

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence.

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE,
Jean CHÉRIOUX et Etienne DAILLY,

Sénateurs.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Daniel Hoeffel, *président* ; Jacques Larché, Henri Duffaut, René Tomasini, *vice-présidents* ; Raymond Dumont, Josy Moinet, Auguste Chupin, *secrétaires* ; Etienne Dailly, Jean-Pierre Fourcade, Jean Chérioux, *rapporteurs* ; Raymond Bourguine, Pierre Ceccaldi-Pavard, Félix Ciccolini, André Fosset, Charles Lederman, Bernard Legrand, René Monory, Bernard Parmantier, Louis Perrein, Richard Pouille, René Regnault, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Valade, Pierre Vallon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 384, 456 et in-8° 51.

Sénat : 36 (1981-1982).

Nationalisations. — *Banques et établissements financiers - Caisse nationale des banques - Caisse nationale de l'industrie - Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas - Compagnie financière de Suez - Compagnie générale d'électricité — Compagnie de Saint-Gobain - Entreprises - Pechiney-Ugine-Kuhlmann - Rhône-Poulenc - Thomson-Brandt - Valeurs mobilières.*

SOMMAIRE GENERAL

TITRE I	: Aspects économiques et financiers,	
	par M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur	3
TITRE II	: Aspects sociaux,	
	par M. Jean CHERIOUX, rapporteur	93
TITRE III	: Aspects constitutionnels et juridiques,	
	par M. Etienne DAILLY, rapporteur	157
CONCLUSION GENERALE DU RAPPORT		235

TITRE I

ASPECTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Par

M. Jean-Pierre FOURCADE,

Rapporteur

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
Les deux aspects du programme d'extension du secteur public et leurs objectifs. Le poids économique du secteur public actuel (9 % des salariés, 13 % de la valeur ajoutée)	7
Sans ouvrir un débat théorique sur les avantages et les inconvénients théoriques de l'extension proposée, le rapport s'articule autour de 3 questions essentielles	8
PREMIÈRE PARTIE : EXISTE-T-IL UNE COHERENCE ENTRE LE DISPOSITIF LEGISLATIF PROPOSE ET LES OBJECTIFS ANNONCES ?	9
A. - Le dispositif proposé	11
1°) <i>les modalités techniques</i>	11
a) la nationalisation de grands groupes industriels utilisés comme leviers du développement	11
b) la nationalisation du crédit pour modifier les comportements	12
c) la nationalisation de deux compagnies financières à titre de précaution	13
2°) <i>Les conséquences économiques de l'extension du secteur public</i>	14
a) les grands groupes industriels (760 000 salariés)	14
b) le secteur des banques et des compagnies financières	17
B. - Les incohérences de ce dispositif par rapport aux objectifs annoncés	20
1°) <i>Le choix de la technique uniforme d'appropriation totale</i>	20
a) une logique poussée jusqu'à l'absurde	20
b) un recours généralisé au budget de l'Etat	20
c) une extension diffuse et indéfinie du domaine de l'intervention directe de l'Etat dans le domaine économique et financier	21
2°) <i>Des critères contestables</i>	21
a) le choix des 5 groupes industriels est peu conforme aux objectifs économiques recherchés	21
b) le critère du milliard de francs de dépôts pour le choix des banques nationalisables ne répond à aucune logique	22
c) le choix des deux compagnies financières n'a qu'une valeur symbolique	22
3°) <i>Certaines dispositions vont à l'encontre des objectifs recherchés</i>	23
a) les articles 4, 16 et 30 font peser une menace sur le patrimoine national	23
b) l'application du principe de l'autonomie des entreprises nationalisées contredit la volonté de maîtriser la restructuration de l'économie	24
c) l'article 26 introduit une possibilité de bouleversement des réseaux bancaires	25
4°) <i>Certaines modifications apportées par l'Assemblée nationale ne font qu'accroître les incohérences du projet de loi et infirmer certains arguments avancés dans l'exposé des motifs</i>	25
a) la suppression de l'article 33 bloque le mécanisme des sessions de participations	25
b) la suppression de l'article 50 démontre que le crédit n'est pas nationalisé	26
DEUXIÈME PARTIE : COMMENT PEUT-ON APPRECIER LES AVANTAGES DU PROJET DE LOI ?	29
A. - La nouvelle politique industrielle n'est qu'à peine esquissée	31
1°) <i>Certaines orientations de politique industrielle figurent dans le plan intérimaire</i>	31

2°) <i>Mais elles laissent subsister de nombreuses incertitudes</i>	32
a) l'insuffisance d'un plan de deux ans pour définir une véritable stratégie industrielle	32
b) l'incertitude du contenu des contrats de plan	33
c) l'absence d'une définition claire des priorités de la politique industrielle	34
B. - Les liens avec la politique de l'emploi sont quasi inexistantes	38
1°) <i>Les leçons de l'expérience sont peu probantes</i>	39
2°) <i>Les incertitudes de l'emploi dans le futur secteur public sont importantes</i> ..	41
C. - La nationalisation des banques et des compagnies financières, loin de parvenir à maîtriser le crédit, ne règle pas les vrais problèmes.	42
1°) <i>Une extension peu justifiée de l'emprise de l'Etat</i>	43
a) les banques françaises ne se sont pas systématiquement dérobées face aux risques à assumer	43
b) les banques françaises ont été attentives, en règle générale, aux besoins des petites et moyennes entreprises	46
2°) <i>Aucune solution n'est apportée aux vrais problèmes</i>	47
a) une distribution étatisée et centralisée du crédit	47
b) le problème majeur de la concurrence entre les banques inscrites et les réseaux mutualistes demeure entier	49
C. - La nationalisation va à l'encontre de la décentralisation	50
 TROISIÈME PARTIE : QUELS SONT LES RISQUES ET LES DANGERS DU PROJET DE LOI ?	
	53
A. - Le bouleversement des conditions d'activité des P.M.E.	55
1°) <i>Les menaces sur l'activité et sur l'emploi</i>	55
2°) <i>Les menaces sur l'accès au crédit</i>	58
B. - L'amputation des marchés financiers et le découragement de l'épargne	60
1°) <i>L'ampleur de l'amputation des activités boursières</i>	60
2°) <i>Des conséquences néfastes pour l'économie</i>	61
C. - L'érosion de la position internationale de la France	64
1°) <i>Les pertes de substance pour l'économie</i>	64
a) les pertes de personnels	64
b) les pertes de partenaires	64
c) les pertes de marchés	66
d) les pertes de réseaux	67
e) les pertes de filiales	69
2°) <i>L'ampleur des risques encourus</i>	70
a) l'effacement de Paris comme place financière internationale	70
b) des dommages pour la balance des paiements	71
D. - Le coût exorbitant pour les finances publiques	75
1°) <i>Le coût de l'indemnisation des actionnaires</i>	75
a) considérations générales sur l'indemnisation	76
b) évaluation des coûts globaux	77
1. des remboursements en capital	77
2. du service des intérêts	80
3. rappel de quelques ordres de grandeurs	80
c) incidence sur le projet de loi de finances pour 1982	82
d) le coût de l'indemnisation des actionnaires des autres sociétés nationalisables	83
2°) <i>Les coûts ultérieurs de l'extension du secteur public</i>	85
 CONCLUSION : Quelles peuvent être les motivations profondes du programme de nationalisation ?	
	91

INTRODUCTION

Invoquant « sa volonté de ne plus subir passivement les effets d'une crise qui se prolonge et s'aggrave », le Gouvernement nous propose **un vaste programme d'extension du secteur public qui a pour objet d'une part, de maîtriser et de relancer le développement économique du pays et d'autre part, d'affirmer, pour avancer dans la voie de la démocratisation économique, la vocation du secteur public à favoriser le changement social.**

Le programme comporte **plusieurs éléments** — En premier lieu, il vise à **étendre le contrôle de l'Etat sur certains groupes industriels selon des modalités répondant à leur situation propre** : l'industrie sidérurgique, l'entreprise Dassault, la société Matra, les sociétés CII Honeywell Bull, I.T.T. France et Roussel Uclaf ont déjà fait l'objet ou vont connaître des formes de prise de contrôle particulières.

En second lieu, **le projet de loi de nationalisation** qui nous est soumis a pour objet **de nationaliser cinq groupes industriels, trente-six banques et deux compagnies financières.** En adoptant la technique de l'appropriation par l'Etat de l'intégralité du capital des sociétés-mères de ces différents groupes et en utilisant une formule uniforme d'indemnisation des actionnaires, le Gouvernement a choisi la voie apparemment simple et cohérente. Il nous propose aussi, à l'occasion de ces nouvelles nationalisations, de marquer un changement profond dans les rapports entre l'Etat et le secteur public.

Le secteur public, en France, est déjà important. **Avec près de 1 600 000 salariés, soit 9 % de la population active salariée du pays, les entreprises ou nationales représentent environ 13 % de la valeur ajoutée de la production marchande non agricole** — C'est ce secteur public que le projet de loi se propose d'étendre.

Laissant à mes collègues **Cherieux** et **Dailly** le soin d'analyser les aspects sociaux, juridiques et constitutionnels de ce projet, j'ai la lourde charge de vous présenter les observations qu'appellent **les aspects économiques et financiers** du dispositif que vient d'adopter l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence. Ayant procédé à

de très nombreuses auditions, notre commission sait combien peut être difficile l'appréciation objective de toutes les conséquences de ce projet de loi et du programme plus vaste dont il constitue un élément.

Il ne m'appartient pas d'ouvrir un grand débat théorique sur les avantages et les inconvénients d'une extension du secteur public dans un pays confronté à une grave crise internationale. Le Président de la République et le Gouvernement ont fait connaître leurs intentions et leurs méthodes quant à « la nécessité pour l'Etat de disposer des moyens nécessaires à une intervention efficace et à une orientation planifiée du développement du pays ». Même si je n'approuve pas ces choix, mon attachement aux institutions de la V^e République me font un devoir d'examiner avec attention le projet de loi de nationalisation.

Pour ce faire, j'organiserai mon propos autour de **trois questions essentielles** :

1. — Existe-t-il une cohérence entre le dispositif législatif proposé et les objectifs annoncés ?

2. — Comment peut-on apprécier les avantages du projet qui nous est soumis ?

3. — Quels . . . sont les risques et les dangers ?

PREMIERE PARTIE

**EXISTE-T-IL UNE COHERENCE ENTRE LE DISPOSITIF
LEGISLATIF
PROPOSE ET LES OBJECTIFS ANNONCES ?**

I. — EXISTE-T-IL UNE COHERENCE ENTRE LE DISPOSITIF PROPOSE ET LES OBJECTIFS ANNONCES ?

A. — Le dispositif proposé dans le projet de loi

1. — *Les modalités techniques*

Le Gouvernement a pour objectif de « forger un outil nouveau au service d'un grand projet » : il s'agit d'une part de rattraper le retard industriel de la France, et d'autre part d'élargir le domaine de l'expérimentation sociale. Le moyen proposé pour atteindre ces objectifs est l'extension du secteur public, conçue de la façon suivante :

a) *La nationalisation de grands groupes industriels utilisés comme leviers du développement*

S'agissant des entreprises industrielles, la nationalisation concerne 5 groupes industriels considérés comme stratégiques ; il s'agit de la Compagnie Générale d'Electricité, de la Compagnie de Saint-Gobain et des sociétés Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc et Thomson-Brandt. Cette opération devrait avoir pour résultat de permettre à ces sociétés de « contribuer à la croissance de l'économie et de mieux affronter la concurrence internationale ». Elle vise à doter l'Etat d'un outil essentiel qui lui permettra, autour de ces pôles industriels, d'assurer le développement de grands secteurs caractérisés par des défis technologiques de grande ampleur ; les choix qui seront exercés dans ces secteurs devant être d'une importance décisive pour l'avenir du pays tout entier. La nationalisation de ces groupes est également conçue comme une arme de défense de la production française : si elles ne se faisaient pas, et le Président de la République l'a lui-même souligné, ces entreprises seraient rapidement internationalisées, ce qui conduirait à une division internationale du travail contraire aux intérêts de la France. La nationalisation de ces groupes industriels est donc destinée à renforcer leur compétitivité et à préserver la place de la France dans des secteurs où la concurrence mondiale est intense.

b) *La nationalisation du crédit pour modifier les comportements*

Le Gouvernement se propose de nationaliser le secteur bancaire afin de rendre la nation dépositaire du pouvoir de création de monnaie, considérant qu'il s'agit d'une fonction nationale.

Il estime que le dispositif établi en 1936 et en 1945 comportait des lacunes qui sont devenues de plus en plus évidentes au fil des années.

Le Gouvernement considère que le système bancaire a maintenu trop d'entreprises dans un véritable étau, n'a pas fait la part qui convenait aux petites et moyennes entreprises et aux régions les plus défavorisées, et a privilégié à l'excès la garantie du prêteur aux dépens des projets de l'emprunteur. C'est pourquoi il pense que l'extension de la nationalisation rendra possible des « changements d'habitudes, d'attitudes et de stratégies », afin que les établissements chargés de financer les projets des entreprises et des particuliers servent les objectifs que le pays s'est fixé.

La nationalisation du crédit a donc pour objectif la mise en œuvre d'une politique du crédit renouvelée et orientée vers l'amélioration du service rendu aux utilisateurs de l'économie. Le choix des banques répond aux critères suivants :

- Compte tenu du degré d'internationalisation aujourd'hui atteint par le système bancaire français, le Gouvernement exclut du champ de la nationalisation les banques dont le capital appartient pour la moitié au moins à des entités étrangères. Il souhaite en effet maintenir la présence de banques françaises à l'étranger et réciproquement la présence de banques à capitaux étrangers en France.

- En raison de leur caractère particulier, sont également exclus du champ de la nationalisation les établissements dont le capital appartient pour moitié au moins, directement ou indirectement, à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif.

- Les S.I.C.O.M.I. et les maisons de réescompte, du fait de la nature particulière de leurs activités, ne figurent pas non plus dans la liste des banques nationalisées.

- Enfin, sont écartées de la nationalisation, les banques de petites dimensions ou qui possèdent un caractère local marqué.

Ainsi, toutes celles qui, à la date du 2 janvier 1981, disposent de fonds dans leurs établissements métropoliains sous forme de dépôts à vue ou de placements liquides ou à court terme, en francs et en devises,

au nom de résidents selon les définitions adoptées par le Conseil national du crédit, inférieurs à un milliard de francs, ont-elles été laissées hors du champ de la nationalisation.

C'est cette conjugaison des critères qui a permis d'établir strictement la liste des 36 banques nationalisées. Finalement, 197 banques françaises représentant environ 2,25 % du montant total des dépôts ne sont pas nationalisées.

c) La nationalisation de deux compagnies financières à titre de précaution

Deux compagnies financières seront également nationalisées, la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas, et la Compagnie de Suez. Aux termes même de l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis, c'est le poids considérable dans l'économie de ces grandes structures financières, propriétaires de banques et d'entreprises, qui nécessite leur nationalisation. Elle est destinée à assurer dans leur gestion le meilleur équilibre possible entre objectifs industriels et objectifs financiers, ainsi qu'une meilleure prise en compte des contraintes de l'emploi et des préoccupations des chefs d'entreprises. Les modalités prévues pour leur nationalisation sont pour l'essentiel analogues à celles retenues pour les groupes industriels et les banques. Toutefois, il a été tenu compte du caractère spécifique de ces sociétés. En effet, elles détiennent de fortes participations dans de nombreux pays où elles ont constitué des associations avec des intérêts locaux. Elles disposent en outre d'une très grande diversité de participations industrielles.

D'une part, les participations détenues par ces groupes à l'étranger feront l'objet d'un examen cas par cas afin que soient préservés les accords existants. D'autre part, le Gouvernement s'est engagé à céder dans un délai d'un an au secteur privé, et par priorité aux anciens actionnaires, celles des participations détenues par les deux compagnies financières dans des sociétés dont l'activité ne s'exerce pas dans le domaine de la banque ou n'est pas nécessairement liée à d'autres entreprises du secteur public.

En outre, les participations des compagnies financières dans le secteur des assurances resteront en tout état de cause dans le secteur public.

En effet, l'analyse des moyens dont dispose l'Etat pour l'animation du secteur des assurances, l'examen de la situation actuelle des compagnies d'assurance encore privées et de leur importance relative par rapport aux groupes déjà nationalisés ainsi qu'aux mutuelles et aux sociétés étrangères conduisent l'Etat à ne pas en proposer la nationalisation.

En revanche, les participations détenues par les deux compagnies dans le secteur des assurances constituent un complément indispensable pour assurer le contrôle de l'Etat, lui permettre d'appliquer une véritable politique des assurances et favoriser une utilisation plus active des réserves techniques.

2. — *Les conséquences économiques de l'extension du secteur public*

Le poids du nouveau secteur public ne peut être évalué de façon exhaustive. Mais on peut déjà avancer des ordres de grandeur des masses mises en cause par l'extension du secteur public.

a) *Les grands groupes industriels*

• dans la population active

S'agissant des effectifs, le tableau ci-dessous donne le détail par groupe industriel ainsi que les variations d'effectifs sur la période 1976-1980.

Sociétés	Effectifs au 31.12.1980	Variation 1980/1976
Compagnie générale d'électricité	179 600	+ 4,9
Saint-Gobain — Pont-à-Mousson	163 492	+ 2,1
Thomson	128 400	+ 21,6
Rhône-Poulenc	95 389	- 13,8 *
Pechiney-Ugine-Kuhlmann	89 100	- 8,6 *
Usinor	34 238	- 28,6
Matra	32 000 (e)	nd
Dassault	15 843	+ 5,8
Sacilor	24 468	nd
Total	762 530	
Ensemble industrie (1)	4 738 000	

* 80/77

(e) Estimation

(1) Entreprises manufacturières (agro-alimentaire et mines exclus). UO3 + UO4 + UO5 + UO6 de la nomenclature INSEE en 13 secteurs.

Le poids du nouveau secteur public industriel est donc considérable puisque 760 000 personnes vont venir s'ajouter aux 1 100 000 qui travaillent déjà dans des entreprises publiques ou nationales. Par rapport à l'ensemble du secteur industriel, l'addition à laquelle on parviendra s'établit à 1 860 000, soit plus de 10 % de la population active salariée et près du tiers de l'emploi dans l'industrie.

• **dans l'activité productive**

Ces groupes ont les caractéristiques suivantes :

PRINCIPAUX RESULTATS CONSOLIDES EN 1980
(millions de francs)

	Chiffres d'affaires 1980	Résultats bruts d'exploitation	Marges brutes d'auto- financement	Investissements		Dépenses de recherche et développem- ent	Impôts payés
				Totaux	dont industriels		
Saint-Gobain — Pont-à-Mousson	43 489	5 973	3 065	4 704	3 113	764	819
Compagnie générale d'électricité	45 782	2 871	2 050	2 463	1 480	3 000	691
Pechiney-Ugine-Kuhlmann	38 111	4 023	2 265	2 298	1 875,9	n.d.	697
Thomson	36 540	2 305	1 611	2 130	1 550	n.d.	540
Rhône-Poulenc	30 199	1 568	120		2 587	1 367	n.s.
Usinor	21 538	- 817	n.s.		646 *	n.d.	n.s.
Sacilor	16 712	- 1 737	n.s.		700	n.d.	n.s.
Matra	5 598	- 680	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	261
Dassault	10 740	1 203	441	186	174	n.d.	322

* Société mère seulement
n.d. : non disponible
n.s. : non significatif

On constate que leur chiffre d'affaires total représente environ 250 milliards de francs, soit à peu près 20 % du chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble de l'industrie française.

On peut noter la part relativement importante de leurs activités à l'étranger (exportations + ventes de filiales) qui représente en moyenne plus de la moitié du chiffre d'affaires ainsi qu'en témoigne la part dans le total du chiffre d'affaires à l'étranger et la contribution apportée à l'effort d'exportation de la France. Les recettes issues de l'activité des filiales, dont on sait qu'elles induisent de l'emploi en France, sont le fruit d'investissements et de créations d'emplois hors des frontières ; ces données ne sont pas disponibles pour toutes les entreprises concernées.

CHIFFRES D'AFFAIRES A L'EXPORTATION
(en millions de francs)

	Chiffres d'affaires à l'étranger		En % du chiffre d'affaires total	
	Export.	Filiales	Export.	Filiales
Saint-Gobain Pont-à-Mousson	6 560	1 914	15,1	4,4
Compagnie Générale d'Electricité	14 103		30,8	
Péchiney-Ugine-Kuhlmann	11 357,2	9 222,9	29,8	24,2
Thomson.....	11 562	5 049,0	31,6	13,8
Rhône-Poulenc	7 851,7	8 999,3	26,0	29,8
Usinor	6 248,3	—	36,8	—
Sacilor	3 920	—	36,6	—
Matra	nd	nd	nd	nd
Dassault	7 362		68,5	
Ensemble industrie	386 082		29,9	

DEVELOPPEMENT A L'ETRANGER EN 1980

	Investissements à l'étranger (1)	En % du total	Emplois à l'étranger	En % du total des emplois
Saint-Gobain Pont-à-Mousson	1 275,0	48,9	86 718	53,0
Compagnie Générale d'Electricité ...	—	—	30 000	16,7
Péchiney-Ugine-Kuhlmann	3 288,0	30,1	—	—
Rhône-Poulenc	750,2	29,0	34 722	36,4

(1) En millions de francs

Au total, la nationalisation de 11 groupes industriels porterait donc à 42 % (au lieu de 22 % aujourd'hui) la part du secteur public dans le chiffre d'affaires global de l'industrie.

La part dans le total pour la France du chiffre d'affaires réalisé dans les entreprises où l'Etat aura une participation, si minime soit-elle, aura presque doublé à la fin du processus de nationalisation. Le poids du secteur public dans les secteurs de production des demi-produits et des biens d'équipement sera devenu particulièrement significatif ou même prépondérant.

Part du secteur public avant et après les nationalisations dans l'activité industrielle manufacturière française.

	Avant	Après
Production et distribution d'énergie	61,3 ‰	61,8 ‰
Industries de biens intermédiaires	6,8 ‰	29,8 ‰
Industries de biens d'équipement	15,1 ‰	29,8 ‰
Industries de biens de consommation courante	1,6 ‰	6,0 ‰
Industries diverses	0 ‰	0,1 ‰
Total des activités industrielles	16,8 ‰	30,8 ‰

Par branches, on peut en effet citer :

- la sidérurgie : 79 ‰ du chiffre d'affaires contre 1 ‰ auparavant,
- les fibres synthétiques : 75 ‰ contre 0,
- l'armement : 74 ‰ contre 58 ‰
- l'extraction et la préparation de fer : 71 ‰ contre 0,
- la métallurgie : 66 ‰ contre 16 ‰
- la chimie de base : 52 ‰ contre 16 ‰
- l'électronique ménager et professionnel : 42 ‰ contre 0,3 ‰,
- le verre : 37 ‰ contre 0
- les machines de bureau et de traitement de l'information 34 ‰ contre 0.

