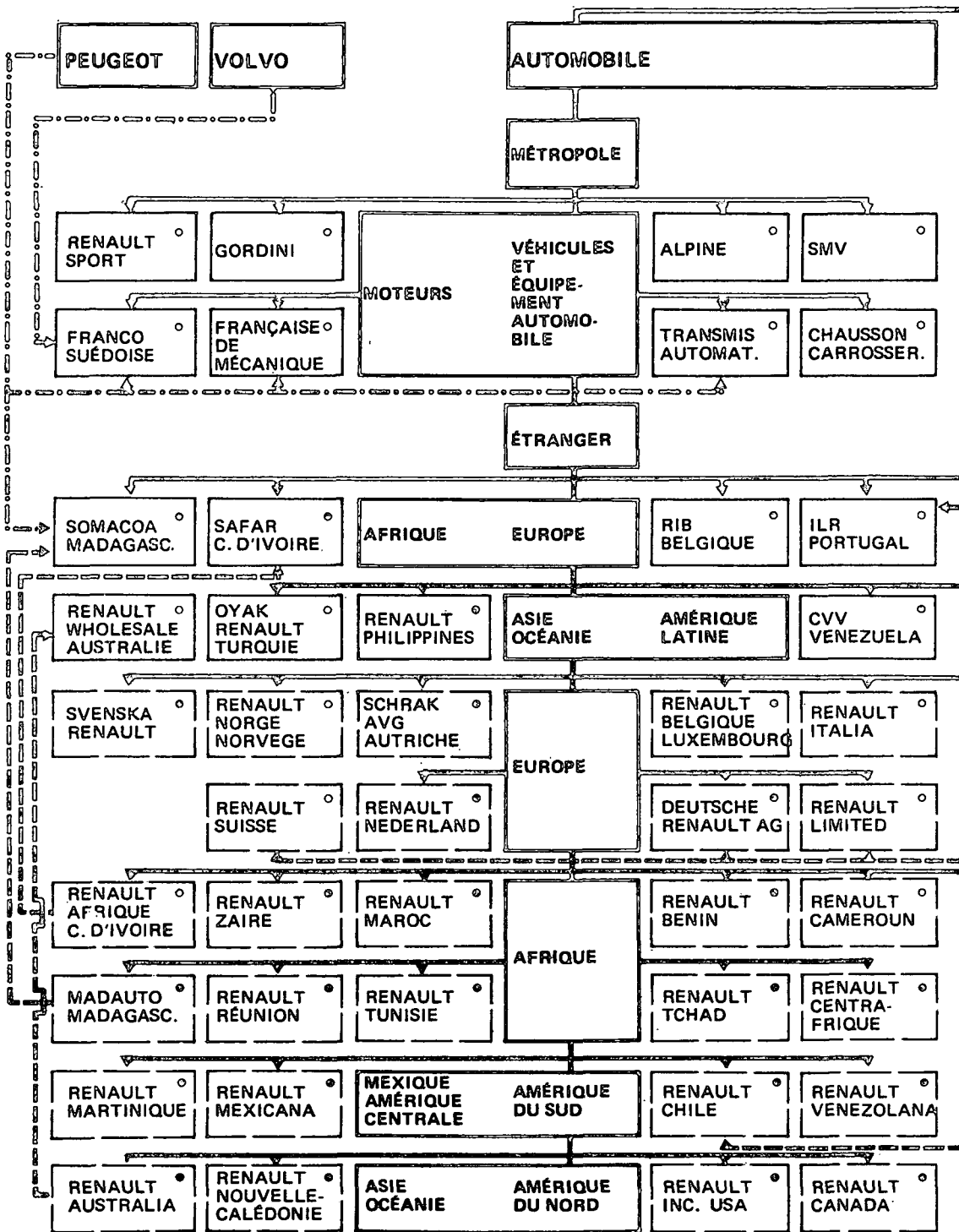
● Elles sont, en effet, constantes puisqu'il n'est pas de période, y compris celles de tranquillité, qui ne voie fleurir des entreprises publiques. *Nombreuses sont celles qui, de fait, ont été créées en dehors de toute crise économique ou politique : soit qu'elles correspondent à un domaine d'activité nouveau, comme le Centre national d'études spatiales (loi du 19 décembre 1961) ou le Centre national pour l'exploitation des océans (loi du 3 janvier 1967), soit qu'elles correspondent à une tâche ponctuelle dont elles sont chargées, comme la Société française pour la construction et l'exploitation du tunnel sous le Mont Blanc (loi du 17 avril 1957) ou les sociétés d'économie mixte chargées de construire et d'exploiter les autoroutes de liaison (loi du 18 avril 1955), soit encore qu'elles aient été rendues nécessaires pour remédier à une situation aberrante, comme la nationalisation de l'énergie électrique des départements d'outre-mer (loi du 11 juillet 1975).*

○ *Ces manifestations du phénomène de « publicisation » de l'économie sont en outre variées.*

En dehors des créations pures et simples, elles affectent d'abord la forme de groupements d'entreprises publiques ou de réorganisations du secteur public qui donnent naissance à des *conglomérats d'entreprises publiques*. Ainsi, en 1965, l'ERAP se substitue à la Régie autonome des pétroles créée en 1939 et au Bureau de recherches pétrolières créé en 1945. De la même manière, les sociétés aéronautiques ont été regroupées au sein de la SNIAS en 1970 et l'Entreprise minière et chimique résulte de la fusion de l'ONIA (Office national industriel de l'azote) et des potasses d'Alsace.

D'autre part, on constate une tendance à la multiplication des filiales des entreprises publiques, élargissant d'autant le secteur public. Ainsi, les compagnies de transport ont créé des filiales dans le domaine de l'hôtellerie. De la même manière, la Régie Renault a créé un grand nombre de filiales industrielles

Figure 1 La Régie nationale des usines Renault et ses filiales
1-1-1978

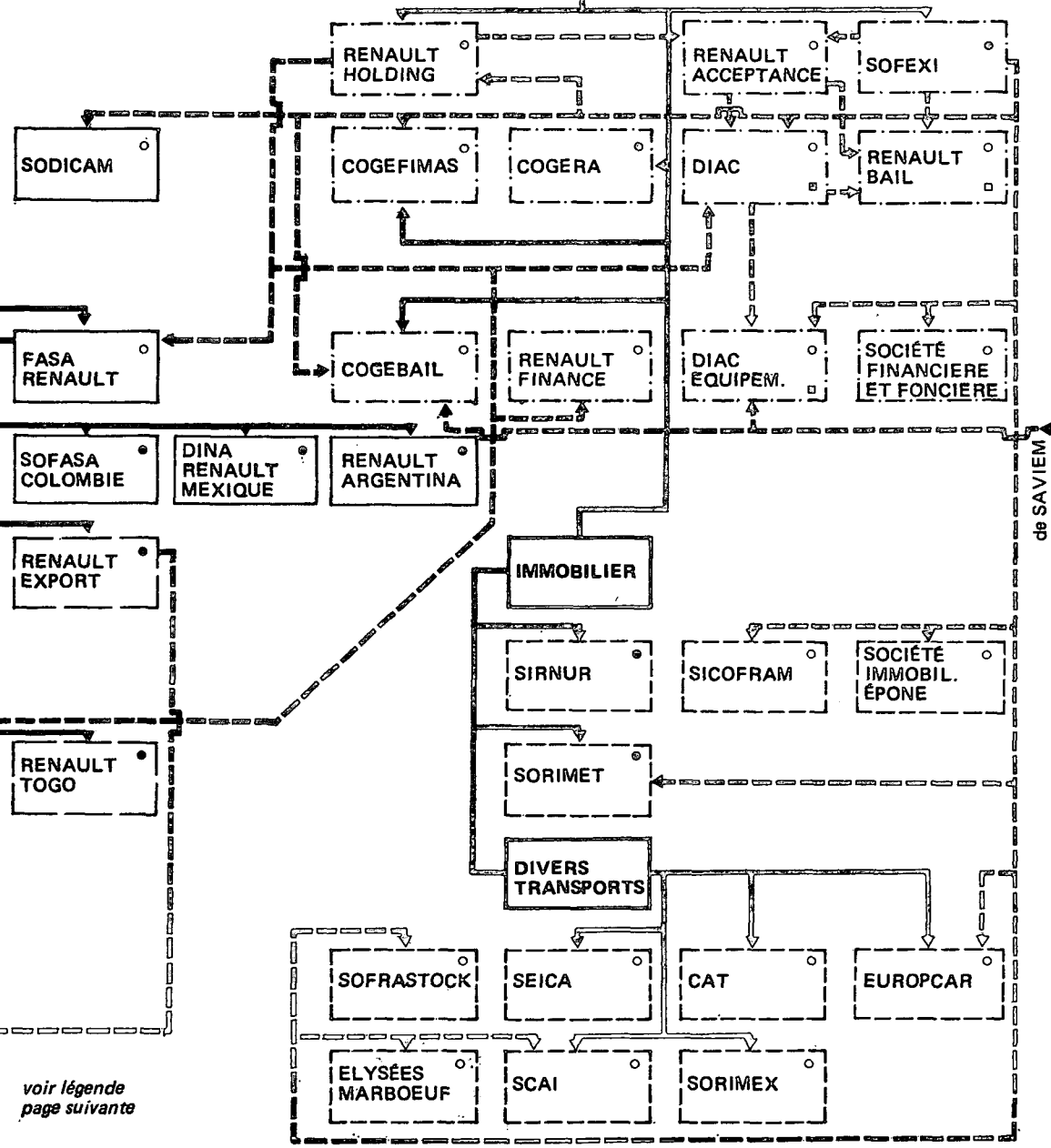


**PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA RÉGIE RENAULT**

**SOCIÉTÉS FINANCIÈRES
ET DE SERVICES**

V. VEHICULES
INDUSTRIELS
ET
ENTREPRISES
INDUSTRIELLES

**SOCIÉTÉS
FINANCIÈRES**



de SAVIEM

voir légende
page suivante

**PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA RÉGIE RENAULT**

V. SOCIÉTÉS FINANCIÈRES
ET DE SERVICES
ET
AUTOMOBILE

VÉHICULES INDUSTRIELS

**RENAULT
VÉHICULES
INDUSTRIELS
(SODEVI)**

RVII

SAVIEM

BERLIET

V. COGEBAIL
ET
DIAC EQUIPEMENT

SOGICO

**CHARDIN
VAL D'OR**

SAVIFRANCE

**HUILES
BERLIET**

**ROCHET
SCHNEIDER**

CAMIVA

SMS

SATAU

SEDEMS

COMELA

CITTEX

**BERLIET
NIGERIA**

SOCODEVI

**RENAULT
TRUCKS AND
BUSES (G.B.)**

**RENAULT
VEICOLI
INDUSTR. (It.)**

**BERLIET
BELGIQUE**

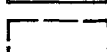
**BERLIET
MAROC**

**BERLIET
IRAN**

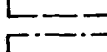
Légende :



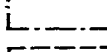
Sociétés industrielles
et holdings industriels



Sociétés commerciales



Sociétés financières



Sociétés de services



Participation directe de la Régie



Participation indirecte



Participation société associée

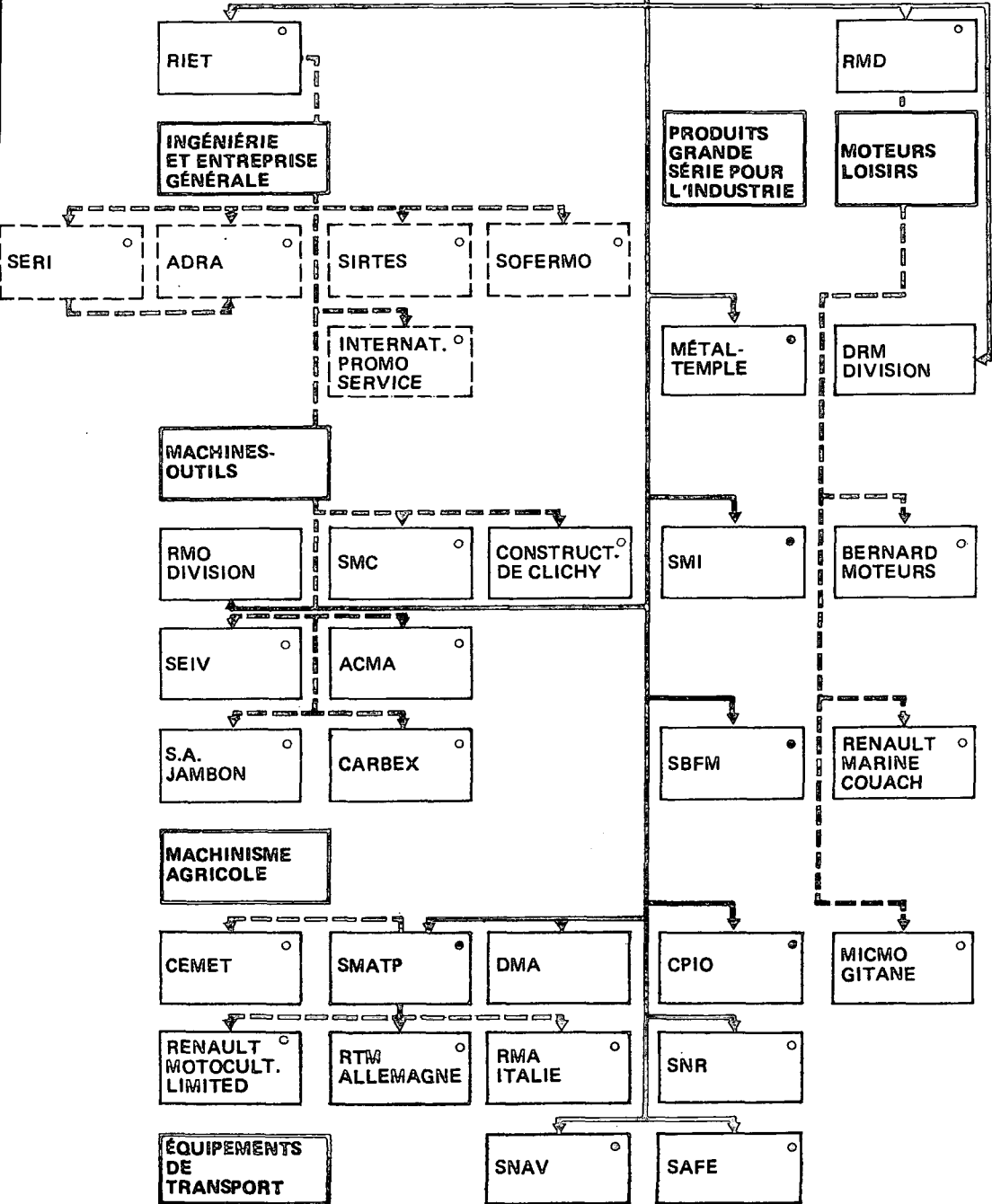
■ Groupe DIAC

○ Sociétés où les filiales sont majoritaires

● En France : filiales

A l'étranger : sociétés à participation directe

ENTREPRISES INDUSTRIELLES



Filiales	Participation directe de la Régie Renault	Participation indirecte ou de sociétés associées
● AUTOMOBILE		
SOCIETES INDUSTRIELLES ET HOLDINGS INDUSTRIELS		
METROPOLE		
RENAULT SPORT	99,9 %	—
GORDINI	69,6 %	—
ALPINE	87,0 %	—
SMV	99,9 %	—
FRANCO SUEDOISE	33,0 %	{ 33,0 % VOLVO
FRANÇAISE DE MECANIQUE	50,0 %	{ 33,0 % PEUGEOT
TRANSMISSION AUTOMATIQUE	75,0 %	{ 50,0 % PEUGEOT
CHAUSSON CARROSSERIE	34,0 %	{ 25,0 % PEUGEOT
SODICAM	—	92,2 % SOFEXI
ETRANGER		
SOMACOA MADAGASCAR	32,3 %	{ 16,6 % PEUGEOT
SAFAR COTE D'IVOIRE	77,3 %	{ 21,8 % MADAUTO MADAGASCAR
RIB BELGIQUE	99,9 %	{ 22,5 % RENAULT AFRIQUE COTE D'IVOIRE
ILR PORTUGAL	68,6 %	—
FASA RENAULT	23,8 %	20,3 % FASA RENAULT
RENAULT WHOLESAL AUSTRALIE	—	35,1 % RENAULT HOLDING
OYAK RENAULT TURQUIE	40,0 %	100,0 % RENAULT AUSTRALIA
RENAULT PHILIPPINES	67,0 %	—
CVV VENEZUELA	24,5 %	—
SOFASA COLOMBIE	49,5 %	—
DINA RENAULT MEXIQUE	40,0 %	60,0 % DINA
RENAULT ARGENTINA	72,6 %	—
SOCIETES COMMERCIALES		
EUROPE		
SVENSKA RENAULT	100,0 %	—
RENAULT NORGE NORVEGE	99,9 %	—
SCHRAK AVG AUTRICHE	32,1 %	—
RENAULT BELGIQUE LUXEMBOURG	95,8 %	—
RENAULT ITALIA	100,0 %	—
RENAULT EXPORT	100,0 %	—
RENAULT SUISSE	—	99,9 % RENAULT HOLDING
RENAULT NEDERLAND	60,0 %	40,0 % RENAULT HOLDING
DEUTSCHE RENAULT AG	55,9 %	40,0 % RENAULT HOLDING
RENAULT LIMITED	63,0 %	37,0 % RENAULT HOLDING
AFRIQUE		
RENAULT AFRIQUE COTE D'IVOIRE	100,0 %	—
RENAULT ZAIRE	83,2 %	—
RENAULT MAROC	50,0 %	—
RENAULT BENIN	99,9 %	—
RENAULT CAMEROUN	100,0 %	—
RENAULT TOGO	99,9 %	—
MADAUTO MADAGASCAR	64,0 %	—
RENAULT REUNION	99,4 %	—
RENAULT TUNISIE	100,0 %	—
RENAULT TCHAD	98,8 %	—
RENAULT CENTRAFRIQUE	100,0 %	—
MEXIQUE AMERIQUE LATINE		
RENAULT MARTINIQUE	99,0 %	—
RENAULT MEXICANA	60,0 %	—
AMERIQUE DU SUD		
RENAULT CHILE	89,3 %	10,7 % RENAULT EXPORT
RENAULT VENEZOLANA	99,7 %	—
ASIE OCEANIE		
RENAULT AUSTRALIA	99,9 %	—
RENAULT NOUVELLE CALEDONIE	100,0 %	—
AMERIQUE DU NORD		
RENAULT INC. USA	100,0 %	—
RENAULT CANADA	99,9 %	—
● SOCIETE FINANCIERES ET DE SERVICES		
SOCIETES FINANCIERES		
RENAULT HOLDING	66,3 %	33,7 % SOFEXI
COGEFIMAS	26,7 %	46,7 % SOFEXI
COGEBAIL	15,0 %	{ 20,0 % SAVIEM
COGERA	97,0 %	{ 55,0 % SOFEXI
RENAULT FINANCE	—	—
RENAULT ACCEPTANCE	—	100,0 % RENAULT HOLDING
DIAC	—	{ 20,0 % RENAULT HOLDING
DIAC EQUIPEMENT	—	{ 80,0 % SOFEXI
SOFEXI	99,9 %	{ 68,0 % SOFEXI
RENAULT BAIL	—	{ 12,0 % RENAULT ACCEPTANCE
SOCIETE FINANCIERE ET FONCIERE	—	{ 19,6 % RENAULT HOLDING
		{ 21,0 % DIAC
		{ 27,2 % SOFEXI
		{ 28,8 % SAVIEM
		—
		{ 67,3 % RENAULT ACCEPTANCE
		{ 22,1 % SOFEXI
		{ 10,5 % DIAC
		{ 99,0 % SOFEXI

Filiales	Participation directe de la Régie Renault	Participation indirecte ou de sociétés associées
SOCIETES DE SERVICES		
IMMOBILIER		
SIRNUR	98,9 %	—
SORIMET	37,5 %	37,5 % SOFEXI
SICOFRAM	—	99,9 % SOFEXI
SOCIETE IMMOBILIERE EPONE	—	99,8 % SOFEXI
DIVERS TRANSPORTS		
SOFRASTOCK	—	100,0 % SOFEXI
ELYSEES MARBOEUF	—	74,4 % SOFEXI
SEICA	75,0 %	—
SCAI	35,0 %	54,2 % SOFEXI
CAT	100,0 %	—
SORIMEX	100,0 %	—
EUROPCAR	53,8 %	46,0 % SOFEXI
VEHICULES INDUSTRIELS		
SOCIETES INDUSTRIELLES ET HOLDINGS INDUSTRIELS		
RENAULT VEHICULES INDUSTRIELS (SODEVI)	99,9 %	—
SAVIEM	83,3 %	15,7 % RENAULT VEHICULES INDUSTRIELS
BERLIET	84,0 %	15,7 % RENAULT VEHICULES INDUSTRIELS
RVII	—	{ 48,8 % SAVIEM
HUILES BERLIET	—	{ 50,0 % BERLIET
ROCHET SCHNEIDER	—	{ 99,9 % BERLIET
CAMIVA	—	{ 93,2 % BERLIET
COMELA	—	{ 99,8 % BERLIET
SAVIFRANCE	27,0 %	{ 99,9 % BERLIET
SEDEMS	—	{ 50,7 % SAVIEM
SATAU	—	{ 22,4 % CHARDIN VAL D'OR
SMS	—	{ 99,0 % CHARDIN VAL D'OR
		{ 99,0 % CHARDIN VAL D'OR
		{ 50,0 % SAVIEM
SOCIETE FINANCIERE		
CHARDIN VAL D'OR	—	99,9 % SAVIEM
SOCIETES DE SERVICES		
SOGICO	—	99,0 % SAVIEM
SOCODEVI	—	99,9 % CHARDIN VAL D'OR
CITEX	—	99,0 % BERLIET
SOCIETES COMMERCIALES		
RENAULT TRUCKS AND BUSES (G.-B.)	—	{ 49,4 % BERLIET
RENAULT VEICOLI INDUSTRIALI (IT.)	—	{ 50,6 % CHARDIN VAL D'OR
BERLIET NIGERIA	—	{ 100,0 % CHARDIN VAL D'OR
BERLIET BELGIQUE	—	60,0 % BERLIET
BERLIET MAROC	—	99,7 % BERLIET
BERLIET IRAN	—	40,3 % BERLIET
		98,5 % BERLIET
ENTREPRISES INDUSTRIELLES		
SOCIETES INDUSTRIELLES ET HOLDINGS INDUSTRIELS		
RIET	100,0 %	—
RMD	99,9 %	—
MACHINES OUTILS		
RMO DIVISION	100,0 %	—
SMC	—	99,9 % RIET
CONSTRUCTIONS DE CLICHY	—	99,6 % RIET
SEIV	—	97,4 % RIET
ACMA	—	99,9 % RIET
S.A. JAMBON	—	93,2 % RIET
CARBEX	—	60,0 % RIET
MACHINISME AGRICOLE		
CEMET	—	70,0 % SMATP
SMATP	99,0 %	—
DMA	100,0 %	—
RENAULT MOTOCULTURE LIMITED	—	80,0 % SMATP
RTMALLEMAGNE	—	100,0 % SMATP
RMA ITALIE	—	100,0 % SMATP
EQUIPEMENTS DE TRANSPORT		
SNAV	97,8 %	—
PRODUITS GRANDE SERIE POUR L'INDUSTRIE		
METALTEMPLE	99,0 %	—
SMI	99,9 %	—
SBFM	96,5 %	—
CPIO	99,9 %	—
SNR	80,0 %	—
SAFE	99,0 %	—
MOTEURS LOISIRS		
DRM DIVISION	100,0 %	—
BERNARD MOTEURS	—	89,0 % RMD
RENAULT MARINE COUACH	—	99,9 % RMD
MICMO GITANE	—	99,4 % RMD
SOCIETES DE SERVICES		
SERI	—	99,9 % RIET
ADRA	—	{ 30,0 % RIET
		{ 10,0 % SERI
SIRTES	—	99,0 % RIET
SOFERMO	—	99,7 % RIET
INTERNATIONAL PROMO-SERVICE	—	33,3 % RIET

ou financières dont les activités sont parfois très éloignées de son secteur d'activité (activités immobilières, parcs de loisirs, hôtellerie) (voir figure 1). Le quatorzième Rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques évalue à plus de 250 le nombre de filiales ou de participations dans lesquelles Renault exerce son influence.

Dans la même perspective, et bien qu'il ne s'agisse pas exactement du même problème, on peut relever aussi des hypothèses d'éclatement d'entreprises publiques. Ainsi l'ORTF a-t-elle été scindée en sept sociétés distinctes par la loi du 7 août 1974.

Enfin, souvent, le procédé juridique de l'entreprise publique a permis à l'Etat de favoriser l'interpénétration des capitaux privés et publics. Ainsi est-ce souvent le cas de la création de sociétés de *holding*, entreprises publiques, coiffant un grand nombre d'entreprises, parmi lesquelles certaines associent capitaux privés et publics, ou de la création de groupements d'intérêt économique qui associent des entreprises publiques et privées à la réalisation d'une tâche déterminée. Ainsi en va-t-il, par exemple, du GIE : « Euromissile » réalisé entre la SNIAS et la firme allemande *Messerchmitt*.

Au total, les entreprises publiques occupent désormais une place considérable dans l'économie nationale et l'Etat se trouve à la tête des secteurs les plus importants de celle-ci.

Impact économique des entreprises publiques

⊙ *A vrai dire il est très difficile, sinon impossible, de déterminer exactement le poids économique et social des entreprises publiques en France.*

On sait qu'il est déjà délicat de fixer le contour exact de ce que sont ces entreprises. Evaluer leur poids constitue une difficulté corrélative aussi grande.

○ *Indépendamment de cette difficulté, en soi presque dirimante, il se trouve que les évaluations de leurs performances que l'on peut faire sont éminemment variables selon les points de vue où l'on se place. S'il est, en effet, aisé de déterminer la part d'EDF dans la production nationale d'électricité, l'évaluation de l'importance du personnel de la Régie Renault donne des résultats variant du simple au double selon que l'on prend en considération la Régie *stricto sensu* ou l'ensemble du groupe Renault.*

Dans le même ordre d'idées, il n'existe aucun recensement complet de l'ensemble des organismes dans lesquels l'Etat détient des participations. Il ne semble pas, d'ailleurs, que l'élaboration d'un tel recensement soit même possible.