Ces exemples sont les plus notables, mais il restera en fait peu de branches dont le secteur public soit notablement absent.

b) Le secteur des banques et des compagnies financières

Aux groupes industriels que nous venons d'examiner, la loi de nationalisation a ajouté 36 banques et 2 compagnies financières.

Par cette décision, l'Etat aura la maîtrise d'environ 90 % des dépôts et de 85 % des crédits distribués par les banques inscrites, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**Répartition des dépôts et des crédits
des banques inscrites**

	DEPOTS		CREDITS	
	1980		1980	
	milliards de francs	%	milliards de francs	%
Banques inscrites	812,3	100	962,3	100
Banques déjà nationalisées (1)	514	63,3	522,8	54,3
Banques nationalisables (2)	215	26,5	291,5	30,3
Banques sous contrôle étranger	58,9	7,3	115,9	12,1
Autres banques privées	17,6	2,1	26,9	2,8
Divers (3)	6,8	0,8	5,2	0,5

(1) Contrôle direct ou indirect de l'Etat et assimilé.
 (2) Y compris banques sous contrôle direct ou indirect des banques, groupes industriels et compagnies financières nationalisables.
 (3) Banques affiliées à des organismes mutualistes ou coopératifs.

Les banques nationalisables ont, à l'inverse des grandes banques nationalisées, octroyé plus de crédits qu'elles n'ont reçu de dépôts ; elles ont, au cours des années récentes, développé l'emploi, embauchant régulièrement dans une proportion proche du recul des effectifs des banques nationalisées (voir tableau ci-dessous). Il y a certes eu les subventions aux entreprises en difficulté de la sidérurgie mais elles ont été sans commune mesure avec les besoins des entreprises du secteur public.

On peut s'interroger sur les justifications économiques d'un tel choix, compte tenu du montant déjà important du déficit budgétaire et de la crise que subit l'économie française.

L'utilisation de la technique de l'appropriation à 100 % aura pour conséquence un recours accru au contribuable. Nous y reviendrons.

c) Une extension diffuse et indéfinie du domaine de l'intervention directe de l'Etat dans le domaine économique et financier

Le choix délibéré de l'appropriation à 100 % des sociétés mères ne tient aucun compte de la structure actuelle de chaque groupe et étend le domaine du secteur public d'autant plus loin que cette structure est plus diversifiée. Ainsi en va-t-il du secteur des assurances. Ainsi, en matière industrielle, la nationalisation s'étend-elle loin à l'étranger (c'est par exemple le cas des filiales de PUK aux Etats-Unis) ou très en aval en France même (c'est l'exemple de la C.E.E. qui est à cet égard le plus significatif).

A cet égard, la promesse faite par le Premier Ministre de céder au secteur privé les participations des compagnies financières « inutiles » au secteur public ne marque qu'une intention. Il n'est pas possible, aujourd'hui, de mesurer exactement le nouveau domaine du secteur public.

2. — Des critères contestables

a) Le choix des 5 groupes industriels est peu conforme aux objectifs économiques recherchés

L'exposé des motifs contient une contradiction manifeste. Il indique que la nationalisation des 5 groupes industriels, puis d'autres ensuite, est indispensable pour la conduite d'une grande politique industrielle, mais celle-ci n'étant pas encore définie, on peut se demander pourquoi ces 5 groupes ont été choisis et pas d'autres, souvent de taille voisine. De plus, le caractère « stratégique » de ces groupes est invoqué pour leur nationalisation, alors que d'autres, tout aussi stratégiques pour la compétitivité de la France au plan international sont épargnés. Cela est d'autant plus surprenant que la justification avancée est la reconquête du marché intérieur : or il s'agit essentiellement

de biens de consommation et ces 5 groupes en produisent fort peu. C'est pourquoi on peut s'interroger sur le choix de ces 5 groupes pour la réalisation des objectifs économiques énoncés.

b) Le critère du milliard de dépôts pour le choix des banques nationalisables ne répond à aucune logique

En effet, puisque le but de la nationalisation des banques est de redonner à l'Etat « le pouvoir régalién de battre monnaie », il aurait été plus cohérent de retenir comme critère de la nationalisation les crédits distribués par les banques. Or, au lieu de prendre des critères de création de monnaie, le Gouvernement a retenu celui des dépôts qui n'a aucune justification économique.

Certes, l'application du critère des crédits aurait exigé la nationalisation d'un nombre plus important de banques, mais au moins aurait-on compris la logique de la position du Gouvernement.

En outre, la fixation à un milliard de francs du seuil des dépôts à vue des résidents est purement arbitraire et ne se justifie pas économiquement. Le montant des dépôts a été arrêté au 2 janvier 1981 : or, la situation des banques étant très fluctuante en matière de dépôts, on aurait pu avoir une liste de banques nationalisables différente à un ou deux mois près (1).

C'est dire le caractère artificiel, illogique et arbitraire du critère retenu.

c) Le choix des deux compagnies financières n'a qu'une valeur symbolique

Il est donc inconséquent de mettre à la disposition de l'Etat deux compagnies financières, qui, opérant dans un domaine de spécialisation identique, les activités de portefeuille ne manqueront pas de susciter aux Pouvoirs publics de redoutables difficultés de gestion. Des risques de doubles emplois apparaîtront d'autant plus rapidement que ces compagnies financières ne peuvent vivre que par une pratique quoti-

(1) C'est ainsi qu'une banque inscrite a occasionnellement dépassé le seuil du milliard de francs de dépôts en décembre 1980 : elle se trouve donc nationalisée alors que par la suite le montant de ses dépôts est redescendu en-dessous de la barre fatidique du milliard de francs.

dienne de la vie des affaires qui exclut toute décision purement administrative et qui suppose l'intention d'assumer un risque. Par ailleurs, les plus fortes incertitudes affectent la composition des portefeuilles de ces compagnies financières, et l'Etat qui hérite d'un patrimoine patiemment constitué résultant de l'effort constant des sociétés privées pourrait être incité à disperser ces participations. En effet, la tentation de revendre à un bon prix quelques-unes d'entre elles permettrait d'apporter quelques ressources supplémentaires à la future Caisse Nationale des Banques.

3. — *Certaines dispositions vont à l'encontre des objectifs recherchés*

a) *Les articles 4, 16 et 30 font peser une menace sur le patrimoine national*

Les incohérences des articles 4 (pour les groupes industriels), 16 (pour les banques) et 30 (pour les entreprises financières), aux termes desquels les responsables des sociétés nationalisables pourront décider, lorsque les législations ou les pratiques propres à certains pays le rendent nécessaires, l'aliénation partielle ou totale des filiales directes ou indirectes de ses sociétés, constituent un sérieux motif d'inquiétude.

Il s'agit d'abord d'une simple faculté : cet article ouvre la voie à d'éventuelles négociations menées cas par cas. Cette méthode du « tamis permanent » autorise de réelles préoccupations, et il n'est pas possible, au moment de l'examen du projet de loi, d'en apprécier la portée réelle.

Le Gouvernement demande au législateur de tirer une traite de confiance sur l'avenir... Cette démarche est condamnable dans la mesure où elle aboutit à remettre en cause, discrétionnairement, une grande partie du patrimoine national.

Il appartiendra à mon collègue M. Dailly de faire observer que cette habilitation est directement contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution. Je ne retiendrai ici que la facilité offerte aux gouvernements et aux actionnaires étrangers de s'engager avec entrain dans le dépeçage de l'actif international des entreprises françaises.

b) *L'application du principe de l'autonomie des entreprises nationalisées contredit la volonté de maîtriser la restructuration de l'économie*

L'exposé des motifs du projet de loi précise que l'extension du secteur public industriel doit être l'occasion d'une clarification dans les modes d'intervention de l'Etat. Pour le Gouvernement, les nationalisations doivent permettre de marquer un changement profond dans les rapports de l'Etat et du secteur public. Il est précisé que les entreprises nationales seront dotées d'une large autonomie de gestion et disposeront de la plus grande capacité d'entreprendre dans le cadre d'orientations établies contractuellement avec l'Etat et prévues dans le Plan.

Soumises pour l'essentiel aux dispositions de droit commun de la législation commerciale, ces entreprises seront placées sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises du secteur privé, dans un contexte d'émulation et de pluralisme. L'exposé des motifs précise en outre que les dispositions actuelles du contrôle de l'Etat ne leur seront pas appliquées.

Dans ces conditions, comment concilier cette autonomie de gestion avec la volonté affirmée de restructurer profondément l'industrie française ? Comment sera-t-il possible de concilier les inévitables suppressions d'emplois nécessaires à la rentabilité de certains secteurs et l'objectif de garantie de l'emploi revendiqué par toutes les organisations syndicales ?

Ce débat se poursuit depuis 1946 ; à privilégier l'autonomie des entreprises en réduisant au minimum directives et contrôle étatiques, on risque de voir chacune d'elles, mue par la volonté de puissance de ses dirigeants, mener sa propre politique sans autre souci que sa croissance. C'est alors la logique de l'entreprise qui l'emporte sur son caractère public et la nationalisation y perd toute raison d'être : à quoi bon nationaliser si la gestion de l'entreprise publique se confond avec elle de l'entreprise privée ? Mais à l'opposé, la volonté de faire des entreprises publiques les instruments d'une politique économique et sociale qui ne prendrait pas en compte leur développement ni leur équilibre pourrait conduire à multiplier les contrôles et à réserver les décisions à l'autorité de contrôle. Les entreprises nationalisées seraient condamnées sur le terrain de la compétitivité dans la concurrence internationale.

Entre ces deux écueils la navigation est malaisée. Sans une vue précise de la structure du secteur public, du statut des entreprises et de leurs rapports avec l'Etat qui aujourd'hui semble faire défaut, la nationalisation ne suffit pas à résoudre les problèmes : elle ne fait qu'en poser de nouveaux.

c) L'article 26 introduit une possibilité de bouleversement des réseaux bancaires

L'article 26 du projet de loi, qui prévoit que l'Etat peut apporter à une banque nationalisée, ou à une autre entreprise publique, les actions des banques nationalisables comporte une ambiguïté fondamentale. Cette disposition vise les actions représentant le capital des banques ; mais sa portée pourrait être très étendue, semble-t-il, aux actions figurant dans leur portefeuille-titres. Au demeurant, cet article pose le problème de la restructuration de la profession, dont les perspectives se révèlent, actuellement, singulièrement incertaines ; toute la structure de notre système bancaire peut se trouver bouleversée à la suite d'une application éventuellement très étendue de cette possibilité.

A quoi sert-il d'affirmer dans l'exposé des motifs que « le projet de loi comprend les dispositions voulues pour que la nationalisation ne conduise pas à un bouleversement des réseaux existants » ? L'évidente contradiction entre l'intention affichée et le dispositif législatif ne laisse pas d'inquiéter le personnel et les clients des banques concernées.

4. — *Certaines modifications apportées par l'Assemblée nationale ne font qu'accroître les incohérences du projet de loi et infirmer certains arguments avancés dans l'exposé des motifs*

a) La suppression de l'article 33 bloque le mécanisme des cessions de participations

Cet article fixait les règles du retour au secteur privé des participations dans les sociétés dont l'activité ne relève pas du domaine bancaire et de celui des assurances ou n'a aucun lien nécessaire avec les entreprises du secteur public industriel et commercial. Cette rédaction renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser le contenu et les modalités de ces cessions.

La suppression de cet article par l'Assemblée nationale ampute le projet de loi d'une disposition essentielle, et rend inévitable, à moins de mettre gravement en cause nos principes constitutionnels, le recours à une nouvelle loi, pour régler le problème des rétrocessions. Il semble donc peu logique que le Gouvernement ait accepté cette suppression qui l'obligera à présenter un nouveau texte au Parlement. En outre, la suppression de cet article entraîne la perte d'une recette inscrite dans le projet de budget pour 1982. En effet, la différence entre les 3 milliards de F qui avaient dû être inscrits et les 2,2 milliards qui le sont effectivement, devait être couverte en partie par la redevance versée par les sociétés nationalisées et en partie par le montant des rétrocessions. Cette recette de 800 millions de francs disparaît donc après le vote de l'Assemblée nationale, ce qui ne fait qu'accroître la charge pour le budget de l'Etat. Enfin, cette indécision du Gouvernement et les hésitations à propos de cet article 33 ont contribué au climat déplorable qui est préjudiciable à l'activité des compagnies financières et nuisible à la force industrielle et financière de la France.

b) La suppression de l'article 50 démontre que le crédit n'est pas nationalisé

Cet article prévoyait que les compétences conférées au Conseil national du crédit et à la commission de contrôle des banques par les articles 13 et 15 de la loi n° 45-15 du 2 décembre 1945 s'appliquent aux sociétés de crédit différé, aux caisses de crédit municipal, aux établissements de crédit à caractère mutualiste ou coopératif quel que soit leur statut, à la Banque française du commerce extérieur, au Crédit national, au Crédit foncier de France, au Crédit foncier et communal d'Alsace et de Lorraine, aux sociétés de développement régional ainsi qu'au Comptoir des entrepreneurs dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale l'a supprimé, estimant que ces dispositions s'intégreront mieux dans la grande loi sur le crédit qui sera soumise ultérieurement au Parlement. Cet article démontre à l'évidence que ce projet de loi poursuit des objectifs fort divers que le texte lui-même ne permet pas de réaliser. La suppression de l'article 50 signifie que les motifs de la nationalisation des banques n'existent plus puisque l'objectif essentiel avancé par le Gouvernement, c'est-à-dire le contrôle de la masse monétaire et le droit de battre monnaie, sera poursuivi par le projet de loi sur le crédit. Cette suppression infirme donc l'un des arguments énoncés dans l'exposé des motifs et démontre que la nationalisation des banques

ne correspond pas à un besoin essentiel, mais qu'elle constitue un symbole : en effet, la volonté de contrôler le crédit et la masse monétaire et le droit de battre monnaie impliquent, certes, la révision des compétences du Conseil national du crédit, mais ne nécessitent pas de s'engager dans une nationalisation coûteuse et inutile.

On peut donc se demander pourquoi le Gouvernement renvoie systématiquement à des textes ultérieurs des mesures indispensables à la réalisation des objectifs qu'il poursuit. Pourquoi attendre et ne pas préciser dès maintenant les effets concrets, juridiques et comptables des mesures de nationalisation proposées ? N'est-ce pas contradictoire avec la volonté affirmée de voir ce texte adopté dans les plus brefs délais pour mieux maîtriser la politique du crédit ?

En outre, la suppression de l'article 50 ôte toute justification de la non nationalisation du Crédit agricole et des banques populaires. Là encore, la logique de l'exposé des motifs semble contredite.

L'examen sommaire du projet de loi qui nous est soumis fait donc apparaître de sérieuses incohérences et de nombreuses inquiétudes. L'application à des groupes complexes, plus ou moins engagés dans la concurrence internationale, plus ou moins intégrés et plus ou moins comparables dans leurs méthodes d'une technique uniforme d'appropriation à 100 % par l'Etat aboutit à des conséquences fort éloignées des objectifs de l'exposé des motifs. Sans évoquer ici l'effet dévastateur de cette uniformité sur le difficile problème de l'indemnisation des actionnaires que traitera mon collègue, M. DAILLY, votre rapporteur se doit de souligner qu'à ce stade de l'examen l'extension du secteur public pose une infinité de problèmes de toute nature que de nombreuses lois ultérieures — sur l'organisation des entreprises, sur le contrôle du crédit, sur la rétrocession des participations, sur le contrôle des objectifs de la planification... — tenteront de résoudre.

En élargissant notre réflexion à l'ensemble des entreprises concernées par tous ces textes, le moment paraît venu d'analyser de manière plus approfondie, à la lumière des auditions que votre commission a organisées, quels pourraient être les avantages d'une extension généralisée des secteurs nationalisés.

DEUXIÈME PARTIE

**COMMENT PEUT-ON APPRÉCIER LES
AVANTAGES DU PROJET DE LOI?**

II. — COMMENT PEUT-ON APPRÉCIER LES AVANTAGES DU PROJET DE LOI ?

L'appréciation des avantages du projet de loi pour l'économie française peut être orientée autour des quatre pôles de réflexion suivants : la politique industrielle, l'emploi, la réglementation du crédit et la décentralisation.

A. — La nouvelle politique industrielle n'est qu'à peine esquissée

« Si vous ne vous occupez pas des faits, ils s'occuperont de vous » se plaisait à souligner Winston CHURCHILL. Il est certain qu'en l'absence d'une politique industrielle clairement définie, les nationalisations n'auront pas les vertus qu'on leur prête pour relancer l'investissement productif. Il semble en effet difficile de croire que la seule modification du statut juridique des entreprises permette de décupler l'efficacité des entreprises et d'en faire des pôles d'entraînement pour l'ensemble de l'économie française. Aussi, une politique industrielle clairement définie s'impose-t-elle.

Mais si les objectifs du Gouvernement sont clairement affirmés, les modalités de leur réalisation semblent moins précises. Certaines des orientations générales ont été esquissées, mais de nombreux points d'interrogation subsistent.

1. — *Certaines orientations de politique industrielle figurent dans le plan intérimaire :*

Certaines orientations qui permettent d'éclairer les objectifs poursuivis dans l'extension du secteur public ont été précisées.

- Il s'agit tout d'abord de **relancer l'investissement productif** dans l'ensemble des secteurs industriels en engageant une modernisa-

tion de l'appareil productif. Il est précisé que les entreprises nationalisées joueront un rôle moteur dans cette relance et qu'elles auront un effet d'entraînement auprès des petites et moyennes industries.

- La politique industrielle devra conforter les forces de compétitivité de notre pays. Ainsi, un certain nombre de technologies seront appelées à jouer un rôle croissant dans l'activité industrielle ; il s'agit de l'électronique avec les circuits intégrés, de l'informatique, de la bureautique et des télécommunications. Mais un effort particulier devra être également fait sur des secteurs plus traditionnels tels que les biens d'équipement industriel, traditionnelle faiblesse de notre pays. Enfin, des restructurations sont à prévoir dans les secteurs comme la chimie lourde.

- Le plan intérimaire aura pour objectif le desserement de la contrainte extérieure par trois types d'actions :

- la réduction de la dépendance énergétique passant notamment par les économies d'énergie dans l'industrie,

- la reconquête du marché intérieur,

- la promotion des exportations.

La contribution du secteur public industriel à l'économie sera définie à travers **les contrats de plans pluriannuels** que l'Etat signera avec chaque entreprise. Ces contrats définiront la stratégie de développement de l'entreprise, prévoieront les objectifs ainsi que les moyens d'y parvenir.

Telles sont les orientations économiques qui ont été annoncées ; elles laissent subsister d' nombreuses incertitudes.

2. — *Mais elles laissent subsister de nombreuses incertitudes*

a) *L'insuffisance d'un plan de deux ans pour définir une véritable stratégie industrielle*

Le plan intérimaire qui nous est présenté concerne les deux années à venir. Or, en matière de politique industrielle, il est important de définir **une stratégie à long terme**. En effet, certaines décisions qui engagent l'avenir devraient être prises dès maintenant : il en est ainsi par exemple de l'ouverture d'une mine de charbon ou de l'installation d'une usine dont la réalisation exige plusieurs années.

Il semble donc peu réaliste de n'envisager des orientations qu'à si court terme. Notre économie risque de subir les conséquences de cette absence de certaines décisions vitales pour son développement futur. On peut se demander en outre, comment cette durée de deux ans pourra être conciliée avec celle des contrats de plan dont on précise qu'ils seront pluriannuels ?

b) *L'incertitude du contenu des contrats de plan*

Une autre interrogation demeure concernant le contenu exact que pourront avoir ces contrats. Se pose de nouveau le vieux problème de la conciliation de l'autonomie de gestion et de la maîtrise de la politique industrielle. Que signifie la définition de la stratégie des sociétés ? Des objectifs chiffrés leur seront-ils assignés ? Les moyens financiers qu'ils prévoient préciseront-ils la part du financement réalisé par l'Etat actionnaire ? Quelle sera enfin la nature juridique de ces contrats de plan ?

Toutes ces questions ne semblent pas encore réglées par le plan intérimaire. Il convient toutefois de souligner qu'il serait dangereux pour l'économie, compte tenu de l'importance que revêtira le secteur public, de fixer à l'avance, dans ces contrats de plan, *les quantités* qui devront être produites. On connaît les échecs dans certains pays dirigistes de l'inadéquation de la production à la consommation. En France même, les entreprises publiques ont parfois dû assurer la réalisation de très grands programmes nationaux qui ne se trouvent pas inspirés par l'évolution prévisible de la rentabilité propre à la logique de la loi du marché. Certains de ces projets ont d'ailleurs conduit à une allocation des ressources qui ne s'est pas toujours révélée, à l'expérience optimale.

Par ailleurs, certains investissements des entreprises publiques ont eu pour objet de maintenir en l'état des appareils de production vétustes, dans le but de sauvegarder, à très court terme, des emplois : la fermeture de puits de charbon a pendant longtemps été différée, sans que, pour autant les difficultés rencontrées par les Charbonnages aient pu être résolues. Retardant les déclassements nécessaires, ces équipements ont même contribué à ralentir l'apparition de nouvelles générations de capital dont la valeur technologique aurait été plus importante. La rentabilité de ces équipements était donc soit potentielle et incertaine, dans le cas des grands programmes, soit faible, voire nulle, ou même négative dans le cas des investissements de maintien en l'état.

Aussi serait-il dangereux de fixer à l'avance et de manière précise et quantifiée le contenu des futurs contrats de plan. Une certaine souplesse demeure indispensable à la bonne marche de notre économie. Nous ne pouvons plus aujourd'hui nous permettre certaines erreurs comme nous avons pu le faire en période de croissance.

c) *L'absence d'une définition claire des priorités de la politique industrielle*

La grande politique industrielle qui avait été promise n'est toujours pas définie. Certes, les objectifs sont annoncés : il s'agit de la lutte contre le chômage, de la compétitivité des entreprises et la reconquête du marché intérieur. Mais les moyens de leur réalisation ne sont pas précisés. *De plus, les secteurs déclarés prioritaires sont si nombreux qu'on peut se demander quelle est la valeur de cette priorité.* Ainsi, le Ministre de l'Industrie a déclaré que les grands secteurs qui font l'objet d'un examen attentif aujourd'hui sont « à la fois les domaines de haute technologie où la présence de la France est indispensable (composants électroniques, informatique, télécommunications, espace, chimie, machine-outil, ingénierie); où l'industrie française est compétitive mais doit être renforcée (automobile, électrotechnique, mécanique, matériaux); et ceux enfin où la reconquête du marché intérieur passe par une modification profonde des stratégies (meuble, jouet, textile, électronique grand public) ». Ce vaste programme conduit à déclarer tous les secteurs prioritaires. Mais il ne précise pas de quelle façon s'exerceront ces priorités. **S'agira-t-il de mettre en œuvre des plans sectoriels ?** Rien n'est clair à cet égard. Alors quel crédit peut-on accorder à ces déclarations si elles ne se traduisent pas, dans la réalité, par des moyens appropriés ?