La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a souligné la difficulté en ces termes : « Il n'est évidemment possible de recenser que les participations durables, à l'exclusion des titres de placements dont un nombre parfois considérable est détenu par certaines entreprises publiques, notamment les investisseurs institutionnels ; ces titres font, en effet, l'objet

d'échanges continuels et ne présentent aucune stabilité... encore que leur volume global varie assez lentement : si l'on ajoutait à la part minoritaire de l'Etat dans le capital de telle entreprise importante les autres actions de la même société détenue notamment par la Caisse des dépôts et consignations, les banques et les compagnies d'assurances nationales, la proportion de 50 % serait peut-être dépassée. Toutefois, même lorsque l'importance de leur participation permet à ces établissements de déléguer leurs représentants dans le conseil d'administration, ceux-ci n'y ont la charge d'aucun intérêt public et leur comportement s'inspire essentiellement de motifs d'ordre financier ».

Par ailleurs, on remarquera que les données fournies par les entreprises publiques ne reposent pas toujours sur une analyse comptable commune. « Pour le moment, il demeure difficile de rassembler de façon homogène les comptes d'investissement des entreprises du secteur public et de recouper de façon satisfaisante les résultats partiels ainsi obtenus avec les renseignements donnés par la comptabilité nationale ou par les rapports du conseil de direction du Fonds de développement économique et social (FDES) » (*ibidem*).

C'est sans doute ce qui explique les si grandes divergences entre les additions poste par poste réalisées par les différents organismes qui y procèdent, divergences que l'on peut trouver jusque dans les calculs successifs d'un même organisme. Ainsi, pour les investissements hors taxes récupérables sur programmes autorisés pour la même année 1972, et concernant les huit mêmes entreprises, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques donnait dans ses treizième et quatorzième rapports deux chiffres différents : 10 698,66 dans le treizième et 10 849,8 dans le quatorzième.

• *Au demeurant, mesurer l'impact des entreprises publiques dans l'économie nationale suppose nécessairement, en dehors évidemment des chiffres concernant le personnel, que les données soient exprimées en monnaie.*

Il en va de soi, en effet, qu'on ne peut comparer 1 kWh, un avion de combat, un contrat d'assurance-vie et une information télévisée et que la seule comparaison utile est celle qui met en présence la valeur de ces produits exprimée en francs. Deux inconvénients graves en résultent.

Le premier est que, s'il est relativement aisé de corriger l'usure de la monnaie, il est beaucoup plus délicat de prendre en compte l'effet des décisions des pouvoirs publics. Ainsi, en bloquant les prix des produits et services de ces entreprises, ou en en retardant ou limitant l'augmentation, les pouvoirs publics limitent d'autant la valeur des résultats exprimés en francs. On doit, à cet égard, souligner que les pouvoirs publics ont souvent imposé des prix artificiels, soit pour freiner la hausse des prix, soit pour favoriser le développement économique en consentant à l'industrie des prix avantageux. Cette attitude, souvent signalée et critiquée, a des répercussions considérables sur le financement des entreprises publiques, leur valeur ajoutée et les résultats d'exploitations. Plusieurs indications significatives permettent de prendre la mesure de ce phénomène.

De 1959 à 1972, dernière année complète avant la crise de l'énergie, l'indice général des prix a augmenté de 69 %. Pendant cette même période, le gaz

domestique diminuait de 19,1 %, le gaz industriel de 59,4 % ; l'électricité basse tension n'augmentait que de 8,1 % et l'électricité haute tension de 33,2 %.

Depuis cette époque, la situation n'a guère été améliorée : les incidences des plans successifs de lutte contre l'inflation ont été très lourdes pour les entreprises publiques, dont les plus importantes sont parmi les entreprises les plus consommatrices d'énergie et le plus touchées par l'augmentation du prix du pétrole. La figure 2, établie par M. M. Dollé donne une bonne idée du retard pris par les tarifs publics. Un trait horizontal correspondrait à une augmentation des tarifs parallèles à la moyenne des coûts français qui serait symbolisée par une ligne horizontale à l'indice 100.

On constate que, malgré les recommandations du « rapport Nora » (15), les pouvoirs publics ont continué à imposer aux entreprises publiques concernées des tarifs très bas et dont l'évolution retarde considérablement par rapport à l'ensemble des coûts moyens. La seule exception d'un léger rattrapage est celle de l'électricité haute tension, mais ce tarif, incontestablement le plus touché par la crise énergétique, reste en retard par rapport à son coût de production. Au cours d'une conférence, le 12 mars 1975, M. Boiteux, commentant la hausse des tarifs d'électricité, déclarait : « Nombre de prix de nos tarifs en haute tension sont devenus inférieurs au seul coût du combustible nécessaire pour produire le kWh dans une centrale thermique ».

Le deuxième inconvénient est qu'exprimer en unité monétaire et d'une façon globale l'impact des entreprises publiques dans l'économie nationale ne permet pas toujours de rendre compte de l'extraordinaire diversité des structures économiques des entreprises publiques. Les problèmes industriels ne sont évidemment pas les mêmes pour les Charbonnages de France et la Régie Renault. S'il est demandé à la seconde de poursuivre une politique d'expansion, la première doit, au contraire, faire face à un déclin autant délibéré qu'imposé par l'état des mines et le développement industriel.

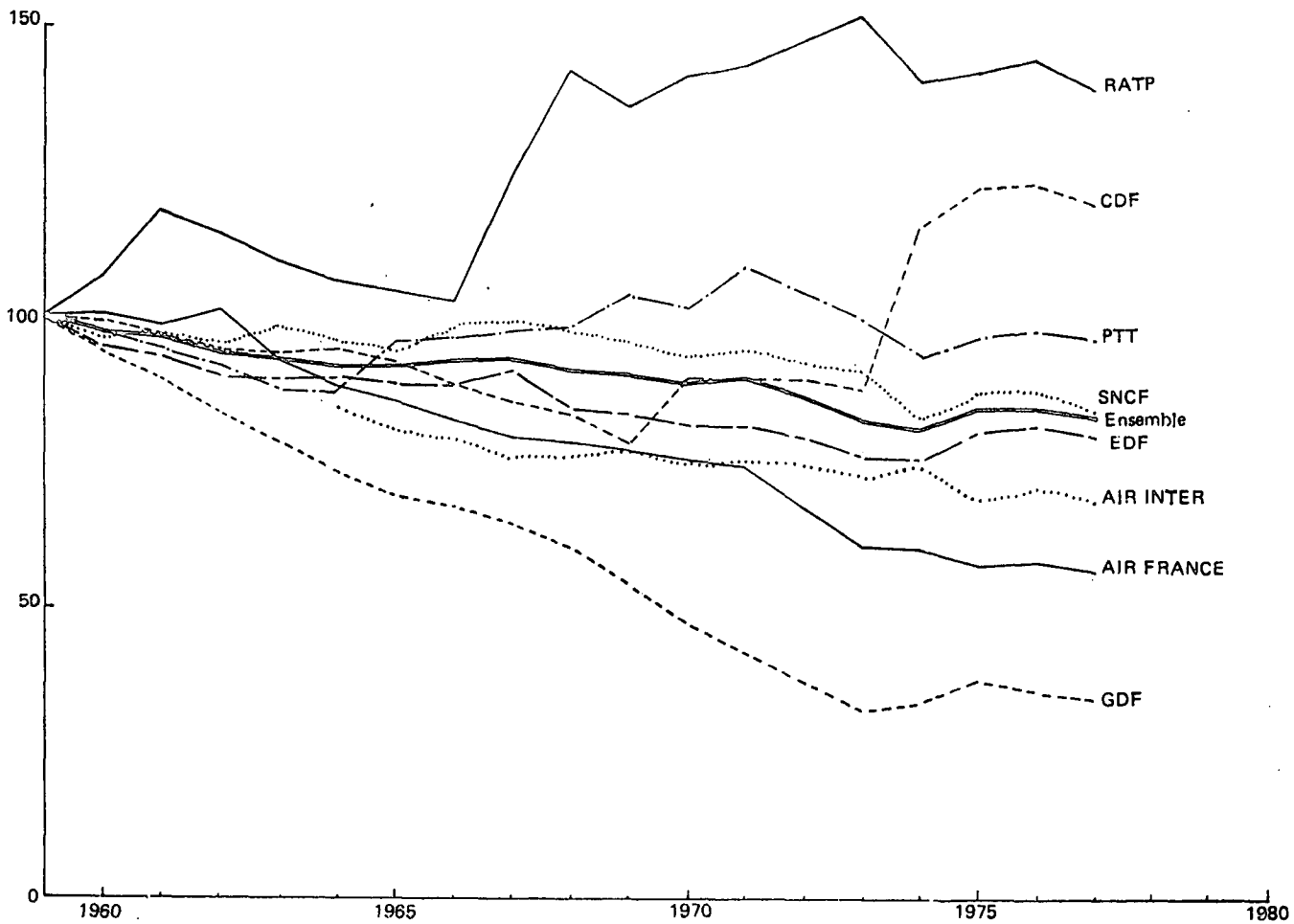
Dans ces conditions, estimer en francs la formation brute de capital fixe des entreprises publiques ne peut que conduire à des erreurs graves d'appréciation. Les statistiques montrent, par exemple, que la part des entreprises publiques dans la formation brute de capital fixe de l'ensemble des entreprises non financières a décliné du tiers au quart durant la période 1959-1969. Mais cette baisse générale est le résultat d'une compensation opérée entre des secteurs en régression et d'autres, dont la part au sein des entreprises publiques est plus faible, mais qui ont procédé à une augmentation considérable des investissements.

Ainsi, durant cette même période, pendant que les investissements du secteur public de l'énergie et des mines s'accroissaient de 53,1 % et celui des transports de 101,4 %, ceux du secteur public des industries mécaniques et chimiques augmentaient de 202,9 %, ceux du secteur public du logement de 259,3 % et ceux des télécommunications de 426,8 %.

(15) Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, *Rapport sur les entreprises publiques*, avril 1967, La Documentation française, Paris.

FIGURE 2. — ÉVOLUTION DES PRIX RELATIFS
DES ENTREPRISES NATIONALES

(Base 100 en 1959)

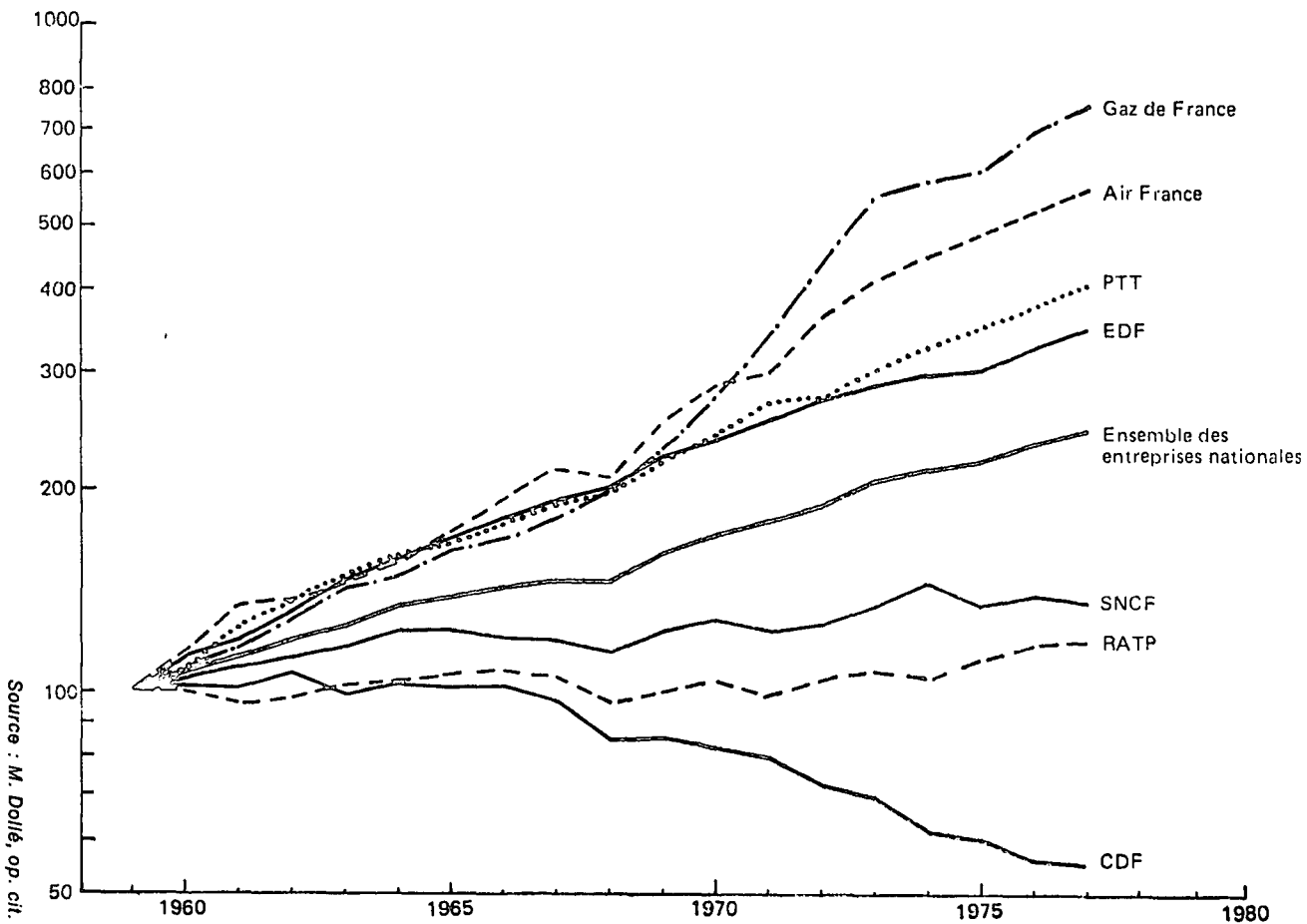


Source : M. Dollé : « Forces et faiblesses des entreprises nationales »,
Economie et Statistique, n° 103, 1978.

◦ *Dans la même perspective, on doit souligner que la consistance même du secteur public a considérablement évolué.* Les entreprises publiques participent, en effet, au processus général de la concentration économique, elles diversifient leurs activités et leurs structures par l'extension des filiales, leur rôle au sein de l'économie s'est enfin modifié au cours des ans, de sorte que les comparaisons de leur impact dans le temps sont souvent dangereuses car elles mettent en parallèle des données sensiblement différentes.

Pour éviter d'alourdir le texte, nous présentons au lecteur des tableaux (n^{os} 1 à 8) et des figures (n^{os} 3 à 5). Ils devraient permettre de situer, dans la mesure du possible, les performances des entreprises publiques.

FIGURE 3. — ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION
DES GRANDES ENTREPRISES NATIONALES
(En volume - base 100 en 1959)



Source : M. Dollé, op. cit.

TABLEAU N° 1. — EVOLUTION DE LA PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DANS LES EFFECTIFS DES ENTREPRISES NON AGRICOLES

	1963	1969	1971	1973	1976
I - INDUSTRIES & TRANSPORTS					
Entreprises publiques	1 233 500	1 262 000	1 247 100	1 238 700	1 324 900
. % dans l'ensemble des salariés du secteur industriel & transports	16 %	15,2 %	14,6 %	14,2 %	15,6 %
. % dans l'ensemble des effectifs dudit secteur y compris entrepreneurs non salariés	14,6 %	13,9 %	13,5 %	13,2 %	14,6 %
II - ENSEMBLE DE L'ECONOMIE NON AGRICOLE (y compris services, commerces et secteur financier)					
Entreprises publiques :	1 372 000	1 410 000	1 420 700	1 439 800	1 582 500
. % dans l'ensemble des salariés de l'économie non agricole (y compris le secteur financier)	12,6 %	11,5 %	10,8 %	10,7 %	11,5 %
. % dans l'ensemble des effectifs de l'économie non agricole, y compris entrepreneurs	10,4 %	9,8 %	9,5 %	9,3 %	10 %
Pour mémoire :					
Sylviculture		19 300	19 300	19 800	20 100

Source : *Annales du Centre européen des entreprises publiques (CEEP), 1978, «L'entreprise publique dans la CEE»*

TABLEAU N° 2. — MASSES SALARIALES BRUTES ET CHARGES SOCIALES.

EVOLUTION DE LA PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES

(en millions de francs)

	1959	1969	1971	1973	1974	1975	1976
MASSES SALARIALES BRUTES :							
Entreprises publiques	12 033	30 175	36 780	45 248(X)	52 850	62 800(XX)	73 300(XX)
Ensemble des entreprises publiques & privées	69 368	193 575	249 468	317 306(X)	380 737	431 000	490 000
% ENTREPRISES PUBLIQUES							
Ensemble	17,3 %	15,5 %	14,7 %	14,3 %	13,9 %	14,6 %	14,9 %
CHARGES SOCIALES :							
Entreprises publiques		13 263	16 317	20 313(X)	23 856	28 200(XX)	33 500(XX)
Ensemble des entreprises publiques & privées		61 917	79 457	102 632(X)	122 590	151 000	180 000
ENTREPRISES PUBLIQUES							
Ensemble		21,4 %	20,5 %	19,8 %	19,4 %	18,67 %	18,61 %
% CHARGES SOCIALES							
Masses salariales brutes secteur public		43,9 %	44,4 %	44,9 %	45,1 %	44,9 %	45,7 %
% CHARGES SOCIALES SECTEUR PRIVE							
Masses salariales brutes secteur privé		29,7 %	29,7 %	30,3 %	30,1 %	33,3 %	35,1 %

(X) chiffres rectifiés
(XX) chiffres approchés

Source : CEEP, op. cit.

TABLEAU N° 3. — FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE.

EVOLUTION DE LA PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES

(en millions de francs)

	1959	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976
ENTREPRISES PUBLIQUES								
. Ancienne série	13 757	31 978	35 616	38 989(X)	42 966(X)	48 786	—	—
. Nouvelle série, grandes entreprises nationales (1)	—	—	15 726	16 376	18 578	22 697	31 339	36 770
. Complétée pour l'ensemble du secteur public (2)	—	—	27 630	29 876	32 975	36 245	45 600	53 000
TOTAL DES ENTREPRISES NON FINANCIERES (y compris agriculture)								
. Ancienne série	38 971	121 393	153 373(X)	172 886(X)	193 933(X)	228 985	—	—
. Nouvelle série	—	—	118 098	130 820	146 697	170 326	177 999	200 444
. % Entreprises publiques dans ce total	34,8 %	26,4 %	23,4 %	22,8 %	22,4 %	21,3 %	25,6 %	26,4 %
ENTREPRISES NON FINANCIERES ET NON AGRICOLES								
. Ancienne série	—	111 929	142 885(X)	160 562	178 899	212 807	—	—
. Nouvelle série	—	—	107 585	119 168	133 305	155 196	163 679	—
. % Entreprises publiques dans ce total	—	28,5 %	25,6 %	25 %	24,7 %	23,4 %	27,8 %	28,6 %

(1) EdF, GdF, Charbonnages, RATP, SNCF, Air France et Air Inter, P et T

(2) Calcul approché avec les critères de la nouvelle série pour l'ensemble des entreprises figurant dans l'ancienne série

Source : CEEP, op. cit.

TABLEAU N° 4. — INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS
DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

EVOLUTION DE LA PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES
(PART DES INVESTISSEMENTS DANS LE PRODUIT NATIONAL BRUT JUSQU'EN 1970,
DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DEPUIS 1970) (1)

(en pourcentage)

	Dans le PNB			Dans le PIB						
	1963	1969	1970	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Entreprises publiques	3,9	4,1	3,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8	2,2	2,3
Entreprises privées	10,1	11,9	12,2	9,8	10,3	10,4	10,3	10	8,8	8,9
Total	14	16	16	11,7	12,1	12,1	12	11,8	11	11,2
Variation annuelle des investissements en volume (% d'une année sur l'autre)					Moyenne 1971- 1976	1972	1973	1974	1975	1976
Grandes entreprises nationales	—	—	—	—	+8,8	-0,8	+6,7	+5,6	+24,4	+9,8
Ensemble des entreprises	—	—	—	—	+2,1	+6	+4,9	-0,1	+6,6	+7,3

(1) Jusqu'en 1970, ancienne série de la comptabilité économique nationale base 1962 ; à compter de 1970, nouvelle série base 1971.

Source : CEEP, *op. cit*

TABLEAU N° 5. — MODES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PUBLIC

(en pourcentage)

	1959	1969	1973	1974	1975	1976	1977*
AUTOFINANCEMENT	40,9	45,2	53	36	37,2	35,1	39,4
Ressources extérieures à caractère définitif	11,5	19,5	7	12	14	14,1	8,9
Emprunts à long terme	47,1	32,3	38	49	50,5	48,9	51,6
Crédits à moyen terme (variation d'encours)	+ 0,5	+ 3	—	— 2	— 4,2	+ 3,8	—
Trésorerie	—	—	+ 2	+ 5	+ 2,5	—1,9	+ 0,1
	100	100	100	100	100	100	100

*Prévisions

Source : CEEP, op. cit

**TABLEAU N° 6. — VALEUR AJOUTÉE BRUTE DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DANS L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES**

(en millions de francs)

N.D. N°s 4 507 - 4 508

	1959	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Entreprises publiques	—	—	81 367	90 701(XX)	100 115(XX)	117 727	136 000(X)	156 000(X)
Ensemble des entreprises	—	—	695 297(XX)	782 499(XX)	895 405(XX)	1 010 329	1 137 143	1 303 981
% Entreprises publiques dans l'ensemble des entreprises non financières	13,3 %	11,8 %	11,7 %	11,6 %	11,8 %	11,7 %	12 %	12 %
% Entreprises publiques dans l'ensemble des branches marchandes (agriculture non comprise)			12,6 %	12,6 %	12,3 %	12,6 %	12,8 %	12,7 %

(X) chiffres approchés
(XX) chiffres rectifiés

VARIATION ANNUELLE EN POURCENTAGE

	1969	1970	1971	1972(XX)	1973(XX)	1974	1975	1976
Entreprises publiques	14 %	10,9 %	10,7 %	11,5 %	10,4 %	17,6 %	15,5 %	14,7 %
dont grandes entreprises nationales	—	—	7,7 %	5,7 %	9,6 %	10,8 %	20,2 %	14,3 %
Entreprises privées	17,6 %	11,4 %	11,1 %	12,5 %	14,4 %	12,8 %	12,6 %	14,6 %

Source : CEEP, op. cit

TABLEAU N° 7. — RÉSULTATS BRUTS D'EXPLOITATION
DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES ET NON AGRICOLES

PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES

(en millions de francs)

	1959	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Entreprises publiques	7 136	18 139	20 725	23 292 (XX)	25 967 (XX)	31 464	35 000 (X)	40 000 (X)
dont grandes entreprises nationales	—	—	15 942	15 761	17 491	16 054	19 951	22 461
Ensemble des entreprises	74 606	192 934	233 970	259 885	286 733	318 295	348 603	405 194
Ensemble des entreprises (non compris entrepreneurs individuels)	—	—	128 716	145 346	163 283	180 179	181 435	217 144
Part des entreprises publiques dans l'ensemble des entreprises	9,6 %	9,6 %	8,9 %	9 % (XX)	9 % (XX)	9,9 %	10 %	9,9 %
Part des entreprises publiques dans l'ensemble des entreprises (non compris entrepreneurs individuels)	—	—	16,1 %	16 %	15,9 %	17,4 %	19,2 %	18,4 %

(XX) Chiffres rectifiés
(X) Chiffres approchés

Source : CEEP, op. cit

FIGURE 4. — ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL

(Base 100 en 1959)

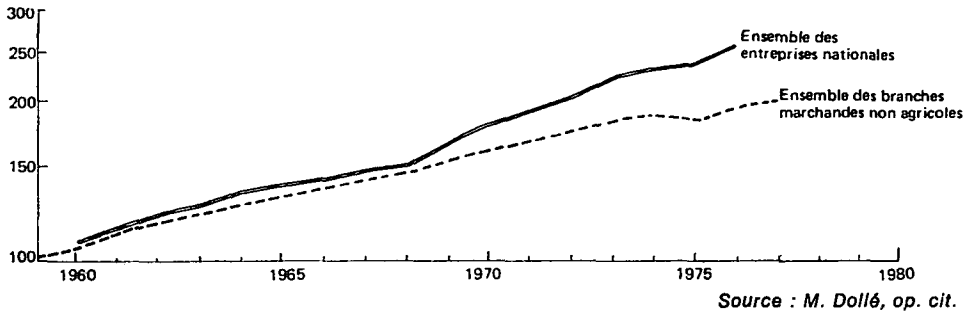


FIGURE 5. — ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL DE CHAQUE ENTREPRISE NATIONALE

(Base 100 en 1959)