- Le Gouvernement considère également que l'extension du secteur public permettra de **relancer la croissance**, se fondant sur les performances en matière d'investissement des entreprises publiques au cours des dernières années.

Cette logique se heurte pourtant à quelques objections :

— Si les entreprises publiques ont investi, ce n'est pas avec leur argent : l'autofinancement qui représentait 53 % en 1973 est maintenant inférieur à 33 %.

— Quant les entreprises publiques investissent, elles le font à des conditions exceptionnellement favorables : apport en capital par l'Etat (dotation en capital chez Renault, par exemple), emprunts avec des garanties à des taux qu'une entreprise privée ne peut se permettre.

Voilà de nombreuses années (1964, rapport Lorain) que l'on a adressé aux entreprises publiques le grief d'assécher le marché financier. Leur concurrence avec le secteur privé sur le marché financier est tout à fait inégale, puisque la charge financière de la dette sera supportée par le contribuable quant elle deviendra intolérable pour l'entreprise et la mettra en déficit.

— La rentabilité de l'investissement est inférieure de moitié à ce qu'elle est pour l'investissement privé.

Croître et investir ne sont pas en eux-mêmes des signes de réussite économique. Quand la croissance et l'investissement s'obtiennent à fonds perdus, ils traduisent un gaspillage plutôt qu'un progrès.

C'est pourquoi il est permis de s'interroger sur les effets bénéfiques qu'aura l'extension du secteur public sur la conjoncture française. L'espoir que met le Gouvernement dans les nationalisations semble démesuré compte tenu de l'absence d'un plan industriel clairement défini.

• S'agissant en outre de la **reconquête du marché intérieur**, que le Gouvernement ne cesse d'évoquer, on peut se demander en quoi elle sera favorisée par la nationalisation.

Les expériences étrangères sont à cet égard peu probantes puisqu'elles se sont en général traduites par la perte du marché intérieur par les entreprises nationales : **ainsi la sidérurgie suédoise, après sa nationalisation, est passée de 65 à 35 % du marché.** Il en a été de même en Italie avec la Montedison, en Angleterre ou en Espagne. Lorsque l'étranger se montre plus compétitif, il prend le marché et si cette situation de défaite commerciale prend un caractère irréversible, les Gouvernements en cause sont réduits à un choix ultime : signer des accords avec les partenaires étrangers. C'est ce qu'ont dû se résigner à faire **Alfa Roméo, British Leyland ou Seat.** **L'appropriation juridique du capital n'a donc jamais empêché l'intrusion de l'étranger dans le marché national.**

En second lieu, il convient de souligner que **ce n'est pas dans les branches que l'on nationalise que le taux de pénétration étrangère est le plus fort.** Aussi peut-on se demander comment cette reconquête du marché intérieur pourra s'opérer à travers les entreprises nationalisées. Elle est d'autant moins évidente que dans un premier temps, le supplément d'investissement qui pourra être décidé, se traduit toujours par une augmentation des importations égale à la moitié du montant de

l'investissement. Ainsi, **l'effet immédiat d'un supplément d'investissement a d'abord pour conséquence, une détérioration du solde extérieur égal au montant de cet investissement.** Il s'agit d'un fait économique qui est de toute façon indépendant à la nature juridique des entreprises.

- **On peut également se demander comment la compétitivité des entreprises nationalisées sera développée.**

Les groupes industriels concernés sont tous engagés dans un processus de recherche d'une position internationale compétitive. Cette démarche les a conduits, ces dernières années, à développer des stratégies identiques : d'un côté un désinvestissement massif sur les marchés où leur position internationale paraît insuffisante ; de l'autre, l'internationalisation de leurs capacités de production dans les domaines où elles estiment détenir un avantage compétitif. **Or sur ces deux points, la nationalisation sera un obstacle.** Peut-on imaginer que Rhône Poulenc Textile puisse poursuivre une politique de modernisation accélérée socialement douloureuse, financièrement coûteuse mais économiquement indispensable à sa survie ? Pechiney pourra-t-il envisager la cession de ses activités chimiques à un groupe étranger comme il en avait été question au printemps dernier ? Il est permis d'en douter. Il semble que les entreprises nationalisées n'aient qu'un choix limité : ou bien elles conservent des participations non rentables, ou bien elles les cèdent à une autre entreprise publique, toute autre attitude risquant d'être perçue comme une dilapidation du patrimoine national. **L'expérience prouve qu'au cours des dix dernières années, aucune entreprise publique n'a cédé de participation, ce qui n'est guère un signe de saine gestion.**

La nationalisation risque donc de remettre en cause la stratégie des entreprises concernées. Que deviendra par exemple la diversification entreprise par Saint-Gobain dans l'informatique et des dérivés ? Quelle sera sa stratégie de rechange lorsque CII-HB et Olivetti sortiront de son orbite et qu'elle perdra certaines de ses positions internationales dans ces domaines traditionnels. Aucune décision de politique industrielle n'a encore été prise à ce sujet. **Or il est clair que le Gouvernement sera nécessairement conduit à passer d'une solution de non-intervention à une véritable restructuration. A moins que les entreprises contraintes de privilégier l'emploi ne soient conduites à sacrifier la rentabilité.** Or une entreprise dont la vocation première serait de créer ou de sauver des emplois, de développer coûte que coûte des technologies nouvelles, de reconquérir à n'importe quel prix le marché national ou de pratiquer des expérimentations sociales se condamne à considé-

rer sa rentabilité comme un objectif secondaire. Cette démarche est tout à fait concevable lorsque l'entreprise exerce une activité de service public comme E.D.F. ou G.D.F. car il n'y a pas de concurrence étrangère. Dans le cas des cinq groupes industriels qui sont concernés, le problème est tout autre; car ils sont exposés à la concurrence étrangère.

- Se pose également la question des **profits**. En théorie, la propriété de l'entreprise est neutre par rapport à son efficacité. Mais en pratique, en dehors de conditions de marché exceptionnellement favorables (Elf-Aquitaine depuis deux ans), une entreprise publique subit, sous l'angle de la rentabilité, de lourds handicaps. D'abord, parce qu'elle est contrainte de freiner aussi bien ses désinvestissements que sa pénétration des marchés internationaux. Ensuite, parce que la collectivité (qu'il s'agisse de son personnel ou de la nation) tend le plus naturellement du monde à lui reprendre une partie du surplus qu'elle dégage : elle lui demandera de réorienter une partie de ses profits vers la satisfaction de revendications sociales ou vers des activités ou des zones géographiques en difficulté. Par nature, l'entreprise publique est conduite à privilégier des paramètres que l'entreprise privée s'autorise à juger secondaires. Or, dans la mesure où elle ne maîtrise pas totalement son autofinancement, elle risque de perdre une partie de son autonomie. **Nationaliser revient donc à faire supporter une charge supplémentaire par les contribuables tout en affaiblissant la position compétitive de la firme.**

- De même, **s'agissant de la recherche**, il est précisé que les nationalisations permettront de lui imprimer un élan nouveau. Elles vont en effet avoir pour conséquence de **doubler l'importance de la recherche sous contrôle public**. Mais si l'on sait qu'un effort exceptionnel d'accroissement des investissements sera accompli pour atteindre 2,5 % du P.N.B., on peut se demander d'où viendra cette nouvelle impulsion : des ministères, dont l'administration est certes de qualité, mais souvent étrangère aux impératifs de la recherche et qui sont en outre chroniquement divisés sur les objectifs et les moyens? Du C.N.R.S. qui est en plein bouleversement? Aucune réponse n'a encore été apportée à cette question.

Les grands groupes nationalisables disposent déjà d'effectifs très importants d'ingénieurs et de chercheurs et consacrent une part très forte de leurs ressources à la recherche et au développement. En outre, s'agissant des secteurs jugés prioritaires, elles étaient déjà, comme l'avait montré en 1979 le fameux rapport HANNOUN sur l'aide de l'Etat à l'industrie, les principales bénéficiaires de l'aide de l'Etat à la recherche.

On ne peut donc invoquer à leur égard un retard technologique que l'intervention de l'Etat, et elle seule, permettrait de combler.

On peut également s'interroger sur la politique qui sera dorénavant menée dans ce domaine. Les efforts de recherche des équipes en places seront-ils maintenus, quels que soient les aléas économiques ?

Faudra-t-il et de quelle manière restructurer ou au moins effectuer des efforts accomplis d'une part dans des entreprises destinées à demeurer dans un environnement international et parfois national ouvert et d'autre part dans des grands organismes de recherche comme le Commissariat à l'Energie Atomique ou le C.N.R.S. ?

Il a été également indiqué que les entreprises nationales devront s'assurer que les petites et moyennes industries bénéficient des retombées de leurs travaux de recherche : mais comment ces retombées pourront-elles s'exercer ? Elles ne pourront pas être automatiques en l'absence de toute décision ; on peut s'interroger sur l'effectivité de ces effets induits.

Une politique industrielle clairement définie est indispensable. Or nous ne sommes en présence aujourd'hui en ce domaine que d'affirmations générales sur la force d'entraînement des grandes entreprises publiques sur l'ensemble du tissu industriel qui semblent bien insuffisantes pour assurer leur développement. Il est donc permis de s'interroger sur l'efficacité de ces pôles d'entraînement en l'absence d'un véritable plan industriel.

On peut donc considérer que la nationalisation qui nous est proposée par le présent projet de loi ne constitue pas un avantage majeur pour la conduite de la politique industrielle et que d'autres techniques auraient aussi pu être utilisées pour réaliser les objectifs industriels que le Gouvernement s'est fixés.

B. — Les liens avec la politique de l'emploi sont quasi inexistantes

Existe-t-il un lien entre le caractère public des entreprises et la garantie de l'emploi ? Cette question mérite d'être posée car c'est cet avantage que la majeure partie de l'opinion attend de l'extension du secteur public.

Or, si l'on examine la politique de l'emploi suivie par les entreprises publiques françaises au cours des dernières années, on ne peut que constater que les leçons de l'expérience sont peu probantes à cet égard.

En outre, et compte tenu des informations qui nous ont été communiquées au cours des auditions, tant par les dirigeants des groupes nationalisables que par les organisations syndicales, les incertitudes qui pèsent sur la situation de l'emploi dans le futur secteur public sont importantes.

1. - *Les leçons de l'expérience sont peu probantes*

L'expérience montre que les entreprises publiques ne détiennent pas la panacée en matière de créations d'emplois.

Certes, dans les grandes entreprises nationales les effectifs ont en effet faiblement progressé (+ 3,3 %) entre 1975 et 1980 tandis qu'ils diminuaient dans le secteur concurrentiel.

VARIATION DES EFFECTIFS DANS LE SECTEUR PUBLIC CONCURRENTIEL 1976-1980

Industrie	Energie
Renault (groupe) — 4,0 %	Compagnie Française des Pétrole (groupe) + 7,8 %
Société Nationale Industrielle Aérospatiale (SNIAS) — 2,0 %	
Société Nationale d'Etude et de Construction de moteurs d'aviation (SNECMA) — 17,7 %	Elf-Aquitaine (groupe) + 10,9 %
Entreprise Minière et Chimique (groupe) * — 29,7 %	
Charbonnage de France- Chimie (groupe) * — 18,8 %	

Source : Rapport d'activité annuel, Calculs Paribas.

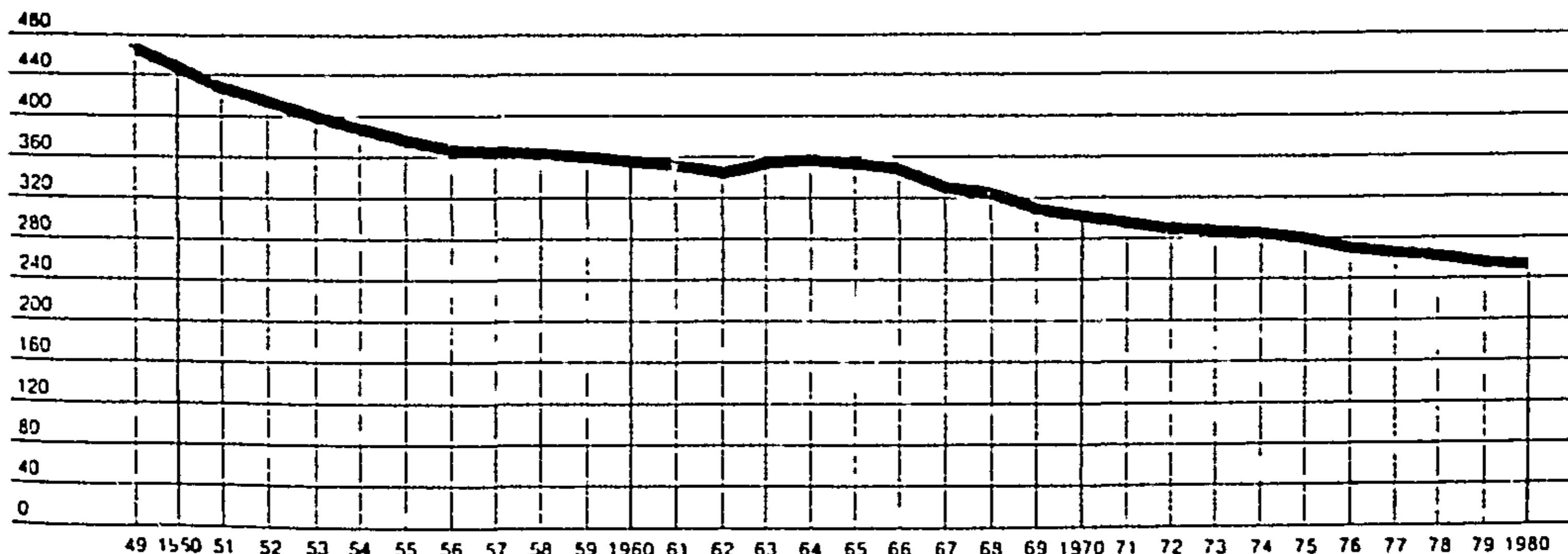
* Restructuration du groupe Entreprise Minière et Chimique qui se sépare de sa filiale APC (Engrais) au profit de Charbonnage de France-Chimie.

Mais il faut noter que les trois entreprises déjà nationalisées dont l'activité est la plus comparable à celle des groupes industriels concernés par le programme du Gouvernement (Renault, SNIAS et EMC) ont perdu des emplois entre 1976 et 1980.

Le cas de la S.N.C.F. est bien connu : les effectifs employés sont passés de 440 000 à 252 000 personnes de 1945 à 1980.

EFFECTIF MOYEN ANNUEL DE LA S.N.C.F.

(en millions d'agents)



(1) G.E.N. : Grandes entreprises nationales.

De même Berliet et Saviem qui comptaient globalement **36 000** personnes n'en dénombrèrent plus, une fois rassemblées dans une unique entreprise publique (Renault Véhicules Industriels) que **29 000** au **31 décembre 1980**.

Dans les banques nationalisées, les effectifs ont moins augmenté de 1966 à 1980 que dans les banques privées. Dans les premières, ils ont progressé de 57 %, contre 87 % dans le secteur privé.

Ainsi, même si les entreprises publiques garantissent souvent mieux l'emploi que les autres, elles ne peuvent pas toujours assurer la permanence de l'embauche. De plus, elle ne se saurait garantir totalement l'emploi sur place ou dans la même fonction.

En outre, dans le secteur public existent des **emplois précaires** constitués par les exclus des statuts et dont on parle moins que des emplois précaires du secteur privé. C'est un fait que chez Renault, à la S.N.C.F., à E.D.F. G.D.F. et surtout dans l'Aérospatiale, on voit se multiplier comme dans le privé des contrats d'embauche à durée déterminée et que l'on n'hésite guère non plus à recourir au travail temporaire pour ajuster la force de travail à des besoins passagers. **En 1980, plus du tiers des nouveaux salariés embauchés par E.D.F. G.D.F. et plus de la moitié à la S.N.C.F. et chez Renault étaient seulement titulaires de contrats à durée déterminée.** De même à la S.N.I.A.S., pendant près de deux ans, lors de la période d'incertitude qui pesait sur l'avenir de l'Airbus, 9 embauches sur 10 se sont faites dans ces conditions. C'est pourquoi il est permis de douter du lien existant entre le caractère public des entreprises et la garantie de l'emploi.

En revanche, à l'exception du cas de la sidérurgie, les groupes nationalisables ont, depuis plus de 20 ans, souvent enregistré une croissance de leurs effectifs : ainsi la Compagnie générale d'électricité est passée de 1960 à 1980 de 120 000 à 180 000 personnes et ceux de Thomson Brandt sont passés de 90 000 à 128 400.

2. — Les incertitudes de l'emploi dans le futur secteur public sont importantes

Or, l'examen de la situation des groupes ou banques nationalisables ne permet guère d'être optimiste sur l'évolution de l'emploi dans le secteur public élargi. C'est ainsi que la société Rhône Poulenc, si elle veut rester compétitive, devra poursuivre le plan de restructuration engagé dans la branche textile qui devrait se traduire par la suppression de 6 000 emplois d'ici la fin de l'année prochaine. Par la suite, et à durée du travail inchangée, la société n'envisage pas de pouvoir créer plus de 1 000 emplois par an. Comment sera-t-il alors possible de concilier la garantie de l'emploi et la rentabilité du groupe ?

De même, en ce qui concerne la Compagnie Saint-Gobain, certaines restructurations sont indispensables et il nous a été clairement indiqué que la garantie de l'emploi signifierait la « plongée » financière de tout le groupe bien au-delà de la suppression des bénéfices.

Par ailleurs, dans le secteur de la chimie, il n'est pas certain que la nationalisation de Rhône-Poulenc et de P.U.K. permettra d'éviter des restructurations jugées nécessaires selon les critères de la rentabilité. Or, les restructurations qui avaient été envisagées se traduiraient par la suppression de **25 % à 30 % des quelque 300 000 personnes travaillant dans ces secteurs.**

Les nationalisations voulant être l'instrument privilégié d'une grande politique industrielle, il est permis de penser qu'elles devraient permettre au Gouvernement de restructurer ce secteur qui a besoin d'être remodelé. Là encore, le caractère public des entreprises ne permettra pas de privilégier l'emploi.

Enfin, dans le secteur bancaire, les perspectives ne sont guère plus favorables puisque **les restructurations résultant de la seule informatisation devraient se traduire par la suppression de plusieurs dizaines de milliers d'emplois.**

On peut donc s'interroger sur l'évolution de la politique de l'emploi dans le secteur public élargi. Quand on sait combien les syndi-

cats sont attachés à cette garantie assurée par l'Etat patron, on ne peut que s'inquiéter des conséquences pour l'économie, d'une politique qui tendrait à maintenir l'emploi à tout prix.

D'ailleurs, lors de ses interventions devant la commission le Premier Ministre a reconnu que l'objectif primordial de l'extension du secteur public n'était pas l'emploi. Il s'est borné à souhaiter qu'elle puisse concourir à une meilleure approche du partage du travail auquel nous condamnons la crise internationale que nous subissons.

C. — La nationalisation des banques et des compagnies financières, loin de parvenir à maîtriser le crédit, ne règle pas les vrais problèmes

Le projet de loi de nationalisation vise à modifier profondément la structure du système financier de notre pays.

L'Etat, qui contrôle déjà, par l'intermédiaire du Trésor public, des banques nationales et d'autres établissements, près de 64 % des dépôts et près de 56 % des crédits, devrait ainsi étendre son emprise sur 10 % de dépôts et 13 % de crédits supplémentaires, comme le révèle le tableau reproduit ci-dessous.

LE SYSTÈME FINANCIER FRANÇAIS AU 2 JANVIER 1981

(en pourcentage)

	Dépôts	Crédits
Banques mutualistes (1)	22,2	18,3
Banques étrangères.....	2,7	5,3
Etat, secteur public et semi-public (2)	43,0	35,5
Banques nationales (3)	20,7	20,2
Banques privées :		
— nationalisables (4).....	10,1	13,2
— autres	0,7	1,2
Divers (5)	0,6	6,3
Total	100	100

(1) Y compris banques inscrites contrôlées par des organismes mutualistes ou coopératifs.

(2) Trésor, CCP, Caisses d'Epargne, CDC, Crédit Foncier, Crédit National, Banque de France, BFCE, etc.

(3) Y compris banques contrôlées directement ou indirectement par des banques nationales ou par des entreprises nationalisées.

(4) Y compris banques contrôlées directement ou indirectement par des banques ou par des groupes industriels nationalisables.

(5) Etablissements financiers, SDR, etc.

(Source : « Association Française des Banques »).

Une telle extension est, en fait, peu justifiée, d'autant plus qu'elle ne suffit pas à régler les vrais problèmes.

1. — *Une extension peu justifiée de l'emprise de l'Etat*

L'Exposé des motifs du projet de loi de nationalisation affirme pourtant que le « dispositif » établi par les réformes successives de 1936 (« démocratisation » de la Banque de France) et de 1945 (nationalisation de la Banque de France et des grandes banques de dépôts) comportait des « lacunes qui sont devenues de plus en plus évidentes au fil des années ».

Cet exposé des motifs instruit donc le procès des « comportements de la profession » ; il reproche aux banques de ne pas avoir répondu aux exigences de l'économie.

Cette considération initiale conduit à des critiques extrêmement schématiques, voire simplistes, des structures et du fonctionnement de notre système bancaire : la gestion des responsables aurait été caractérisée par un constant souci de rentabilité, au détriment de l'intérêt national.

Une analyse de cette nature ne correspond pas à la réalité. Il faut le dire avec force, les banques françaises ont su jouer un rôle extrêmement important qu'il serait injuste de minimiser :

— elles ne se sont pas systématiquement dérobées face aux risques à assumer ;

— elles ont été attentives, en règle générale, aux besoins des petites et moyennes entreprises.

a) *Les banques françaises ne se sont pas systématiquement dérobées face aux risques à assumer*

Les statistiques révèlent que les banques françaises, malgré les contraintes de l'encadrement du crédit, comparé par certains à une carte de rationnement, n'ont pas hésité à augmenter leurs interventions au service de l'économie. Depuis 1960, les crédits distribués ont ainsi suivi une progression sensiblement supérieure à celle du produit intérieur brut, comme l'indique le tableau reproduit ci-dessous :

Comparaison entre les taux annuels de progression du produit intérieur brut et des crédits distribués

Produit intérieur brut		Crédits distribués	
		Tous réseaux	Banques AFB
1960-1965	+ 10,3	+ 14,8	+ 14,4
1965-1970	+ 10,1	+ 15,2	+ 17,2
1970-1975	+ 13,2	+ 16,2	+ 18,8
1975-1979	+ 13,7	+ 14,0	+ 12,8

(Source : Association Française des Banques, AFB)

Au niveau le plus global, il apparaît donc que les banques n'ont pas hésité à accompagner la croissance de l'économie.

Ce rappel était nécessaire.

Mais il convient d'affiner l'analyse et de se demander si les établissements n'ont pas systématiquement délaissé certains types de risques : risque industriel et risque de financement à long terme.