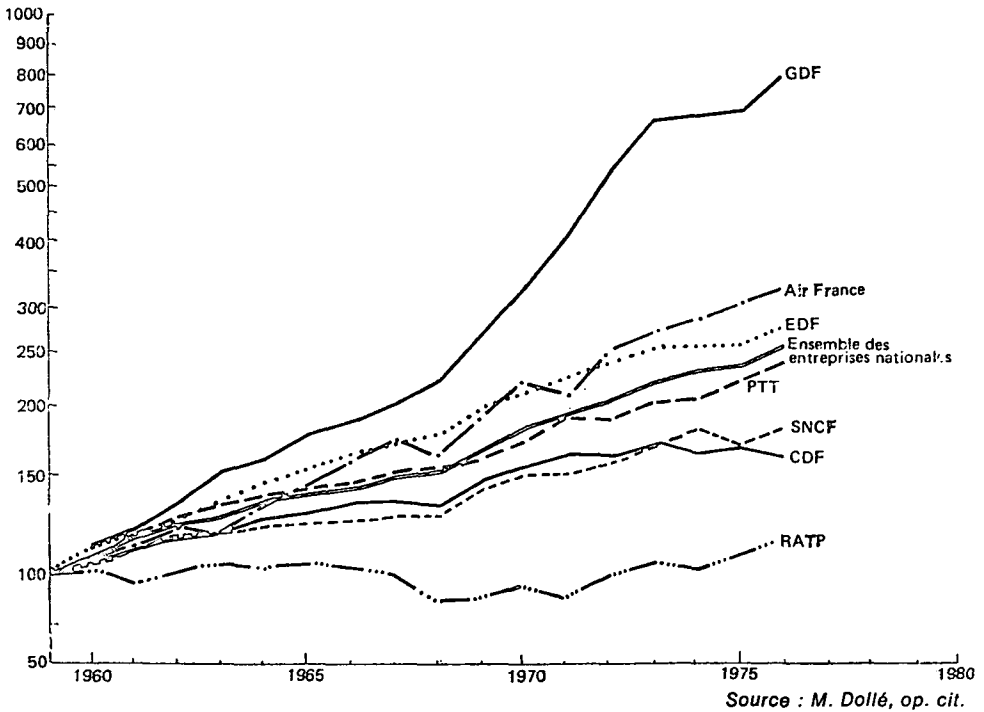


TABLEAU N° 8. — PART RESPECTIVE PAR BRANCHE ÉCONOMIQUE
DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS L'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC RECENSÉ

	% Effectifs 1976 dans la branche corres- pondante	Effectifs			
		1963	1969	1973	1976
ENERGIE	95,6 %	360 000	303 000	266 000	274 000
TRANSPORTS & TELECOM- MUNICATIONS					
. Transports	47,8 %	—	—	388 000	383 000
. Télécommunications	91,6 %	—	—	350 000	374 000 (a)
TOTAL 2	62,5 %	713 000	748 000	738 000	757 000
INDUSTRIES dont :					
. Industries mécaniques & électriques	13,3 %	—	—	184 000	241 100
. Industries chimiques	10,2 %	—	—	39 000	40 000
. Industries agricoles & alimentaires	2,5 %	—	—	11 700	12 800
TOTAL 3	6 %	160 500	211 000	234 700	293 900
Total hors service et hors agriculture	15,6 %	1 233 500	1 262 000	1 238 700	1 324 900
SERVICES ET COMMERCES					
. Secteurs divers				19 400	21 800
. Logement et Aménagement				8 000	20 700 (b)
TOTAL 4	0,9 %	18 000	16 000	27 400	42 500 (b)
SERVICES FINANCIERS	43,9 %	120 500	130 000	173 600	215 100
Total secteurs non agricoles	11,5 %	1 372 000	1 410 000	1 439 800	1 582 500
FORETS			19 300	19 800	20 100
			1 429 300	1 459 600	1 602 600

salariés			Chiffre d'affaires			
% dans l'ensemble	Augmentation 73/63	Augmentation 76/73	1973	% dans l'ensemble	1976	% dans l'ensemble
17,3 %	- 27 %	3 %	42 233	34,8 %	67 500	36,6 %
24,2 %	-	-	-	-	42 300	17,8 %
23,6 %	-	-	-	-	34 500	14,4 %
47,8 %	+ 3,5 %	+ 2,6 %	48 521	39,9 %	76 800	32,2 %
15,2 %	-	+31 %	24 232	20 %	57 500	24,1 %
2,6 %	-	+ 2,6 %	4 583	3,8 %	14 700	5,9 %
0,8 %	-	+ 9,4 %	1 835	1,5 %	2 800	1,2 %
18,6 %	+ 46,2 %	+25,2 %	30 650	25,3 %	74 500	31,2 %
	0,5 %	+ 7 %	121 404	100 %	238 800	100 %
1,4 %			NOTA : le chiffre d'affaires est donné en millions de francs hors taxe. a) déduction faite des effectifs affectés aux services financiers des P. & T. b) après intégration d'entreprises du secteur local en 1976 c) % calculé sans tenir compte des services financiers des P. & T. intégrés sous cette rubrique en 1976.			
1,3 %						
2,7 %	+ 52,2 %					
13,6 %	+ 44 %	6,4 % (c)				
100 %	+ 5 %	9,9 %				

Source : CEEP, op. cit.

© *Au total, la plus grande circonspection est de rigueur lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact des entreprises publiques dans l'économie nationale. C'est pourquoi, moins qu'un calcul précis, en tout état de cause suspect, et qui, au reste, ne présenterait pas d'intérêt, c'est plutôt un ordre de grandeur que l'on voudrait donner à l'aide d'indications sur la place des entreprises publiques dans les différentes branches de l'économie, sur les moyens dont elles disposent et sur les résultats auxquelles elles parviennent (voir tableaux 1 à 8 et figures 3 à 5, pp. précédentes).*

o Il est en effet nécessaire de remarquer, en premier lieu, que si toutes les branches de l'économie ont leurs entreprises publiques, la part de celles-ci dans chaque branche est extrêmement variable.

- Ainsi, dans le secteur des mines et de l'énergie, les entreprises publiques ont, le plus souvent, une position de monopole : Gaz de France entre pour 98 % de la distribution du gaz en France, l'électricité est produite à 94 % par les entreprises publiques (EDF 81 %, Compagnie nationale du Rhône 6 %, Houillères 6 %, SNCF 1 %), les Charbonnages de France produisent 95 % de la houille, 62 % du coke, 82 % des agglomérés. Seul le domaine pétrolier échappe à cette situation de monopole. Le groupe Elf-Aquitaine Antar occupe 23 % de la distribution des carburants et fuels, mais sa part, qui est de près du cinquième dans la couverture des besoins énergétiques du pays, lui confère une place extrêmement importante dans la politique énergétique des pouvoirs publics.

Dans ce secteur, les effectifs des entreprises publiques ont, dans l'ensemble, diminué. La réduction continue du nombre des mineurs n'a, en effet, pas été compensée par l'accroissement très modéré des effectifs de GDF et d'EDF et l'accroissement, plus rapide, des effectifs de l'ERAP. Désormais, ce secteur occupe moins du cinquième des effectifs du secteur public, pour un chiffre d'affaires qui représente plus du tiers du chiffre d'affaires des entreprises publiques non financières non agricoles.

Enfin, si la part de ce secteur reste prépondérante au sein des entreprises publiques, et si son rôle est capital pour le développement économique, son poids dans l'économie nationale tend à décroître. Ce mouvement est lié au fait que plus l'économie se développe, moins ce secteur de base est représenté dans l'industrie proprement dite.

- Dans le secteur des transports et télécommunications, la situation est très diversifiée. On doit d'abord mettre à part les télécommunications qui, si elles sont comptabilisées dans le secteur public industriel et commercial par la Comptabilité économique nationale, ne sont toutefois pas constituées en entreprises publiques. Le secteur public des télécommunications est constitué, en France, par des services de l'Etat, les Postes et télécommunications, bénéficiant d'un budget annexe. Ces services sont, comme ceux de l'énergie, en position de monopole et occupent 93 % des effectifs de cette branche.

Dans le domaine des transports proprement dit, il convient de distinguer la situation des transports terrestres, aériens et maritimes.

Les premiers ont à supporter la lourde concurrence de la route, qui reste extrêmement vive, même si la crise de l'énergie a remis en évidence le fait que la consommation des chemins de fer est sensiblement inférieure à celle des autres modes de transports terrestres. Cette prise de conscience commence, depuis 1974, à bénéficier à la SNCF et à la RATP. Ces deux entreprises publiques réalisent ensemble environ les trois quarts des transports en commun de voyageurs (et près de 95 % dans la région parisienne). Mais les transports particuliers en automobile représentent malgré tout la plus grande part des transports terrestres de voyageurs (85 % environ).

De la même manière, et malgré des progrès récents assez sensibles, obtenus du reste dans un climat de crise affectant ses principaux clients (*métallurgie, industrie lourde*), la part de la SNCF dans les transports terrestres de marchandises est légèrement supérieure au tiers, sensiblement à égalité avec la route, le restant se partageant entre les oléoducs (les deux tiers du reste) et la navigation fluviale intérieure.

Les effectifs employés par la SNCF, comme ceux de la RATP, sont en réduction constante ; ils sont passés de 360 000 il y a dix ans à un peu moins de 280 000. Mais les charges sociales de cette entreprise restent très lourdes en raison du nombre de pensions qu'elle doit verser (environ 420 000, soit 50 % de plus que les effectifs employés).

Dans le domaine du transport aérien, les deux entreprises publiques, Air France et Air Inter occupent une position privilégiée et représentent une part considérable du trafic voyageur et du fret. Cette part est cependant difficile à calculer en raison du caractère international du marché. On l'évalue aux trois quarts de la part nationale de ce marché.

Par ailleurs, pour avoir une vue plus exacte de l'impact économique d'Air France et d'Air Inter, il convient de prendre en considération le rôle que ces entreprises jouent dans le soutien de l'industrie aéronautique nationale. Enfin, on doit tenir compte du rôle considérable de l'Aéroport de Paris, cette entreprise publique dont la part dans le trafic des aéroports français est des deux tiers : 20,4 millions de passagers ont été enregistrés en 1976 (+ 30 % depuis 1972) et 410 000 tonnes de fret (+ 45 % depuis 1972). L'Aéroport de Paris se situe au 6^e rang des aéroports internationaux.

Quant à elles, les deux compagnies publiques de navigation, la Compagnie générale transatlantique et la Compagnie des messageries maritimes, cofinancées par la nouvelle *holding* de cet ensemble, la Compagnie générale maritime, représentent ensemble le tiers de l'armement français. Dans ce même secteur, les ports autonomes (Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Rouen) ont une part toujours croissante, proche désormais de 90 % d'un trafic en augmentation rapide. Les hydrocarbures tiennent une place très importante dans l'activité des ports autonomes (environ les trois quarts), trafic pour lequel ils sont en position de monopole de fait (96 % du trafic) alors que près du tiers du reste du trafic leur échappe.

Une remarque analogue à celle qui a été faite à propos de la part décroissante du secteur de l'énergie dans l'ensemble de l'économie nationale pourrait être faite également à propos des transports. Mais, dans ce dernier secteur, cette décroissance relative est beaucoup moins prononcée.

- C'est certainement *dans le domaine de l'industrie proprement dite* que l'impact des entreprises publiques semble le plus faible : leur part est de l'ordre de 4% environ de ce secteur. Pourtant, le secteur public industriel joue incontestablement un rôle très important. Il est d'abord important, et d'ailleurs croissant, au sein même des entreprises publiques. En raison du développement considérable des entreprises chimiques, de la Régie Renault et de l'Aérospatiale, les entreprises de cette branche représentent désormais le quart du chiffre d'affaires public, services non compris, et le sixième des effectifs.

En second lieu, les entreprises de ce secteur ont un poids considérable, malgré la faiblesse de leur impact pris globalement, parce qu'elles ne sont pas disséminées. Elles sont concentrées dans la construction mécanique, où elles représentent le dixième de la branche, et dans les industries chimiques, où elles ont le même poids. Bien mieux, le secteur public de l'automobile revient à près de 45% au groupe Renault qui, on le sait, est le premier exportateur français (en vendant plus d'un million de véhicules à l'étranger). Dans l'aéronautique, le secteur public représente environ les deux cinquièmes du chiffre d'affaires total de la branche, dont une bonne part est réalisée dans des domaines de pointe.

Dans le secteur public de la chimie, en dehors des activités chimiques de l'ERAP (matières plastiques, huiles aromatiques) et la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) (100% des explosifs militaires, 50% des explosifs civils, 90% de nitrocellulose, plus ingénierie et recherche), les deux principaux groupes sont l'Entreprise minière et chimique (société de *holding* regroupant quatre entreprises publiques, dont les Mines de potasse d'Alsace, Azote et produits chimiques) et CdF-Chimie. Ces deux groupes sont respectivement les quatrième et cinquième groupes chimiques français derrière Péchinay, Rhône-Poulenc et l'Air liquide.

- Des constatations analogues peuvent être faites pour *le secteur des services*. Certes, les entreprises publiques ont une très faible part de ce secteur (de l'ordre de 2%) et n'y occupent qu'une faible part des effectifs (de l'ordre de 0,6%), mais elles y occupent une place de choix, d'abord avec les sept établissements et sociétés qui, le premier janvier 1975, ont succédé à l'ORTF. Ces entreprises publiques ne sont pas les seules de cette branche. La SOFIRAD, par la gestion de ses filiales, Europe n° 1, Radio Monte-Carlo et Radio Andorre, la SNEP et l'Agence Havas contribuent également à donner au secteur public un grand poids dans le domaine de l'information.

Par ailleurs, par les quelques 300 offices publics d'habitation à loyer modéré, la SCIC, la SONACOTRA et, plus accessoirement, les filiales immobilières des diverses entreprises publiques nationales, le secteur public joue un rôle déterminant dans le domaine de la construction. A elle seule, la SCIC, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a construit depuis 1954 environ 350 000 logements.

Enfin, le secteur public des services est caractérisé par une multitude d'organismes exploitant des autoroutes, des marchés d'intérêt national et autres installations diverses, et qui jouent souvent un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire et l'établissement rural.

- Reste un des domaines où les entreprises publiques ont un poids considérable : *le secteur financier*. Si ce secteur ne représente, du point de vue des effectifs, qu'un huitième de l'ensemble du secteur public, ces mêmes effectifs correspondent à environ deux cinquièmes de ceux de la branche. Surtout, que ce soit dans le domaine bancaire ou dans celui de l'assurance, les entreprises publiques ont une position dominante et constituent un levier de première importance entre les mains des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de leur politique économique et financière : les banques nationales collectent environ trois cinquièmes de l'ensemble des dépôts et disposent d'une proportion équivalente des guichets.

Quant aux compagnies d'assurances, réunies en quatre groupes de première importance (l'UAP ainsi qu'à un moindre degré l'AGF et GAN, se situent parmi les premières compagnies d'assurance de l'Europe), elle participent pour plus de moitié dans le chiffre d'affaires total de cette branche et couvrent pour près d'un dixième les besoins de financement des autres agents économiques.

En dehors des banques et compagnies d'assurance nationales, le secteur public est représenté, dans cette branche, par la Caisse nationale de crédit agricole, l'Institut de développement industriel, la Banque française du commerce extérieur (16), sans compter les chèques postaux et la Caisse nationale d'épargne — qui, n'ayant pas la personnalité morale, ne constituent pas des entreprises publiques —, et la Caisse des dépôts et consignations, établissement public administratif national, qualifiée dès 1880 de « colossale banque d'Etat » par Léon Say.

• Ce rapide tour d'horizon permet de constater l'importance considérable, décisive même, du rôle des entreprises publiques dans l'économie nationale. On complètera ce tour d'horizon en donnant quelques indications relatives à *l'évolution de l'impact total des entreprises publiques*.

Depuis que le secteur public a, *grosso modo*, la consistance actuelle, il est indubitable que sa part relative dans l'économie nationale a, dans l'ensemble, décliné.

Qu'il s'agisse des effectifs (qui ne représentent plus qu'environ le dixième des effectifs globaux, mais correspondent au sixième de la masse salariale globale, effet sans doute du rôle « pilote » du secteur public), de la formation brute de capital fixe (pour laquelle la part des entreprises publiques est passée de plus du tiers à moins du quart en quinze ans), de la valeur ajoutée (part passée du sixième au dixième du total), ce retrait est manifeste. Il s'explique, pour une large mesure, par le fait que le gros des entreprises publiques est situé

(16) Sur cette dernière, voir « Les instruments de la politique française du commerce extérieur », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 404-05, La Documentation française, Paris, 1977, notamment Annexes (NDLR).

dans les secteurs de base, secteurs qui ont été très largement favorisés dans les années cinquante, période de reconstruction. Cette époque révolue, ce sont les secteurs situés en aval des secteurs de base qui se sont surtout développés, précisément parce que les entreprises publiques ont rempli leur mission.

Il est cependant indéniable que les entreprises publiques ont vu leurs capacités de développement très largement obérées par les contraintes imposées par l'Etat et dont le résultat a été de leur poser de considérables problèmes de financement. En déformant, pour les besoins de la politique conjoncturelle, la structure des tarifs publics, en faisant peser des contrôles à la fois nombreux, souvent *a priori* et dont l'utilité n'est pas, aux dires mêmes de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, toujours évidente, ils ont également désorganisé la gestion de ces entreprises, de sorte que celles-ci n'ont pu obtenir le développement auquel elles pouvaient prétendre compte tenu de leurs moyens techniques et humains.

Quoiqu'il en soit des perspectives de développement du secteur public, la présente étude se propose d'exposer les différents problèmes que soulève, à l'heure actuelle, ce secteur clef de l'économie. La consistance perpétuellement mouvante du secteur public, caractérisé par la création continue d'entreprises publiques, et les lancinants problèmes posés par l'articulation entre le politique et l'économique ou par leur financement conduit à regrouper ces données autour de trois pôles, à savoir : la création des entreprises publiques, l'articulation des structures de pouvoir dont elles font l'objet et enfin les moyens de leur action.

Première partie

**La création
des entreprises publiques**

La consistance et l'existence même d'un important secteur public est le résultat d'un long processus historique dont on a retracé rapidement les grands traits dans l'introduction. Mais, si l'examen de ce processus historique permet de décrire la création du secteur public et donc d'en acquérir une certaine connaissance, il ne permet pas de l'expliquer. La sédimentation historique, telle qu'elle a été exposée dans l'introduction, fait principalement apparaître la diversité des raisons contingentes de l'existence des entreprises publiques et de leur création.

Ayant pris conscience de cette diversité et de cette variété, il convient à présent de comprendre les mécanismes de la constitution du secteur public. Pour y parvenir, on s'attachera, dans un premier temps, à élucider les raisons de cette constitution en répondant à la question : pourquoi l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ? Puis, dans un second temps, on étudiera les procédés qui sont employés à cette fin en répondant à la question : comment l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ?

Chapitre 1

Pourquoi l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ?

La réponse à cette question est des plus délicates et des plus complexes qui soient, car l'analyse de ce point est singulièrement obscurcie par le climat de luttes idéologiques et politiques qui la baigne. En effet, cette matière constitue un terrain privilégié pour l'emploi de termes dont le sens équivoque tient souvent lieu, pour ceux qui les utilisent, de profondeur de pensée. Etatisation, socialisation, collectivisme, nationalisation, libre entreprise, libéralisme, constituent, parmi d'autres, autant de termes chargés de connotations psychologiques, politiques, voire même affectives, si diverses que leur sémantique exigerait, à elle seule, de longues exégèses.

De surcroît, l'étude des raisons particulières à la création de chaque entreprise publique, même si l'on s'en tient aux principales d'entre elles, décourage l'esprit de synthèse tant elles sont non seulement variées, mais contradictoires. En outre, les théoriciens de la science économique, ainsi d'ailleurs que ceux de la science politique, ont élaboré des thèses qui, bien qu'elles se recoupent, ne sont ni entièrement satisfaisantes ni totalement explicatives.

Et pourtant, l'importance du phénomène étudié, la circonstance que ce même phénomène se produit également dans l'ensemble des économies capitalistes développées, jusques et y compris aux Etats-Unis d'Amérique, ainsi que l'enjeu politique qu'il représente, nécessitent que ce phénomène soit expliqué, même si le foisonnement des idées avancées à cette fin rend l'explication difficile.

A y regarder de près, la difficulté provient de ce que toutes les explications données ne se situent pas sur le même plan : certaines sont d'ordre politique, d'autres d'ordre économique ; certaines relèvent de la conjoncture quand d'autres tiennent aux structures ; on peut encore distinguer les explications théoriques et les explications pragmatiques, etc. Il s'ensuit que la causalité des phénomènes observés comme explication de la constitution du secteur public n'a pas toujours la même nature ni la même intensité. Certains de ces phénomènes, et donc certaines explications, sont de l'ordre du déterminisme immédiat. Tel est le cas, par exemple, de la création d'une entreprise publique à raison de

l'insuffisance de l'initiative privée dans le cadre d'une activité d'intérêt général. On appellera *motifs* les explications de cette catégorie.

En revanche, d'autres explications, liées à l'idéologie ou aux structures mêmes de l'organisation économique, ne sont significatives qu'à raison de la somme des représentations qu'elles mettent en œuvre. Ainsi en est-il, par exemple, de la baisse tendancielle des taux de profits liés à l'accumulation du capital. On appellera *causes* les explications de cette dernière catégorie.

On étudiera successivement les causes et les motifs de la création des entreprises publiques, étant entendu que si toutes ces explications sont nécessaires, elles ne sont ni les unes ni les autres suffisantes. Par exemple, il est manifeste que l'inévitable accumulation du capital dans les houillères, ou pour l'exploitation des chemins de fer, est une cause profonde de la nationalisation de ces secteurs. Mais cette cause n'est pas suffisante en soi. A preuve : la même accumulation est observable dans la sidérurgie sans que ce secteur ait, jusqu'à présent, fait l'objet d'une nationalisation. Ainsi, une explication de l'ordre de la cause n'est totalement significative que combinée avec des explications de l'ordre du motif. De sorte que si les nécessités tirées de la clarté de l'exposition contraignent à distinguer deux niveaux d'explications, il ne faut pas perdre de vue qu'en réalité ces explications se conjuguent.

Les causes profondes de la constitution du secteur public

Celles-ci doivent être recherchées à la fois dans les courants doctrinaux qui ont façonné l'idéologie des nationalisations et dans une analyse d'ensemble de nos structures économiques. Ces deux points seront analysés successivement, sans qu'il y ait lieu de chercher à savoir laquelle des deux analyses conditionne l'autre, tant cette discussion interminable est apparentée à la discussion du point de savoir qui précède l'autre de l'œuf ou de la poule. En tout état de cause, ces deux analyses sont complémentaires.

L'idéologie des nationalisations

L'idéologie des nationalisations telle qu'elle s'est développée en France est issue des courants doctrinaux qui ont marqué le mouvement syndical français tout au long de son histoire, parmi lesquels la première place revient beaucoup moins à la philosophie marxiste qu'aux idées de Proudhon.

● *Autodidacte et anarchiste, Proudhon est assez représentatif d'un certain type d'artisan parisien individualiste, méfiant à l'égard de toutes les formes de pouvoir et qui a inspiré la formation de l'opinion socialiste française : « La communauté est contraire au libre exercice des facultés naturelles de l'homme.*

L'homme veut bien se soumettre à la loi du devoir, servir la patrie, obliger ses amis ; mais il veut travailler à ce qui lui plaît, quand il lui plaît, autant qu'il lui plaît, il veut disposer des heures, n'obéir qu'à la nécessité... rendre service par raison, non par ordre, se sacrifier par altruisme, non par une obligation servile ».

Pour Proudhon, il y a, à l'origine du mal dont souffrent les ouvriers, la propriété et le gouvernement. Qu'est-ce que la propriété ? « La propriété, c'est le vol ». Telle est la fameuse réponse de Proudhon : le travail de l'ouvrier ne vaut pas seulement en lui-même, il vaut également par l'organisation qui y préside, or précisément la propriété privée du capital, dont jouit le patron, aboutit à ne pas rémunérer le profit qui résulte de la concentration du travail ; le patron en tire bénéfice alors qu'il s'agit là, à l'évidence, d'un bien collectif. Quant au gouvernement, c'est-à-dire l'Etat, il est la source des guerres, de la servilité des hommes, de la contrainte ; l'Etat et la démocratie sont antinomiques : « L'opposition des peuples et leur haine mutuelle sont deux faits corrélatifs, solidaires, qui se reproduisent l'un et l'autre et ne peuvent disparaître qu'ensemble par la destruction de leur cause commune, le gouvernement ».

Pour remédier au mal, selon Proudhon, il faut, par conséquent, d'une part éviter que l'individu reste seul face à l'Etat et, d'autre part, faire en sorte que la production repose sur l'organisation autonome des ateliers dont la gestion doit être assurée par les ouvriers. C'est ainsi que « L'atelier fera disparaître le gouvernement » et que l'on obtiendra une véritable démocratie sociale. Car « La Constitution sociale n'est autre chose que l'équilibre des intérêts fondés sur l'organisation des forces économiques ». Il convient donc de réaliser une fédération d'unités autonomes de production et, plus généralement, de groupements humains autonomes qui seuls permettront de faire valoir les droits de la nation sur les entreprises du gouvernement : « Le XX^e siècle ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans ».

Telle est, dans ses grandes lignes, la pensée de Proudhon : hostile à l'Etat, il fait valoir la collectivité, la nation ; individualiste, il recherche l'organisation collective dans la libre association des ouvriers au sein de l'atelier autonome et la libre association des ateliers autonomes dans la fédération ; anticapitaliste, il dénonce l'appropriation par quelques-uns des résultats de l'association des efforts.

Ce sont ces éléments que l'on retrouve dans la doctrine de la « nationalisation industrialisée » élaborée par le syndicalisme français. Loin de rechercher un accroissement de l'emprise de l'Etat, loin de se borner à une simple « expropriation des expropriateurs », loin enfin d'attendre que « l'administration des choses » se substitue au « gouvernement des hommes », l'idéologie des nationalisations cherche à assurer la coopération des producteurs et des consommateurs, permise par le retour à la nation des propriétés collectives, dont on attend un essor de la démocratie économique.

Le rapport présenté en vue du congrès de Lyon de la CGT en 1920, rapport qui précisément exprimait cette notion de « nationalisation industrialisée » est

particulièrement net à cet égard : « Constatant l'impuissance des organisations politiques et le caractère même du pouvoir, nous ne songeons pas à augmenter les attributions de l'Etat, à les renforcer, ni surtout au système qui soumettrait les industries essentielles à un fonctionnarisme périmé avec son irresponsabilité et ses tares constitutives et réduirait les forces productrices au sort d'un monopole fiscal. Par la nationalisation, nous entendons confier la propriété nationale aux intéressés eux-mêmes, producteurs et consommateurs associés ». Léon Jouhaux précisait : « Ce que nous voulons par la nationalisation, c'est le retour à la nation des propriétés collectives et c'est l'exploitation sous le contrôle de la nation par la coopération des producteurs et des consommateurs ».

⊙ *Si l'influence de Proudhon apparaît ainsi déterminante dans la formation de la théorie politique des nationalisations en France, il ne faut cependant pas négliger les autres éléments constitutifs de cette théorie, au premier rang desquels figure la philosophie marxiste.*

Cette dernière fut introduite assez tard en France, car elle est passablement contradictoire aux idées de Proudhon qui jouissaient d'une large audience. Au congrès de l'Association internationale des travailleurs, tenu à Lausanne en 1867, Marx montrait en ces termes le mépris où il tenait les idées de Proudhon : « Messieurs les Parisiens avaient la tête pleine des phrases de Proudhon les plus vides : ils parlent de science et ils ne savent rien ». Cependant le marxisme va connaître en France un succès croissant grâce aux efforts de Jules Guesde et de Paul Laffargue, gendre de Marx, qui, à la suite du Congrès ouvrier de Marseille, en 1879, fondent le Parti ouvrier français.

C'est qu'en effet, selon Marx, ce n'est pas par le développement du « mutuellisme », des coopératives ou des entreprises ouvrières que l'on mettra fin à la condition de la classe ouvrière, mais par le développement de la lutte des classes qui doit permettre de déposséder la bourgeoisie de son Etat. La lutte revêt donc un caractère politique et, en attendant que la classe ouvrière soit en mesure de prendre le pouvoir politique, le pouvoir de l'Etat, ce qui permettra l'avènement du socialisme, il est nécessaire de faire pression sur le pouvoir. Or, dans le cadre de la lutte des classes, l'appropriation publique des moyens de production peut permettre aux travailleurs d'accéder aux responsabilités, et par conséquent de briser la domination du grand capital sur l'appareil de l'Etat.

Au reste, la doctrine marxiste repose sur une analyse du fonctionnement de l'économie capitaliste dont on étudiera les grands traits ci-dessous (p. 60 et suivantes), analyse qui souligne les contradictions du système. Selon cette doctrine, ces contradictions appellent, pour être résolues, l'intervention croissante de l'Etat de sorte que la soustraction de la direction des grandes entreprises aux lois du capitalisme n'est pas seulement le résultat ou le moyen d'une lutte pour plus de justice et de liberté, mais aussi le résultat et le moyen du déroulement d'un processus historique : en luttant pour ses intérêts pour la conquête du pouvoir, par « l'expropriation des expropriateurs », la classe ouvrière agit dans le sens de l'Histoire.

Ainsi, bien que les conceptions marxistes soient très éloignées du socialisme décentralisé de Proudhon, notamment en raison du renforcement de l'Etat qu'elles supposent, il est indubitable qu'elles ont largement contribué à façonner la théorie des nationalisations.

D'une façon plus générale, celle-ci a pu également trouver un terrain favorable dans le fait que la notion même de propriété privée a progressivement perdu la valeur de dogme qu'elle avait acquise aux lendemains de la Révolution française. A cet égard, M. Delion note que, parallèlement à la montée des doctrines socialistes, " la notion de propriété privée subissait bien des dégradations ; 40 ans après l'encyclique *Rerum novarum* où, précisément, il protestait contre les doctrines nouvelles, le pape venait apporter sa caution à ces mêmes doctrines, en affirmant dans l'encyclique *Quadragesimo anno* en 1931 : « Il existe des biens pour lesquels on peut soutenir avec raison qu'ils doivent être réservés à la collectivité lorsqu'ils en viennent à conférer une puissance telle qu'elle ne peut, sans danger pour le bien public, être laissée entre les mains de personnes privées ». Le style et la thèse à part, Marx ne concluait pas autrement » (G. Delion, *L'Etat et les entreprises publiques*, Sirey, 1959, p. 6).

● *C'est l'ensemble de ces sédiments qui a constitué l'idéologie des nationalisations et qui aboutit à la notion de démocratie économique par opposition à la démocratie politique.*

La démocratie politique, ou représentative, est celle qui règle le fonctionnement des organes de l'Etat sur la base du suffrage universel. Dans le cadre de cette démocratie, le pouvoir appartient à la nation qui ne peut l'exercer que par le truchement de la représentation, de sorte que ce sont les organes de l'Etat, spécialement désignés à cette fin, qui auront la charge d'exercer le pouvoir au nom de la nation. L'Etat sera donc investi de la charge de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers et ainsi conduit à ne pas faire de distinction parmi les citoyens. « La première et la plus importante conséquence des principes ci-devant établis est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'Etat selon la fin de son institution, qui est le bien commun : car si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. C'est ce qu'il y a de commun dans ces différents intérêts qui forme le lien social, et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée.

Je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté ».

Et par ailleurs : « Par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est générale, ou elle ne l'est pas ; elle est celle du corps du peuple, ou seulement d'une partie. Dans le premier cas cette volonté déclarée est un acte de souveraineté et fait foi. Dans le second, ce n'est qu'une volonté particulière, ou un acte de magistrature ; c'est un décret tout au plus ». (Rousseau, *du Contrat social*, livre II, ch. I et II.)

Au total, la démocratie politique ne prend en considération que des données abstraites : le citoyen, le souverain, la nation, et se refuse à différencier les citoyens en fonction de leur qualité au regard du système économique.

C'est précisément cet aspect de l'individu que la notion de démocratie économique met en avant : l'individu se définit moins par rapport à sa qualité de citoyen que par rapport à son rôle dans la vie économique et sociale. Par conséquent, pour les tenants de cette notion, la liberté de l'homme est moins fonction de ses pouvoirs de citoyens, qui, au demeurant, se bornent à mettre un bulletin dans une urne, que de son emprise directe sur les conditions de son travail : l'individu est d'abord un producteur et un consommateur, c'est donc avant toute chose eu égard à cette qualité que doit être considérée la question du pouvoir. Aussi bien la démocratie véritable passe-t-elle en premier lieu par la différenciation des citoyens au regard de la production : la démocratie, c'est d'abord la démocratie dans l'entreprise. D'où les idées d'autogestion, de cogestion et de participation qui sont à la base de l'organisation démocratique de la production et qui constituent un élément majeur de l'idéologie des nationalisations : « Le changement des formes juridiques de la propriété doit permettre aux travailleurs d'accéder effectivement aux responsabilités » énonçait le programme commun des partis de gauche.

Avant lui, les programmes, tant de la CGT à la suite du Congrès de 1920 que des partis politiques et du Conseil national de la Résistance, préconisaient, dans le cadre de la « nationalisation industrialisée », la représentation des intérêts : ceux des producteurs, ceux des consommateurs et l'intérêt général. Cette représentation devant, on le verra, aboutir à une gestion tripartite des entreprises publiques.

Telles sont les données principales de l'idéologie des nationalisations. S'il est indubitable que le mouvement de ces idées a largement conditionné la création d'un secteur public, il n'en reste pas moins que ce sont les données économiques qui constituent la cause la plus déterminante de cette création. Il convient donc à présent d'étudier ces données.

Les explications par les structures économiques

Les données idéologiques ne sont pas les seules causes profondes de la constitution du secteur public, l'analyse des structures économiques l'explique également. A cet égard, deux sortes de démarches doivent être distinguées. La première cherche à expliquer d'une façon générale l'interventionnisme de l'Etat à partir de la concentration du capital inhérente à la société économiquement développée. Bien que ces explications ne concernent pas directement et uniquement les entreprises publiques, elles ne sauraient être négligées dans la mesure où, précisément, les entreprises publiques constituent une des formes de la politique interventionniste.

Nécessaire, cette première démarche est donc insuffisante et en appelle une seconde. Cette seconde démarche consiste à recourir à l'analyse économique

pour expliquer comment l'interventionnisme, impliqué par le processus de la concentration capitaliste, se concrétise dans le procédé spécifique que constitue la création d'entreprises publiques. On pourra, par là-même, expliquer la place et le rôle des entreprises publiques dans le système économique.

On examinera successivement ces deux points.

La concentration du capital cause de l'interventionnisme

• Cette idée, que l'on trouve exprimée de multiples façons chez tous les auteurs qui ont, peu ou prou, étudié la question, a été synthétisée par M. G. Farjat. On retracera ici, dans ses grandes lignes, sa démonstration, qui repose sur une analyse fort minutieuse des mutations fondamentales qui ont affecté les mécanismes économiques depuis l'apparition de la société industrielle. A partir de cette analyse, M. Farjat énonce les causes de l'interventionnisme en ces termes : « La concentration conduisant au contrôle de masses de plus en plus grandes de capitaux et de puissance économique par une quantité de plus en plus réduite de personnes, a inéluctablement une influence à l'égard des fonctions de l'Etat. La concentration provoque l'intervention de l'Etat pour trois raisons : elle entraîne une disparition relative du marché ou de la concurrence libre, elle hausse l'intérêt économique au niveau de l'intérêt général, elle modifie les rapports sociaux » (*Droit économique*, PUF, 1971, p. 263).

Cet auteur explique ensuite ces trois propositions :

• *Selon lui, la première proposition (la concentration, facteur d'intervention par la disparition relative du marché ou de la libre concurrence) peut être établie par l'observation même du processus de concentration et des mécanismes que ce processus détermine quant à l'organisation, au contrôle et à la régulation du marché.* Il cite, à cet égard, le déplacement sensible de la finalité des législations antitrusts : « Il ne s'agit plus de maintenir une concurrence parfaite entre des agents indépendants et d'interdire une organisation des marchés ; il s'agit d'assurer une surveillance de l'organisation des marchés. De même que la théorie économique ne retient plus le modèle de la concurrence parfaite pour rendre compte de la réalité, la doctrine dominante relève l'évolution « dirigiste » des législations antitrusts. L'organisation privée des marchés est appréciée et envisagée sous l'angle de l'opportunité économique. Cette évolution est à rattacher à la fonction régulatrice de l'Etat ».

Cette fonction régulatrice de l'Etat a pris un tour particulier en France, à raison notamment des formes qu'y a revêtu la concentration capitaliste : les ententes professionnelles auxquelles elle a donné naissance ont souvent eu pour principal souci d'obtenir une action favorable des pouvoirs publics, incapables qu'elles étaient d'organiser un marché dont leur existence même rendait caducs les mécanismes.

○ *La seconde proposition (la concentration élève l'intérêt économique au niveau de l'intérêt général) peut être quotidiennement vérifiée en observant, notamment, la dépendance étroite où se trouvent, pour leurs besoins quotidiens, des fractions de plus en plus larges de la population vis-à-vis de grandes unités de production.* On souligne souvent, à cet égard, combien la vie d'une région

est conditionnée par l'activité d'un groupe industriel qui y est implanté. « Plus généralement, le fonctionnement de ces unités, les décisions qu'elles prennent ont plus de conséquences pour les citoyens que le fonctionnement des services administratifs traditionnels et les décisions des autorités publiques. Nous avons vu la coïncidence entre de nombreuses activités économiques et la notion de service public, coïncidence qui se traduit par l'utilisation des techniques de l'économie mixte ou de l'économie concertée, comme aussi par le nouveau droit de l'entreprise (qui peut être notamment soustraite au droit commun de la faillite en raison des intérêts économiques qu'elle présente). » (C'est nous qui soulignons.)

Par ailleurs, l'Etat lui-même est étroitement dépendant pour l'exécution de ses propres tâches du fonctionnement des grands groupes privés. Que serait la Défense nationale sans le concours des producteurs d'armements ? Il suit de là que les intérêts de l'Etat et ceux des grands groupes industriels sont très étroitement imbriqués, ce qui amène notre auteur à citer *Le Nouvel Etat industriel* de J.K. Galbraith : « Le système industriel est inextricablement lié à l'Etat. Il n'échappe à personne que, de bien des façons, la grande entreprise moderne est un bras de l'Etat ; et celui-ci, dans des circonstances importantes, est lui-même un instrument du système industriel ».

● *A l'égard de la troisième proposition (la concentration, facteur d'intervention par la modification des rapports sociaux), M. Farjat met en lumière la convergence de l'action des victimes de la concentration et celle de ses bénéficiaires. S'agissant des premiers, on constate que « la concentration capitaliste a comme conséquence de substituer, plus ou moins ouvertement, à des rapports contractuels égalitaires des rapports de subordination. C'est pourquoi on a, à juste titre, parlé d'une « prolétarianisation » des entreprises et des métiers. Il est dans la logique du processus que les groupes sociaux concernés, agriculteurs, commerçants individuels, sous-traitants, distributeurs exclusifs aient pris le chemin des revendications collectives et aient sollicité en leur faveur l'intervention de l'Etat ».*

Quant aux seconds, trois raisons, au moins, rendent pour eux nécessaire l'intervention de l'Etat. Il est d'abord pour eux nécessaire que le bénéfice de la concentration s'étende aux secteurs non concentrés de l'économie ; les entreprises de ces secteurs sont, en effet, retardataires, elles alourdissent les coûts de production et empêchent la planification. Or cette extension ne peut se produire que par l'organisation de ces secteurs par l'Etat. « Alors que dans le marché traditionnel, les grandes entreprises ont intérêt à avoir des petites firmes comme partenaires, dans un marché organisé, reposant sur des prévisions à long terme, les grandes entreprises ont intérêt à avoir affaire à des partenaires organisés. L'intervention de l'Etat, pour l'organisation des marchés dans les secteurs où dominent les petites entreprises, est souvent souhaitée par les grandes unités, qui sont appelées à participer à cette organisation dans la plupart des cas. Elles ont normalement intérêt à une certaine ouverture du marché national. Enfin, l'aide des pouvoirs publics sous toutes ses formes est aussi précieuse qu'à l'aube du capitalisme. »

En second lieu, les bénéficiaires de la concentration, qui ne peuvent plus attendre du marché la régulation de l'activité économique générale, sont contraints d'accepter que ce rôle soit joué par l'intervention de l'Etat.

En dernier lieu, « les détenteurs du pouvoir économique privé ont, enfin, intérêt à ce que l'Etat moderne ne se limite pas à ses fonctions d'Etat-gendarme, mais joue un rôle de régulation sociale par ses fonctions d'Etat-providence ». Cette régulation sociale joue, en effet, un rôle capital. Non seulement elle seule est de nature à rendre supportable, par ses victimes, le processus de concentration capitaliste en en adoucissant les conséquences, mais encore elle constitue elle-même l'un des mécanismes de la concentration et en assure donc la pérennité. M. Farjat cite, à l'appui de cette proposition, un exemple instructif : « Un certain nombre de décrets, pris en 1953, fournissent une illustration typique de l'utilisation d'une réglementation de protection à des fins concentrationnistes. Le décret n° 53-962 du 30 septembre 1953 dispose que des décrets peuvent soumettre et subordonner la création, l'extension et le transfert de fonds de commerce de produits alimentaires à des conditions techniques d'installation et d'équipement ; le texte précise qu'il s'agit d'assurer la protection de la santé publique et la bonne conservation des marchandises. Le même décret prévoit également (art. 5) que des décrets pourront assujettir l'exercice de certaines professions ou de certaines entreprises à la constitution de sûretés personnelles ou réelles, en vue de garantir l'exécution de leurs obligations fiscales, sociales ou professionnelles. Au premier plan apparaissent donc des objectifs de protection (hygiène ou sécurité financière), mais l'exposé des motifs relève « l'accroissement excessif du nombre des entreprises commerciales, encombrant le circuit de distribution d'intermédiaires dont la rémunération pèse lourdement sur les prix ».

Au total, la fonction de régulation sociale réclamée à l'Etat tant par les bénéficiaires que par les victimes de la concentration est elle-même dans la logique de ce processus dont elle constitue un rouage essentiel puisque, d'une part, la nécessité de cette régulation est rendue impérieuse par la concentration, et, d'autre part, cette régulation favorise à son tour la poursuite du phénomène de concentration.

● Telle est, dans l'essentiel, la thèse énoncée par M. Farjat. Mais, si cette analyse peut expliquer la politique interventionniste de l'Etat, et constituer, par conséquent, un cadre général à nos analyses, elle ne saurait, à elle seule, rendre compte du mode spécifique d'intervention que constitue la création d'un secteur public.

Elle l'explique d'autant moins que l'arsenal des moyens dont dispose l'Etat pour contrôler l'activité économique est particulièrement impressionnant. Tout d'abord, l'Etat dispose, ou peut disposer, de son pouvoir de commandement pour prescrire, par voie générale, une réglementation concernant les activités économiques et les orienter dans le sens qu'il souhaite. Quel que soit, à cet égard, le moule juridique employé, loi, décret, plan, etc., il va de soi qu'il s'agit d'un puissant moyen d'intervention.

Mais surtout, l'Etat dispose de toute une gamme de procédés beaucoup moins rigides que la réglementation et qui permettent une adaptation continue,

et cas par cas, des orientations qu'il s'est défini. Ce sont d'abord tous les procédés d'incitation, qui vont des avantages fiscaux aux subventions, dont l'octroi est subordonné à une certaine conduite du bénéficiaire. Ce sont, en outre, les prêts consentis par l'Etat par l'intermédiaire des différents fonds chargés de mettre en œuvre une politique de crédit, et donc une politique économique de l'Etat. Le rôle du FDES (Fonds de développement économique et social), organisme dépendant du ministère des Finances, est, à cet égard, essentiel. Plus généralement, l'Etat est maître du crédit, en particulier à raison du rôle joué par la Banque de France. Enfin, l'importance des marchés publics (1) (la consommation publique représente en France près du cinquième de la consommation totale) leur confère un rôle stratégique de première importance.

Il est donc nécessaire d'expliquer pourquoi l'interventionnisme impliqué par la concentration capitaliste épouse la forme de la constitution d'un secteur public. Au niveau de ce que l'on a appelé les causes, c'est l'analyse économique qui nous fournira ces explications.

Les explications de l'analyse économique

Le moins que l'on puisse dire est qu'elles ne sont pas unanimes. Cependant deux principaux courants de pensée s'opposent : le courant marxiste et le courant de l'analyse libérale. L'un et l'autre proposent une explication théorique de l'existence des entreprises publiques. Il existe un troisième courant de la pensée économique qui s'est appliqué à démontrer que l'existence des entreprises publiques ne pouvait pas être expliquée par la théorie économique pure mais bien seulement par des considérations d'opportunité.

On envisagera successivement ces trois courants.

LE COURANT MARXISTE

• *Les explications du courant marxiste ont pour prémisses une analyse des mécanismes de production capitalistes qu'il nous faut retracer au moins sommairement, faute de quoi la notion centrale de la suraccumulation du capital ne sera pas compréhensible.*

Dans cette analyse, et il n'y a jusque là rien de très original, la production de biens suppose que soient mis en œuvre conjointement un certain capital et une certaine somme de travail, la valeur du bien produit étant fonction de la somme de travail fournie. Mais ce qui caractérise le système de production des biens, c'est que la force de travail est en mesure de produire beaucoup plus qu'elle ne consomme. Il s'ensuit que, si la rémunération du travail est simplement égale à la somme de produits consommés par la force de travail pour se renouveler, la différence qui subsiste entre cette valeur et la valeur produite constitue une plus-value du capital. Cette plus-value étant le profit que le capital retire de l'exploitation capitaliste. Ainsi, la mise en œuvre d'un capital C et d'une force de travail T procurent au capital un profit P.

(1) Cf. « Les commandes publiques. Stratégies et politiques », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 429-30-31-32, La Documentation française, Paris, 1977 (NDLR).

Le taux de profit T se calcule aisément à partir de ces données : il est égal au profit divisé par les sommes mises en œuvre, $C + T$, et répond donc

à la formule : $T = \frac{P}{C + T}$. Etant donné, on l'a vu, que c'est le travail qui fournit

la valeur d'un bien, le seul moyen d'accroître le taux de profit est d'accroître le capital mis en œuvre de manière plus rapide que la somme de travail qui le met en valeur (gains de productivité, économies d'échelles, etc.). Ainsi la recherche d'un taux de profit maximum nécessite un accroissement de l'accumulation du capital permettant de tirer un profit maximum de la valeur travail.

Mais, au-delà d'un certain seuil, l'accroissement du profit résultant de l'accumulation du capital est moins rapide que l'accumulation elle-même, en raison d'une exploitation excessive de la valeur travail, soit que celle-ci ne se renouvelle plus, soit qu'elle résiste. Ainsi, l'accumulation marginale du capital ne procure plus un profit marginal correspondant. Il y a suraccumulation du capital. « Pour comprendre cette suraccumulation, il suffit de supposer qu'elle est absolue. Il y aurait surproduction absolue de capital dès que le capital additionnel destiné à la production capitaliste égalerait 0. Or la fin de la production capitaliste, c'est la mise en valeur du capital : c'est-à-dire l'appropriation de surtravail, la production de plus-value, de profit. Donc, dès que le capital aurait augmenté par rapport à la population ouvrière dans des proportions telles que ni le temps de travail absolu que fournit cette population ne pourrait être prolongé, ni le temps de surtravail relatif étendu (ce qui, de toute manière, serait impossible dans une situation où la demande de travail serait si forte, car les salaires auraient tendance à monter) ; donc si le capital accru ne produisait qu'une masse de plus-value tout au plus égale, et même moindre, qu'avant son augmentation, alors il y aurait surproduction absolue de capital ; c'est-à-dire que le capital augmenté $C + \Delta C$ ne produirait pas plus de profit ou même en produirait moins que le capital C avant qu'il ne s'accroisse de ΔC . » (Marx, *Le Capital*, III, 1.)

Dans ces conditions, on assiste à une baisse tendancielle des taux de profits accompagnant la suraccumulation du capital. Cette baisse peut conduire à un taux négatif où l'accumulation marginale du capital produit une baisse non seulement du taux de profit, mais du profit lui-même : le capital est dévalorisé.

● *Cette analyse de la suraccumulation et de la dévalorisation du capital permet, selon le courant marxiste, d'expliquer la création d'entreprises publiques.*

Supposons en effet que le capital total C soit en réalité divisé en plusieurs fractions $C_1, C_2, C_3 \dots$, et supposons encore que ces différentes fractions soient organiquement liées entre elles de sorte que l'exploitation de la fraction C_2 ou C_3 suppose que soit exploitée également la fraction C_1 , comme c'est le cas dans la société réelle où l'activité d'un secteur économique donné (fabrication de l'aluminium, par exemple) suppose l'activité d'un autre secteur (production d'électricité, par exemple).

Dans ces conditions, la recherche du profit dans les fractions $C_2, C_3 \dots$ du capital implique la poursuite de l'exploitation de C_1 , même si cette dernière

fraction est affectée par le phénomène de la suraccumulation du capital. La baisse du taux de profit de C_1 permet, en effet, un accroissement de celui de $C_2, C_3 \dots$ Bien mieux, la dévalorisation de C_1 est indispensable à l'exploitation de $C_2, C_3 \dots$

Mais comme la dévalorisation de C_1 ne permet plus son exploitation capitaliste à raison de la baisse tendancielle des taux de profits, seul le financement public autorise cette exploitation.

Ainsi, le financement public, et donc sa forme la plus complète, l'appropriation collective de certains biens de production, est rendu nécessaire par la tendance à la baisse des profits dans les secteurs où l'accumulation du capital est à la fois indispensable au développement des autres branches de production et impossible à rémunérer à un niveau satisfaisant. Seul le financement public peut permettre la dévalorisation réelle de ce capital nécessaire pour le développement capitaliste des autres branches.

Il est, dans cette perspective, certain que le fabuleux essor de l'économie depuis la Seconde guerre mondiale aurait été impossible si le capital investi dans les secteurs de base (électricité, charbon, transports, etc.) avait été normalement rémunéré. Ces secteurs auraient, en effet, perçu une part trop importante de la plus-value qui ne se serait, dès lors, pas portée sur les autres secteurs de production. En ce sens, le déficit des entreprises publiques des secteurs de base a financé le développement des secteurs situés en aval, et la nationalisation constitue une sorte de rançon de l'Etat libéral payée pour permettre un renouveau du développement capitaliste.

LE COURANT DE L'ANALYSE LIBÉRALE

○ Il convient de préciser dès l'abord que *l'analyse libérale n'est pas a priori hostile au principe de l'intervention de l'Etat*, même si, dans cette doctrine, cette intervention doit être limitée au strict minimum impliqué par la nature des choses. Au contraire cette « nature des choses » commande, dans nombre de cas, l'action de l'Etat. Ainsi en va-t-il par exemple des biens indivisibles dont la consommation est nécessairement collective. La doctrine libérale a toujours considéré que cette catégorie de biens, au nombre desquels figure, par exemple, la voirie, relevait par nature de l'Etat. Il en ira de même chaque fois que les caractéristiques d'un bien sont telles que sa production est physiquement optimale, dans des conditions techniques données, par une entreprise unique. Pour comprendre cette deuxième proposition, il est nécessaire d'analyser sommairement quelles sont les conditions de cet optimum, appelé parfois rendement social maximal, dans l'analyse libérale.

● On doit d'abord comprendre en quoi consiste la situation d'*optimum économique* ou l'état de rendement social maximal. On se trouve dans une telle situation chaque fois que la modification de l'une des composantes de cette situation entraîne nécessairement une diminution du bien-être d'un ou de plusieurs individus.

« Ainsi supposons, par exemple, l'économie réduite à une seule production A et à deux individus X et Y, travaillant chacun huit heures par jour, et que, suivant

la technique plus ou moins utilisée, la production totale par jour s'échelonne entre 0 et 100 unités. Dans ces conditions, si la technique employée n'est pas la meilleure et si elle ne fournit, par exemple, que 80 unités par jour, et si la répartition entre X et Y de cette production est d'un quart, trois quarts, soit 20 unités pour X et 60 pour Y, il sera toujours possible, par une amélioration de la technique, d'augmenter simultanément les rations de X et Y. Au contraire, lorsque la technique sera la meilleure, c'est-à-dire lorsque la production sera égale à 100, il n'existera aucun moyen d'augmenter par exemple la part de l'individu X, soit 25, sans diminuer simultanément celle de Y, soit 75. On voit ainsi que la définition donnée du maximum du rendement social coïncide avec l'idée intuitive que nous pouvons nous en faire. Si l'économie se réduisait à une seule production, il serait absolument inutile de donner du maximum du rendement social une définition aussi savante, il suffirait de dire seulement qu'il y a lieu d'employer la meilleure technique ; mais, dans la réalité, les choses ne se présentent pas aussi simplement ; il n'y a pas une production, il y en a une quantité, et le problème se pose journallement de savoir s'il y a lieu d'utiliser de la houille blanche ou de la houille noire, de fabriquer des chaussures ou des postes de TSF, des biens de consommation directe ou, au contraire, des machines qui ne seront susceptibles de satisfaire les besoins des hommes que dans un avenir plus ou moins éloigné. » (M. Allais, *La gestion des houillères nationales et la théorie économique*, Paris, Imprimerie nationale, 1952).