Il est erroné de soutenir que les banques françaises n'ont pas accepté suffisamment de risques industriels dans le passé et que leur prise en charge, par l'Etat, permettrait une meilleure gestion.

Le rapport de la « Commission Industrie », élaboré dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, est formel à ce sujet : ses auteurs hésitent à « suivre les traditionnelles critiques suivant lesquelles les projets audacieux ne trouveraient pas de financement approprié, ce qui serait une cause de sclérose pour tout notre appareil productif » (1).

Il faut d'ailleurs être logique avec soi-même ; on ne peut simultanément regretter la croissance du taux d'endettement des entreprises et déplorer l'insuffisance de l'effort accompli par le système bancaire.

L'instabilité de la situation financière des entreprises provient, en fait, d'une augmentation de la part de leurs dettes dans le total de leur bilan, constatée d'ailleurs pendant une période assez longue, au moins depuis 1973 (2).

Ainsi, pour la totalité de l'industrie, le rapport des fonds propres au total du bilan est-il passé de **32,2 % en 1973 à 26,3 % en 1979.**

(1) Rapport de la « Commission Industrie » élaboré dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, juillet 1980, p. 125.

(2) MULLER (Pierre) et TASSI (Philippe) : « 1979, année favorable pour les entreprises industrielles » (« Economie et statistique » n° 130, février 1981, p. 8).

Dans deux secteurs particuliers (les biens intermédiaires et les industries agro-alimentaires), l'endettement des entreprises a crû dans des proportions importantes au cours de la même période de référence.

Les banques ont donc contribué à cet accroissement de la part des capitaux empruntés ; elles se sont engagées malgré la vulnérabilité croissante de la structure des bilans des entreprises.

Mais bien que cette évolution soit de nature à plaider en faveur du système bancaire, il ne faut pas perdre de vue, comme l'ont démontré de nombreux théoriciens, que l'utilité et l'efficacité d'un système bancaire ne peuvent être appréciées selon l'étendue des risques qu'il choisit d'assumer.

Une banque travaille avec l'argent de ses déposants : si elle prenait des risques excessifs, elle mettrait en péril l'épargne qui lui a été confiée. Qui plus est, les créances possédées sur des entreprises mal gérées deviendraient rapidement sans valeur et il s'ensuivrait une mauvaise allocation des ressources, car ces prêts, non récupérés, auraient été infiniment mieux utilisés au profit d'autres sociétés susceptibles de fournir de solides garanties.

Il ne faut donc pas confondre, avec les auteurs du projet de loi de nationalisation, le risque maximal et le risque optimal. Une chose est de pratiquer, sans discernement, une politique aveugle, au profit de n'importe quelle entreprise ; autre chose est de pondérer soigneusement, en fonction des incertitudes, les différents éléments à prendre en considération avant toute décision d'octroi de prêts. La nationalisation du crédit risque d'engager les banques dans la première voie, car des gestionnaires privés — au contraire des responsables publics — se trouvent bien mieux placés pour apprécier l'étendue des risques encourus.

Il apparaît donc que les banques françaises ont su assumer des risques importants, mais que leur gestion a toujours été dictée par le souci de protéger l'épargne qui leur avait été confiée et par la volonté d'opérer un choix raisonné entre les différents projets de financement qui leur étaient soumis ; la solidité des structures constitue d'ailleurs le meilleur indice de l'efficacité de leur fonction.

Cette politique a d'ailleurs intéressé aussi bien les grandes sociétés que les petites et moyennes entreprises.

b) *Les banques françaises ont été attentives, en règle générale, aux besoins des petites et moyennes entreprises*

L'importance des petites et moyennes entreprises dans la vie économique de notre pays est réelle : en pratique, 95 % des banques octroient des concours au bénéfice de ces établissements.

Les décisions doivent être prises à un niveau extrêmement décentralisé : la qualité des relations entre le chef d'entreprise et son banquier joue un rôle déterminant.

Toutes les grandes banques se sont précisément attachées à rapprocher ces deux partenaires ; les établissements peuvent ainsi parfaitement connaître la nature des besoins exprimés et déterminer les moyens propres à les satisfaire. **Actuellement, la plupart des banques traitent à l'échelon local 85 % des dossiers de crédit, 14 % au niveau de la région et 1 % seulement au siège central.**

Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, que les petites et moyennes entreprises se trouvent aussi endettées, sinon plus, que les grandes sociétés, vis-à-vis des banques.

Il n'est pas raisonnable de regretter l'extrême dépendance des PME à l'égard des banquiers, fondée sur l'insuffisance de leurs fonds propres, et de reprocher aux établissements bancaires, simultanément, de négliger les besoins de ces PME.

En réalité, la profession procède à un effort permanent pour s'adapter aux nécessités de sa clientèle, quelle que soit la taille des entreprises.

Une mesure de nationalisation risquerait de remettre en cause cet acquis fondé sur la confiance réciproque entre le prêteur et les emprunteurs ; elle porterait atteinte à l'effort accompli, depuis de nombreuses années, par les banques régionales.

Alors qu'elle prétend entraîner une « réforme intellectuelle » de la profession, **la nationalisation de la quasi-totalité des banques, en centralisant et en renforçant la réglementation du crédit, risque donc d'aboutir à amplifier et à perpétuer les défauts actuels des mécanismes de distribution du crédit.**

2. — *Aucune solution n'est apportée aux vrais problèmes*

Les nationalisations, dans le secteur bancaire, aboutiront à une situation où la distribution du crédit sera largement étatisée et centralisée. Elles laissent sans solution le problème majeur de la concurrence entre les banques inscrites et les réseaux mutualistes.

a) *Une distribution étatisée et centralisée du crédit*

L'Etat dispose, aux termes du projet de loi, d'un quasi-monopole pour la distribution du crédit. Seules les banques étrangères ou sous contrôle étranger, le système coopératif, les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie et les établissements financiers demeurent en dehors du champ de la nationalisation.

La puissance publique deviendra ainsi le responsable unique de la création monétaire. Mais il ne sert à rien de prétendre redonner à l'Etat le privilège régalien de battre monnaie car déjà, par les possibilités de refinancement offertes par la Banque de France, l'Institut d'émission peut procéder à un réglage fin de l'évolution des moyens de paiement. **Il n'est donc pas nécessaire de nationaliser les banques pour maîtriser la monnaie** ; en ce domaine technique, la nationalisation apparaît comme une mesure inutile.

De plus, cette opération, outre son intérêt peu évident, comporte des dangers réels.

Le Trésor peut, en effet, financer ses déficits budgétaires en empruntant auprès du système bancaire par l'intermédiaire des bons en compte courant ; les établissements cèdent ensuite les effets publics à la Banque de France qui les alimente en liquidités. Ce mécanisme a déjà été utilisé, certes à une échelle modeste ; néanmoins, les trois banques nationales ont déjà pu contribuer à améliorer une situation de trésorerie qui n'était pas, tant s'en faut, aussi dégradée qu'elle ne l'est aujourd'hui, avec un déficit de l'ordre de 100 milliards de francs en 1982.

A l'augmentation du montant du déficit budgétaire correspond donc un élargissement du champ des établissements nationalisés.

Cette extension du secteur public coïncidera d'ailleurs avec une réorganisation du système bancaire, qui fera l'objet d'un futur projet

de loi. L'Etat décide donc au lieu d'inciter : il ne faut pas chercher ailleurs un indice plus convaincant d'étatisation.

Etatisée, cette distribution est également centralisée.

Cette centralisation résulte notamment du fait que, selon l'article 26 du projet de loi de nationalisation, l'Etat peut apporter à une banque nationalisée, ou à une autre entreprise publique, les actions des banques nationalisables. Toute une restructuration de la profession risque alors d'intervenir, dont il est encore prématuré d'apprécier la nature et surtout, l'ampleur. Mais des conséquences redoutables peuvent être attendues, notamment sur le plan de l'emploi, de cette disposition.

Les décisions d'octroi des concours obéiront également à mesures très précises excluant toute souplesse de gestion en particulier, le taux d'intérêt perdra son rôle de « crible des investissements ». Tout l'appareil extrêmement lourd des mécanismes de distribution du crédit se trouvera renforcé et la multiplication des exceptions conduira à un système bureaucratique et aveugle où le fait du prince se substituera à un examen comparé des coûts et des avantages de chaque opération aidée.

D'ores et déjà, l'Etat impose au système financier de pesantes réglementations en vue de canaliser les prêts vers des secteurs d'activité jugés prioritaires (habitat, exportation, agriculture). **Une récente étude de la Banque de France révélait que plus de 40 % des crédits bénéficiaient de bonifications et de subventions directes.**

La recherche d'une sélectivité accrue, dans le cadre des objectifs du Plan, portera ce pourcentage à un niveau supérieur. Les entreprises spécialisées dans les domaines jugés non prioritaires par le Plan rencontreront d'énormes difficultés pour obtenir des crédits.

Le crédit et la monnaie deviendront parfaitement assujettis aux mesures des planificateurs. La politique monétaire, instrument traditionnel de l'atténuation des cycles conjoncturels, sera une donnée structurelle, contraignant les agents économiques, pour survivre, à respecter des objectifs établis à l'avance pour une durée de deux, voire de cinq années.

Les entreprises françaises ont pourtant besoin d'établir des rapports personnalisés avec leurs banquiers : telle était d'ailleurs la con-

clusion des récents travaux sur les initiatives locales et le développement financier.

En réalité, la nationalisation des banques ne correspond pas à la volonté de décentralisation clairement affirmée par le Gouvernement :

— elle remet en cause l'activité de certaines banques : le Crédit du Nord, par exemple, risque de ne plus attacher autant d'importance qu'auparavant aux petites et moyennes entreprises du Nord Pas-de-Calais.

— elle supprime la qualité des relations personnelles qui pouvaient s'établir entre le banquier et sa clientèle, à la faveur de traditions bien établies : Banque de Bretagne, par exemple.

— elle pénalise le dynamisme commercial : comme l'a remarqué M. Georges Hervet, devant votre Commission spéciale, le 5 novembre 1981, le choix du critère d'un milliard de francs de dépôts, qui constitue le fait générateur de la nationalisation, revient à « punir la réussite ».

— elle menace directement l'avenir des banques régionales : la réforme risque de réduire à néant les efforts du Crédit industriel et commercial, qui a toujours joué, depuis sa création, un rôle de fédérateur de ces établissements.

— elle soulève, à terme, un problème majeur de concurrence entre les réseaux.

b) Le problème majeur de la concurrence entre les banques inscrites et les réseaux mutualistes demeure entier

L'opinion publique ne sait pas encore que, pour le Gouvernement, maîtriser le crédit et dynamiser l'industrie sont des objectifs disproportionnés par rapport au fait essentiel que voici : les 36 banques privées nationalisées par le projet de loi représentent ensemble 10 % de la distribution des crédits en France, alors que l'Etat en contrôle directement 56 %. Passer de 56 à 66 % sans régler le problème des conditions de concurrence et donc de distribution des crédits entre les banques inscrites et les banques mutualistes consiste à repousser les vraies questions. **Les 36 banques privées nationalisables font moins de crédit que le seul Crédit Agricole.** Et l'évolution des réseaux de collecte de l'épargne et de distribution des crédits depuis 10 ans est préoccupante, le Gouverneur de la Banque de France l'a précisé à votre Commission. Véritablement prises en étau entre l'activité débordante des banques mutualistes et le développement inévitable des banques étrangères opé-

rant en France, les banques nationalisées et nationalisables ne pourront que difficilement faire face à leurs obligations si les réformes fiscales et juridiques amorcées depuis quelques années ne sont pas poursuivies. C'est là que réside la clé du développement industriel et de la compétitivité des groupes français : votre rapporteur s'étonne d'autant plus qu'à l'Assemblée nationale, le timide premier pas qu'avait tenté le Gouvernement en insérant dans le projet de loi l'article 50, ait été annulé.

Le paradoxe est qu'il serait possible de nationaliser le crédit sans porter atteinte au régime juridique des entreprises de banque, qu'il serait envisageable de mieux orienter l'épargne vers les investissements réellement productifs en rationalisant la collecte des dépôts. Tout se passe comme si l'étatisation de 36 banques était susceptible de constituer une nouvelle politique du crédit.

D. La nationalisation va à l'encontre de la décentralisation

Le Gouvernement a clairement affirmé sa volonté de décentraliser en favorisant les initiatives et les responsabilités locales. Chacun sait pourtant, comme l'a remarqué le sociologue Michel Crozier, que les « nationalisés sont les plus mal placés pour décentraliser ».

Tel est du moins l'un des enseignements principaux de l'expérience des nationalisations de l'après-guerre. L'échec de la formule tripartite des conseils d'administration (Etat, personnel, usagers) a été patent.

Cette contradiction entre nationalisation et décentralisation apparaît clairement sur le plan technique et sur le plan économique.

Une firme privée bien gérée peut donner plus d'autonomie à ses directeurs mais une entreprise publique, soumise à des contraintes définies au niveau gouvernemental, concentre les pouvoirs de décision entre les mains de l'autorité qui, compte tenu de son information, peut seule coordonner et agir en conséquence de cause.

Sur le plan économique, les nationalisations vont se traduire :

— par la disparition de l'actionnariat local : l'exemple de la Société Générale alsacienne de Banque (SOGENAL) est révélateur,

puisque la majorité de son capital est détenue par des porteurs privés. Y avait-il un quelconque intérêt à la nationaliser à 100 % ?

— par une véritable étatisation du crédit, sans nul doute accentuée par la restructuration de la profession rendue possible par l'application de l'article 26 du projet de loi ; ainsi, contrôlant déjà le volume et les taux du crédit, le Gouvernement vise à empêcher les banques de conserver le choix de leur clientèle, possibilité qui leur était reconnue par l'existence de succursales où le personnel, les actionnaires et les clients recherchaient en commun, au niveau le plus décentralisé, des solutions aux difficultés financières qui pouvaient se présenter.

— par une désagrégation du tissu industriel de notre pays, car les grandes unités de production auront tendance à assumer elles-mêmes des tâches antérieurement dévolues à des sous-traitants.

— par une diminution des ressources disponibles pour les petites et moyennes entreprises, dont l'activité n'aura pas été retenue par le Plan, et qui risquent de ne plus rencontrer, auprès de certains établissements, un accueil privilégié, comme cela est le cas, depuis longtemps, au Crédit du Nord, qui est une véritable banque des entreprises moyennes et petites.

— par un accroissement de l'emprise de l'Etat sur la gestion des entreprises, désormais soumises à la procédure des « contrats de plan ».

Et que dire de la centralisation inévitable des banques régionales du groupe du Crédit Industriel et Commercial qui, depuis un siècle, avaient su allier la compétence locale et la dimension nationale en recourant à des formules d'association que le projet de loi va détruire ?

Certes, le Ministre de l'Economie et des Finances a assuré votre Commission qu'il songeait avec ferveur à encourager la création de « sociétés régionales de banque » qui permettraient de mieux tenir compte des nécessités de la décentralisation. Curieuse démarche que de détruire d'abord pour reconstruire par la suite ! Et quelle contradiction majeure avec les dispositions du projet de loi sur les libertés des communes, des départements et des régions que le Gouvernement nous propose par ailleurs !

Ainsi, quelles que soient les précisions que nous ayons pu demander et les intentions qui nous aient été présentées, les avantages du projet de loi de nationalisation apparaissent-ils singulièrement aléatoires, voire inexistants. Cette considération pourrait être jugée secondaire par certains adeptes du projet si, par ailleurs, l'analyse approfondie à

laquelle s'est livré votre rapporteur ne mettait en lumière, de manière beaucoup plus nette, des risques certains et des dangers manifestes. C'est à leur inventaire que sera consacrée la troisième partie de ce rapport.

TROISIEME PARTIE

**QUELS SONT LES RISQUES ET LES DANGERS
DU PROJET DE LOI ?**

III. — QUELS SONT LES RISQUES ET LES DANGERS DU PROJET DE LOI ?

Entrant en contradiction avec les objectifs de décentralisation, le projet de loi de nationalisation conduit à un véritable bouleversement des conditions d'activité des petites et moyennes entreprises. Réduisant les ressources disponibles sur les marchés financiers pour ces unités de production, il décourage la formation de l'épargne. Il s'ensuivra rapidement un affaiblissement de notre rang parmi les grandes places du monde occidental, qui ne constituera que l'un des aspects de l'érosion de notre position internationale.

Tous ces avantages négatifs seront pourtant payés par les finances publiques à un coût excessif.

A. — LE BOULEVERSEMENT DES CONDITIONS D'ACTIVITE DES P.M.E.

La nationalisation ne concerne que les grands groupes : telle est l'opinion admise et entretenue par les partisans de l'extension du secteur public. Les apparences plaident en ce sens puisque toutes les assurances ont été données aux entreprises petites et moyennes elles ne seraient pas concernées.

En réalité, les PME ont tout à craindre des nationalisations des grands groupes car même si elles ne sont pas atteintes directement, la nationalisation modifiera fondamentalement les conditions de fonctionnement de l'économie française dans laquelle le nouveau secteur public aura désormais une position dominante.

Deux types de menaces inquiètent les P.M.E. :

1. — Les menaces sur l'activité et l'emploi

On ne peut isoler les grands groupes du tissu industriel environnant.

Ces entreprises sont solidaires entre elles :

— à travers les processus de production : les unes fournissent aux autres leurs équipements, produits semi-finis, services, consommations intermédiaires. Le réseau des liaisons interindustrielles est très dense ;

— à travers les marchés : les revenus distribués par les uns constituent des débouchés pour les autres ; la main-d'œuvre employée par les uns crée des emplois pour les autres.

Il n'est pas facile de mesurer avec précision ces interdépendances, tant elles sont nombreuses et en tout sens. On arrive cependant à une bonne approximation par l'étude des tableaux d'entrées-sorties, et quelques travaux récents, comme ceux de M. Fortin, ont conduit à des résultats intéressants. Il ressort de ces quelques données :

— que les entreprises nationalisées seraient désormais en position de quasi-monopole ou en position largement dominante dans la plupart des branches de l'activité industrielle. Les seuls secteurs qui demeureraient relativement « privatisés » seraient ceux de la mécanique de précision, du bois, du verre et du plastique, des boissons, de l'agro-alimentaire et des grands magasins ;

— que les entreprises nationalisées seraient les premières clientes des autres entreprises dans un très grand nombre de secteurs. *Pour 80 % des ventes réalisées en France, les ventes au secteur nationalisé représenteraient en moyenne un quart* ; cela signifie que les entreprises privées trouveront en face d'elles des partenaires publics dans presque tous les cas de figure ;

— que, de même, les entreprises nationalisées seraient les premiers fournisseurs des entreprises privées dans le plus grand nombre de secteurs.

Dès lors, la nature des relations interindustrielles se trouvera radicalement modifiée. Au lieu d'être dans une économie marchande, où les contrats sont passés entre entreprises soumises à la commune loi de la rentabilité et de la responsabilité, nous nous situerons dans une économie mixte, mettant en contact des entreprises marchandes et des entreprises publiques. Celles-ci bénéficieront au demeurant d'une position très dominante tenant d'abord à leur taille et à leur part de marché, tenant ensuite à leur gestion, désormais moins orientée vers la compétitivité et la rentabilité, mais pouvant se reposer sur le soutien commercial et financier des pouvoirs publics.

Certes, rien n'interdit aux entreprises publiques d'avoir des réflexes marchands : pourquoi les perdraient-elles du seul fait des

nationalisations ? Mais cette hypothèse est très précaire. On ne voit pas pourquoi les entreprises publiques échapperaient à cette loi suivant laquelle quand on n'est pas contraint de réaliser des profits on n'en réalise pas. L'équilibre et l'existence des firmes publiques étant garantis par définition, ce serait bien un miracle si ces firmes continuaient à avoir des performances brillantes ou simplement passables. Contrairement à ce qu'on pense, la Régie Renault n'administre pas la preuve contraire.

Pour les « petits » demeurés privés, le travail dans cette économie française désormais dualiste ne sera pas facile. Il faudra s'accommoder d'un grand degré d'incertitude et d'arbitraire. Incertitude sur l'exécution des contrats : les marchés seront-ils respectés, les livraisons seront-elles conformes ? Arbitraire dans la négociation des prix : **il faudra bien en passer par ce qui deviendra insensiblement des tarifs publics**, soumis aux mêmes variations et mêmes anomalies que celles que nous connaissons déjà.

De même, en ce qui concerne les **sous-traitants**, une inquiétude fondamentale existe. Ils redoutent que le renforcement des groupes ne conduise, en application de la théorie des « filières », à une diversification des activités d'autant plus que l'état de la conjoncture, déprimé, autorise des opérations de reconversion et de restructuration ; en conséquence, leur capacité de travail pourrait se trouver notablement réduite. De plus, certains sous-traitants voient dans la « fonctionnarisation » des grands groupes des conséquences plus néfastes encore pour toute l'activité industrielle.

Fait plus grave, la liberté même du groupe dans le choix de ses partenaires sous-traitants risque de tomber en désuétude. En économie dirigiste, ce choix ne sera pas libre, il sera influencé soit par un acte volontaire de l'administration, soit par la fixation d'un prix de vente indépendant des coûts, soit d'une manière plus subtile par des subventions au niveau des prix de vente ou au niveau du fonctionnement. C'est pourquoi il est permis de s'inquiéter des difficultés qui risqueraient de se produire dans ce secteur.

C'est en matière d'emploi que les représentants des organisations professionnelles entendus par votre Commission ont exprimé de vives craintes. En effet, la forte revendication de garantie de l'emploi massivement avancée par les organisations syndicales risque de conduire les entreprises industrielles nationalisées à réduire leurs commandes aux P.M.E. sous-traitantes et à utiliser une partie de leur personnel à pro-

duire des biens qu'elles achetaient à d'autres. Ce fut le cas de Renault et de la SNIAS dans les années difficiles, c'est aujourd'hui la tentation des Charbonnages de France.

Votre rapporteur se souvient des efforts qu'il a fallu déployer dans un passé récent pour obliger certaines entreprises nationales à ne pas considérer leurs sous-traitants comme un régulateur de chômage. C'est la crainte des P.M.E. que de voir les groupes industriels nationalisés garantir l'emploi d'abord par une réduction de leurs bénéfices, ensuite par une réduction des sous-traitances.

Nous voilà loin des affirmations de l'exposé des motifs du projet de loi qui évoque le pouvoir d'entraînement des entreprises publiques. Demain, pour ce qui concerne P.U.K., Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, votre rapporteur redoute qu'il ne s'agisse plutôt d'une reprise sur les P.M.E. — et les organisations professionnelles partagent cette opinion.

2. — Les menaces sur l'accès au crédit :

La deuxième grave menace qui pèse sur les P.M.E. est la nationalisation du crédit. La sélection des crédits ne s'opérera donc pas suivant les critères marchands de la rentabilité, des perspectives de progrès et de développement d'une entreprise, mais suivant l'intérêt « social » présenté par un type d'investissement ou de contrat. Si le dossier entre dans le projet gouvernemental ou administratif, il aura l'accord — quels qu'en soient les termes financiers —. Mais, inversement, les meilleures entreprises qui ne satisferaient pas aux critères publics nouvellement mis en place, se verront privées de toute source financière. En outre, comment les P.M.E. pourraient-elles être sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises publiques en matière de crédit auprès d'un secteur lui-même nationalisé ? Sur le marché obligataire, les ponctions des entreprises publiques viendront s'ajouter à celles de l'Etat et de ses satellites déjà pourtant considérables (29 milliards de F en 1980 soit 30 % du marché obligataire) et ne manqueront pas d'évincer les autres entreprises.