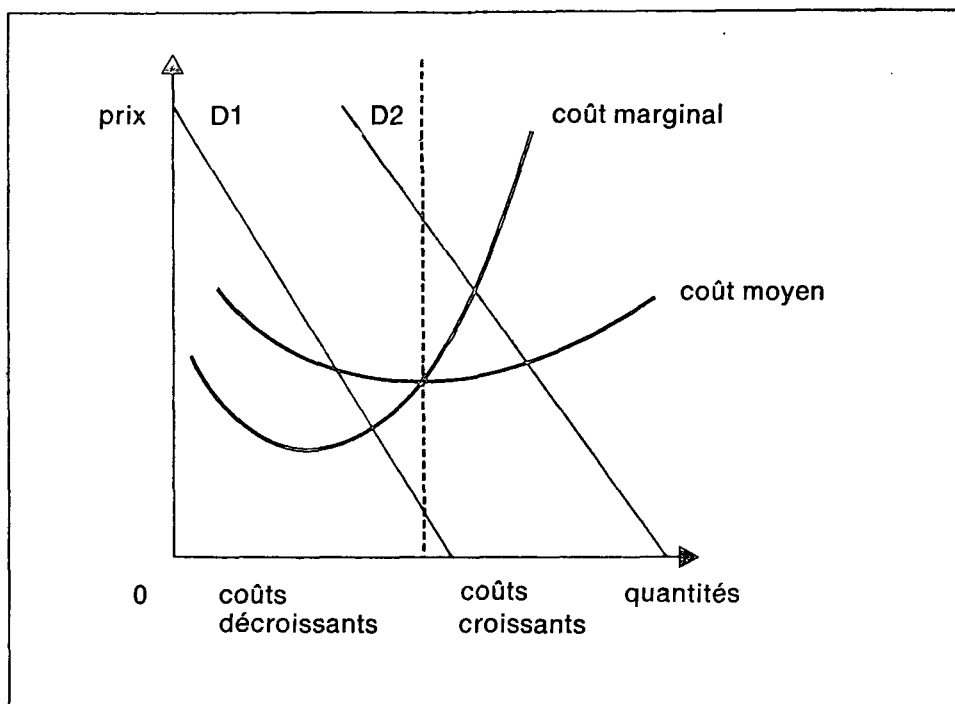
Or c'est le jeu du marché, de la concurrence pure et parfaite, qui permet d'obtenir cet état de rendement social maximal. Il permet, en effet, de ramener constamment le prix des biens et, par voie de conséquence, la quantité de biens produits, à un niveau tel que la plus grande partie de la demande est satisfaite au meilleur profit de l'offre, selon le processus suivant.

La production d'un bien donne lieu à un coût de production qui peut être défini de deux manières : le coût marginal de production, qui est le coût de production de la dernière unité produite du bien, et le coût moyen de production, qui est la moyenne des coûts de production de chaque unité produite. Or les courbes de coût marginal et de coût moyen, en fonction des quantités produites se coupent selon le schéma suivant (figure 6).

L'optimum économique est réalisé lorsque le prix du marché est égal aussi bien au coût marginal qu'au coût moyen, c'est-à-dire au point d'intersection des deux courbes. Si, en effet, ce prix du marché était égal au coût marginal quand ce dernier est supérieur au coût moyen, le producteur réaliserait un superprofit, et inversement, si le prix était égal au coût marginal quand ce dernier est inférieur au coût moyen, le producteur subirait une perte. Dans le premier cas, le producteur (ou l'ensemble des producteurs de ce bien) accroîtra sa production pour réaliser le profit maximal, mais, ce faisant, il (ou ils) augmenterait l'offre sur le marché de sorte que le prix du marché diminuerait jusqu'à revenir au point d'équilibre. Dans le second cas, c'est une politique inverse, qui aurait l'effet inverse sur les prix, qui serait suivie, ramenant les prix également au point d'équilibre.

Ainsi, le point d'équilibre se situe à l'intersection des deux courbes. C'est, en effet, le point où le rendement social est maximal. « La théorie classique

FIGURE 6. — COUT MARGINAL ET COUT MOYEN



des prix montre que l'équilibre concurrentiel, et, par suite, l'optimum intrinsèque de gestion, est atteint automatiquement par la recherche, dans une économie de concurrence, de la satisfaction maximale des individus, du revenu maximal des entreprises dans le secteur différencié » (*ibidem*).

• Mais, précisément, cet équilibre n'est réalisable que grâce au secours des lois du marché et suppose donc un mode de production différencié, c'est-à-dire où la production est réalisée par des unités de production juxtaposées, qui entrent en concurrence. Or il existe des biens dont le mode de production interdit l'existence de multiples unités de production entrant en concurrence, cette impossibilité pouvant résulter de données physiques ou de données techniques, ou encore correspondre à des caractéristiques propres au marché. Dans ces hypothèses, seul un *monopole* peut produire ces biens, et alors de deux choses l'une :

- ou bien le monopole se trouve dans une situation telle que le niveau de la demande (D2) se situe dans une zone de rendements décroissants. Dans ce cas, le coût marginal s'élève plus vite que le coût moyen. En vendant son bien au niveau du coût marginal, le monopoleur réalise un superprofit égal à la différence entre coût marginal et coût moyen. Cette situation n'est pas conforme

à l'optimum économique. S'il ne peut y être mis fin par le jeu de la concurrence, l'intervention de la collectivité est inéluctable, au moins pour rétablir la concurrence (loi antitrust, etc.) ;

- ou bien le monopole se trouve dans une situation telle que le niveau de la demande (D1) se situe dans une zone de rendements croissants. Dans ce cas le coût marginal est constamment inférieur au coût moyen. En vendant son produit au coût marginal, le monopoleur subit une perte égale à la différence entre le coût moyen et le coût marginal. Si la fourniture de ce bien est indispensable à l'intérêt de tous, l'intervention de la collectivité est inéluctable pour réaliser le rendement social maximal.

On peut, au total, résumer et schématiser l'ensemble de propositions que l'on vient d'analyser sous la forme du *théorème du rendement social* que M. Allais énonce de la façon suivante : « Dans une économie de type quelconque, la condition nécessaire et suffisante pour qu'un optimum intrinsèque de gestion économique soit réalisé, c'est-à-dire pour que le rendement social y soit maximal pour une répartition donnée des revenus, est qu'il existe, explicitement ou implicitement, un système de prix équivalent à celui qui existerait dans une économie d'échanges caractérisée :

a) par le libre choix des individus ;

b) par la concurrence parfaite des entreprises dans le secteur où la concurrence est physiquement possible, c'est-à-dire dans le secteur où la meilleure technique de production (au sens physique) est constituée par la juxtaposition d'entreprises analogues (production de la fonte par exemple) (secteur différencié) ;

c) par la minimation du prix de revient et la vente au coût marginal dans le secteur où la concurrence est physiquement impossible, c'est-à-dire dans le secteur où la meilleure technique de production (au sens physique) est constituée par une seule entreprise (production du gaz dans une ville par exemple) (secteur non différencié). »

Ce théorème a pour corollaire : « Dans tous les cas, l'optimum correspond à des prix égaux aux coûts marginaux mais, alors que dans le secteur différencié la concurrence peut être considérée comme conduisant, en général, automatiquement à ce résultat, dans le secteur non différencié, au contraire, seule une politique concertée peut permettre d'y aboutir ».

Tels sont les deux principaux courants de la pensée économique qui ont tenté de rechercher dans la théorie l'explication de la constitution du secteur public. Certes, chacun de ces deux courants connaît de multiples formes d'expression et donne lieu à des variantes parfois complexes, mais schématiquement les analyses reviennent toujours aux deux modèles qui ont été exposés.

Il reste encore à étudier le troisième courant de la pensée économique, celui qui refuse à la théorie toute valeur explicative.

LE COURANT QUI REFUSE A LA THÉORIE ÉCONOMIQUE TOUTE VALEUR EXPLICATIVE EN LA MATIÈRE

Dans cette perspective, les auteurs font d'abord valoir que ni l'une ni l'autre des deux théories ci-dessus analysées n'expliquent le phénomène de la création d'entreprises publiques.

Ainsi, par exemple, la théorie de la baisse tendancielle des taux de profits en cas de suraccumulation du capital peut apporter quelque lumière, mais ne constitue pas une explication suffisante. En effet, ce même phénomène se rencontre aussi bien dans les charbonnages que dans la sidérurgie. Or si le premier secteur est nationalisé, le second ne l'est pas même si l'Etat se préoccupe de la réorganisation de ce secteur industriel. Dans le sens inverse, on rencontre des entreprises publiques dans des secteurs qui ne sont pas affectés par le phénomène de la baisse tendancielle des taux de profits, qu'il s'agisse du secteur bancaire, de celui de la promotion immobilière ou de l'industrie chimique.

Par ailleurs, la théorie du monopole n'est pas non plus satisfaisante. M. F. François-Marsal écrit à ce sujet : « Ce critère ne paraît, cependant, ni nécessaire ni suffisant. D'abord, le monopole comporte aussi des avantages, notamment au regard de la rationalisation de la main-d'œuvre et de l'équipement, ainsi qu'à celui de l'autofinancement. Ensuite, l'importance économique du monopole peut être faible. Comme le remarqua un jour un membre de la CGT, l'industrie de la moutarde est très concentrée et pourtant nul ne songerait à la nationaliser... Enfin, le monopole est rarement absolu. Ces considérations expliquent ainsi, pour la France, le caractère non significatif du critère : EDF, les Charbonnages de France et la SNCF sont de moins en moins des monopoles. La Régie Renault, l'ERAP et les entreprises publiques de la chimie sont au cœur d'une concurrence extrêmement vive. En revanche, certaines industries, comme celle de l'aluminium, qui occupent une position dominante, relèvent de l'initiative privée. » (*Le dépérissement des entreprises publiques*, Calmann-Lévy, 1973, p. 38.)

En définitive, les explications tirées de la théorie économique sont, pour ce courant de pensée, totalement insuffisantes, certains ajoutent même inutiles. La théorie économique peut, au besoin, expliquer le financement public de l'économie, il n'explique pas la constitution d'un secteur public de l'économie. « La composition du secteur d'économie mixte n'obéit ainsi à aucun critère unique relevant d'une logique économique » (*ibidem*).

C'est que, d'une part, le concept même d'entreprise publique ne se prête pas à l'analyse économique. Il s'agit d'un ensemble hétérogène qui recherche sa cohérence en dehors des mécanismes de l'économie ou du marché, pour la trouver dans le rôle que l'Etat veut lui faire jouer. Il s'ensuit que les catégories de l'analyse économique sont inopérantes pour expliquer le secteur public.

D'autre part, l'analyse économique, pour utile qu'elle puisse paraître lorsqu'il s'agit d'expliquer la création de telle ou telle entreprise publique, a pour singulière faiblesse, dans le cadre d'une analyse globale, de ne pas prendre en considération les données les plus importantes quand il s'agit de l'activité de

l'Etat. Quelle que soit la définition que l'on peut donner de l'Etat, la finalité de son action n'est pas ordonnée par le marché mais par les options politiques qu'il peut faire. Le point ultime de l'analyse économique, c'est le marché et ses mécanismes. L'action de l'Etat et donc ses choix se situent au-delà de ce point ultime. Or la constitution d'un secteur public met moins en cause le marché que l'action de l'Etat. C'est donc dans la finalité de l'action de l'Etat qu'il faut rechercher l'explication de la création des entreprises publiques et non dans l'analyse économique. « Tout au plus, peut-on, dans un schéma très simplifié, rattacher l'origine non économique des entreprises publiques à quelques événements historiques (crises, guerres et héritages) et à quelques courants doctrinaux (socialisme, capitalisme d'Etat, préférence des autorités publiques pour les situations de monopole) » (ibid., p. 37).

Ainsi, ce courant doctrinal non seulement dénie toute aptitude explicative de la création des entreprises publiques à la théorie, mais se réfère expressément à des données d'ordre politique, idéologique ou « instrumental », pour employer sa terminologie. Il s'agit là d'autant de facteurs que nous avons rangés dans la catégorie des motifs.

Il convient donc dès lors de procéder à l'analyse de ces motifs.

Les motifs contingents de la constitution du secteur public

Les explications de cette catégorie ne prétendent pas avoir de caractère déterminant. C'est, au contraire, leur caractère contingent qui fait toute leur valeur pour expliquer un phénomène précisément caractérisé par sa contingence. Si, en effet, le phénomène du développement des entreprises publiques est général dans les pays capitalistes développés, il n'en reste pas moins que ce développement n'a pas partout revêtu le même aspect.

Certains pays, comme l'Italie, n'ont pas connu un développement privilégié des entreprises publiques dans les branches les moins rentables de l'économie et se servent plus volontiers des entreprises publiques du secteur concurrentiel pour accomplir leur politique. Plus curieusement, aux Etats-Unis, et bien que ce pays soit considéré comme le pays capitaliste-type, c'est dans le secteur financier et des assurances que les entreprises publiques ont connu un développement considérable.

En tout état de cause, la constitution, au gré des circonstances historiques, du secteur public implique par elle-même que l'explication de ce phénomène relève de motifs contingents. Aussi bien, les motifs ne prétendent pas expliquer toutes les créations d'entreprises publiques. Au vu de ces motifs, certaines créations sont justifiées, d'autres pas et, inversement, ces motifs justifieraient des créations qui n'ont pas été faites.

A raison de leur contingence, les motifs sont d'une extraordinaire diversité, de cette diversité même qui caractérise la politique d'un Etat. Mais, pour disparates et changeants, au gré des moments de l'histoire, qu'ils soient, ces motifs appartiennent à deux familles bien distinctes, la famille des motifs d'ordre économique et celle des motifs d'ordre politique.

Les motifs d'ordre économique

L'ensemble des motifs d'ordre économique tourne autour de l'idée que la mission de l'Etat étant de faire prévaloir l'intérêt général, il lui appartient non seulement d'assurer la rationalité économique globale face aux conflits d'intérêts qui caractérisent la vie économique et d'orienter au mieux de l'intérêt général l'activité économique, mais encore de choisir les instruments de cette politique. Or, parmi ces instruments figure la création d'entreprises publiques. « La liaison entre entreprise publique et politique économique paraît suffisamment logique pour que l'entreprise publique soit employée par la politique économique... La politique économique les utilise (les entreprises publiques) pour régulariser l'activité économique et (ou) pour favoriser le développement économique et social » (F. François-Marsal, *op. cit.*, p. 42).

En d'autres termes, le secteur public de l'économie est celui auquel l'Etat a confié une fonction « instrumentale » dans le cadre de sa politique économique. A partir de cette donnée, trois séries de motifs permettent d'expliquer la création d'entreprises publiques : ceux qui sont liés à l'idée de planification, à la rationalisation de l'appareil de production, enfin à l'insuffisance de l'initiative privée.

La planification

Une fois admise la nécessité d'une planification de l'économie, nécessité dont il serait trop long de donner ici les raisons (2), il reste encore à trouver les moyens de faire appliquer les plans de développement économique et social élaborés par la collectivité. La puissance publique dispose, certes, d'une quantité impressionnante de moyens pour convaincre les agents économiques et orienter leur activité. On en a donné ci-dessus une idée. Mais, du fait que l'économie est libérale, et donc composée d'agents économiques autonomes, disposant de leur libre arbitre, si l'Etat peut convaincre, il ne peut contraindre. Selon la formule du doyen Vedel, le plan est écrit à l'indicatif et non à l'impératif, ou, comme on le dit plus généralement, la planification est indicative. Dans cette perspective, il peut être utile que certaines activités déterminantes dans le fonctionnement de l'économie ne soient pas laissées à la discrétion du libre arbitre des entrepreneurs privés.

(2) Le lecteur pourra se reporter à « La planification française », *Cahiers français*, n° 181, La Documentation française, Paris, 1977 (NDLR).

Il existe, en effet, dans tout système économique des secteurs clefs. Ce sont les secteurs de l'activité qui sont dans une position telle, au regard du processus de production des biens, qu'ils commandent de larges fractions de l'activité économique. La production industrielle des biens obéit à un cycle qui commence aux matières premières, pour donner des produits finis, en passant par la fabrication des produits de base et en faisant intervenir, dans la quasi totalité du cycle, la fourniture d'un certain nombre de services de base (énergie, crédit...). Par conséquent, détenir dans le cycle de production le secteur où les produits de base sont fabriqués avant de donner lieu à une diversification des produits finis, ou commander la fourniture des services de base revient, en réalité, à dominer l'ensemble de l'économie.

Ainsi, la détention par l'Etat des quelques secteurs clefs lui assure une domination réelle de l'économie, tout en laissant la plus grande partie de celle-ci dans le cadre des lois du marché. Il suit de là que l'efficacité de la planification dans le système libéral repose en grande partie sur l'appropriation publique des secteurs clefs de l'économie. Il est significatif à cet égard que les dispositions du Plan soient, en France, infiniment plus rigoureuses pour les entreprises publiques que pour les entreprises privées.

Au reste, l'appropriation publique permet une plus grande centralisation des décisions économiques, qui favorise par elle-même l'efficacité de la politique économique de l'Etat.

Ce motif tiré des impératifs de la planification économique n'est naturellement pas, à lui seul, suffisant pour expliquer l'existence d'un grand nombre d'entreprises publiques. Il doit être combiné avec les autres motifs ci-dessous analysés.

La rationalisation de l'appareil de production

Au-delà d'un certain stade, le développement économique suppose une rationalisation accrue de l'appareil de production, qui ne peut être réalisée que par la rénovation des structures économiques. Or les mécanismes du marché, même contrôlés et orientés par la puissance publique, ne sont pas toujours en mesure d'assurer la meilleure rationalisation souhaitable. Dans cette perspective, l'appropriation publique constitue un instrument permettant de faciliter le mouvement de rationalisation de l'appareil de production.

La nationalisation de la production, du transport et de la distribution d'électricité fournit, à cet égard, un bon exemple. Ces activités étaient, en effet, dispersées en un si grand nombre d'entreprises (1 150 sociétés pour la distribution, 86 pour le transport à longue distance, 54 pour l'exploitation de 86 centrales thermiques, 100 pour l'exploitation d'environ 300 centrales hydrauliques) qu'aucune d'entre elles n'était en mesure d'assurer un développement rationnel de ces activités qui puisse satisfaire les besoins de la clientèle, et notamment de l'industrie. Au surplus, l'importance des efforts de reconstruction et des besoins en énergie au lendemain de la guerre supposaient une unification tant des techniques utilisées que des moyens économiques et financiers.

La nationalisation et l'organisation de la production et de la distribution de l'électricité sous forme de monopole a permis, grâce à la concentration des moyens matériels et humains, de rationaliser les conditions d'emploi des ressources et donc de satisfaire les besoins par une efficacité et une productivité accrues. Un exemple est souvent cité à cet égard : « le développement du réseau d'interconnexion qui couvre l'hexagone a permis d'organiser, à l'échelle nationale et régionale, les mouvements d'énergie entre les centres de production et de consommation d'une façon rationnelle et économique. Par les moyens mis en place, il est devenu aujourd'hui possible de satisfaire la demande, à tout instant, au coût minimal, tout en tenant compte, d'une manière contrôlée, de la sécurité du réseau et de la qualité du service offert aux consommateurs ». (« Electricité de France », *Notes et Etudes documentaires*, n° 4 329 - 4 330 - 4 331, *op. cit.*, p. 9.)

Les transports aériens et terrestres, les houillères, la construction fourniraient également de nombreux exemples. On notera que, dans ces exemples, c'est de la rationalisation du secteur même où intervient l'appropriation publique qu'il s'agit. Mais ce n'est pas là le seul domaine de la rationalisation attendue. L'appropriation collective permet d'une part d'influer sensiblement sur les secteurs directement en prise sur le secteur publicisé (clients, fournisseurs) et, d'autre part, de procéder à des rationalisations interindustries qui eussent été impossibles sans l'appropriation publique. Autrement dit, la théorie du secteur clef, énoncée ci-dessus, vient conforter le motif tiré de la rationalisation de l'appareil de production.

Si l'on cherche à synthétiser les possibilités de rationalisation de l'appareil de production qu'offre l'appropriation publique, on pourra dire qu'il s'agit, d'une façon générale, de permettre une coordination, soit des activités propres à une industrie, soit des activités de plusieurs industries, coordination destinée à procurer le meilleur rendement économique possible.

Le remède à un défaut de l'initiative privée

C'est là la justification première de toute entreprise publique.

Dans la doctrine libérale, on considérait même que c'était là la seule justification possible : les affaires économiques, par essence, ne relèvent pas de l'administration publique, elles sont de nature privée. Si, néanmoins, l'Etat se fait entrepreneur ce ne peut être « qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général » (conclusion du Commissaire du gouvernement Mattez dans la célèbre affaire du bac d'Eloka. On pourra lire ces conclusions, qui expriment très lumineusement la doctrine classique en la matière, au *Recueil Sirey*, 1924.3.34).

On a même voulu voir, dans ce motif, non seulement l'unique justification possible, mais aussi la seule justification réelle. Dans cette perspective, on a avancé que toutes les raisons produites à l'appui de la création d'entreprises publiques se ramenaient d'une façon ou d'une autre à l'idée qu'une telle création était toujours le remède à une carence de l'initiative privée, soit que

cette dernière ne se soit pas manifestée, soit qu'elle n'ait pas permis la coordination nécessaire entre les différentes activités économiques, soit que, par une carence de son fonctionnement, il n'existe dans un secteur donné qu'un monopole, etc.

Mais qui trop embrasse, mal étreint, et à vouloir donner une trop grande valeur explicative à ce motif, on finit par lui ôter toute valeur. Il convient donc de mieux cerner la portée de ce motif et de préciser sa valeur explicative. Celle-ci se développe dans deux directions.

Il s'agit, d'une part, des hypothèses où, par nature, pour reprendre l'expression libérale, la production de certains biens ne peut être assurée par l'initiative privée et par conséquent où celle-ci est pratiquement toujours défaillante. Tel est le cas des biens de consommation collective (équipements collectifs, services dont la prestation s'adresse à la collectivité, etc.). Il s'agit, d'autre part, des hypothèses où « occasionnellement » ou d'une manière permanente l'initiative privée ne parvient pas, à raison des conditions du marché, à satisfaire l'intérêt général tel que défini par l'Etat. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de développer des activités qui ne sont pas rentables et qui, sans même présenter les caractères d'un service public, sont cependant nécessaires (activité industrielle de pointe ou de recherche).

On observera ici encore que ce motif n'est pas, à lui seul, suffisant puisqu'il fait intervenir dans son énoncé même la notion d'intérêt général qui non seulement est contingente, mais encore fait appel aux catégories de la politique et non de l'économie. Aussi convient-il d'énoncer au moins les grands traits de la motivation politique de la création des entreprises publiques.

Les motifs d'ordre politique

On peut dire que, dans cet ordre d'idées, chaque création d'entreprise publique met en œuvre des motifs différents. Il est donc particulièrement difficile de recenser tous les motifs politiques. De la sanction politique dont les pouvoirs publics ont entendu frapper les entrepreneurs s'étant livrés à la collaboration avec l'ennemi pendant l'occupation (Renault, Gnome et Rhône, entreprises de presse) à la recherche d'un profit (SEITA), en passant par la nécessité d'organiser les biens récupérés sur les puissances ennemies (Agence Havas), l'imagination politique est inépuisable.

Il existe même un grand nombre de sociétés commerciales qui sont devenues sociétés d'économie mixte pour des raisons politiques desquelles étaient étrangères toutes considérations sur l'activité de ces sociétés : l'Etat ayant autorisé les redevables de l'impôt de solidarité nationale à régler cet impôt en lui transmettant des actions s'est trouvé en possession d'actions de sociétés commerciales qui, dès lors, devenaient sociétés d'économie mixte. On peut cependant discerner trois groupes de raisons : la volonté de l'Etat de renforcer ses structures, celle — non contradictoire avec la précédente — d'une administration plus souple, et enfin la nécessité de réorganiser le secteur public.

La volonté de l'Etat de renforcer ses structures

On a vu, en procédant à une étude sommaire de l'histoire des entreprises publiques, comment l'accroissement du secteur public était une des manifestations du phénomène de concentration sociale lié à l'existence même de l'Etat. Ce phénomène n'est pas absolument « inéluctable » ou « naturel ». Il est également voulu.

Au reste, cette volonté qui se manifeste quotidiennement, comme on va le voir, a été ouvertement exprimée. C'est ainsi que le programme du Conseil national de la Résistance faisait des nationalisations un remède pour restaurer l'autorité de l'Etat. Il s'agissait, pour le Conseil national de la Résistance et le général De Gaulle, de libérer l'Etat des grandes féodalités économiques qui dictent au gouvernement la politique à suivre, sans tenir compte de la mise en valeur des ressources nationales et de l'intérêt général, qu'il n'appartient qu'à l'Etat de définir et de rechercher. La même idée était reprise dans le programme commun des partis de gauche, dont le chapitre sur les nationalisations s'ouvrait sur cette phrase : « Pour briser la domination du grand capital et mettre en œuvre une politique économique et sociale nouvelle, rompant avec celle qu'il pratique, le gouvernement réalisera progressivement le transfert à la collectivité des moyens de production les plus importants et des instruments financiers actuellement entre les mains des groupes capitalistes dominants ».

• Pour n'être pas toujours aussi nettement exprimée, cette volonté ne s'en manifeste pas moins quotidiennement, et l'on peut même dire qu'elle a mis en échec la nationalisation sans étatisation imaginée par les idéologues de la « nationalisation industrialisée » puisque, en renforçant ses contrôles et tutelles sur les entreprises publiques, l'Etat a réduit à peu de chose le rôle de la représentation des intérêts.

Toujours est-il que c'est cette volonté qui conduit l'Etat à prendre progressivement le contrôle d'un grand nombre d'activités, surtout lorsque ces activités se déploient dans les *secteurs sensibles* : pétrole, atome, recherche océanographique, urbanisme, aménagement du territoire. L'emprise directe de l'Etat sur ces activités est, en effet, de nature à assurer avec plus de certitude l'intérêt général.

• Dans une perspective analogue, on peut indiquer encore *les impératifs nationalistes* qui motivent ou sont susceptibles de motiver la création ou l'extension du secteur public.

Dans certaines hypothèses, l'appropriation collective permet de faire échapper un secteur de l'activité à l'emprise étrangère, de préserver une capacité technologique que l'initiative privée ne chercherait pas nécessairement à maintenir.

Par ailleurs, les impératifs liés aux nécessités de la Défense nationale impliquent le soutien de l'Etat à certains secteurs de l'activité industrielle. Le rapport présenté, le 2 avril 1977, par M. Limouzy au nom de la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds publics alloués aux entreprises privées ou publiques de construction aéronautique souligne ce point :

« La politique de défense de la France repose sur le primat de l'indépendance. Celle-ci ne peut être assurée que si l'industrie aéronautique française est capable de doter les forces françaises d'armes et d'engins inspirés des progrès technologiques les plus récents, fabriqués dans toute la mesure possible selon des techniques françaises et à partir de matériaux français, afin que notre défense ne dépende pas, sur des points essentiels, du savoir ou du bon vouloir de l'étranger.

« L'industrie aérospatiale apporte une contribution déterminante à la réalisation des vecteurs de la force de dissuasion, qu'il s'agisse des avions pilotés ou des missiles balistiques. La puissance militaire française repose donc, pour une large part, sur l'activité de cette industrie et le maintien de notre indépendance, en matière d'armes stratégiques, est étroitement lié à son aptitude à maîtriser, sans aide extérieure, des technologies particulièrement complexes. »

« Il apparaît donc bien qu'en-dehors de toute autre considération, l'industrie aérospatiale revêt pour notre pays une importance militaire et politique fondamentale. Ceci explique d'ailleurs que le ministère de la Défense exerce en la matière un pouvoir de tutelle particulièrement étendu » (p. 24).

Dans ces conditions, si pour des motifs d'opportunité, « le problème d'une éventuelle nationalisation des Avions Marcel Dassault-Bréguet Atlantique n'a pas paru à la majorité de la Commission conditionner de façon déterminante l'avenir de l'industrie aéronautique », la Commission a néanmoins jugé « conforme aux règles fondamentales de notre droit public... que la société Dassault-Bréguet soit érigée en société nationale : il s'agit, en effet, d'une entreprise largement alimentée par les fonds publics, dont la production, principalement orientée vers le secteur militaire, revêt un caractère d'intérêt national... » (p. 198).

Le rapporteur prend soin de souligner que le président de la Commission était, quant à lui, favorable à ce que les Avions Marcel Dassault-Bréguet Atlantique soient érigés en société d'économie mixte. L'on sait par ailleurs qu'une proposition de loi, déposée à l'Assemblée nationale au cours de la précédente législature par M. Montdargent, tendait à nationaliser l'ensemble de l'industrie aérospatiale. Enfin, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1978, le gouvernement a demandé au Parlement d'autoriser l'Etat à acquérir, dans la limite de 21% du capital de la société Dassault-Bréguet, des actions qui bénéficieront d'un droit de vote double (article 16 de la loi 78-1240 du 29 décembre 1978, JO du 30 décembre 1978, p. 4385).

Sans même que l'impératif nationaliste relève directement de considérations si hautement stratégiques, il joue chaque fois que la puissance publique estime nécessaire de refuser l'implantation dans une branche industrielle du capital étranger. C'est ainsi que la société Le Nickel est devenue semi-publique par l'acquisition de 50% de ses actifs par la Société nationale des pétroles d'Aquitaine.

Une administration plus souple

Cette seconde perspective, loin de contredire la première, en est même à certains égards le prolongement inévitable.

● L'accroissement du rôle de l'Etat et le développement de son activité dans des secteurs de plus en plus nombreux aboutiraient inéluctablement et assez rapidement à l'asphyxie de l'appareil administratif, si de nouvelles méthodes d'administration n'étaient pas mises en place. L'une des solutions traditionnelles que le pouvoir politique utilise en France pour faire face à ces difficultés de l'administration consiste, au plan des structures, à mettre en place des organismes autonomes chargés de résoudre *un problème particulier relevant de plusieurs départements ministériels*. C'est ce que l'on appelle les administrations de mission. La crise énergétique a ainsi suscité la création de plusieurs de ces organismes : Agence pour les économies d'énergie, Délégué aux énergies nouvelles, Commissariat à l'énergie solaire, Comité de la récupération et de l'élimination des déchets, etc.

Cette solution, lorsque le problème particulier relève de l'activité industrielle et commerciale, ou même parfois pour gérer un service public administratif, consiste à créer une entreprise publique. Nombre d'entreprises publiques, généralement constituées selon le modèle de la société d'économie mixte, ont été créées dans cette perspective. Ce fut le cas des « sociétés d'Etat », organismes chargés de mettre en valeur les départements d'outre-mer (Société immobilière de la Martinique et de la Guyane, Société de crédit pour le développement de la Guadeloupe). On a également créé des sociétés d'économies mixtes chargées de réaliser des équipements ou des aménagements précis (Société concessionnaire pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc ; Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis, Compagnie nationale du Rhône) (3).

● Parfois, ce même procédé est destiné purement et simplement à obtenir *une gestion décentralisée d'un service de l'administration*. Cette recherche de l'autonomie peut affecter aussi bien un service public administratif qu'un service public industriel et commercial. Ainsi, des sociétés d'économie mixte à but non lucratif peuvent être créées en vue d'améliorer les structures agraires et de faciliter l'exploitation agricole des terres. Ces sociétés d'économie mixte, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), sont chargées d'un service public administratif et bénéficient à ce titre d'importantes prérogatives de puissance publique. C'est, en revanche, pour accomplir une mission industrielle et commerciale qu'a été créée, par décret en 1971, la Société nationale des poudres et explosifs qui succédait à l'ancien service des poudres, lequel ne disposait pas de la personnalité morale.

Le plus généralement, c'est la formule de la société d'économie mixte qui est alors utilisée, quitte à ce que le capital y soit entièrement public, comme c'est, par exemple, le cas des quatre sociétés de programme de la radio et de la télévision. Mais la forme de l'établissement public est également parfois utilisée dans ces hypothèses : c'est le cas de l'Aéroport de Paris ou de l'Etablissement public de diffusion et de l'Institut national de l'audio-visuel.

(3) Cf. « L'aménagement du Rhône », Notes et Etudes documentaires, n° 3842-43, La Documentation française, Paris 1971 (épuisé) (NDLR).

Si, en soi, l'utilisation du moule juridique de l'entreprise publique n'est pas répréhensible et permet même une décentralisation plus grande de l'Etat, le recours à ce procédé a été, à plusieurs reprises, critiqué. Lorsqu'il s'agit de faire gérer un service public administratif, notamment, on a pu craindre que le recours aux capitaux privés impliqués par la société d'économie mixte n'aboutisse à un « démembrement de l'Etat », pour reprendre une expression de la Cour des comptes. Par ailleurs, cette utilisation est critiquable si elle revêt un caractère systématique : elle risque, en effet, par la dilution du capital entre de multiples sociétés d'économie mixte et leurs multiples filiales de diluer corrélativement les responsabilités. On a, enfin, voulu voir dans le développement des sociétés d'économie mixte correspondant à cette perspective un mouvement de nationalisation qui n'ose pas s'avouer dans la mesure où les capitaux publics et privés sont ainsi de plus en plus intimement liés. Il est vrai que cette dernière critique a également été formulée en sens inverse, cette liaison intime des capitaux publics et privés pouvant apparaître aussi bien comme une dénationalisation déguisée.

⑨ Quoiqu'il en soit de ces critiques, la création de l'entreprise publique, et spécifiquement des sociétés d'économie mixte, est également expliquée dans cette même perspective d'une souplesse accrue de l'action administrative par la possibilité qu'offre cette institution de permettre *une collaboration entre plusieurs personnes publiques*. Comme l'a très exactement noté M. de Laubadère : « En même temps qu'un moyen de réunir des capitaux publics et privés, l'économie mixte devient un moyen d'associer entre eux des collectivités et organismes publics et de réaliser par ce moyen une sorte de fédéralisme administratif dans le domaine économique ». (A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, tome III, 3^e éd., 1977, p. 225.)

Si l'on peut entrevoir, dans la Compagnie nationale du Rhône, l'un des premiers essais en ce sens, dans la mesure où, depuis la nationalisation des producteurs d'électricité et des transports ferroviaires, qui étaient actionnaires privés de cette compagnie, la part du capital privé est désormais minime, c'est surtout l'époque récente qui a été caractérisée par l'usage généralisé de ce procédé.

Comme le souligne M. de Laubadère, cette orientation est particulièrement nette dans l'aménagement du territoire. « Cette orientation s'affirme également aujourd'hui dans des domaines tels que l'aménagement du territoire. La raison en est qu'il s'agit là d'entreprises de mise en valeur dont l'insuffisante rentabilité pousse à rechercher moins une association de capitaux privés que la réalisation d'une œuvre en commun entre institutions publiques. Telles sont les sociétés de mise en valeur de régions déterminées (L. 24 mai 1951), les sociétés pour l'aménagement de zones d'habitation ou industrielles (D. 23 juin 1956 incorporé au Code de l'urbanisme). Ainsi par exemple, la Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône Languedoc, qui fait partie de la première catégorie, réunit deux départements, deux chambres de commerce, une commune, la Caisse des dépôts et consignations, la Confédération nationale de l'agriculture, la Banque de l'union parisienne et la Compagnie nationale du Rhône. La Société d'équipement du Bassin lorrain, qui se rattache à la seconde catégorie,

réunit quatre départements, la Caisse des dépôts et consignations, la Société centrale pour l'équipement du territoire, les Houillères du bassin de Lorraine et les sociétés sidérurgiques. Une importance toute particulière revient, dans ce domaine, à la Caisse des dépôts et consignations, génératrice de nombreuses sociétés d'économie mixte et qui apparaît comme le grand instrument de l'Etat dans la politique d'économie mixte » (*ibidem*).

La nécessité de réorganiser le secteur public

Troisième motif d'ordre politique de création d'entreprise publique, la nécessité de réorganiser le secteur public, est, paradoxalement, au moins à première vue, une des raisons majeures de ces créations. En effet, le secteur public a, dans ses grandes lignes, été créé il y a plus de trente ans, et, manifestement, les problèmes à résoudre par le secteur public ne sont plus les mêmes et, partant, les structures du secteur public doivent changer : l'adaptation continue du secteur public aux besoins qu'il est appelé à satisfaire suppose une modification de sa consistance, qui aboutit généralement à la création de nouvelles entreprises publiques, *ces nouvelles entreprises publiques pouvant résulter soit de l'éclatement d'une ancienne entreprise publique, soit de la fusion de plusieurs entreprises publiques* selon un processus qui rappelle les concentrations du secteur privé, soit enfin d'une « démultiplication » d'une ancienne entreprise publique qui a créé des *filiales*.

Ces phénomènes, par l'importance qu'ils ont prise et par leurs implications, méritent quelque analyse.

Si l'éclatement d'une entreprise publique ancienne en plusieurs entreprises publiques nouvelles est assez rare, l'exemple le plus spectaculaire étant certainement constitué par l'ORTF, qui a donné naissance à sept entreprises publiques dont quatre sociétés à capital entièrement public, une société d'économie mixte et deux établissements publics, la concentration et la démultiplication des entreprises publiques est un phénomène constant qui obéit à plusieurs mobiles.

● *Il peut s'agir d'abord de mobiles tirés de l'ouverture des frontières.*

Le développement de la coopération internationale, les nécessités de commercialisation à l'étranger, l'impératif de créer des groupes à la mesure de la concurrence internationale, ont, en effet, conduit aussi bien à la création de filiales qu'à la fusion de plusieurs entreprises publiques.

Ainsi, dans l'ordre de la coopération internationale, on observera la pratique de plus en plus suivie par les entreprises publiques françaises de créer des filiales communes avec des entreprises publiques ou sociétés étrangères. EDF, ENEL (Ente nazionale per l'energia elettrica) et RWE (Rheinisch Westfälisches Elektrizitäts Werk) ont, de la sorte, constitué plusieurs filiales communes, dont la *Centrale nucléaire européenne à neutrons rapides NERSA* (EDF 51 %, ENEL 33 %, RWE 16 %) et la société *Europaenische Snellbrueter-Kernkraft werk Gesellschaft ESK* (RWE 51 %, ENEL 33 %, EDF 16 %).

La commercialisation à l'étranger aboutit, de manière fatale, à la création de filiales. Ainsi, près des deux tiers des filiales de la Régie Renault s'expliquent par cette considération. « Presque partout, seules des sociétés constituées selon la législation nationale peuvent pratiquer l'assurance et le crédit, et de plus en plus de pays, en Afrique notamment, n'admettent la présence d'entreprises étrangères qu'à travers des filiales de droit local, réservant une participation plus ou moins large à leurs nationaux ou même à l'Etat » explique le 14^e rapport de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, pour conclure que ces créations sont plus subies que voulues.

Enfin, la concurrence internationale suppose que les entreprises publiques, pour y faire face, concentrent leurs moyens et unissent leurs efforts, déterminant ainsi certaines concentrations qui affectent le secteur public. « Ces regroupements se caractérisent par la création d'une autorité unique qui coordonne l'activité des partenaires, et l'on assiste à une transformation des structures qui s'étend parfois sur plusieurs années, afin de parvenir progressivement aux nécessaires reclassements d'attributions, ainsi qu'à une fusion des équipes dirigeantes. L'unification rencontre toutefois certaines limites, tenant notamment à l'existence d'intérêts minoritaires qu'il convient de respecter. Les très grands groupes qui se constituent ainsi atteignent parfois la taille internationale, et sont souvent conduits à se doter de structures relativement complexes, dont la politique est définie et l'unité d'action assurée au niveau d'une société *holding*. » (Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, *ibidem*, p. 12).

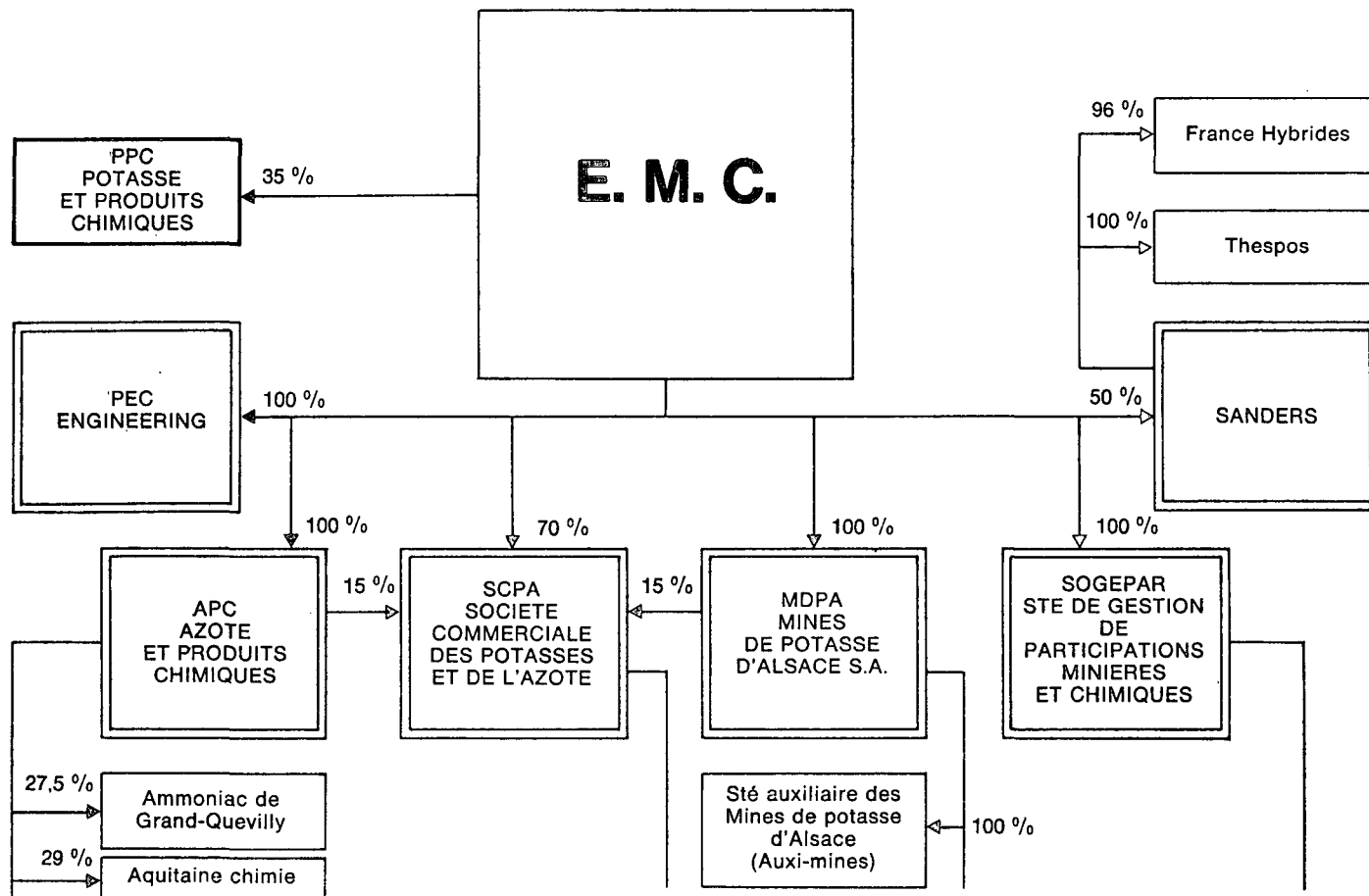
● *C'est en second lieu la remise en ordre d'un secteur entier de l'activité industrielle et commerciale en vue de rechercher une croissance et une rentabilité accrue.*

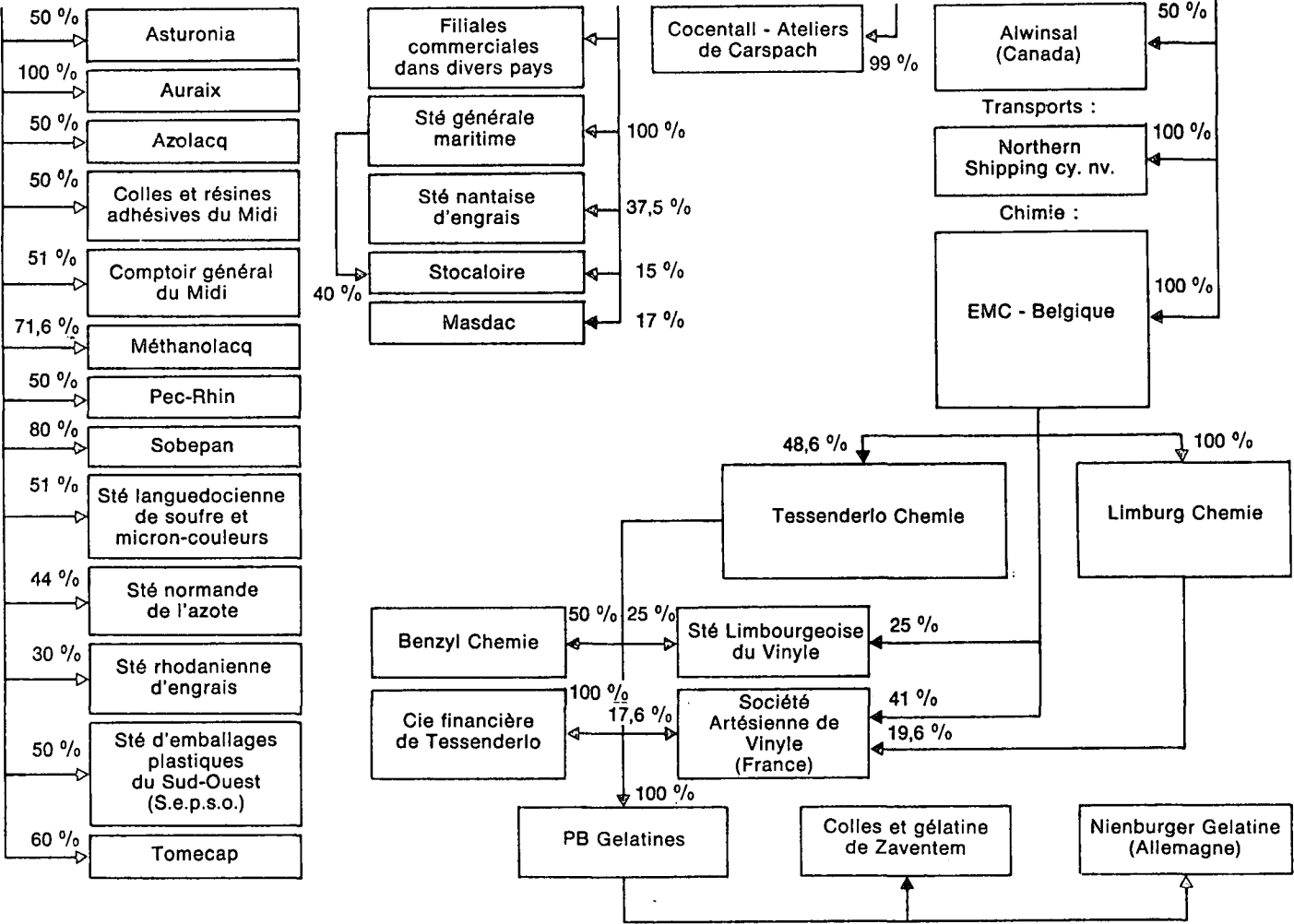
Cette exigence peut provoquer d'abord la fusion de plusieurs entreprises d'un même secteur industriel. Ainsi, la SNIAS, créée par un décret du 26 janvier 1970, résulte de la fusion de Nord-Aviation, de Sud-Aviation et de la SEREB.

De même, les 32 compagnies nationales d'assurance ont été réunies en trois groupes par trois arrêtés du 17 janvier 1968 : les Assurances générales de France (AGF), l'Union des assurances de Paris (UAP) et le Groupe des assurances nationales (GAN).

Mais, généralement, la remise en ordre d'un secteur entier revêt une forme plus complexe que la simple fusion. *Un exemple de remise en ordre « complexe » peut être fourni par l'Entreprise minière et chimique (EMC).* Cette entreprise a été créée par décret du 20 septembre 1967 pour se substituer à deux entreprises publiques : les Mines domaniales de potasse d'Alsace (MDPA) et l'Office national industriel de l'azote (ONIA). On a vu, dans l'introduction, que l'existence de ces deux entreprises publiques résulte des Traités de Versailles. Mais la nouvelle entreprise publique, l'EMC, n'exerce aucune activité industrielle et commerciale, elle se borne à jouer le rôle de *holding* auprès d'une série d'entreprises publiques qui ont été créées à cette occasion, pour assurer plusieurs activités (voir figure 7 p. suivante) :

FIGURE 7. — ORGANIGRAMME DU GROUPE EMC





- Les activités industrielles, minières et chimiques, exercées par deux entreprises publiques : Mines de Potasses d'Alsace (MPA) et Azote et produits chimiques (APC), qui sont filiales de EMC.

- Les activités commerciales, exercées par une autre entreprise publique : la Société commerciale des potasses et de l'azote, détenue à raison de 15 % par MPA, 15 % par APC et 70 % par EMC.

- Enfin, la gestion des participations du groupe à l'étranger est confiée à une autre filiale : la Société de gestion des participations minières et chimiques (4).

Plus généralement, les réorganisations conduisent souvent à rechercher une organisation sociale reposant sur les différentes branches techniques de production, et parallèlement à cette sorte de spécialisation, au demeurant assez naturelle, le schéma d'organisation de certains groupes conduit à séparer toutes les activités d'exécution de celles de direction.

« La société *holding* se réduit alors à un état-major et à son secrétariat. Les fonctions communes, telles que la comptabilité, l'informatique, le financement, la gestion et le contrôle des participations, les tâches commerciales, la gestion du personnel et des activités sociales, celle des immeubles, sont réparties entre diverses filiales qui peuvent, d'ailleurs, regrouper plusieurs de ces attributions. » (Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, 14^e rapport, p. 11.)

On le voit, les réorganisations de secteurs peuvent revêtir une forme complexe, faisant intervenir à la fois fusion et création de filiales.

⊙ *C'est enfin la remise en ordre au niveau d'un groupe donné.*

• Ces remises en ordre peuvent d'abord être motivées par la recherche d'une décentralisation accrue.

Il est, en effet, clair que, plus un groupe est important, plus l'autorité doit être relayée, surtout lorsque les activités du groupe ne sont pas très homogènes. Même lorsqu'elles le sont, la recherche de la décentralisation peut être fondée sur la distinction de certaines activités qui peuvent s'exercer de manière autonome.

Le Commissariat à l'énergie atomique a ainsi fait l'objet d'une réorganisation, amorcée en 1970 et qui s'est réalisée par étapes. La première étape a consisté à ouvrir les activités du CEA et à modifier les structures internes de l'entreprise pour obtenir une meilleure décentralisation interne. Puis la décentralisation a été poussée plus loin par la création de filiales. C'est ainsi qu'on a créé la société Technicatome, filiale commune d'EDF (10 %) et du CEA (90 %), chargée d'activités d'ingénierie et la Compagnie internationale des services en informatique. Ces deux filiales regroupent l'ensemble des moyens

(4) Une nouvelle réorganisation du groupe est intervenue en mars 1977, aboutissant à l'absorption d'APC par CdF Chimie.

matériels et humains des anciens départements ingénierie et informatique du CEA et restent naturellement les principaux fournisseurs du CEA, qui est leur principal client. Mais leur création a permis à ces secteurs une plus grande autonomie et la recherche de nouveaux débouchés.