Dans ces conditions, il est déraisonnable de continuer à présenter les nationalisations comme une mesure marginale qui ne concernera qu'une faible fraction de l'économie. **Les nationalisations créent un nouveau paysage économique, entraînent une rupture avec la logique marchande pour instaurer une France dualiste.**

S'il est vrai que la France doit sa prospérité au talent et à l'innovation de ses « petits » entrepreneurs, on ne doit pas oublier pour autant que le rôle des grands groupes a été également déterminant, et que la coexistence a donné de bons résultats. Elle pouvait se développer et s'organiser grâce à une commune logique marchande, chacun cherchant les moyens de sa compétitivité et les occasions de son profit. Les nationalisations nous font passer d'une économie diversifiée à une économie désarticulée.

B. — L'AMPUTATION DES MARCHES FINANCIERS ET LE DECOURAGEMENT DE L'EPARGNE

Depuis de nombreuses années, la part des marchés financiers dans le financement des investissements est insuffisante. Sans doute a-t-on pu récemment constater un effort d'adaptation des procédures et des techniques aux besoins des entreprises. Mais le projet de nationalisation survient précisément au moment où de nouvelles réformes étaient conçues afin d'augmenter la contribution des émissions de valeurs mobilières au développement de l'économie.

L'ampleur de l'amputation de la cote due aux nationalisations devrait ainsi réduire à néant les efforts entrepris pour donner à notre pays une bourse active et moderne ; les entreprises, mais aussi les épargnants, seront les plus touchés par les mesures de nationalisation.

1. — L'ampleur de l'amputation des activités boursières

La Bourse sera gravement atteinte par les nationalisations. Cette situation est d'autant plus grave que, traditionnellement, depuis 1945, le marché financier français n'a jamais joué un rôle aussi important dans l'économie que ses homologues européens, japonais et américains. L'ampleur de cette amputation de la bourse peut ainsi être appréciée selon plusieurs critères :

— **La cote se trouvera réduite dans une proportion supérieure à un cinquième** : au 31 décembre 1980, la capitalisation des sociétés françaises inscrites représentait 240 milliards de francs ; après les nationalisations, elle devrait se situer à l'intérieur d'une « fourchette » de l'ordre de 150 à 200 milliards de francs.

— Ces 150 à 200 milliards de francs représentent :

- moins du tiers du budget de l'Etat ; dans la première moitié du XX^e siècle, la capitalisation boursière équivalait à 2 à 3 fois le montant du budget.

- 6 à 7 % du produit intérieur brut ; au Royaume-Uni et au Japon, ce pourcentage est de 30 % ; aux Etats-Unis, de 50 %.

- moins du tiers de la capitalisation globale des emprunts et des rentes, qui va atteindre 700 milliards de francs après l'émission des emprunts indemnitaires ; en 1962, la capitalisation des actions était pourtant deux fois supérieure à celle des rentes et des obligations.

Ces trois indices de l'amputation de la cote soulignent l'ampleur du déclin du marché financier. M. Yves Flornoy, le Syndic de la Compagnie des Agents de change, a exprimé, devant votre Commission spéciale, le 9 novembre 1981, les plus graves inquiétudes face à cette évolution.

Que dire des bourses régionales, dont l'existence était en partie assurée par le rôle majeur joué par les banques régionales et locales, et qui risquent, après les restructurations, de ne plus pouvoir disposer du support nécessaire à leurs activités ?

En effet, après les nationalisations, et compte tenu de l'existence des actions de garantie entre les mains des administrateurs, qui ne sont pas, par définition, négociables, ce que les professionnels appellent le « flottant » sera, au plus, égal au montant du déficit budgétaire prévu pour 1982. Des conséquences néfastes devraient s'ensuivre pour l'économie.

2. — Des conséquences néfastes pour l'économie

Les conséquences, pour l'économie, doivent être successivement appréciées vis-à-vis des entreprises et des épargnants.

Le montant global des ressources disponibles pour les firmes privées va d'abord enregistrer une diminution. La part de l'Etat, des institutions financières et des entreprises publiques, déjà majoritaire, deviendra largement prédominante ; le calendrier des émissions établi par la Direction du Trésor, privilégiant déjà ces trois catégories d'émetteurs, réduira les possibilités offertes aux firmes privées, dont le rôle, sur le marché, va devenir résiduel et marginal.

Mais l'insuffisance du montant des capitaux disponibles pour ces sociétés ne constitue que l'un des aspects préoccupants de cette évolution.

D'autres motifs d'inquiétude sont relatifs aux modalités de collecte des ressources.

Le financement des entreprises va principalement s'opérer par la voie des émissions d'obligations. Le marché de Paris deviendra ainsi fondamentalement déséquilibré car les sociétés ne pourront pas trouver l'argent disponible pour leurs augmentations de capital. De telles opérations, risquent désormais de se révéler, techniquement et financièrement très difficiles.

L'économie française reposera ainsi sur des financements obligataires ou budgétaires, et le choix des épargnants ne sera plus dicté par des perspectives de rentabilité des entreprises, dont l'évolution du cours sur le marché des valeurs à revenu variable constitue la sanction, mais bien par des préoccupations de sécurité, satisfaites par la détention d'un titre assurant un revenu minimum.

Toute la logique de l'esprit d'initiative se trouve ainsi prise en défaut. L'épargnant sera, en effet, encouragé à préférer la sécurité des placements au risque calculé des rendements variables.

Les possibilités de choix qui lui sont reconnues deviendront extrêmement limitées.

L'exemple du marché à terme est particulièrement révélateur à ce sujet : les nationalisations atteignent 13 valeurs cotées à terme sur 170 ; **mais ces 13 valeurs représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires de ce marché.**

De même, la modestie du volume des transactions risque d'accroître l'ampleur des variations de cours, ce qui serait de nature à limiter l'attrait des épargnants pour les valeurs boursières.

Des mesures ont-elles au moins été envisagées pour remédier à cette situation plus que probable ?

Les pouvoirs publics ont été, en fait, particulièrement conscients des risques encourus. Le Ministre de l'Economie et des Finances, le 6 novembre 1981, a évoqué, devant votre Commission spéciale, l'idée d'une éventuelle création de « titres participatifs ». Notons, à ce sujet, que cette notion ne constitue pas vraiment une nouveauté, puisque les auteurs de la majorité des travaux intéressant l'avenir du marché financier ont plus ou moins évoqué la possibilité de l'institution d'une valeur de cette nature.

Il semble cependant prématuré, en l'état actuel des projets, de porter une appréciation sur une formule mixte de placement : l'exem-

ple des « parts bénéficiaires » distribuées aux actionnaires des banques et des compagnies d'assurance nationalisées au lendemain de la seconde guerre mondiale ne semble pas particulièrement probant.

De meilleures perspectives devraient être offertes par les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV). Ces SICAV auront désormais un rôle décisif à jouer pour attirer et pour retenir des actionnaires. Mais elles rencontreront des difficultés compte tenu du rétrécissement du marché des valeurs à revenu variable, et leur tâche risquera de devenir très malaisée. **La part de leur portefeuille constituée par des actions de sociétés nationalisables atteint près de 20 %** : les SICAV devront alors trouver des solutions de rechange.

S'agissant d'un renouveau encore très incertain du marché, il est plus réaliste d'examiner les conditions économiques et financières de la réaction des investisseurs face aux événements politiques. A cet égard, dans la mesure où le financement d'entreprises en croissance sera contrarié par une maîtrise totale du crédit par l'Etat et par un niveau élevé de taux d'intérêt, la nécessité, pour ces firmes, de se procurer des capitaux peut les amener à venir en Bourse plus tôt qu'elles ne l'avaient prévu afin de renforcer leurs fonds propres.

Encore s'agit-il d'une simple hypothèse. Pour le moment, il suffit de noter la convergence des opinions exprimées par tous les experts : M. Yves Flornoy, mais encore M. Maurice Pérouse, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a reconnu, devant votre Commission spéciale, le 9 novembre 1981, que l'importance du marché de Paris serait réduite et que le volume des transactions diminuerait.

Il n'est pas contradictoire, dans la logique du projet de loi qui nous est soumis, d'associer la sécurité des financements obligataires à la centralisation de la politique d'investissement et de recherche. Mais ce qui est grave, c'est de développer ce processus au moment où les entreprises françaises sont confrontées à une concurrence internationale particulièrement active.

C. — L'ÉROSION DE LA POSITION INTERNATIONALE DE LA FRANCE

Depuis les nationalisations au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'économie française a profondément changé. L'ouverture des frontières a été l'une de ses réussites les plus notoires. Les projets actuels risquent de remettre en cause cette orientation essentielle de nos activités, au moment où il conviendrait de développer nos implantations, hors de nos frontières, pour lutter contre la rigueur d'une concurrence acharnée.

Il est probable que la dégradation de la position internationale de notre pays résultera de pertes de substance, pour notre économie, dont il est déjà possible de mesurer l'ampleur.

1. — Les pertes de substance pour l'économie

L'enjeu est fondamental : dans de nombreux secteurs, l'économie française risque de perdre simultanément des collaborateurs, des partenaires, des marchés, des réseaux et surtout, des filiales.

a) *Les pertes de personnels*

L'Etat se substituant à une firme privée, de nombreux personnels de qualité risquent de quitter leur emploi et d'apporter leurs compétences à des concurrents directs. Comme le remarquait M. Jacques de Fouchier, le Président d'Honneur de Paribas, devant notre Commission spéciale, le 12 novembre 1981, cette évasion des cadres portera directement atteinte à la valeur des fonds de commerce. Il faut savoir qu'elle a déjà commencé.

b) *Les pertes de partenaires*

L'économie française a appris à travailler, depuis longtemps, avec des associés. Cette situation sera remise en cause sous l'influence de deux évolutions néfastes.

Les entreprises étrangères vont, tout d'abord, manifester une réticence certaine pour travailler avec des représentants de l'Etat.

On sait par exemple, que Paribas, depuis de nombreuses années, a permis à des sociétés industrielles françaises d'être associées aux bouleversements technologiques qui caractérisent le marché des Etats-Unis, grâce à des opérations de « VENTURE CAPITAL ». Or, ces pratiques reposent, fondamentalement, sur des associations avec de petites équipes à l'esprit fondamentalement libéral, qui ne désirent, en aucun cas, collaborer avec des entités représentant des Etats.

De même, la société Pechiney Ugine Kuhlmann, est extrêmement vulnérable. Ses filiales étrangères représentent un quart de son potentiel industriel : elles lui procurent la très grande majorité de ses bénéfices.

Il existe, en réalité, une multitude d'opérations complexes, où notre économie se trouve puissamment engagée, et qui devraient être remises en cause à la suite d'une modification de l'attitude des partenaires étrangers, qui, comme le remarquait M. François Ceyrac, le Président du Conseil National du Patronat Français, devant votre Commission Spéciale, le 10 novembre 1981, « ne paraissent plus souhaiter se lier à l'avenir avec des entreprises françaises sur lesquelles pèse l'hypothèque d'une gestion ou d'un contrôle par l'administration.

Cette réticence est renforcée par le caractère massif et quasiment exhaustif d'un programme de nationalisation à 100 %.

Dans ces conditions, la confiance qui avait pu s'établir entre les chefs d'entreprise appartenant à différents pays se trouve gravement atteinte. La vie des affaires, surtout dans le domaine international, dépend du respect de la parole donnée et de la responsabilité personnelle attachée à tout acte de commerce. Elle ne saurait s'accommoder de la désignation de dirigeants affranchis de la sanction d'une éventuelle mauvaise gestion.

En second lieu, au-delà même de la pratique des affaires, il existe des pays où les conceptions dominantes sont carrément hostiles à toute intervention excessive de l'Etat : les Etats de l'Amérique du Nord, du Sud-Est asiatique, du Proche-Orient, risquent de s'opposer à toute initiative venant de France. Nos sociétés perdraient alors l'appui de partenaires essentiels, les puissances publiques de ces Etats.

Ainsi, sur le **Golfe Persique**, alors que toutes les grandes banques importantes ont lutté pour ouvrir des succursales, surtout depuis les perspectives offertes par le renchérissement du prix des produits pétroliers, les

autorisations n'ont été accordées qu'à des banques privées, dont les établissements appartenant au groupe Paribas. La question de l'avenir du rôle joué par nos institutions financières dans le « recyclage » des pétrodollars demeure posée, car les autorités de ces Etats cesseront certainement de considérer comme un interlocuteur privilégié un groupe appartenant à la puissance publique.

Il en irait de même **En Malaisie**, où la loi interdit à des banques nationalisées d'exercer leurs activités, ce qui menace la Banque de l'Indochine et de Suez.

Nos sociétés risquent ainsi, sous l'influence combinée de la dure réalité de la pratique des affaires et de l'affirmation réitérée de conceptions doctrinales, de ne plus trouver de partenaires soucieux de rechercher la constitution d'alliances profitables à tous.

A bref délai, ce sont nos marchés eux-mêmes qui se trouvent menacés.

c) Les pertes de marchés

L'expansion internationale des firmes françaises va rencontrer, après la nationalisation, de très sérieuses difficultés.

L'exemple d'une filiale de Pechiney Ugine Kukmann autorise d'ailleurs les plus graves inquiétudes. Cette filiale, aux Etats-Unis, est la société Howmet Turbine Components (H.T.C.), qui dispose, sur le marché, d'une position dominante dans le domaine des ailettes de turbine, et qui se trouve à l'origine d'une importante fraction des bénéfices du Groupe. Les deux tiers de son activité dépendent de deux clients importants : Pratt et Whitney et General Electric. Ces deux acheteurs risquent fort de trouver une solution de rechange à leur dépendance excessive vis-à-vis de H.T.C., après la nationalisation. Un danger quasiment certain existe donc : celui d'assister à une érosion progressive de nos positions sur des marchés d'avenir.

De même, notre système bancaire risque de perdre une clientèle étrangère traditionnelle.

La Société Générale Alsacienne de Banque (SOGENAL), dont le projet de loi prévoit la nationalisation, n'est pas seulement une banque française régionale de dépôts ; il s'agit surtout de la banque internationale du groupe de la Société Générale, qui est tributaire de l'étranger à hauteur de 70 % de ses activités.

Devant votre Commission Spéciale, son Président, M. Jean-Paul Delacour, le 10 novembre 1981, a rappelé que la Société Générale ne possédait que près de 40 % du capital de la SOGENAL ; il a redouté le départ de la clientèle étrangère après la nationalisation.

Ces exemples ne sont pas ponctuels. D'autres, aussi convaincants, sinon plus, pourraient être cités. Ils révèlent cependant la vulnérabilité des positions dominantes acquises, avec beaucoup d'opiniâtreté, par des dirigeants privés dont le souci primordial était de s'imposer face à une concurrence très vive. Les entreprises publiques, dont la gestion, en règle générale, est plus administrative et moins dynamique, risquent de ne pas pouvoir obtenir tout de suite des résultats comparables. Et pendant le temps de l'adaptation, nos positions s'effriteront.

La maintien en l'état des réseaux commerciaux existants autorise d'ailleurs les craintes les plus sérieuses.

d) *Les pertes de réseaux*

Au moment où il est extrêmement difficile de mener une politique d'implantations commerciales à l'étranger, les nationalisations constituent un obstacle supplémentaire.

L'exemple du système bancaire mérite d'être rappelé, car il représente le deuxième réseau du monde.

L'implantation des banques françaises à l'étranger progresse régulièrement depuis une quinzaine d'années au plus grand bénéfice des entreprises françaises. A l'heure actuelle, **les banques françaises sont présentes dans plus de 1 000 villes de 96 pays**, sous forme de succursales (221), des filiales (78), de participations non majoritaires dans des banques étrangères (157) ou de bureaux de représentation (241).

On trouve des banques françaises dans :

- 24 pays d'Europe, où leurs implantations représentent 55 % des actifs bancaires français à l'étranger ;
- 25 pays d'Afrique, pour 10 % des actifs ;
- 17 pays d'Amérique, pour 20 % des actifs ;

- 13 pays d'Asie, pour 10 % des actifs;
- 12 pays du Moyen-Orient, pour 4 % des actifs;
- 5 pays d'Océanie et de l'Océan Indien, pour 1 % des actifs.

Plus des 9/10 des actifs bancaires français à l'étranger sont sous le contrôle de 8 groupes principaux :

- les trois banques nationales;
- Indosuez - Crédit Industriel et Commercial;
- Paribas - Crédit du Nord;
- Crédit Commercial de France ;
- Banque de l'Union Européenne;
- Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale.

Le réseau à l'étranger des banques françaises, qui constitue un support irremplaçable de nos échanges, serait l'une des premières victimes d'une réduction des activités internationales et les implantations bancaires françaises risqueraient même d'être remises en cause dans de nombreux pays, et pas seulement, comme on l'a déjà dit, dans les Etats du Golfe Persique.

Le tableau reproduit ci-dessous révèle que le réseau des banques françaises dispose d'une certaine prééminence par rapport à celui de ses principaux concurrents.

LES RESEAUX BANCAIRES INTERNATIONAUX DES DIFFERENTS PAYS

	Filiales, succursales et bureaux de représentation	Nombre de pays d'implantation
FRANCE	697	96
GRANDE BRETAGNE	444	94
ALLEMAGNE	—	68
ITALIE	220	44
JAPON	421	30

(Source : « Association Française des Banques »)

Un examen du classement des banques françaises indique d'ailleurs que nos établissements — et notamment les banques nationalisables — occupent, dans la hiérarchie mondiale, un rang honorable.

CLASSEMENT DES BANQUES FRANÇAISES

	Selon le total du bilan	Selon le montant des fonds propres
Caisse nationale de Crédit Agricole	3	1
Banque Nationale de Paris	4	35
Crédit Lyonnais	3	59
Société Générale	6	34
Paribas	21	60
Crédit Industriel & Commercial	65	154
Groupe des Banques Populaires	74	92
Indosuez	85	71
B.F.C.E.	104	268
Crédit Commercial de France	107	165
Crédit du Nord	156	241

Source : D'après les chiffres en millions de dollars publiés par «The Banker» en juin 1981 sur les 500 plus grandes banques du monde.

La perte des réseaux des banques françaises constituerait donc une grave atteinte au dynamisme commercial de ces activités. Il en irait de même pour la disparition de filiales, qu'elles soient bancaires ou industrielles.

e) *Les pertes de filiales*

De nombreux Etats risquent de réagir défavorablement à un transfert de propriété au profit de l'Etat.

Le cas de l'Espagne est révélateur. Deux décrets, de 1974 et de 1978, disposent que le Conseil des Ministres, en cas de nationalisation, peut déclarer la caducité des autorisations requises pour permettre aux intérêts étrangers de procéder à des investissements. **Thomson-Brandt, Pechiney Ugine Kuhlmann et Rhône-Poulenc** se trouvent directement visés par ce texte. Même si une telle éventualité ne devait pas se produire, il s'ensuivrait sûrement des exigences accrues de la part des autorités espagnoles, portant sur le niveau de l'emploi et des investissements. En tout état de cause, le prix à payer pour éviter des conséquences dommageables serait très élevé.

Des risques de mises sous séquestre existent d'ailleurs un peu partout, notamment :

- en République Fédérale d'Allemagne, pour Thomson-Brandt ;
- aux Etats-Unis, pour Pechiney Ugine Kuhlmann, qui est le premier investisseur français sur le marché américain ;
- en Grèce toujours pour Pechiney-Ugine-Kuhlmann ;
- au Brésil, pour Rhône-Poulenc.

Ces mises sous séquestres auraient pour conséquence d'amputer considérablement les bénéfices des sociétés, puisque :

— toutes les filiales à l'étranger de Rhône-Poulenc sont bénéficiaires : en 1978, 58 % ; en 1979, 63 % et en 1980, 97 % de la marge bénéficiaire ont été assurés par ces filiales à l'étranger ;

— 90 % des bénéfices de Pechiney Ugine Kuhlmann proviennent de l'étranger ;

— 72 % du résultat d'exploitation de la Compagnie de Saint-Gobain ont été retirés, en 1980, des activités à l'étranger.

La possibilité d'aliéner partiellement ou totalement des filiales directes ou indirectes de ces sociétés, prévue par l'article 4 du projet de loi de nationalisation, accentue encore le risque d'une dispersion des actifs. Il aurait été plus judicieux d'en prévoir la vente au profit des possesseurs des obligations indemnitaires de la Caisse Nationale de l'Industrie, remises en échange des actions des sociétés nationalisables.

Tout cet acquis de collaborateurs, de partenaires, de marchés, de réseaux et de filiales, se trouve donc menacé par les projets de nationalisation.

Il est d'ailleurs possible de mesurer l'ampleur des risques encourus.

2. — L'ampleur des risques encourus

Les réseaux commerciaux des pays industriels se trouvent, comme on l'a vu, affectés par les mesures de nationalisation. Mais leur démantèlement sera sans doute progressif. En revanche, les conséquences des projets du Gouvernement se feront ressentir immédiatement sur la Bourse et sur notre balance des invisibles.

Paris disparaîtra comme place financière internationale ; notre économie en supportera des conséquences redoutables.

a) *L'effacement de Paris comme place financière internationale*

Avant les nationalisations qui ont suivi la Libération, la capitalisation boursière française ne représentait déjà que 3 % de celle de l'ensemble des

Bourses du monde occidental. A la même époque, la part réservée à la France dans les mouvements internationaux de marchandises et de capitaux était de l'ordre de 5 à 6 %, soit le double.

Néanmoins, la Bourse française disputait au Canada et à l'Allemagne, d'une année sur l'autre, la 4^e place, derrière New York, Tokyo et Londres.

Si le projet de loi était adopté, non seulement le Canada et l'Allemagne nous devanceraient largement, mais aussi l'Afrique du Sud, la Hollande et l'Australie. Hong-Kong et Singapour devraient également se classer avant la France, qui se trouverait ainsi au 11^e rang, n'ayant pour seule satisfaction que de laisser encore 18 bourses derrière elle dont :

- en Europe : Athènes, Copenhague et Madrid ;
- en Asie : Kuala-Lumpur, Tel-Aviv et Séoul ;
- en Amérique du Sud : Buenos Aires, Rio de Janeiro et Santiago du Chili...

Comme le remarquait M. Yves Flornoy devant votre Commission Spéciale, le 9 novembre 1981, « l'énormité du hiatus existant dès lors entre, d'une part la puissance industrielle de la France, sa force de frappe à l'exportation et d'autre part, l'image d'une superficie boursière voisine de l'indigence, permettra-t-elle à notre pays d'être encore considéré à l'étranger comme partie intégrante du monde libre, et pratiquant l'économie de marché ? »

Le profit des marchés français apparaîtra comme tellement bas qu'il ne pourra soutenir ni la concurrence européenne, ni, a fortiori, la concurrence mondiale.