- En second lieu, la remise en ordre d'un groupe peut viser à améliorer la productivité et l'impact économique des sociétés du groupe, notamment lorsqu'elles fabriquent des produits complémentaires. Elle est alors souvent liée à une évolution du marché ou de l'environnement technique. Ainsi, la société CdF Chimie a été absorbée en 1970 par la Société chimique des charbonnages, créée en 1967, qui assure désormais (sous le signe d'ailleurs de CdF Chimie) la commercialisation des produits chimiques des Houillères. Par ailleurs, une filiale a été créée, la Société industrielle et commerciale des charbonnages, qui regroupe les cinq sociétés du groupe spécialisées dans la transformation des matières plastiques.

- Enfin, la remise en ordre d'un groupe peut être liée à la nécessité de diversifier ses activités, qu'il s'agisse de trouver des prolongements ou des activités complémentaires à l'activité principale, ou encore de promouvoir une technique particulière ou nouvelle. Ainsi, les entreprises publiques de transport ont-elles créé des filiales chargées de vendre des voyages. Dans cet ordre d'idées, la SNCF a mis en place des filiales dans le domaine du tourisme (Vacances 2000, France-Tourisme-Service), tout comme Air France (Société de tourisme aérien international, Société des hôtels Méridiens).

Par ailleurs, l'exploitation de services communs peut être rendue plus intéressante pour chaque entreprise publique si elle peut vendre sa compétence par l'intermédiaire d'une filiale. C'est ainsi qu'on a été créées, par certaines entreprises publiques, des filiales spécialisées dans l'ingénierie ou l'informatique. C'est à cette idée que correspond la création de la Société d'études et de réalisations d'équipements électriques (SOFRELEC). Cette filiale d'EDF, comme la SOFRERAIL en matière ferroviaire, a pour mission de réaliser des opérations d'ingénierie. Il en va de même pour PEC-Chimie, filiale de EMC.

Enfin la création de filiales pour l'exploitation d'une technique particulière peut être illustrée par les filiales spécialisées d'EMC : Methanolacq (fabrication de méthanol), Société languedocienne de soufre et micron couleurs (pigments et soufre trituré), ou par certaines filiales de la Régie Renault, telle Renault-Marine Couach, spécialisée dans la fabrication de groupes marins.

- *Plus particulières sont les causes de créations de filiales destinées à favoriser le développement d'activités communes entre entreprises publiques et entreprises privées.*

L'opportunité de telles associations est parfaitement compréhensible : dans certaines industries, l'importance des investissements rendus nécessaires par le développement des techniques ou par l'évolution du marché conduisent les industriels, au nombre desquels figurent les entreprises publiques, à associer leurs efforts pour mettre en place les équipements communs. Les lois de l'économie non seulement favorisent, mais imposent ces associations, qui

d'ailleurs n'aboutissent pas toujours et nécessairement à la création d'une filiale commune, mais bien souvent à la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE).

Il reste que ce développement de l'association entre capitaux publics et capitaux privés ne va pas sans soulever problèmes et critiques. La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a consacré une large partie de son dernier rapport à étudier ce point et à formuler des critiques (voir encadré). De son côté, le *rapport Bonnefous*, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, « sur le contrôle des entreprises publiques en 1976 » (5), estime trop obscurs certains développements de cette nature. On peut y lire : « On voit que les motifs de création de filiales sont extrêmement divers, allant de la légitime rationalisation de la gestion industrielle à la mesure conjoncturelle, en passant par "l'eupéanisation" d'une production. On ne peut s'empêcher d'y voir une certaine confusion entre ce qui relève de l'objet propre du secteur, dont on a voulu la nationalisation à l'origine, et ce qui relève d'une politique industrielle de conjoncture traduite au coup par coup par le truchement des entreprises nationales.

Ne peut-on alors craindre que, à la faveur de tel ou tel précédent, ne se développent des pratiques de facilité d'autant plus tentantes que, comme nous allons le voir, le contrôle des filiales et prises de participations rencontre de sérieuses difficultés ?

Aussi votre Commission des finances demande-t-elle que le gouvernement fasse en ce domaine un effort de clarification en définissant une doctrine logique au plan économique, de nature à canaliser une évolution en fixant des limites de principe aux justifications recevables en la matière. Il semble, notamment, que la solution de difficultés conjoncturelles affectant tel secteur ou entreprise privés devrait être trouvée par d'autres voies que celle des "nationalisations silencieuses" » (p. 29).

(5) Sénat, session extraordinaire de 1975-1976, Rapport d'information n° 421, annexe au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1976.

Un nouveau rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques a été fait par M. Bonnefous au nom de la Commission des finances du Sénat : « Rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques en 1977 (filiales et prises de participation des entreprises publiques) », Sénat, n° 379, session extraordinaire de 1976-1977, annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1977, dont on trouvera un extrait pp. 127 et suiv.

La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et la création de filiales par les entreprises publiques (*)

Une discipline nécessaire

Même si elle s'explique dans une large mesure, la multiplication des filiales et des sous-filiales d'entreprises publiques pose cependant deux problèmes étroitement liés, celui des rapports du secteur public avec le secteur privé et celui de la maîtrise d'un développement qu'il est de plus en plus difficile de contrôler.

Le onzième rapport d'ensemble traduisait l'inquiétude de la Commission devant les risques et les pertes subies par plusieurs entreprises du fait de l'imbrication insuffisamment maîtrisée des capitaux publics ou privés. En même temps qu'elles mettaient en évidence certaines erreurs de gestion, ces affaires malheureuses manifestaient une information insuffisante et parfois trop tardive de la tutelle, ou du moins un défaut de coordination entre les ministères techniques et celui de l'Economie et des Finances placé en plus d'un cas devant le fait accompli. La Commission recommandait aux entreprises de veiller à une élaboration plus équilibrée et à une application plus attentive de leurs accords avec leurs partenaires privés. Elle rappelait aussi aux autorités de tutelle leur rôle d'orientation et d'arbitrage, sans sous-estimer la disproportion entre le nombre et la complexité des associations en cause et le faible effectif du contrôle d'Etat.

Elle a eu tout récemment — on le verra plus loin — l'occasion de renouveler cette remarque en vérifiant plusieurs filiales nouvellement soumises à sa compétence dans le secteur des transports. Cependant, le rythme d'accroissement des associations entre les secteurs public et privé tend aujourd'hui à se ralentir. Les dirigeants des entreprises ont pris davantage conscience des risques encourus ; la direction du Trésor et celle du Budget exercent de leur côté un contrôle plus strict des projets et de leurs financements. En même temps, des redressements sont opérés : simplification et remise en ordre des structures de groupe, notamment à l'EMC, et à la SNEP, dégageant progressif d'associations onéreuses comme dans certaines filiales de la SNECMA, de la SNEP et des compagnies maritimes de transport.

Sur un point au moins, les craintes naguère manifestées par la Commission tendent à s'estomper : au moment où l'Etat est conduit à modérer les aides

(*) Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, 14^e rapport d'ensemble (adopté en assemblée plénière le 9 juillet 1976, extrait du *Journal officiel* — *Document administratif* n° 87, 25 novembre 1976, pp. 12 et 3).

au financement qu'il accorde à ses propres entreprises, sans leur donner les moyens d'accroître leur autofinancement, il y a peu de risques de voir celles-ci faire preuve d'une générosité inconsidérée au profit de leurs partenaires privés.

Cependant, et bien qu'il soit excessif de parler à ce propos de « dénationalisation », la cession à des intérêts privés de la majorité dans Havas-Conseil, le projet d'ouvrir à d'autres partenaires le capital d'Havas-Tourisme, et plus récemment le transfert à des filiales des activités industrielles du CEA ont pu susciter inquiétudes et protestations.

A la vérité, ce sont des reproches opposés qu'adresse aux entreprises publiques un secteur privé qui ne s'est pas entièrement remis des traumatismes de la nationalisation et qui les accuse volontiers d'abuser dans le domaine contractuel, et même parfois, contre toute évidence, dans celui des tarifs, de la position privilégiée que leur donnent leur taille et l'aide de l'Etat.

Aussi, lorsqu'elles exercent, au travers de filiales ou de prises de participations, des activités qui ne leur avaient pas été expressément attribuées, cette concurrence est jugée d'autant plus intolérable qu'elle s'appuie sur une plus grande puissance financière, et qu'en définitive les risques en sont supportés par la collectivité.

Si la question de la légitimité et de l'opportunité des extensions de l'objet social des entreprises nationales mérite attention, il paraît difficile, par exemple, de considérer comme extérieure à sa mission l'utilisation, par la Régie Renault, d'une filiale destinée à financer les ventes à crédit d'automobiles, ou par les entreprises de transport, de filiales qui se consacrent à l'organisation et à la vente de voyages, ou à l'hôtellerie. Pourquoi, en effet, refuserait-on aux entreprises d'Etat le droit de recourir aux moyens que leurs concurrentes, firmes automobiles privées ou compagnies aériennes et ferroviaires étrangères, considèrent comme un prolongement indispensable de leur industrie ?

Encore faut-il que la rentabilité de ces activités annexes puisse être, au moins à terme, raisonnablement escomptée. Depuis sa création, la Commission a relevé à cet égard des expériences fort onéreuses, parfois motivées par l'ambition de prendre pied dans un domaine apparemment prometteur, mais insuffisamment connu, et, plus souvent encore, par le désir de compenser le déclin de l'activité principale par une certaine diversification. Or le succès d'une telle entreprise exige de nombreuses conditions : reconversion réussie des cadres à des techniques nouvelles, niveau de salaires et qualification de la main-d'œuvre compatibles avec les emplois offerts, organisation commerciale dynamique et financement soigneusement étudié. Aussi de telles initiatives doivent-elles être examinées avec attention par les autorités de tutelle, et strictement limitées. Même quand la filialisation n'est pas en soi critiquable, l'entreprise publique a le plus grand mal à s'en dégager, en cas d'échec, lorsque, malgré les déficits qui s'accumulent, s'exercent des pressions sociales notamment à l'effet d'assurer le maintien de l'emploi. Le rôle préventif du contrôle d'Etat est donc capital en la matière.

S'il est encore trop fréquent de constater les pertes subies du fait de filiales par certaines entreprises qui s'étaient imprudemment aventurées dans un domaine qui n'était pas le leur, ou qui avaient commis des erreurs de gestion manifestes, la Commission ne rencontre pour ainsi dire plus aujourd'hui de créations abusives de filiales dans l'intérêt exclusif des dirigeants ou dans le dessein d'é luder les règles du contrôle par un enchevêtrement de participations croisées. La vigilance n'en demeure pas moins nécessaire.

Pour sa part, la Commission de vérification a obtenu de la plupart des grandes entreprises publiques qu'elles consolident leurs bilans et leurs comptes de résultats au niveau du groupe, et elle souhaite que cette consolidation soit étendue aux tableaux d'investissements et aux plans pluriannuels de financement. Un tel travail, progressif et difficile, apporte aux sociétés-mères une meilleure information sur la situation réelle de l'ensemble qu'elles dirigent.

Il ne saurait pourtant combler les lacunes du contrôle interne, trop souvent exercé de façon superficielle et épisodique. En présence de la multiplication et de la dispersion de filiales ou sous-filiales, seul un contrôle renforcé peut éviter tout relâchement, voire mettre fin à des irrégularités de gestion. Les sociétés-mères ne sont pas pour autant dispensées d'un effort permanent de simplification et de clarification des structures. Cet effort a été entrepris, il faut le reconnaître, par certains groupes d'Etat, notamment l'ERAP et le CEA. Il doit être poursuivi avec ténacité.

Dans le domaine limité qui était le sien, la Commission s'est efforcée d'obtenir davantage d'ordre et de mesure dans la prolifération si souvent dénoncée d'entreprises dont, à quelques exceptions près, elle n'avait pas le contrôle direct, mais dont, en pratique, les établissements ne lui refusaient pas de vérifier la gestion.

Des secteurs entiers en effet échappaient encore tant au contrôle d'Etat qu'au contrôle *a posteriori* : la loi du 22 juin 1976 ouvre à cet égard des perspectives nouvelles. En transmettant à la Cour des comptes la mission qui lui incombait jusqu'à présent, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques forme le vœu que ce transfert et la réorganisation qui doit l'accompagner contribuent à assurer aux pouvoirs publics la pleine maîtrise du secteur économique et commercial d'Etat.

Au total, il est indubitable que, comme on le voit, le motif politique de création des entreprises publiques tiré de la nécessité de réorganiser le secteur public est quantitativement et, à l'heure présente qualitativement aussi, le plus important de tous. C'est en tous les cas celui qui donne lieu aux discussions les plus graves, puisque, pour les uns, c'est l'existence même du secteur privé qui est en cause et, pour les autres, celle du secteur public. On ne cherchera pas ici à épiloguer sur ce point : la discussion serait en effet stérile si elle ne mettait en évidence le fait que le départ entre ces deux secteurs est de plus

en plus flou. L'interpénétration des capitaux publics et privés est si grande qu'il est à la limite quasiment impossible de déterminer ceux qui appartiennent au secteur public et ceux qui appartiennent au secteur privé.

On observera d'ailleurs à ce sujet que le rapport Bonnefous met en avant l'idée de « nationalisations silencieuses » quand la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques met en avant celle de « dénationalisation », l'un et l'autre entre guillemets d'ailleurs, comme pour montrer l'embarras où ils se trouvent. A moins que ce ne soit pour mettre en évidence la contingence de la notion de nationalisation...

Quoiqu'il en soit, les raisons pour lesquelles sont créées les entreprises publiques sont, on le voit, nombreuses et variées quant à leur nature. Les modalités de création des entreprises publiques ne sont pas moins complexes. Nous allons maintenant les analyser en répondant à la question : Comment crée-t-on les entreprises publiques ?

Chapitre 2

Comment l'Etat crée-t-il des entreprises publiques ?

Une distinction fondamentale domine le régime de la création des entreprises publiques. Dans certaines hypothèses, l'entreprise publique est créée de toutes pièces alors que, dans d'autres, elle est créée par le transfert d'une ou de plusieurs entreprises privées dans le secteur public par voie de nationalisation. Les problèmes à résoudre ne sont évidemment pas les mêmes dans les deux cas, qui seront donc étudiés successivement.

La création par voie de nationalisation

Si la nationalisation est « l'opération par laquelle la propriété d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises est transférée à la collectivité afin de la soustraire, dans l'intérêt général, à la direction capitaliste » (Rivero), c'est bien évidemment le transfert définitif de propriété qui en constitue l'élément principal. C'est, au reste, ce qui distingue la nationalisation de tous les autres procédés (réquisition, mise sous séquestre...) par lesquels la collectivité prend autoritairement le contrôle de la *gestion* d'une entreprise privée sans procéder à un transfert de propriété qui est, dans ces conditions, caractéristique de la nationalisation.

Du point de vue juridique, le fondement de la compétence de l'Etat pour effectuer ce transfert se trouve dans le Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie celui de la Constitution de 1958. Il y est dit : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité ». Il en résulte que non seulement les organes de l'Etat sont habilités à prononcer des nationalisations mais que, théoriquement au moins, ils sont tenus d'y procéder lorsque les circonstances ainsi énumérées se réalisent. On a vu d'ailleurs que le rapport Limouzy avait, à cet égard, jugé « conforme aux règles fondamentales de notre droit public telles qu'elles résultent du Préambule de la

Constitution que la société Dassault-Bréguet soit érigée en société nationale » (rapport précité du 2 avril 1977). Mais, en l'absence de toute sanction juridiquement organisée, au demeurant difficilement concevable, ne serait-ce que pour des raisons pratiques (qui constaterait qu'une entreprise a un monopole de fait pour enjoindre au Parlement de procéder à une nationalisation ? Par quel procédé contraindre le Parlement à y procéder ? etc.), l'obligation du Préambule ne peut que rester lettre morte. C'est pourquoi on s'accorde à considérer que cette disposition, à défaut d'obliger l'Etat, a pour seule portée d'autoriser ses organes à procéder à une nationalisation.

Reste à savoir qui est habilité à procéder à la nationalisation, comment s'opère le transfert de propriété et quel est le sort des anciens propriétaires. On étudiera tour à tour ces trois points relatifs à la compétence, au transfert et à l'indemnisation.

L'autorité compétente

● *Il est remarquable que toutes les grandes nationalisations (construction aéronautique, gaz, électricité, crédit, etc.) ont été prononcées sous l'empire d'un régime constitutionnel qui ne précisait pas l'autorité compétente pour procéder à une nationalisation.*

Pourtant, à quelques exceptions près (Renault nationalisé par une ordonnance du 16 janvier 1945), justifiées par des motifs particuliers (sanction contre Louis Renault à raison de faits de collaboration, ou tout simplement l'absence de Parlement dans l'organisation provisoire des pouvoirs publics), toutes les nationalisations ont donné lieu à une intervention du législateur. C'est que, sans même que ce point soit spécifié par des dispositions constitutionnelles, il tombait sous le sens commun que : « Alors que l'expropriation fait intervenir principalement l'autorité administrative et le pouvoir judiciaire, la nationalisation, elle, est essentiellement un acte de la compétence du législateur » (J. Rivero, « Le régime des nationalisations », *Jurisclasseur civil*, annexes 1948, p. 7).

En réalité, malgré ce caractère essentiel, l'intervention du législateur a souvent revêtu une forme bien platonique, celui-ci se déchargeant pour l'essentiel sur le gouvernement. Ainsi, la loi du 11 août 1936 se bornait à donner pleins pouvoirs au gouvernement jusqu'au 31 mars 1937 pour procéder à la nationalisation des entreprises de fabrication de matériels de guerre. C'est donc, en réalité, par décret du gouvernement que ces nationalisations ont été réalisées. De même, c'est un décret du 16 janvier 1937 qui a placé sous un régime de société d'économie mixte les entreprises de construction aéronautique.

D'une façon plus générale, M. Rivero fait observer, à propos des nationalisations consécutives à la Libération, que « les textes, votés rapidement après des débats souvent brefs, n'ont pu, dans une matière aussi nouvelle, parvenir du premier coup à des formules définitives ; aussi le législateur s'est-il déchargé sur le pouvoir réglementaire du soin de fixer certains points essentiels » (*op. cit.*, p. 5).

● *La Constitution du 4 octobre 1958 (1), tirant en cela, comme pour nombre de questions, les leçons de l'expérience passée, détermine de manière plus précise la compétence du Parlement en matière de nationalisation.*

Tout d'abord, elle pose le principe même de cette compétence. L'article 34 comporte, en effet, les dispositions suivantes : « La loi est votée par le Parlement... la loi fixe également les règles concernant... les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

En second lieu, cette même disposition non seulement pose le principe de la compétence du Parlement, mais en précise également l'étendue. On sait en effet que, dans l'énumération des compétences du Parlement, l'article 34 distingue les matières pour lesquelles la loi fixe les règles et celles où la loi se borne à déterminer les principes fondamentaux. Or, précisément, les nationalisations font partie de la première énumération, de celle qui détermine les matières où la compétence du Parlement est la plus étendue. Le Parlement dispose donc d'une compétence pleine et entière en matière de nationalisations, pour lesquelles il fixe toutes les règles, depuis la détermination des biens à nationaliser jusqu'au statut des nouvelles entreprises nationalisées, en passant par les modalités de l'indemnisation des anciens propriétaires, le gouvernement ne disposant que d'une compétence résiduelle pour mettre en œuvre les dispositions adoptées par le Parlement.

Enfin, le même article 34 attribue au Parlement une compétence aussi étendue en matière de dénationalisation puisqu'il énonce, on l'a vu, qu'il fixe les règles concernant « le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

On fera deux observations pour finir. D'une part, le respect de ces dispositions est assuré par les mécanismes classiques en la matière. Le Conseil d'Etat intervient par la voie du recours pour excès de pouvoir ouvert à tout citoyen contre les décisions des autorités administratives ou, le cas échéant, pour donner, dans le cadre de l'article 37, al. 2, un avis consultatif lorsque le gouvernement se propose de modifier par voie réglementaire des dispositions législatives adoptées avant le 4 octobre 1958. Le Conseil constitutionnel intervient dans le cadre de l'article 37, al. 2, pour « délégaliser » des matières indûment régies par la loi depuis l'entrée en vigueur de la Constitution. Il intervient également, saisi sur la base de l'article 61, pour se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution.

D'autre part, rien n'interdit au Parlement de déléguer, à la demande du gouvernement, sa compétence, de sorte que, dans le cadre de l'actuelle Constitution, des nationalisations pourraient être adoptées par la voie d'ordonnance de l'exécutif prise sur la base de l'article 38.

(1) Cf. « La Constitution de 1958 », *Documents d'études*, n° 1-04, 1977 et « Les articles 34, 37 et 38 de la Constitution de 1958 », *Documents d'études* n° 1-08, La Documentation française, Paris (NDLR).

On ne peut, à l'heure actuelle, juger de la matière dont peut fonctionner ce dispositif : il y manque l'expérience. Non que ces dispositions n'aient jamais été mises en œuvre — récemment le Parlement a prononcé une nationalisation (loi du 11 juillet 1975 portant nationalisation des sociétés d'électricité des départements d'outre-mer) — mais parce qu'il n'existe ni pratique suivie ni jurisprudence en la matière qui permette de porter un tel jugement. Ce que l'on peut cependant constater, c'est que ces dispositions soumettent à une juridicisation accrue l'opération éminemment politique qu'est une nationalisation, conformément à une tendance très marquée de la Constitution de 1958.

Cette juridicisation accrue ne concerne cependant que la question de la compétence et n'intervient en aucune manière sur le transfert de propriété proprement dit pour lequel, on va le voir, la compétence du Parlement n'est nullement organisée.

Le transfert de propriété

Deux séries de questions sont soulevées à propos du transfert de propriété, relatives d'une part à l'étendue de ce transfert et, d'autre part, à ses modalités.

● *La question de l'étendue du transfert ne manque pas de poser des problèmes délicats.*

En effet, la nationalisation peut concerner, soit une entreprise nommée désignée, soit une branche entière de l'économie, soit enfin une fraction de branche. Ainsi, lors des nationalisations consécutives à la Libération, ces trois formes ont été pratiquées. Par exemple, Renault et Gnome-Rhône dans la première catégorie, l'électricité, le gaz, les combustibles minéraux dans la seconde catégorie et la nationalisation partielle du crédit et de l'assurance dans la troisième. Dans la même perspective, le programme commun des partis de gauche prévoyait des nationalisations se rapportant à ces trois catégories : la société Dassault, par exemple, dans la première catégorie, le crédit et les assurances dans la seconde et l'industrie électronique et chimique dans la troisième.

Or, si la détermination de l'étendue du transfert ne pose pas de gros problèmes lorsque la volonté de nationaliser porte sur une entreprise nommée désignée (Renault par exemple), sauf naturellement à déterminer les biens de cette entreprise, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de nationaliser partiellement ou totalement une branche entière de l'économie. On sait, du reste, que c'est précisément la détermination des entreprises à nationaliser dans un tel cadre qui a provoqué l'échec des négociations sur l'actualisation du programme commun.

Au reste, la question ne se pose pas toujours dans les mêmes termes. Dans certains cas, la détermination de l'étendue du transfert revient à rechercher un critère de sélection permettant de désigner les entreprises qui feront l'objet

de la nationalisation. Tel est le cas lorsqu'il s'agit de nationaliser partiellement une branche de l'économie ou des groupes industriels. Dans ces deux hypothèses, c'est bien une liste d'entreprises qui doit être dressée. Ainsi, à la Libération, le Parlement avait discuté puis rejeté un amendement tendant à nationaliser « tous les établissements de crédit dont le total du bilan et des engagements hors bilan dépasse un milliard ». Le critère qui fut finalement retenu, pour déterminer la liste des établissements bancaires à nationaliser, est le suivant (art. 6 de la loi du 2 décembre 1945) : « Les institutions qui, par le montant de leurs dépôts et l'extension de leur réseau d'agences à tout le territoire français, constituent en quelque sorte un service public de caractère déjà presque national ».

Dans d'autres cas, la détermination de l'étendue du transfert revient à rechercher un critère de sélection permettant de désigner *les biens des entreprises* qui feront l'objet de la nationalisation. Tel est le cas lorsqu'il s'agit de nationaliser une branche entière de l'économie. Dans cette hypothèse, il s'agit naturellement de nationaliser non seulement toutes les entreprises qui se livrent uniquement à l'activité visée par la nationalisation, mais également tous les biens et installations qui servent à cette activité pour les entreprises qui ne s'y livrent que partiellement. Ainsi, la loi du 17 mai 1946 sur la nationalisation des combustibles minéraux distingue, selon un schéma déjà utilisé pour la nationalisation du gaz et de l'électricité, entre deux séries d'entreprises. Sont nationalisées toutes les entreprises ayant pour activité principale l'exploitation des mines de combustibles minéraux ou la gestion de services utiles au fonctionnement des mines (voies ferrées minières, comptoirs de vente, etc.). En revanche, les entreprises qui n'ont pas pour activité principale l'exploitation de mines ne sont pas, en tant que telles, nationalisées, mais seront néanmoins nationalisés tous les biens et installations que possèdent ces entreprises et qui sont destinés à l'exploitation de mines, exploitation accessoire à leur activité principale. Dans cette hypothèse, la détermination de l'étendue de la nationalisation suppose non plus seulement que soit dressée une liste d'entreprises mais que soient triés parmi les biens et installations de ces entreprises ceux qui concourent à l'activité économique visée par la nationalisation.

Ainsi, selon les cas, le législateur aura à résoudre des questions de natures variées, dont les réponses donneront à chaque nationalisation sa physionomie particulière : la détermination de l'étendue des nationalisations et la méthode qui a été adoptée à cette fin exercent, en effet, une grande influence sur les modalités du transfert de propriété.

● *S'agissant des modalités du transfert de propriété, deux questions principales se posent.*

Elles sont en étroite corrélation avec la méthode suivie pour déterminer l'étendue de la nationalisation.

○ *Tout d'abord, il s'agit de savoir si la nationalisation, tout en transférant la propriété de l'entreprise à l'Etat, maintient ou non le cadre juridique antérieur.*

Dans le premier cas, le transfert lui-même est relativement simple. Il s'analyse comme un transfert à l'Etat de la propriété des actions de l'entreprise

nationalisée : les sociétés nationalisées subsistent, elles poursuivent la gestion de l'entreprise, restent dépositaires du patrimoine, l'ancien cadre social se perpétue, mais les droits des actionnaires sont transmis à l'Etat qui devient désormais seul actionnaire. C'est la solution qui a prévalu à la Libération pour les banques et les assurances notamment.

Mais « la nationalisation par transfert de la propriété des actions n'est possible qu'autant que le législateur maintient leur individualité et leur forme de société anonyme aux entreprises nationalisées ; lorsque la nationalisation, au contraire, porte sur une branche entière de l'économie et s'accompagne d'une réorganisation complète de cette branche, les biens nationalisés étant remis à des personnes morales entièrement nouvelles et les anciennes entreprises perdant leur individualité, cette formule est inapplicable ; aussi, le transfert de la propriété, en ce cas, doit-il être réalisé directement. » (J. Rivero, *op. cit.*, p. 18, n° 141).

Dans ce deuxième cas, des personnes nouvelles, établissements publics ou sociétés d'économie mixte, sont créées pour se substituer aux anciennes sociétés nationalisées. C'est la solution adoptée pour la nationalisation de l'électricité, du gaz et des houillères notamment. Les nouvelles personnes juridiques prennent alors en charge l'ensemble des actions, biens et obligations dont la propriété est transférée à l'Etat.

• *En second lieu, se pose la question de savoir qui est le bénéficiaire du transfert.*

La réponse est simple en apparence, elle est, au reste, souvent donnée par la loi de nationalisation : c'est l'Etat. Mais l'apparente simplicité de la réponse ne manque pas de soulever des difficultés d'une redoutable complexité.

Tout d'abord, mais ceci n'est rien encore, les distinctions qui sont faites entre nation, Etat et collectivité (« retour à la nation », « appropriation collective », « nationaliser sans étatiser ») n'ont aucune portée relativement à la question de savoir qui est le bénéficiaire du transfert de propriété. Si, du point de vue politique, la distinction entre nationalisation et étatisation a pu avoir une portée assez grande, cette distinction est dépourvue de sens au point de vue juridique, puisque, de ce point de vue, l'Etat n'est rien d'autre que la personnification de la nation.

Où les difficultés apparaissent réellement, c'est lorsqu'il faut déterminer la nature du lien qui unit l'Etat et les entreprises publiques aux biens des sociétés nationalisées.

Le problème est relativement aisé à résoudre lorsque la nationalisation a maintenu l'ancien cadre social. On distingue alors entre la propriété des *actions* et les biens de l'entreprise : la propriété des actions est seule transférée à l'Etat, l'entreprise restant propriétaire de ses biens. Encore cette distinction ne résout-elle pas toutes les difficultés, puisque, si les biens restent entre les mains de l'entreprise, le régime de la propriété de ces biens est sensiblement altéré par l'opération de nationalisation : l'Etat acquiert sur ces biens « une forme de propriété qui évoque le domaine éminent de l'ancien droit » (J. Rivero).

Le problème devient vraiment très complexe lorsque le transfert porte sur des sociétés entières *et des biens et installations* faisant partie du patrimoine de sociétés qui ne sont pas elles-mêmes nationalisées. Elle devient quasi insoluble lorsque ces biens et installations appartenaient antérieurement à des collectivités publiques qui en avaient confié l'exploitation à des entrepreneurs privés. Ces biens n'ont pas été, par la force des choses, nationalisés, puisqu'ils appartenaient déjà à une collectivité publique. Et de fait, s'agissant par exemple de la nationalisation de l'électricité, la loi précise : « Les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent ».

Au total, le bénéficiaire du transfert est bien l'Etat, mais ce dernier abandonne à l'établissement créé pour prendre en charge l'activité industrielle nationalisée l'usage des biens transférés. « Il n'y a donc pas un seul, mais deux bénéficiaires du transfert » (J. Rivero). Ce qui n'est pas sans poser de difficiles questions de droit quant au régime des biens des entreprises publiques, comme on aura l'occasion de le constater.

L'indemnité

Reste enfin à étudier le sort fait aux propriétaires évincés.

⊙ La première constatation qui s'impose ici est que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie la Constitution de 1958 dispose : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous condition d'une *juste et préalable indemnité* ». Trois règles se trouvent ainsi posées : la nationalisation doit donner lieu à une indemnité, celle-ci doit être préalable, celle-ci doit être juste.

⊙ *Le respect de ces règles s'imposait au législateur dès avant 1958* puisque la Constitution de 1946 faisait explicitement référence à la Déclaration des droits de l'homme, mais les nationalisations prononcées au lendemain de la guerre n'en ont pas toujours tenu compte.

D'abord, le principe même de l'indemnisation a été écarté lorsque la nationalisation a été prononcée au titre d'une sanction politique. Ainsi, le caractère punitif de la nationalisation de Renault explique que le transfert des biens appartenant à Louis Renault n'ait donné lieu à aucune indemnisation, les porteurs de parts dans les sociétés dont l'actionnaire principal était Renault ayant été, en revanche, indemnisés. Plus généralement, a été écartée la règle de l'indemnisation préalable qui n'a jamais été appliquée.

Le non-respect de ces règles s'explique en partie par les circonstances du moment (Renault) et en partie à raison du principe parlementaire de la souveraineté des Chambres, qui induisait comme conséquence que les lois ne pouvaient faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

○ *On peut donc se demander si l'institution d'un tel contrôle par la Constitution de 1958 ne modifie pas les données du problème.* On sait, en effet, qu'avant leur promulgation, les lois votées par le Parlement peuvent être

soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Or celui-ci, qui depuis 1974 peut être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs, c'est-à-dire par une minorité parlementaire, veille non seulement à la régularité formelle de la loi, mais également, depuis une décision restée célèbre du 16 juillet 1971, à sa régularité interne. A ce titre, le Conseil constitutionnel veille à ce que la loi soit conforme au Préambule de la Constitution, qui, on l'a vu, renvoie non seulement au Préambule de la Constitution de 1946 mais aussi à la Déclaration des droits de l'homme.

Le Conseil constitutionnel serait donc théoriquement en mesure d'empêcher l'application d'une loi de nationalisation qui ne prévoirait pas une juste et préalable indemnité. Qu'en est-il en réalité ?

◦ S'agissant d'abord du principe même de l'indemnité, et sans chercher à préjuger de l'attitude éventuelle du Conseil, les chances sont grandes qu'il estime non conforme à la Constitution une nationalisation sans indemnité. Une telle nationalisation s'analyserait comme une véritable spoliation et serait donc irrégulière, tant au regard de la Constitution que des principes généraux du Droit. Au demeurant, nul ne préconise de telles nationalisations. Le programme commun des partis de gauche prévoyait à cet égard : « L'indemnisation des actionnaires des entreprises expropriées fera l'objet d'une solution équitable ».

• Il n'est, en revanche, pas certain que le Conseil constitutionnel soit en mesure de faire respecter le caractère préalable de l'indemnisation. Ce respect est, en effet, pratiquement irréalisable. D'une part, il suppose que la totalité de l'indemnité soit payée avant que le transfert de propriété ne soit effectué. Or le budget de l'Etat ne peut supporter, sans une augmentation dirimante de la fiscalité, une telle charge, qui doit donc nécessairement être étalée dans le temps. D'autre part, à supposer même qu'il n'y ait pas là une charge insupportable pour le budget de l'Etat, dans la mesure où, en vertu de l'actuelle Constitution, il appartient au législateur de prononcer la nationalisation, le principe et le montant de l'indemnité ne peuvent être décidés au mieux que de manière concomitante à la loi de nationalisation. On voit mal le législateur décider du principe et du montant de l'indemnisation avant même d'avoir décidé la nationalisation.

Dans ces conditions, le respect du caractère préalable de l'indemnisation ne peut être matériellement assuré en matière de nationalisation. Il ne l'a d'ailleurs jamais été, ni sous la III^e, ni sous la IV^e, ni sous la V^e République. Ici non plus, on ne peut préjuger de la position que prendrait le Conseil constitutionnel, qui n'a pas été saisi de la loi du 11 juillet 1975 portant nationalisation de l'électricité dans les départements d'outre-mer. Il y a tout lieu de penser, cependant, qu'il ne serait pas en mesure, le cas échéant, de faire réellement respecter ce principe.

Au demeurant, le non-respect de cette règle peut être justifié en droit de deux manières : d'une part, en admettant que le paiement d'un premier versement avant la liquidation de l'entreprise nationalisée puisse tenir lieu du caractère préalable de l'indemnité, et, d'autre part, en admettant que les

précédents de 1936 et de la Libération fassent jurisprudence. Ces précédents n'ayant jamais été démentis et ayant constitué la pratique de trois Républiques consécutives pourraient être considérés comme faisant partie de la tradition républicaine et faire partie des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ».

• Quant au caractère juste de l'indemnité, qui de ces deux caractères est le plus important, il est aussi celui dont l'appréciation laisse le plus de marge à la subjectivité. Ainsi, pour le programme commun des partis de gauche, l'équité ne pouvait être assurée sans qu'« une distinction essentielle (soit) faite entre les petits et moyens porteurs vivant de l'épargne réalisée et les gros porteurs ».

A la difficulté de mettre en œuvre ce critère de justice, tiré du caractère redistributif de l'opération de nationalisation, s'ajoutent les difficultés relatives à l'évaluation du montant du capital exproprié et celles relatives au mode d'indemnisation. Il est impossible, dans le cadre de cette étude, d'analyser en détail ces difficultés, la place impartie est trop comptée. On se bornera donc à donner quelques indications.

S'agissant d'abord d'évaluer le montant de l'indemnité, deux procédés sont envisageables, et ont d'ailleurs été pratiqués. Si l'entreprise est cotée en bourse, le montant de l'indemnité peut être calculé à partir du cours des actions de l'entreprise. Ce procédé est le plus rationnel, puisque la valeur d'une entreprise forme un tout qui ne se réduit pas à la somme de ses actifs et de ses passifs et que, de surcroît, le cours boursier de l'action est censé mesurer la valeur de la créance de l'actionnaire vis-à-vis de la société. Cependant, il peut présenter pour les actionnaires un gros inconvénient : à l'annonce des nationalisations, les cours des entreprises nationalisables subissent inévitablement une chute sensible. La nécessité d'accorder une indemnité juste impose que soit choisie une période de référence équitable.

A défaut de pouvoir se servir de l'indicateur de la bourse pour mesurer le montant de l'indemnité, lorsque la société n'est pas cotée en bourse, ou lorsque la nationalisation vise non pas seulement des actions mais des biens et installations, force est de calculer l'indemnité à partir de la valeur liquidative de la société au moment du transfert. Il faut donc procéder à une évaluation, qui, pour être équitable, doit alors être faite contrairement.

S'agissant ensuite du mode d'indemnisation, à défaut de pouvoir toujours revêtir la forme d'un versement d'une somme globale par le Trésor, à raison de la charge que cela emporterait pour le budget, la seule solution envisageable est la remise aux actionnaires d'un titre négociable et amortissable sur longue période, autrement dit de convertir les actions en obligations, la charge de l'amortissement pouvant être supportée par l'entreprise nationalisée, ou par le Trésor, ou encore partagée entre les deux. A cet égard, la loi du 11 juillet 1975 dispose, dans son article 4, que l'indemnité dont les modalités seront précisées par décret (décret du 31 octobre 1975) se fera par « la remise aux ayants-droit d'obligations de la Caisse nationale de l'énergie, la valeur desdites obligations étant retenue pour un montant égal à leur valeur nominale majorée

du montant de la prime de remboursement allouée lors du dernier amortissement pratiqué avant la date du transfert à EDF des entreprises concernées ».

On sait que, si le programme commun ne réglait pas ces points, les partis de gauche avaient néanmoins préconisé certaines solutions. Le cas des gros porteurs, tels MM. Dassault, de Wendel, Peugeot, était mis à part ; on retrouve là un aspect punitif de la nationalisation, qui vient, dans ce cas précis, « sanctionner » ceux qui ont constitué des *trusts*. Pour les autres porteurs, le remboursement aurait été fait par transformation d'actions en obligations remboursables en vingt ans par annuité constante et dont la valeur aurait été calculée sur la base des cours des trois dernières années précédant les nationalisations. Ces obligations devaient produire un intérêt dont la charge aurait pesé sur les entreprises nationalisées, qui auraient également participé à l'amortissement de la dette à la hauteur des dividendes qu'elles versaient avant leur nationalisation. Il était, enfin, prévu qu'une priorité de remboursement serait accordée aux petits porteurs (déclaration de M. Fiterman, membre du Bureau politique du Parti communiste français, au journal *Les Echos* du 11 février 1977).

La création de toutes pièces

Avec la création de toutes pièces des entreprises publiques, on aborde des problèmes radicalement différents — et infiniment plus simples — que ceux soulevés par les nationalisations. La difficulté principale de la nationalisation tient, en effet, à ce qu'il faut simultanément liquider une situation juridique ancienne et élaborer, sur les mêmes données de fait, une nouvelle construction. Cette difficulté n'apparaît évidemment pas avec la création d'entreprise publique de toutes pièces puisqu'il s'agit d'une création *ex nihilo*. Il n'y a donc pas de droits acquis à préserver, ni de difficiles règles de succession à imaginer. Aussi, nous allons le voir, la création de toutes pièces d'une entreprise publique ne présente pas de grosse difficulté. Il faut cependant, pour rester clair, distinguer la création d'un établissement public de celle d'une société.

Le cas des établissements publics

C'est le cas le plus simple, non seulement parce que la création est de toutes pièces, mais aussi parce qu'il n'y a pas d'autre partenaire que l'Etat. Aussi bien l'établissement public est-il créé alors par une décision unilatérale de l'Etat qui a pour objet de fixer l'ensemble des conditions de fonctionnement de l'établissement public, depuis les organes dont disposera l'établissement jusqu'aux biens qui lui seront affectés.

La seule véritable difficulté qui se présente est celle de savoir quel est l'organe de l'Etat compétent pour prendre une telle décision.

© *Avant 1958*, en l'absence de dispositions constitutionnelles fixant ce point et en vertu de l'omnicompétence du Parlement, celui-ci pouvait naturellement créer des entreprises publiques sous forme d'établissement public. Comme, par ailleurs, le pouvoir exécutif était investi de la mission de « veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionnement », le Conseil d'Etat avait reconnu qu'il disposait, par là même, d'un pouvoir réglementaire qui lui permettait d'accomplir sa mission. Dès lors, rien n'interdisait, en principe, au gouvernement de créer par voie réglementaire des entreprises publiques. Pour éviter qu'il en soit ainsi, et pour éviter par conséquent de perdre le contrôle de la création des entreprises publiques, le Parlement est intervenu pour interdire au gouvernement de créer des établissements publics. Ainsi, la loi Marie du 17 août 1948, dont l'objet était de « délégaliser » certaines matières, réservait au Parlement la création des établissements publics.

● *La Constitution de 1958* a rompu avec ces dispositions et a introduit de nouvelles règles dont l'application n'a pas toujours été aisée. L'article 34 dispose en effet : « La loi fixe les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics ». La solution nouvelle est simple *a priori* : il revient au Parlement de déterminer les seules règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics, le gouvernement étant, de son côté, compétent pour créer tout établissement qu'il désire dans une catégorie préalablement définie par le Parlement.

Reste encore à savoir ce qu'est une « catégorie d'établissements publics » et en quoi consistent les règles concernant ces créations. Or il n'y a aucune définition de ces termes. Il a donc fallu que la jurisprudence interprète cette disposition de l'article 34.

○ Dans une décision du 18 juillet 1961, le Conseil constitutionnel a jugé que trois éléments devaient permettre de déterminer une catégorie d'établissements publics. « Doivent être considérés comme entrant dans une même catégorie, dit-il, les établissements publics dont l'activité a le même caractère administratif ou industriel et commercial et s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité étroitement comparable ». En revanche, consitue à lui seul une catégorie d'établissements publics, l'établissement qui, comme la RATP, « n'a pas d'équivalent sur le plan national ».

On observera par ailleurs que, pour déterminer la compétence du Parlement ou du gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être amené à prendre en considération la spécialité de l'activité de l'établissement. Ainsi, l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Le Conseil en déduit que l'ORTF, par son objet qui « *intéresse une des libertés publiques... et par le monopole qu'elle a reçu en ce domaine*, constitue à elle seule une catégorie d'établissement public ».

○ S'agissant de savoir ce que recouvre la notion de règles concernant la création de catégories d'établissements publics, le Conseil constitutionnel n'a pas adopté une position constante. On peut, cependant, donner une vue

synthétique de sa jurisprudence en disant que relèvent du Parlement « des dispositions qui déterminent la personnalité juridique de cet établissement, ainsi que celles qui fixent le cadre général de la mission qui lui est impartie. Font également partie du domaine de la loi, le principe de la parité entre les représentants de l'Etat et ceux des collectivités locales, ainsi que l'extension géographique de l'activité de l'établissement ; n'en font pas partie : l'établissement et la coordination des plans d'investissements, les conventions avec les exploitants, qui ne constituent que des modalités d'exécution de la mission, ni même le nombre des représentants de l'Etat et des collectivités locales, en dehors du principe de la parité. » (A.-H. Mesnard, *Actualité juridique, Droit administratif*, 1970, p. 262).

Au total, on le voit, le partage de compétence institué par la Constitution de 1958 est, en cette matière comme en d'autres, particulièrement favorable au gouvernement qui est pratiquement maître de créer tout établissement public qu'il estime nécessaire. Cette facilité est peut-être l'une des raisons de la multiplication des établissements publics que la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a eu plusieurs fois l'occasion de relever et de critiquer (voir notamment le 9^e rapport d'ensemble).

On observera, pour finir, que la suppression ou la transformation d'une entreprise publique sous forme d'établissement public obéit, en principe, aux mêmes règles. Notamment l'intervention du législateur sera nécessaire pour supprimer un établissement public sans équivalent sur le plan national ou dont l'activité intéresse les libertés publiques. On peut remarquer à ce propos que l'article 14 du statut de l'Agence France-Presse prévoit expressément que celle-ci ne peut être dissoute que par une loi. Certes, une disposition statutaire, datant d'ailleurs de 1957, ne saurait prévaloir sur celles de la Constitution de 1958, mais, précisément, il semble bien que les nouvelles dispositions constitutionnelles confortent la règle que le législateur avait préalablement posée.

On doit, en outre, noter qu'au cas où la suppression ou la transformation envisagée aurait pour conséquence d'opérer un transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, une loi serait nécessaire en vertu de l'article 34 de la Constitution. Les hypothèses visées sont principalement celles de la dissolution d'une entreprise publique suivie de la liquidation de ses biens ou de la transformation d'un établissement public en société d'économie mixte, c'est-à-dire par le transfert d'une partie du capital du secteur public au secteur privé.

Le cas des sociétés

● *Le cas des sociétés est un peu différent de celui des établissements publics, puisqu'en principe la création des sociétés résulte d'une convention conclue entre les apporteurs de capitaux, alors que l'établissement public est créé par un acte unilatéral de l'Etat.*

Ce sont donc normalement les règles du droit des sociétés qui président à la création des sociétés d'économie mixte.

En réalité, cette application des règles du droit des sociétés est souvent fictive. Elle est même totalement écartée lorsque l'entreprise publique créée sous forme de société ne laisse aucune place aux capitaux privés, comme c'est le cas pour les sociétés d'Etat dont le capital social est détenu à 100 % par l'Etat (sociétés de programme de la radio et de la télévision, par exemple). Dans cette hypothèse, la création résulte purement et simplement d'une décision unilatérale de l'Etat comme pour les établissements publics.

Par ailleurs, même lorsque la société créée est une société d'économie mixte, la création peut revêtir une forme autoritaire. Ainsi l'Etat a-t-il transformé d'office les anciennes sociétés aéronautiques privées en sociétés d'économie mixte par une loi du 11 août 1936. D'autres sociétés d'économie mixte ont été créées à titre originaire par l'Etat pour gérer un service public ou une tâche d'intérêt général qu'il avait décidé de mettre en place (Société d'économie mixte pour l'exploitation et la construction d'autoroutes de la loi du 18 avril 1955, Compagnie nationale du Rhône, Compagnie française des pétroles).

Enfin, le procédé contractuel est parfois formellement appliqué, mais est plus destiné à sauver les apparences qu'autre chose. Ainsi, la SNCF résulte d'une convention du 31 août 1937 approuvée le même jour par décret-loi, convention passée entre d'une part l'Etat et, d'autre part, les différentes compagnies privées de chemin de fer. En réalité, cette convention avait été décidée par l'Etat pour mettre un terme à la crise latente des chemins de fer qui se traduisait par un endettement considérable des sociétés auprès de l'Etat : à la fin de l'année 1936, le total des avances directes et indirectes de l'Etat à ces sociétés dépassait 30 milliards de francs de l'époque (à titre de comparaison, le capital de la SNCF au moment de sa création était de 1,42 milliards de francs).

C'est dans ces conditions que la loi du 31 décembre 1936 décidait le principe d'une refonte complète du régime des chemins de fer. Cette loi disposait : « Le gouvernement devra réaliser et soumettre aux Chambres avant le 31 mars 1937 une refonte complète du régime actuel des chemins de fer, prenant sa place dans une coordination d'ensemble du service public des transports ». Ainsi, la création de la SNCF a-t-elle moins été le résultat d'un contrat que d'une décision unilatérale des pouvoirs publics d'imposer aux sociétés de chemins de fer une réforme profonde des transports, dont la convention du 31 août 1937 ne constituait qu'un volet, un autre volet étant constitué par le décret-loi du 12 novembre 1938 sur la coordination du rail et de la route.

Un processus analogue a été utilisé chaque fois que l'Etat a entendu « récupérer » les avances qu'il avait consenties à des sociétés privées en difficulté quand ces sociétés exploitaient une activité d'intérêt général.

En définitive, même lorsque la création d'une société a été réalisée par voie conventionnelle, l'opération a été dominée par la volonté de l'Etat.

© *Quoiqu'il en soit des modalités selon lesquelles est créée la société, c'est en principe au gouvernement qu'il appartient de procéder à cette opération depuis la Constitution de 1958.*

Sous les Républiques antérieures, la création d'une société d'économie mixte ou d'une société d'Etat devait être approuvée par le Parlement en vertu du décret-loi du 21 avril 1939 qui exigeait une autorisation expresse du Parlement pour « toute participation financière dans les entreprises à caractère industriel ou commercial réalisée sous forme de souscription en capital, d'apport de droits corporels ou incorporels ou de garanties d'intérêts par l'attribution d'actions, de parts ou d'obligations ». Avant même l'intervention de ce décret-loi, la création de sociétés d'économie mixte avait été réalisée soit sur injonction du Parlement, soit avec son approbation.

La Constitution de 1958, qui a, nous l'avons vu, modifié les règles de compétences pour la création des établissements publics, a supprimé, en matière de création de sociétés d'économie mixte, la compétence parlementaire. En effet, en l'absence de toute référence aux sociétés d'économie mixte dans la liste limitative de l'article 34, il s'agit d'une matière qui relève du pouvoir réglementaire. Cette interprétation restrictive est d'autant plus certaine que, dans l'avant-projet de constitution du Comité consultatif constitutionnel, les compétences du Parlement s'étendaient « à la création d'offices, d'établissements publics, de sociétés ou d'entreprises nationales ainsi qu'aux transferts de propriété d'entreprises entre le secteur public et le secteur privé » (art. 31 de l'avant-projet). Ce n'est donc pas par accident, mais par une volonté délibérée des auteurs de la Constitution que la création de sociétés d'économie mixte a été soustraite à la compétence parlementaire.

Mais si, en principe, le Parlement est ainsi incompetent pour la création de sociétés nationales, il doit néanmoins, dans certains cas, être amené à se prononcer. Tout d'abord, en effet, l'objet d'une société peut être en rapport avec des matières qui relèvent du domaine de la loi. Dans cette hypothèse, qui est celle par exemple d'une société dont l'activité pourrait avoir des conséquences sur « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », l'intervention du Parlement est inévitable. C'est ainsi qu'en dehors des deux établissements publics (l'Institut de l'audiovisuel et l'Etablissement public de diffusion) la loi du 7 août 1974 a créé les quatre sociétés nationales de programmes de la radio et de la télévision (sociétés d'Etat) ainsi que la société de production, qui est une société d'économie mixte. L'intervention du législateur qui, observons-le, a créé directement ces sociétés, était obligatoire à raison de l'objet même de ces sociétés. Dans le même ordre d'idées, « la création de sociétés d'économie mixte s'accompagne fréquemment de dérogations au droit commun commercial, destinées à assurer à l'Etat la maîtrise de la société ; dans la mesure où il s'agit ainsi de mesures « touchant aux principes fondamentaux des obligations commerciales », l'article 34 joue pour imposer l'intervention d'une loi » (De Laubadère, p. 189).

En second lieu, on sait que la Constitution réserve au Parlement de régler « les nationalisations et les transferts de propriété d'entreprises du secteur

public au secteur privé ». Il suit de là que le Parlement devrait être amené à se prononcer chaque fois que la création d'une société d'économie mixte constitue, en réalité, une mesure de nationalisation partielle ou de transfert. Nous avons d'ailleurs vu que la pratique suivie en la matière avait suscité des reproches convergents de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et de la Commission des finances du Sénat. La première indiquait : « Cependant, et bien qu'il soit excessif de parler à ce propos de "dénationalisation", la cession à des intérêts privés de la majorité dans Havas-Conseil, le projet d'ouvrir à d'autres partenaires le capital d'Havas-Tourisme, et, plus récemment, le transfert à des filiales des activités industrielles du CEA ont pu susciter inquiétudes et protestations. » Quant au rapporteur de la seconde, il estimait, on l'a vu, que la multiplication de sociétés d'économie mixte résultant de la création de filiales d'entreprises publiques aboutissait à des « nationalisation silencieuses ». Il semble donc qu'il y ait, en cette matière, un certain désordre, d'autant plus à déplorer qu'il peut développer ce que M. Bonnefous avait appelé « des pratiques de facilité » dans un domaine essentiel de la vie économique dans lequel les sensibilités politiques sont, de surcroît, très vives.