Des risques prémonitoires de déclin peuvent d'ailleurs être remarqués. Un « jobber » britannique a déjà renoncé à maintenir, à Londres, un marché de valeurs françaises.

Plus graves encore pourraient être les conséquences pour notre balance des « invisibles ».

b) *Des dommages pour la balance des paiements*

Le développement de l'activité internationale des banques françaises à longterm a été fondé sur les initiatives de dirigeants responsables de leurs

entreprises. Les établissements privés ont montré la voie à suivre et le succès des banques nationales ne s'explique aujourd'hui que par la souplesse de leur mode de gestion, qui est extrêmement critiquée actuellement.

Ainsi donc, au cours de ces dernières années, les banques françaises ont pris une position importante dans le domaine international.

Une publication récente de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique soulignait à ce sujet que «la France est le second centre financier international en Europe après Londres, essentiellement en raison de l'activité de son système bancaire sur les euro-marchés, qui se classe également en second rang après celle de Londres».

La même publication observait que «le rôle important de la France comme place financière internationale se reflète également dans le bilan des banques, où la part des activités avec l'étranger s'élève à 28,3 % et 24 % respectivement des avoirs et des engagements.

Ce succès est le résultat de l'action déterminée et continue des banques françaises et du climat de confiance qu'elles ont su établir avec leurs partenaires étrangers en se présentant comme des entreprises commerciales, compétentes et efficaces, obéissant aux mêmes principes et méthodes de gestion que leurs concurrents internationaux.

Au cours de l'année 1980, les banques ont procuré un gain de près de 10 milliards de francs à notre banque des invisibles. Ce solde positif ne cesse pas de s'accroître depuis plusieurs années, comme le révèle le tableau ci-dessous :

**EVOLUTION DES «INTERETS SUR PLACEMENTS ET CREDITS BANCAIRES»
(crédits acheteurs inclus)**

(en millions de franc)

1975	1976	1977	1978	1979	1980
+ 803	+ 1 612	+ 2 891	+ 6 080	+ 8 428	+ 9 806

Le montant de l'excédent a donc plus que décuplé, en francs courants, en six années,

La part des banques nationalisables dans ce total, représente, pour 1980, 14,64 % ; elle était de 16,54 % en 1979 ; mais elle n'est déjà plus que de 14,35 % pour le premier semestre de 1981. L'influence des événements politiques s'est donc déjà faite ressentir au cours de la première moitié de l'année. Les banques nationalisables rapportent cependant, en année

pleine, quelque 1,5 milliard de francs, sans pour autant posséder un chiffre d'affaires ou un total de bilan comparables à ceux des banques nationales.

Sait-on d'ailleurs que le Crédit Commercial de France, qui occupe le cinquième rang au monde pour les émissions d'obligations internationales, a procuré, à lui seul, en 1980, à la balance des paiements, environ 90 millions de dollars (soit quelque 500 millions de francs) ?

Le tableau reproduit ci-contre fournit le détail de l'évolution du gain de recettes provenant non seulement des intérêts, mais aussi des agios et des mouvements de capitaux.

PART DES BANQUES DANS LES «INVISIBLES»

(en millions de francs)

	Intérêts sur placements et crédits bancaires			Frais bancaires et agios (recettes)	Investissements bancaires français à l'étranger		
	Recettes	Dépenses	Net		Recettes (désinvest.)	Dépenses (investis.)	Net
1976							
Total tous intermédiaires	14 681	13 069	+ 1 612	716	85	810	— 725
dont banques nationalisa- bles	2 337	2 242	+ 95	103	1	260	— 259
1977							
Total tous intermédiaires	16 749	13 858	+ 2 891	928	224	931	— 707
dont banques nationalisa- bles (1)	2 465	2 015	+ 450	182	52	231	— 179
1978							
Total tous intermédiaires	24 719	18 639	+ 6 080	937	90	835	— 745
dont banques nationalisa- bles	4 060	2 967	+ 1 093	160	29	70	— 41
1979							
Total tous intermédiaires	39 548	31 120	+ 8 428	1 070	138	1 280	— 1 142
dont banques nationalisa- bles	5 724	4 330	+ 1 394	233	93	477	— 384
1980							
Total tous intermédiaires	62 504	52 698	+ 9 806	1 517	369	1 988	— 1 619
dont banques nationalisa- bles	8 700	7 264	+ 1 436	334	36	412	— 376
1981 (1^{er} semestre)							
Total tous intermédiaires	47 057	44 048	+ 3 009	1 104	104	1 503	— 1 399
dont banques nationalisa- bles	6 391	5 959	+ 432	201	15	338	— 323

(1) Chiffres estimés en raison de l'indisponibilité des données de base.
(Source : Service de la Balance des Paiements de la Banque de France).

Ces ressources ont, globalement, quatre origines.

Elles résultent d'abord des implantations des banques à l'étranger, dont les données statistiques ont été précédemment rappelées.

Elles proviennent ensuite du fort développement de l'activité d'intermédiation des banques, qui empruntent aux détenteurs de liquidités pour prêter à ceux qui en ont besoin. Les banques françaises ont participé au développement des euro-marchés : avec une centaine de milliards de dollars, elles détiennent 13 à 14 % des actifs globaux en euro-devises des banques des pays industrialisés déclarant leurs engagements à la Banque des Règlements Internationaux (B.R.I.).

Elles sont liées, en troisième lieu, à la progression des crédits commerciaux, dans le cadre d'une politique de stimulation et de redéploiement de nos exportations.

Elles dépendent enfin des activités de courtage pratiquées par les banques françaises, qui vendent leurs compétences et leurs relations lors des opérations de « syndications d'emprunts ».

Au total, les recettes procurées par les banques au titre de leur activité internationale ont progressé de près de 153 % en trois ans, de 1978 à 1980 ; le gain de recettes obtenu en 1980 — soit 9,80 milliards de francs — permet de financer près de 30 % du déficit des transactions courantes ; il assure 27,8 % du solde positif de la balance des services.

Une évolution de cette nature doit être appelée à se poursuivre. Une nationalisation intempestive des banques provoquerait sans doute une remise en cause des résultats déjà obtenus.

On objectera à ces arguments que les trois banques nationales participent très activement à ces opérations internationales et qu'elles continueront de le faire. Mais n'avons-nous pas entendu parler du caractère trop commercial de ces trois banques, n'avons-nous pas lu dans l'exposé des motifs du projet de loi que « les établissements nationalisés, faute d'orientations spécifiques et explicites de la part de leurs actionnaires, se sont constamment appliqués à ne pas se différencier, dans leurs façons d'agir, de leurs concurrents privés ? »

Votre rapporteur redoute qu'en quelques mois, le fruit de vingt ans d'efforts ne se trouve compromis par une politique trop exclusivement nationale parce que trop ignorante des réalités internationales.

D. — LE COUT EXORBITANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Les mesures de nationalisation proposées représentent un coût financier exorbitant, qui a deux volets.

La charge de l'indemnisation des actionnaires représente d'abord un lourd fardeau pour l'économie ; une telle somme aurait été mieux utilisée si elle avait été affectée au financement d'investissements directement productifs.

Les nationalisations engagent ensuite, à terme, le budget de l'Etat, dans la mesure où, confrontée à ses responsabilités de propriétaire, la puissance publique ne pourra éviter ni de financer les pertes d'exploitation éventuelles, ni de fournir les moyens nécessaires au développement des nouvelles entreprises publiques, ni d'accorder des compensations en contrepartie de sujétions ou de missions qui ne manqueront pas d'être imposées aux firmes nationalisées.

Concernant la charge de l'indemnisation des actionnaires, il appartiendra à mon collègue Dailly de démontrer que la formule multicritères retenue par le projet de loi n'est pas juste. A fortiori le coût pour les finances publiques en sera-t-il plus élevé, ce qui ne fera qu'amplifier le raisonnement de votre rapporteur.

Mais il ne faut pas perdre de vue qu'à terme, c'est le deuxième aspect du problème, à savoir l'engagement généralisé du budget de l'Etat, qui sera l'élément le plus onéreux.

1. — Le coût de l'indemnisation des actionnaires

Le coût de l'indemnisation des actionnaires doit être étudié non seulement pour les sociétés nationalisées par le projet de loi, mais encore pour :

- les 3 sociétés à forte participation étrangère ;
- la sidérurgie, l'entreprise Dassault et la firme Matra.

Après des considérations générales, votre rapporteur estimera les coûts globaux ; il traitera des incidences sur le projet de loi de finances pour 1982 et il évoquera enfin le coût de l'indemnisation des actionnaires des autres sociétés nationalisables.

a) *Considérations générales sur l'indemnisation*

Il est maintenant acquis que :

- le service des intérêts des obligations émises en échange des actions interviendra dès le 1^{er} juillet 1982 :

Le projet de loi de nationalisation prévoit que les obligations remises en échange des actions produisent un intérêt payable pour la première fois le 1^{er} juillet 1982.

- le remboursement d'une très faible partie du capital commencera dès 1982 :

Le projet dispose que les obligations attribuées aux détenteurs d'actions transférées à l'Etat seront émises au nominal de 5 000 F avec dixièmes.

Le choix des montants de 5 000 F et de 500 F (les dixièmes) correspond au souci d'éviter l'émission de titres d'une valeur trop faible.

Au moment de l'échange, des porteurs ne posséderont pas suffisamment d'actions pour recevoir au moins une obligation nouvelle de 500 F :

- ou bien la valeur de leurs actions n'atteindra pas 500 F, et ils ne pourront pas disposer d'une obligation de 500 F ;
- ou bien, après avoir obtenu une ou des obligations de 500 F contre la majeure partie de leurs avoirs en actions, il leur restera une quote-part en actions inférieure à 500 F, qui ne leur donnera pas droit à recevoir une obligation supplémentaire de 500 F.

Il s'agit de la question des « rompus ».

Le gouvernement a donc prévu, dès 1982, d'assurer le financement de ces « rompus », évalué entre 300 et 350 millions de francs.

- le remboursement de la très grande majorité du capital ne débutera pas avant l'année 1983 :

Devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, le 16 septembre 1981, M. Jacques Delors, ministre de l'Economie et des Finances, a fourni les précisions suivantes :

— le remboursement en capital commencera en 1983 ; les nationalisations n'auront donc, sur ce plan, aucune incidence sur le budget de 1982 ;

— en revanche, des dotations en capital au profit de «certaines» entreprises publiques figureront dans ce dernier.

Aucun crédit n'est cependant prévu, au titre des dépenses en capital, pour des entreprises «nationalisables».

b) *Evaluation des coûts globaux*

Le coût global des nationalisations doit être évalué :

- en remboursement du capital ;
- en service des intérêts.

Le rappel de quelques ordres de grandeur permet de mieux apprécier l'importance des sommes.

1. — *Le coût global des remboursements en capital*

Le Gouvernement avait envisagé deux formules pour l'indemnisation des actionnaires :

- ou bien indemniser d'après **la seule valeur des actions** ;
- ou bien indemniser d'après un système «**multicritères**».

La première formule se traduisait par le coût suivant :

- Indemnisation des 5 groupes industriels : 12 milliards de francs.
 - Indemnisation des 36 banques : 11 milliards de francs.
 - Indemnisation des 2 compagnies financières : 6 milliards de francs
- Total 29 milliards de francs.**

La deuxième formule qui a été retenue par le Gouvernement conduirait, d'après les renseignements qui ont été fournis à la Commission spéciale, à un ordre de grandeur équivalent à **34,28 milliards de francs**, dont le tableau reproduit ci-après récapitule les différentes composantes.

**COUT DE L'INDEMNISATION (1) SUR LA BASE DU PROJET DE LOI ADOPTE
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

(en millions de francs)

	Capitalisation boursière 78-80	Situation nette	Bénéfices 78-80 x 10	Moyennes pondérée
Rhône-Poulenc.....	2 514	5 903	1 360	3 072
P.U.K.....	2 348	4 449	1 480	2 656
Saint-Gobain	4 705	8 397	3 880	5 422
C.G.E.....	2 301	2 908	1 910	2 355
Thomson-Brandt	1 378	2 333	1 400	1 622
Total industrie	13 246	23 990	10 030	15 120
Banques nationales	518	1 283	1 101	855
Autres banques cotées ..	5 333	8 410	5 031	6 026
Banques non cotées		6 663	4 509	5 589
Total banques.....	5 851	16 356	10 641	12 467
Suez	2 642	4 537	2 560	3 095
Paribas	3 473	5 114	2 336	3 599
Compagnies financières	6 115	9 651	4 896	6 694
Total				34 288

(1) Evaluation provisoire qui appelle certaines réserves : les données relatives à la situation nette ne sont pas encore définitives ; ces chiffres doivent être considérées comme des ordres de grandeur.

L'ampleur de la charge est donc réelle.

Dans ces conditions, aurait-on au moins pu limiter l'importance du coût en refusant une nationalisation intégrale, et en choisissant de recourir à des prises de participations majoritaires ?

Il existe, en effet, à l'heure actuelle, de nombreuses entreprises publiques constituées sous forme de sociétés d'économie mixte et où l'Etat dispose de tous les moyens d'imposer ses vues : Société Nationale des Chemins de Fer Français, Air France, etc.

Le gouvernement a pourtant écarté cette solution.

Deux remarques peuvent cependant être formulées :

— Tout d'abord, une prise de participation majoritaire à 51 % aurait constitué une solution infiniment moins onéreuse, pour des résultats sensiblement équivalents.

Deux exemples méritent d'être cités.

Dans le cas de Rhône-Poulenc, l'Etat paraît déjà détenir, par la Caisse des Dépôts et Consignations, par les Compagnies d'assurances et les banques déjà nationalisées, de 15 à 22 % du capital; en prenant le contrôle de Saint-Gobain-Pont-à-Mousson et de la Compagnie financière de Suez, il en acquerra 11,4 % de plus; au total, la puissance publique possèdera de 26,4 à 33,4 % du capital de Rhône-Poulenc.

L'Etat peut devenir majoritaire dans Rhône-Poulenc en réalisant une augmentation de capital qui représenterait, sur la base la plus sûre de 150 F par action :

— 1,46 milliard de francs (si l'Etat contrôle déjà 30 % du capital, ce qui est probable);

— 1,81 milliard de francs (si l'Etat contrôle déjà 25 % du capital, ce qui est certain).

Par rapport aux 3,07 milliards de francs résultant du projet de loi, la différence est de un à deux.

Deuxième exemple : la Compagnie Financière de Suez.

L'Etat détient déjà 32,41 % du capital possédé par des organismes appartenant déjà au secteur public ou destinés à y entrer.

Sur la base de 340 F par action, et compte tenu de l'existence de deux emprunts convertibles, l'Etat devrait verser les sommes suivantes pour être assuré de conserver :

— soit la minorité de blocage (34 %) : 289 millions de francs;

— soit 51 % du capital : 955 millions de francs.

Ces deux chiffres représentent respectivement moins du dixième et moins du tiers du montant de l'indemnisation prévue par le projet de loi pour les actionnaires de la Compagnie Financière de Suez.

M. Laurent Fabius, ministre chargé du Budget, a déclaré à votre Commission spéciale, le 6 novembre 1981, que les calculs relatifs au coût de prises de participations majoritaires n'avaient pas été effectués, faute de pouvoir disposer de données suffisamment sûres pour établir un cours réaliste des titres des sociétés, après l'annonce d'une offre publique d'achat.

Selon lui, il serait erroné de diviser par deux, purement et simplement, le coût de la nationalisation intégrale.

Effectivement, au moins d'après les exemples cités précédemment, ce n'est pas seulement par deux, mais bien par 3 ou par 4 qu'il conviendrait de diviser ce coût global.

— En second lieu, l'option en faveur d'une nationalisation intégrale révèle que, comme l'a déclaré M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, le 5 novembre 1981, devant votre Commission spéciale, «il n'y a pas que la technique économique» à prendre en considération ; il faut, selon le ministre d'Etat, que les ouvriers se sentent chez eux dans leur entreprise, ce qui serait de nature à réconcilier les Français avec leur industrie.

En fait, pendant très longtemps, les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer Français ou d'Air France, sociétés d'économie mixte, ont pu parfaitement s'identifier à leurs entreprises sans que l'Etat possède la totalité du capital.

2. — *Le coût global du service des intérêts*

Le coût global du service des intérêts du premier semestre de l'année 1982 a été estimé à 2,90 milliards de francs.⁽¹⁾

En année pleine, pour 1983, la charge ressort, approximativement, car le taux des obligations est égal au taux de rendement des emprunts d'Etat non indexés, ce qui introduit un élément d'incertitude, à quelque **5 ou 6 milliards de francs**.

3. — *Rappel de quelques ordres de grandeur*

Le remboursement en capital atteint quelque 35 milliards de francs, dans l'hypothèse où l'indemnisation serait considérée comme juste et préalable.

Ces 35 milliards de francs représentent :

— près de **4 fois** le montant du projet de budget pour 1982 de l'**Industrie** (9,2 milliards de francs) ;

— **plus du tiers** (36,68 %) du **déficit initial** du projet de loi de finances pour 1982 (95,4 milliards de francs) ;

(1) Déclarations de M. Laurent Fabius, ministre chargé du Budget, devant la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, le 25 septembre 1981 et devant votre Commission spéciale, le 6 novembre 1981.

— **plus de la moitié (50,14 %) du produit de l'impôt sur les sociétés** encaissé en 1981 (69,8 milliards de francs) ;

— **près de 4,50 % (4,43 %) du montant du projet de budget général** pour 1982 (788,4 milliards de francs).

L'émission des obligations, l'amortissement et le paiement des intérêts incombent aux deux caisses :

— Caisse nationale de l'Industrie ;

— Caisse nationale des Banques.

Les ressources de ces établissements publics nationaux proviendront :

— des dotations de l'Etat ;

— de la redevance annuelle propre à chacune des sociétés, qui aura pour objet de concourir au financement des seuls intérêts attachés aux obligations ;

— d'emprunts sur le marché.

L'importance des **dotations budgétaires** est donc impossible à déterminer avec précision.

Mais, au moins pour l'année 1983, le chiffre de 6 milliards de francs représente, à lui seul, **le cinquième du projet de budget pour 1982 de l'Agriculture** (environ 30 milliards de francs).

Seul, un tableau d'amortissement global de la dette obligataire permettrait d'apprécier le coût cumulé des intérêts. Un tel document ne semble pas avoir été établi. Mais M. Laurent Fabius, ministre chargé du Budget, a signalé, devant votre Commission spéciale, le 6 novembre 1981, que, selon l'hypothèse d'un taux d'intérêt fixé à 17 %, le coût d'indemnisation devrait être compris entre un minimum de 2 milliards de francs et un maximum de 8 milliards de francs en 1983 (la première annuité représentait 2 à 2,3 milliards de francs ; le paiement des intérêts coûterait 5 milliards de francs).

On ne peut que regretter l'absence de données plus sûres, car cette indemnisation engage le budget pendant de nombreux exercices, sans qu'il soit possible d'en préciser le montant.

c) Incidence sur le projet de loi de finances pour 1982

En application des lois de nationalisation, **le projet de budget pour 1982 comprend deux dotations (1) :**

— l'une, d'un milliard de francs, affectée à la Caisse nationale de l'industrie prévue par le projet de loi de nationalisation ;

— l'autre, d'un milliard de francs, allouée à la Caisse nationale des banques, également prévue par le projet de loi de nationalisation.

Cette charge a été déterminée compte tenu du produit des redevances des sociétés, prévues par le projet de loi de nationalisation, destiné à concourir au financement des intérêts servis aux porteurs d'obligations et affecté à la Caisse nationale de l'industrie et à la Caisse nationale des Banques.

Selon la loi de nationalisation, le montant de ces redevances « sera fixé chaque année dans la loi de finances ».

Le projet de loi de finances pour 1982 ne contient aucune mesure en ce sens.

Une chose est certaine : puisque les dotations aux deux caisses ont été fixées à 2 milliards de francs, et puisque le montant à financer est de quelque 3,2 milliards de francs, le produit **minimal** de ces redevances est de 1,2 milliard de francs. Mais aucune décision n'est encore prise à ce sujet : le Parlement serait appelé à approuver, par amendement au projet de loi de finances pour 1982, ou par « collectif » pour 1982, les modalités de fixation de ces redevances, qui résulteraient de négociations entre l'Etat et chaque société nationalisée (Péchiney, Thomson-Brandt, etc.), prenant en considération leur inégale capacité contributive.

L'assiette de ces redevances n'est donc pas encore choisie, mais, selon les déclarations de M. Laurent Fabius, ministre chargé du budget, le 6 novembre 1981, devant votre Commission spéciale :

— la nature de ces redevances peut être comparée à celle de la redevance versée par Electricité de France à la Caisse Nationale de l'Energie ;

— le produit de ces redevances ne sera pas comptabilisé avec celui des bénéfices de divers établissements publics financiers figurant dans l'évaluation des voies et moyens ;

— leur taux dépendra des résultats obtenus par chaque entreprise.

(1) Dotations inscrites au chapitre 44-93 du projet de budget des charges communes (« Application des lois de nationalisation »).

Il est vraisemblable que le produit de ces redevances sera supérieur à 1,2 milliard de francs.

Le projet de loi de finances pour 1982 ne prévoit pas le paiement des intérêts à verser pendant le **second** semestre de l'année 1982, en effet, le paiement de ces intérêts interviendra au 1^{er} janvier 1983 ; le projet de loi de finances pour 1983 comprendra une dotation pour le second semestre de 1982 et pour le premier semestre de 1983, dont le montant ne peut être déterminé avec précision (le taux des obligations dépend du taux de rendement des emprunts d'Etat non indexés), mais qui devrait représenter environ 6 milliards de francs.

Ces remarques intéressent l'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées par le projet de loi. Mais il serait incomplet de ne pas rappeler que le capital d'autres entreprises sera transféré à l'Etat.

d) *Le coût de l'indemnisation des actionnaires
des autres sociétés nationalisables*

Le coût de l'indemnisation mérite d'être apprécié compte tenu de l'ensemble des projets du gouvernement intéressant le champ des nationalisations.

Le projet de loi de nationalisation est relatif aux 5 sociétés industrielles, aux 36 banques et aux 2 compagnies financières.

Mais il ne représente qu'un coût partiel des projets du gouvernement.

Il est donc nécessaire de rappeler les incidences financières des autres nationalisations prévues.

Il s'agit d'abord de groupes français.

Les sociétés USINOR et SACILOR ont déjà été nationalisées par conversion de créances en actions ; le coût direct de l'opération est nul. Mais la question du financement budgétaire de ces sociétés demeure posée tant sur le plan des investissements que sur celui de l'exploitation.

Après le don à l'Etat, fait par M. Marcel Dassault, de 26 % du capital de son entreprise, l'Etat dispose de 51 % de ce capital : le coût direct de l'opération est, ici aussi, nul. Mais l'Etat dispose d'un droit d'option à dénouer sur cinq ans pour acquérir les 49 % restants. Le budget est donc appelé à être sollicité, car l'exposé des motifs du projet de loi de nationalisation affirme que le gouvernement a la volonté « d'obtenir à terme le contrôle total » de la société.

Un protocole d'accord a été signé entre l'Etat et les responsables de la société MATRA ; ce document prévoit que l'Etat prendra une participation de 51 % dans le capital de cette société au terme d'une série d'opérations relevant du droit commercial privé :

— d'abord, remise à une nouvelle société des participations directes ou indirectes de MATRA dans le secteur de l'information (« Europe n° 1 », Hachette, etc) ;

— puis augmentation de capital de MATRA, de 450 millions de francs, réservée à l'Etat ;

— enfin, lancement, par l'Etat, d'une offre publique d'échange sur le tiers environ des actions MATRA, sur la base de 1 215 F par action.

A l'issue de ces trois opérations, l'Etat détiendra quelque 51 % du capital de MATRA.

Le coût financier total serait de l'ordre d'un peu moins d'1 milliard de francs.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi de nationalisation, « les financements nécessaires seront assurés dans des lois de finances ultérieures ».

Il s'agit ensuite des trois sociétés à forte participation étrangère : CII-Honeywell Bull, ITT-France et Roussel Uclaf.

Des négociations ont commencé, et selon M. Laurent Fabius, ministre chargé du Budget, devant votre Commission spéciale, le 6 novembre 1981, il est « prématuré » d'estimer le coût des opérations en cours.

Il existe cependant une certitude.

Aux termes d'un accord conclu en 1976 entre l'Etat français, Honeywell-Bull est en droit de réclamer l'achat de ses actions en cas de nationalisation, ce qui représente une somme d'1,3 milliard de francs payables en dollars.

En définitive, outre l'incidence financière du seul projet de loi de nationalisation, il faut donc prendre en considération :

— le coût de l'option sur les 49 % du capital de l'entreprise Dassault restant à acquérir ;

— la charge des opérations avec MATRA (environ 1 milliard de francs) ;

— l'indemnité à verser à Honeywell-Bull en cas de litige (1,3 milliard de francs payables en dollars) ;

— les conséquences des négociations entreprises avec les partenaires étrangers de CII-Honeywell-Bull, ITT-France et Roussel Uclaf.

On peut donc apprécier la contribution des finances publiques à une quarantaine de milliards de francs pour l'indemnisation des actionnaires. Mais compte tenu des modalités retenues pour le paiement **c'est à une charge annuelle de l'ordre de 8 à 10 milliards de francs qu'il est raisonnable d'arrêter notre évaluation.**

2. — Les coûts ultérieurs de l'extension du secteur public

Pour 1982, le coût budgétaire du secteur public s'élèvera à la somme de 26,7 milliards de francs, déduction faite des charges de retraite que l'Etat assume pour la S.N.C.F. et la R.A.T.P. (16,8 milliards de francs).

L'Etat ne manquera pas de renouveler, à l'égard des firmes nationalisables, les pratiques déjà anciennes qui caractérisent ses rapports avec les entreprises publiques.

Il ne faut pas oublier, en effet, que le développement industriel des entreprises publiques a été directement encouragé par l'Etat, qui a puissamment contribué, sur le plan budgétaire, au financement de leurs équipements.

En contrepartie, leur capacité contributive a été faible.

Quelques exemples suffiront pour illustrer ce propos.

Le cas de la Régie Renault est exemplaire.

Depuis l'année 1963, l'Etat actionnaire a apporté des sommes importantes, comme le révèle le tableau reproduit ci-dessous :

**Evolution des dotations en capital de l'Etat
à la Régie Renault**

en millions de francs

1963-1980			
1963	50	1973	200
1964	100	1974	250
1965	100	1975	320
1966	—	1976	—
1967	100	1977	350
1968	150	1978	175
1969	150	1979	250
1970	125	1980	90
1971	100	1981	250
1972	280	1982 (prévision)	1 000

La Régie n'a pourtant payé aucun impôt sur les bénéfices en 1971, 1972, 1973 et 1975 ; de 1976 à 1980, elle n'a acquitté à ce titre que près d'1,5 milliard de francs.

Autre exemple : la Société nationale des chemins de fer français, qui bénéficie traditionnellement de concours élevés, comme le prouve le tableau reproduit ci-dessous. Notons que de nombreux engagements de l'Etat ont pour contrepartie le financement de compensation pour missions imposées par l'Etat.

**DONNÉES SUR LA SOCIÉTÉ NATIONALE
DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS**

(en millions de francs)

	Concours financiers de l'Etat	Impôts sur les bénéfices	Résultats nets
1970	5 400	—	+ 2
1971	5 700	—	0
1972	6 100	—	— 95
1973	6 800	—	— 285
1974	8 000	—	— 79
1975	9 700	—	— 1 183
1976	10 900	—	— 1 115,8
1977	14 200	—	— 952,6
1978	15 000	—	— 1 118,9
1979	17 600	—	+ 108
1980	19 100	—	— 673,9
1981	20 800	—	
1982*	23 275		

* Projet de budget 1982.

Enfin, dernier exemple : la Société nationale industrielle aérospatiale, dont le tableau reproduit ci-dessous fournit notamment le détail des avances de l'Etat intégrées au capital.

DONNÉES SUR LA SOCIÉTÉ NATIONALE INDUSTRIELLE AÉROSPATIALE

(en millions de francs)

	Avances de l'Etat intégrées au capital	Impôts (bénéfices)	Résultats nets
1970	95	43	+ 41
1971	0	9	+ 15
1972	0	3	— 13
1973	90	0	— 485
1974	80	0	— 364
1975	470	0	— 487
1976	325	0	— 621
1977	590	0	— 447
1978	550	0	— 86
1979	200	0	+ 8
1980	150	0	+ 118
1981	142	—	Bénéfice en augmentation
Total	2 692	55	— 2 321

Il semble donc bien que la gestion des entreprises publiques, quelle que soit leur mission, impose au budget de l'Etat d'assumer des obligations d'actionnaires et des obligations de tuteur. Les ministres entendus par votre Commission spéciale ont d'ailleurs affirmé que l'Etat honorerait ses engagements vis-à-vis des sociétés nationalisables. Dans ces conditions, il ne faut pas se leurrer : la nationalisation proposée aboutira à un coût très élevé pour les finances publiques.

Un bref regard sur le passé prouve l'ampleur de l'effort à accomplir à l'avenir :

— le capital consolidé des 36 banques nationalisables est passé de 1,84 milliard de francs en 1970 à 6,16 milliards de francs en 1981.

— le capital de la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas est passé de 474 millions de francs en 1968 à 1,64 milliard de francs en 1980 ;

— celui de la Compagnie financière de Suez, de 544,3 millions de francs en 1972 à 1,42 milliard de francs en 1981.

— celui de la C.G.E., de 347 millions de francs en 1970 à 861,2 millions de francs en 1980.

— celui de Rhône-Poulenc, de 1,78 milliard de francs en 1970 à 2,27 milliards de francs en 1980.

— celui de Saint-Gobain, de 626,6 millions de francs en 1965 à 3,46 milliards de francs en 1981.

D'ores et déjà, la nationalisation du Crédit Commercial de France intervient au moment où son Président envisageait l'émission d'un emprunt convertible en actions, d'un montant de 600 millions de Francs.

Ces ordres de grandeur fournissent une précieuse indication sur le risque d'un engagement financier extrêmement important de l'Etat.

Ce risque est encore accru par le fait que, comme l'a rappelé M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, à votre Commission spéciale, les pouvoirs publics seront appelés à fournir une contribution aux entreprises nationalisées, en contrepartie des contraintes qu'ils leur imposeront dans le cadre des « contrats de plan » élaborés après négociation entre les représentants de l'Etat et les dirigeants de ces entreprises. Le précédent de la S.N.C.F. devrait pourtant inciter à la plus extrême prudence en ce domaine.

Où commenceront et où s'arrêteront, en effet, les obligations fixées par les « contrats de plan » ? Quelle en sera la nature et la portée ? Iront-ils jusqu'à indemniser Pechiney pour accepter de payer aux Etats du Tiers-Monde, à un prix supérieur à celui pratiqué, l'énergie dont cette société a besoin ? Les plus grandes incertitudes règnent à ce sujet.

Le coût budgétaire des nationalisations est donc le résultat immédiat :

— de l'indemnisation proprement dite des actionnaires des sociétés visées par le projet de loi (environ 35 milliards de francs) ;

— de la charge du service des intérêts (5 à 6 milliards de francs pour la seule année 1983) ;

— de l'indemnisation des actionnaires des trois sociétés à forte participation étrangère et des entreprises Dassault et Matra ;

— du coût des procès éventuels, intentés notamment par des actionnaires étrangers.

A terme, il convient de prendre en considération :

— le financement des pertes d'exploitation de sociétés structurellement déficitaires (USINOR et SACILOR) ;

— le respect des obligations imparties aux actionnaires (octroi de dotations en capital) ;

— le coût de la compensation de charges de service public imposées aux entreprises dans le cadre des futurs « contrats de plan ».

Cette charge, à terme, est évidemment la plus élevée.

Ainsi peut-on avancer l'hypothèse que dès 1983, l'extension du secteur public entraînera une augmentation d'au moins 50 % du montant actuel des concours de l'Etat aux entreprises nationales.

Tel est le prix à payer, pourrait-on être tenté à'affirmer, pour obtenir des avantages aléatoires et pour supporter des risques certains.

C'est dans ce contexte que M. Fabius, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, a précisé à votre Commission qu'une étude prospective sur le coût annuel moyen de l'extension du secteur public n'avait pas été entreprise par ses services. C'est peut être la preuve que la revente par l'Etat des participations industrielles et financières qu'il estime inutile de conserver sera productive d'importantes recettes. Mais votre rapporteur est contraint de s'en tenir là.

CONCLUSION

« Forger un outil nouveau au service d'un grand projet de redressement économique », telle est l'ambition du projet de loi qui vient d'être analysé. Participant d'une conception interventionniste dont Colbert est le plus illustre représentant, ce projet ne correspond ni aux objectifs annoncés par le Gouvernement, ni à la situation actuelle des entreprises françaises. La méthode retenue bouleverse les structures existantes et conduit, en définitive à transférer aux contribuables le poids des investissements de demain en prenant le double risque de l'affaiblissement de la position internationale de la France et de l'ouverture de contentieux interminables.

Quelles peuvent en être les motivations profondes ? Je n'en vois que deux. La première, c'est certainement d'avancer dans la voie de la démocratisation économique et de l'expérimentation sociale. Je laisserai à mon collègue Monsieur CHERIOUX le soin de vous en exposer les méthodes et les conséquences. La deuxième, c'est sans doute le désir de rendre irréversible l'évolution de l'économie française vers un système d'assistance et d'étatisation qu'aucun autre pays du monde libre n'a poussé aussi loin.

Vous ayant exposé les modalités, les avantages et les inconvénients du projet de loi tel qu'il nous arrive de l'Assemblée Nationale et n'ayant pas trouvé dans les réponses qui ont été données aux nombreuses questions que nous avons posées des motifs d'acquiescement, votre rapporteur vous propose, au nom de la Commission spéciale, de rejeter ce projet.

TITRE II

ASPECTS SOCIAUX

Par

M. Jean CHERIOUX,

Rapporteur

SOMMAIRE

	pages
INTRODUCTION	97
I — LES MODALITES DU PROJET DE LOI	101
1°) Le caractère transitoire du projet de loi	103
2°) La suppression de tout actionnariat salarié	104
a) Les articles 2, 14 et 28 du projet de loi	104
— L'application des ordonnances de 1959 et 1967	104
— L'application de la loi du 24 octobre 1980	105
b) Les articles 13, III et 25 du projet de loi	107
3°) La représentation du personnel au sein du conseil d'administration	112
A. — <i>Les dispositions du texte</i>	112
a) La composition du conseil d'administration (art. 8, 20 et 35)	112
b) Le mode de désignation des représentants des salariés au conseil d'administration (art. 9, 21 et 36)	113
c) Les conditions d'éligibilité des administrateurs salariés	115
B. — <i>Les observations</i>	116
a) Le refus de la structure dualiste	116
b) Le mode de désignation des représentants des salariés	116
c) Les conditions d'éligibilité	118
— les conditions de travail dans l'entreprise	118
— Incompatibilité du mandat d'administrateur avec des fonctions syndicales	118
d) La représentation du personnel d'encadrement	119
e) La clause de conscience	122
f) La représentation des sous-traitants	123
II. — LES QUESTIONS LAISSEES SANS REPONSE	125
1°) La situation des personnels	127
A. - <i>Les conséquences des nationalisations sur la situation de l'emploi</i>	128
a) Les déclarations gouvernementales concernant les restructurations	129
b) Les conséquences des restructurations	130
B. — <i>Les conséquences sur la politique contractuelle et les droits acquis des salariés</i>	132
a) La participation aux bénéfices ou l'intéressement	133
b) Les avantages du secteur bancaire	134
c) Les avantages du secteur industriel	136

	Pages
2°) Le contenu de la démocratisation de l'entreprise et l'expérimentation sociale	138
A. — Transformation du pouvoir dans l'entreprise	140
a) L'accroissement du rôle des représentants des salariés	140
b) L'autonomie de gestion	140
c) L'organisation démocratique de l'entreprise	141
B. — Développement de structures nouvelles	143
a) Le rapport sur les droits des travailleurs	143
b) Les auditions des organisations syndicales	144
C. — Instauration d'un droit nouveau	145
a) L'évolution législative	145
b) L'évolution contractuelle	147
D. — Développement des avantages sociaux	149
CONCLUSION	153

INTRODUCTION

Selon les termes mêmes du premier Ministre, ce projet de loi de nationalisation est destiné à opérer une « véritable transformation de la société » en vue de « maîtriser l'économie » et de créer un secteur d'« expérimentation sociale ».

L'exposé des motifs met surtout l'accent, il est vrai, sur des considérations d'ordre économique qui, à une première lecture, semblent constituer le facteur déterminant de l'extension du secteur nationalisé qui nous est proposé.

Ne conclut-il pas en effet sur cette phrase : « Forger un outil nouveau au service d'un grand projet de redressement économique, telle est l'ambition de ce projet que le Gouvernement vous soumet aujourd'hui ».

Il est vrai que quelques lignes plus haut, le texte affirme « la vocation du secteur public à favoriser le changement social ».

Un paragraphe, d'ailleurs relativement court, est consacré à cet aspect de la nationalisation, aspect en réalité primordial et qui devrait se révéler plus lourd de conséquences que l'aspect économique. A la vérité, il répond sans aucun doute à l'objectif prioritaire du Gouvernement.

Certes il est écrit dans l'exposé des motifs qu'« il s'agit, à l'occasion du changement des structures juridiques de propriété d'avancer dans la voie de la démocratisation économique ».

Mais ce serait une erreur de prendre l'accessoire pour le principal. L'important ce n'est pas le changement de structures qui n'est que le moyen de réaliser l'objectif recherché ; l'important c'est l'objectif lui-même, c'est-à-dire la démocratisation économique.

Ainsi que l'a démontré M. FOURCADE, l'objectif économique aurait pu être aisément atteint par une simple prise de participation

majoritaire de 51 % du capital dans chaque entreprise visée par le texte. Ce système, en permettant à l'Etat d'obtenir la maîtrise économique des entreprises, aurait eu l'avantage d'opérer une ponction financière moins forte sur les fonds publics.

Le véritable motif qui conduit aux nationalisations est donc tout autre. L'Etat n'entend pas seulement exercer un pouvoir économique sur l'entreprise ; il veut transformer sa nature profonde.

Ainsi que l'indiquait le Président d'une banque nationalisable lors de son audition par la commission : « Il s'agit de supprimer un certain type de propriété parce qu'il est jugé coupable par nature ». Il faut également, dans l'esprit des auteurs du projet de loi, supprimer un certain mode d'organisation de l'entreprise et, par-delà l'entreprise, de l'économie tout entière. La loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public constituera un des jalons de cet ambitieux dessein.

Il s'agit, en fait, d'un choix de société. Un tel sujet aurait mérité un grand débat préalable à l'adoption de la nationalisation elle-même, en particulier sur les modalités de cette démocratie économique ; nous y reviendrons d'ailleurs plus loin.

C'est pourquoi l'on peut regretter tout d'abord que le gouvernement n'ait pas cru devoir demander l'**avis du Conseil économique et social**.

Ce faisant, il aurait fait participer les représentants des principales activités économiques et sociales de notre pays à une décision capitale pour son avenir. Certaines organisations syndicales l'ont déploré à juste titre car le Conseil économique et social, qui comprend des représentants des centrales syndicales et de divers organismes professionnels est l'organisme devant lequel un débat préliminaire aurait dû avoir lieu.

Il est vrai que les textes n'obligeaient pas le gouvernement à saisir le Conseil économique et social. Le Président du Conseil a d'ailleurs émis le souhait devant la commission spéciale que l'avis du Conseil soit obligatoirement sollicité sur tous les grands projets à teneur économique et sociale. Cette saisine systématique devrait, bien entendu, être effectué avant toute décision, sinon, elle risquerait fort d'être inefficace.

On peut regretter également que les comités d'entreprise des sociétés nationalisables n'aient pas été consultés.

L'article L. 432-4-C du Code du travail dispose que le comité d'entreprise doit être « **obligatoirement** informé et **consulté** sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise, et notamment sur les mesures de nature à affecter le volume de la structure des effectifs, la durée du travail ou les conditions d'emploi et de travail du personnel ». Il est probable que le projet de loi de nationalisation affectera « l'organisation la gestion et la marche générale de l'entreprise » ainsi que « les conditions d'emploi et de travail du personnel ».

Il semble donc que les comités d'entreprise des diverses sociétés nationalisables auraient dû être consultés sur un projet dont l'influence sur les conditions de travail et de vie des salariés est indéniable.

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'extension du secteur public, a indiqué à la commission spéciale qu'il aurait été dangereux pour le Gouvernement de faire dépendre une décision politique d'une telle importance, de la consultation des comités d'entreprise. Il faut rappeler que le comité d'entreprise n'émet qu'un avis qui aurait, certes, pu être gênant s'il avait été négatif mais qui n'en garde pas moins un caractère purement consultatif.

Quoi qu'il en soit, le Parlement doit pour sa part, se prononcer sur le texte qui lui est actuellement soumis. Il nous appartient donc d'examiner les modalités, de caractère social, de ce texte.

Ce faisant nous sommes amenés à constater que les dispositions qui nous sont proposées laissent sans réponse un certain nombre de questions, soit qu'elles n'apportent pas de solution aux problèmes qui peuvent légitimement se poser aux salariés des entreprises nationalisables soit que, en raison de leur caractère transitoire, elles conduisent le législateur à s'interroger sur les modalités et les conséquences de l'expérimentation sociale vers laquelle conduit cette nationalisation.

PREMIÈRE PARTIE

LES MODALITES DU PROJET DE LOI

1. — LES MODALITÉS DU PROJET DE LOI

La caractéristique principale du texte qui nous est soumis est de portée essentiellement **transitoire**. Ses dispositions doivent être considérablement modifiées et complétées par le projet de loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

D'autre part, les dispositions des articles 2, 13, 14, 25 et 28 ne laissent planer aucun doute sur la **suppression de l'actionnariat des salariés**.

Enfin, il organise une **représentations du personnel au sein des conseils d'administration** des entreprises nationalisées qui appelle un certain nombre d'observations.

1. — Le caractère transitoire du projet de loi

Ce caractère transitoire est affirmé dans l'exposé des motifs :

« Un projet de loi sur l'organisation et la démocratisation des entreprises nationales vous sera prochainement soumis. Ce projet visera l'ensemble du secteur public. Mais il convient dès à présent d'aller plus loin dans la démocratisation de pouvoirs au sein des entreprises nationalisées par la présente loi afin d'affirmer la vocation du secteur public à favoriser le changement social. »

Le présent texte n'est donc qu'une première étape et qui, semble-t-il, ne préjuge en rien des solutions qui pourraient être retenues dans la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

Cette procédure n'est pas admissible. Le législateur doit en effet se prononcer les « yeux fermés » et décider de nationaliser tout un secteur de l'économie française, sans savoir quelles seront demain les structures envisagées pour ces entreprises, ni quel sera le contenu du « changement social » proposé aux Français.

Il est vrai que les membres du Gouvernement et notamment le Premier Ministre ne se lassent pas de répéter que le pays s'est prononcé le 10 mai dernier.

Mais, en ce qui concerne les nationalisations, sur quoi le pays s'est-il prononcé ? Uniquement sur leur principe et en fonction de leur expérience en la matière, c'est-à-dire les nationalisations de 1945.

C'est dans le même état d'esprit que les Français se déclarent en majorité favorables aux nationalisations dans les sondages.

Et cela parce que, pour eux, nationalisation est synonyme de statut para-administratif et de garantie de l'emploi.

Or, ainsi que nous le verrons dans la deuxième partie de ce volet social, il n'est en rien évident que les nationalisations de 1981 répondront à une telle attente.

Il est fort regrettable en tout cas que la représentation nationale ne puisse débattre face à l'opinion publique et se prononcer sur un projet complet et définitif, car, avec la nationalisation, c'est en fait notre type de société qui est en cause.

2. — La suppression de tout actionnariat salarié

a) *Les articles 2, 14 et 28 du projet de loi* stipulent que seules ne sont pas transférées à l'Etat les actions détenues par les organismes appartenant déjà au secteur public ou qui sont destinées à y entrer par l'effet de la présente loi.

Ces dispositions signifient que le gouvernement entend mettre fin à toutes les formes d'actionnariat salarié.

Cet actionnariat résulte de l'application des textes suivants :

— L'application des ordonnances de 1959 et de 1967.

Les modalités d'application qui doivent être retenues ici sont uniquement celles qui concernent l'actionnariat. En effet, les sommes distribuées aux salariés en vertu des dispositions des ordonnances peuvent prendre la forme d'actions ;

— par une **participation au capital** dans le système prévu par l'ordonnance de 1959,

— par l'**attribution d'actions de la société** qui est l'une des modalités de l'utilisation de la réserve spéciale de participation prévue par l'ordonnance de 1967.

L'actionnariat a souvent été remis en cause et son application dans certaines entreprises n'a pas toujours satisfait les salariés. Cependant, il existe et il prend d'autant plus de valeur qu'il résulte d'un choix délibéré.

Il n'a pas toujours eu l'importance qu'il aurait dû prendre mais il s'est bien développé dans certaines entreprises et particulièrement dans le **secteur bancaire**. Ainsi, au Crédit Industriel et Commercial (C.I.C.) l'intéressement peut représenter jusqu'à un demi-mois dans certaines banques régionales. A la Société Générale, il représente de 12 à 13 jours de salaire, soit sensiblement la même proportion qu'au C.I.C.

Il est à noter qu'il n'existe pas de formule d'intéressement dans les trois banques nationales, alors qu'il existe dans neuf banques privées sur les trente six banques inscrites dans le projet de loi. Dans ces neuf banques, l'intéressement concerne 18 700 personnes et représentait 28 millions de francs en 1979 et 51 millions de francs en 1980.

— **L'application de la loi du 24 octobre 1980**

En 1980, le Gouvernement a proposé au Parlement l'adoption d'un projet de loi de distribution d'actions à la fois exceptionnelle et gratuite. Ce projet devenu **la loi du 24 octobre 1980** vise au premier chef à « rendre les Français propriétaires de la France ».

La loi de 1980 incite les entreprises à distribuer gratuitement des actions à leur personnel à hauteur de 3 % de leur capital. Cette distribution est rendue possible grâce à une augmentation de capital, financée par l'Etat à concurrence de 65 % de la valeur de négociation des actions distribuées. La distribution doit avoir lieu au cours de l'année 1981 pour les sociétés cotées et dans les deux années suivant la date de promulgation de la loi pour les autres sociétés par action.

Il est évident que le projet de loi de nationalisation rend ces dispositions nulles et non avenues dès le début de leur application puisque la propriété de toutes les actions doit être transférée à l'Etat. Il aboutit, en outre, à faire payer deux fois par l'Etat les actions distribuées gra-

tuitement aux salariés, puisque l'opération avait été financée à 65 % par des fonds publics.

L'Etat a donc décidé en 1980 de faire un effort financier pour rendre les salariés actionnaires. Il décide, en 1981, de faire un nouvel effort financier mais en sens inverse. Il va racheter leurs actions aux salariés.

De plus, l'indemnisation se fait sur la base d'une estimation différente de la valeur retenue lors de l'attribution, et, dans de nombreux cas, le salarié recevra moins qu'on ne lui avait donné.

M. DAILLY va d'ailleurs démontrer, dans la partie du rapport à laquelle il s'est consacré, que la valeur d'indemnisation est souvent inférieure à la valeur d'attribution des actions. Quelques exemples peuvent être cités à l'appui de cette affirmation :

Application de la loi du 24 octobre 1980			Nationalisation
Sociétés cotées ayant décidé l'attribution d'actions aux salariés (1)	Moyenne des cours retenus pour la fixation de la créance (A)	Montant de la créance sur l'Etat (65 % de A)	Montant de l'indemnisation (2)
CRÉDIT DU NORD	79,13	51,43	101,26
C.C.F.	199,80	129,87	163,76
WORMS	182,01	118,30	182,50
C.I.A.L.	280,88	182,57	249,32
C.I.O.	142,41	92,56	132,28
MARSEILLAISE DE CRÉDIT (3)	275,56	179,11	165,54
SOGENAL	318,01	206,70	295,00
HERVET	222,19	144,42	205,74
BANQUE DE BRETAGNE .	151,13	98,23	143,50
C.I.N.	133,24	86,60	125,91
SOCIÉTÉ CENTRALE DE BANQUE	96,00	62,40	104,99
U.B.P.	184,34	119,82	201,38
B.P.C.	259,19	168,47	300,76

(1) Pour les autres sociétés cotées nationalisables, la distribution d'actions n'a pas été décidée ou reste soumise à des conditions suspensives non réalisées.

(2) Chiffres provisoires contenus dans le rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

(3) La différence constatée sur les actions Marseillaise de Crédit s'explique par le fait que les cours de bourse sont très nettement supérieurs à la valeur de la situation nette par action et à celle de la moyenne des bénéfices multipliée par 10.

Parmi les 36 banques nationalisables, 15 banques font ou vont procéder à une distribution gratuite d'actions. Sur ces quinze banques, dix verraient leurs actions indemnisées à une valeur inférieure à celle qui avait été retenue par l'administrateur pour la distribution gratuite.

Il faut préciser que cette distribution gratuite n'a pas encore été effectuée dans toutes les entreprises qui ont décidé de le faire. Ainsi au Crédit du Nord, il va y être procédé et les actionnaires seront presque immédiatement indemnisés dans les conditions prévues par le projet de loi de nationalisation.

b) *Les articles 13, III et 25 du projet de loi*

Les dispositions de l'article 13 consistent en une véritable « renationalisation » des banques nationales.

« Les actions de la Banque nationale de Paris, du Crédit lyonnais et de la Société générale détenues par des actionnaires autres que l'Etat ou des personnes morales du secteur public... sont également transférés à l'Etat... ».

Or, **deux lois ont été adoptées en 1970 et en 1973** en vue de favoriser, grâce à des aides spécifiques, l'acquisition d'actions de l'entreprise par ses salariés. Ces aides consistent pour l'essentiel à faire bénéficier les salariés qui acquièrent des actions de la différence qui existe entre leur prix réel et celui auquel il leur est permis de les acheter de manière préférentielle.

Ce système s'inspire du « **stock option** » en vigueur aux Etats-Unis. Il consiste à permettre au salarié de prendre une option sur l'achat d'actions de sa société et de ne la lever que si l'évolution de leur cours lui permet de réaliser un bénéfice.

Ces aides existent de manière permanente et peuvent être mises en jeu chaque fois qu'une entreprise le décide et que des salariés désirent devenir actionnaires.

Toutes les sociétés par actions qu'elles soient cotées ou non peuvent proposer des plans d'achat d'actions à leurs salariés. Une des premières applications de cette formule a été réalisée par la **loi du 31 décembre 1970 relative à la Régie nationale des usines Renault**. Elle a été complétée par **une loi du 27 décembre 1973 sur les banques et les**

assurances nationales, qui a organisé un système réservé aux salariés, d'acquisition d'actions par émission de nouveaux titres ou d'achats en bourse.

Une partie de cette loi de 1973 devrait être supprimée par l'article 25 du projet de loi qui aboutirait à anéantir cette forme particulière d'actionnariat salarié dans les Banques nationales. En outre, les structures prévues par les banques nationales disparaissent puisque la représentation des actionnaires salariés au conseil d'administration n'a plus de raison d'être.

Cette formule va donc continuer à s'appliquer dans les entreprises privées et disparaître dans les entreprises nationalisées. Il y a là une injustice qui risque d'être mal ressentie par le personnel des banques nationalisées et « renationalisées ».

Le système de la loi de 1973 qui est **répétitif** et qui permet aux salariés d'acheter des titres de leur société au moment où cette société procède à une augmentation de capital ou à des rachats d'actions en bourse, était, en effet, très intéressant pour les salariés. Il leur permettait également de participer en tant qu'actionnaires au conseil d'administration. Le projet de loi n'innove donc pas sur ce point.

De plus, l'**indemnisation** s'effectuera sur une base différente de celle sur laquelle les salariés avaient acquis leurs actions. Il y a donc une **double atteinte** à la **valeur** des actions qu'ils détiennent et aux **droits** qu'ils avaient sur les distributions qui auraient pu avoir lieu ultérieurement. Il y a, d'une certaine façon, spoliation des actionnaires salariés ainsi que le démontrent les chiffres suivants qui concernent le secteur bancaire « renationalisé ». L'exemple du Crédit Lyonnais, dont la valeur d'indemnisation des actions est supérieure à celle du prix de cession en 1973, est exceptionnel.

Banques nationales	Prix de cession aux salariés en 1973	Prix de cession ajustés	Nationalisation Montant de l'indemnisation (1)
B.N.P.	530	349,42	475,01
CRÉDIT LYONNAIS	510	455,35	765,77
SOCIÉTÉ GÉNÉRALE.....	480	205,79	338,40

(1) Chiffres provisoires contenus dans le rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

On aurait pu penser que le gouvernement consentirait cette forme de participation là où elle existait déjà.

N'y a-t-il pas en effet, dans une certaine mesure, identité d'objectifs entre la participation et la nationalisation de l'entreprise qu'entend instaurer le gouvernement ?

L'objectif premier de la participation n'est-il pas « de restaurer la dignité de l'homme au travail », de lui permettre de « vivre pleinement et de se réaliser personnellement et complètement dans sa vie de tous les jours... de se voir reconnaître la « citoyenneté économique dans l'exercice de son métier ».

Le gouvernement prononce lui aussi les mots de « démocratie économique » et de « citoyenneté du travailleur », mais le sens précis donné à ces termes est profondément différent.

En effet, « le pouvoir réel que les socialistes veulent pour les travailleurs passe par la rupture avec le capitalisme ».

Il est visible que le motif véritable qui conduit au rejet de l'actionariat salarié est **idéologique**. La suppression de cette forme d'actionariat dans les banques n'était justifiée par aucune nécessité d'ordre économique ou juridique. De plus l'autonomie de gestion des entreprises, affirmée à maintes reprises, permettait aux sociétés qui l'auraient désiré de conserver leurs actionnaires salariés.

Cette suppression sacrifie à l'idéologie : le salarié devenu citoyen économique ne doit pas détenir sa citoyenneté de sa qualité d'actionnaire, c'est-à-dire de propriétaire d'une partie, fut-elle minime, du capital. Toute propriété privée du capital doit disparaître des entreprises nationalisées avec les conséquences qui s'ensuivront et que nous étudierons plus tard.

Cette constatation démontre la différence de conception entre les nationalisations actuelles et celles de 1945.

L'article 11 de l'ordonnance du 16 janvier 1945 portant nationalisation des usines Renault ouvrait en quelque sorte la porte à l'actionariat du personnel :

« *Art. 11* — En fin d'exercice, le solde disponible, après les prélèvements à effectuer pour les amortissements industriels et pour la constitution des réserves est, dans les conditions que fixera une ordon-

nance ultérieure, réparti par arrêté concerté entre les ministres de la production industrielle, des finances et de l'économie nationale, entre le Trésor public, les œuvres sociales de la régie et le personnel. »

Malgré les références faites au Général de Gaulle, un fossé sépare la notion des nationalisations telle qu'elle était définie en 1945, de la conception actuelle. Cette référence semble d'ailleurs étrange venant de la part de ceux qui se prononcent officiellement contre la participation.

Le tableau qui suit dresse un bilan de la participation des salariés dans le secteur bancaire. Cette récapitulation indique que les résultats financiers sont loin d'être négligeables. Leur suppression risque de mécontenter tous ceux qui en bénéficiaient jusqu'à présent. Cette suppression est d'autant plus regrettable qu'il semble que l'actionnariat salarié aurait pu être maintenu sans risque pour l'Etat, le capital ainsi distribué étant considérablement dilué ; les porteurs d'actions n'en possèdent chacun qu'un nombre très faible. Quant à la représentation au conseil d'administration que cet actionnariat impliquerait, elle ne pouvait être de nature à rebuter le Gouvernement puisqu'il la prévoit dans son projet de loi.

Le bilan d'application résulte du tableau suivant :

PARTICIPATION - INTÉRESSEMENT - ACTIONNARIAT

Participation et intéressement :

Banques nationales : (131 990 personnes au 31-12-80)

- *Participation :*

- 1979 : 183,2 millions de francs - 2 % des salaires (1 500 F) - Minimum : 1,27 % (1 000 F) (BNP) - Maximum : 2,46 % (1 900 F) (CL).

- 1980 : 286,35 millions de francs - 2,8 % des salaires (2 500 F) - Minimum : 1,94 % (1 700 F) (BNP) - Maximum : 3,29 % (2 900 F) (CL).

- *Intéressement :*

- Pas d'intéressement dans les trois banques nationales.

Banques nationalisables : (69 637 personnes au 31-12-1980)

- *Participation :*

- 1979 : 102,3 millions de francs - 2,6 % des salaires (2 000 F) - Minimum : 0 % - Maximum : 12,4 % (9 500 F) (B. Vernes).

- 1980 : 160,7 millions de francs - 3 % des salaires (2 600 F) - Minimum : 0 % - Maximum : 9,5 % (8 400 F) (B. Chaix).

- *Intéressement* : (9 banques sur 36 - 18 700 personnes)

— 1979 : 28 millions de francs.

— 1980 : 51 millions de francs.

En majorité : équivalence ou proche de la participation.

- *Cumul intéressement et participation* :

— 1979 : 131,5 millions de francs - 3,1 % des salaires (2 400 F) - Minimum : 0 % - Maximum : 12,4 % (9 500 F) (B. Vernes).

— 1980 : 213,2 millions de francs - 3,7 % des salaires (3 300 F) - Minimum : 0 % - Maximum : 11,3 % (10 000 F) (Indosuez).

Plan d'Épargne - Abondements :

Banques nationales :

- *Plans d'épargne dans les trois banques.*
- *Abondements : 1,4 millions de francs en 1980*
 - Abondements : SG : 40 % - BNP : 30 % - CL : 0 %.

Banques nationalisables : 17 banques sur 36.

— Abondements : de 0 à 100 % des versements en 1980.

Actionnariat :

Banques nationales : appliquent la loi du 4 janvier 1973

- *Capital détenu par les salariés : 4,7 %*
 - Minimum : 3,78 % (BNP) - Maximum : 5,95 % (CL).

Banques nationalisables :

- *15 banques sur 36 ont utilisé la loi d'octobre 1980*
 - Généralement : 3 % des actions.
- *Capital détenu par les salariés :*
 - 0 % : 12 banques.
 - 3 % ou moins : 13 banques.
 - 3 % (exclus) à 6 % (inclus) : 7 banques.
 - 8 % : Banque Laydernier (individuellement).
 - 11,14 % : Union de Banques de Paris
dont 3 % au titre de la loi d'octobre 1980.
 - 13,91 % : Banque de Bretagne
dont : Fonds Commun de Placements : 4,63 %,
Actionnariat : 1,76 %,
Loi octobre 1980 : 3 %,
Individuellement : 4,52 %.
 - 16,51 % : Banque Parisienne de Crédit
dont 3 % au titre de la loi d'octobre 1980.

Pour conclure cette partie consacrée à l'actionnariat salarié, nous ne pouvons que déplorer le système instauré par **l'article 49 du projet de loi** qui consiste à subroger de plein droit aux actions détenues par les salariés des obligations de la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques. Cette subrogation équivaut à un **blo-cage des titres**. Ce blocage semble normal dans le cadre de l'intéressement qui relève au départ d'un choix effectué librement. Il semble particulièrement inuste dans le cadre des nationalisations qui s'imposent au salarié. Dans ce cas précis, il aurait été opportun de prévoir le déblocage des obligations attribuées aux actionnaires salariés.

3. — **La représentation du personnel au sein du conseil d'administration**

L'étude des dispositions des articles du texte concernant la composition du Conseil d'administration des cinq grands groupes industriels (article 8) ainsi que des banques (article 20) et des deux compagnies financières (article 35) suggère diverses remarques.

Il en va de même pour les articles qui organisent le mode de représentation des salariés au sein du Conseil (articles 9, 21 et 36).

A. — *Les dispositions du texte*

a) *La composition du conseil d'administration* (articles 8, 20 et 35).

Le texte d'origine fixait une **composition tripartite** :

— des **représentants de l'Etat** : 7 pour les groupes industriels, 4 pour les banques et les compagnies financières ;

— des **représentants des salariés** de la société et de ses filiales françaises : 6 pour les groupes industriels, 4 pour les banques et les compagnies financières ;

— des **personnalités choisies** en raison de leur compétence dans les divers secteurs concernés : 5 pour les groupes industriels et 4 pour les banques et les compagnies financières.

Les administrateurs sont nommés par décret. La durée de leur mandat est de six ans. Toutefois les premières nominations seront renouvelées au bout de trois ans.

L'Assemblée Nationale a apporté des modifications importantes à ces dispositions :

— elle a, tout d'abord, tenu à préciser le **caractère provisoire** du texte en indiquant que son application n'était prévue que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public et en tout état de cause pour une période qui ne saurait excéder deux ans ;

— elle a porté de 4 à 5 le **nombre des représentants** des trois catégories d'administrateurs dans les conseils des banques et des compagnies financières ;

— elle a supprimé toute mention sur la **durée du mandat** des administrateurs ;

— elle a voulu que siègent aux côtés des personnalités choisies en raison de leurs compétences des représentants des **consommateurs** pour les groupes industriels et des **usagers** pour les banques et les compagnies financières.

b) *Le mode de désignation des représentants des salariés au conseil d'administration (articles 9, 21 et 36)*

— **Les dispositions du texte d'origine :**

• Le **texte d'origine** prévoyait que la **désignation des représentants des salariés dans les groupes industriels** s'effectuerait sur la proposition des **organisations syndicales de travailleurs reconnues les plus représentatives au plan national**, conformément à l'article L 133-2 du Code du Travail.

L'arrêté du 31 mars 1966 donne la définition des organisations syndicales considérées comme les plus représentatives sur le plan national : elles sont affiliées aux confédérations suivantes : par ordre d'importance décroissante : CGT, CGT-FO, CFDT, CFTC et CGC.

Le texte tient compte par ailleurs de **l'importance de chacune des organisations syndicales dans les groupes industriels.**

Dans un premier temps, chaque organisation a droit à un siège si elle dispose d'au moins un élu au sein de la société ou d'une de ses

filiales groupant plus de 10 % au total des salariés de la société et de ses filiales françaises. En effet la société nationalisée constituant souvent un holding peut n'avoir que quelques centaines de salariés. Il est alors normal que la représentativité des salariés soit jugée par rapport à l'ensemble de la société et de ses filiales françaises non nationalisées.

Cette première phase de la procédure devrait aboutir à attribuer un siège à chacune des cinq centrales représentatives au plan national.

Dans un second temps, **le critère de représentativité découlant des résultats des élections professionnelles** se substitue à celui de la représentativité nationale. Les sièges qui n'auraient pas été attribués dans le premier temps seraient attribués par ordre décroissant aux organisations syndicales qui auraient obtenu le plus de voix aux élections des comités centraux d'entreprise de la société et de ses filiales françaises.

Dans les cinq groupes industriels, compte tenu de la situation syndicale, cinq sièges seraient attribués dès la première distribution aux cinq centrales syndicales. Au cours de la seconde attribution, le sixième siège serait donné à la CGT qui est la première organisation syndicale dans les cinq groupes.

• **Le mode de désignation des représentants des salariés était sensiblement différent pour les banques et les deux compagnies financières**, dans le texte d'origine. Le critère de représentativité nationale était abandonné pour les organisations syndicales au profit de celui de **représentativité au sein de la banque et de ses filiales**.

Les problèmes de représentativité syndicale au sein des banques sont, en effet, très particuliers. **Le syndicat national des banques** qui est affilié à la CGC est très fortement représenté dans le secteur bancaire où le personnel d'encadrement est nombreux. De plus, dans certaines banques de petite et moyenne dimension, les syndicats représentatifs au plan national sont totalement ou partiellement absents. Dans la moitié des 36 banques inscrites, la syndicalisation du personnel est très faible et quand elle existe la CFDT arrive en tête.

• Enfin, **chaque organisation présentait trois noms** pour chaque siège à pourvoir, cela aussi bien dans les groupes industriels que dans le secteur bancaire.

— **Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale.**

• Comme pour les articles précédents, le **caractère transitoire** des dispositions est posé dès le début.

- **Le critère pour l'attribution du premier siège au conseil d'administration** des groupes industriels est révisé. Chaque organisation doit désormais disposer d'un élu, soit au sein du **comité d'entreprise** ou de **l'un des comités d'établissement** de la société, soit au sein du **comité d'entreprise d'une filiale** groupant plus de 10 % du total des salariés de la société et de ses filiales. Il n'est donc plus question de comité central.

- Le critère de **représentativité** des organisations syndicales **au plan national** a été introduit aux articles 21 et 36 concernant le secteur bancaire. La représentation réelle du personnel de ce secteur risque d'en souffrir pour les raisons évoquées précédemment.

- Le système de la **liste de présentation de trois noms** par les organisations syndicales est supprimé.

- Enfin, diverses dispositions sont introduites pour faciliter l'exercice de leur mandat aux administrateurs salariés : **crédit d'heures**, bénéfice des mêmes **droits et moyens** que les autres membres du conseil d'administration.

c) Les conditions d'éligibilité des administrateurs salariés

Le texte d'origine prévoyait :

— des **incompatibilités** avec les mandats de :

- délégué syndical ;
- membre du comité d'entreprise ;
- représentant syndical au comité d'entreprise ;
- délégué du personnel ;
- délégué au comité d'hygiène et de sécurité.

Cette liste n'a pas été modifiée par l'Assemblée Nationale.

— **L'exigence** d'avoir depuis deux ans au moins un **contrat de travail** avec la société ou une de ses filiales. L'Assemblée Nationale a jugé bon d'introduire la notion de caractère **effectif** de l'emploi occupé par le salarié. Elle a, d'autre part, assoupli la condition de durée du contrat de travail, en remplaçant les termes de « deux ans » par ceux de « **période cumulée** » d'au moins deux ans au cours des cinq dernières années.

B. — *Les observations*

a) *Le refus de la structure dualiste*

Le mode de désignation des représentants au conseil d'administration conduit tout naturellement à poser le problème du mode de gestion des entreprises nationalisées.

Il est expressément indiqué dans le projet de loi que les dispositions de la loi du 24 juillet 1966, relatives aux sociétés anonymes sont applicables aux sociétés mentionnées dans le texte. Or, le législateur a créé une option pour les sociétés anonymes entre deux formes de structures : soit le conseil d'administration, soit le directoire et le conseil de surveillance. Cette seconde formule semble particulièrement adaptée aux entreprises nationalisées et règle le problème du choix entre nationalisation et étatisation.

Cette formule répond aux souhaits de certaines organisations syndicales, qui veulent éviter la confusion entre le pouvoir de gestion et le pouvoir de contrôle et qui se refusent à impliquer les syndicats dans la gestion.

Les sociétés nationalisées pourraient comprendre :

— d'une part, un **directoire** formé des représentants désignés par l'Etat et éventuellement de personnalités qualifiées qui assureraient la gestion quotidienne de l'entreprise ;

— d'autre part, un **conseil de surveillance** composé des salariés représentant les diverses catégories de personnel (ouvriers, agents de maîtrise, cadres, cadres supérieurs).

Cette structure réglerait le problème tant controversé de la **gestion des sociétés nationalisées**. Elle établit, en effet, une distinction entre la surveillance de la société, exercée par les personnes qui ayant travaillé pendant des années dans l'entreprise, sont au fait des problèmes sociaux et économiques et la direction confiée à des personnes qui ont en charge l'intérêt public.

b) *Le mode de désignation des représentants des salariés*

Le **système initial** qui consistait en une présentation par les organisations syndicales d'une **liste de trois noms** pour chaque siège à pourvoir, rappelait les listes de présentation instituée par la Constitu-

tion de l'An VIII. L'Assemblée nationale a heureusement supprimé cette disposition.

Malheureusement, elle a conservé la **nouvelle notion de représentativité** des organisations syndicales instaurée par le texte pour les groupes industriels. Les syndicats, et F.O. en particulier, se sont déclarés hostiles à cette innovation qui consiste, après avoir reconnu le critère de représentativité nationale, à prendre en considération, dans un second temps, la représentativité qui découle du résultat des élections professionnelles. Le critère de représentativité établi par l'article L. 133-2 du Code du travail devrait être le seul retenu.

Il n'est pas question ici de prendre position sur le fond du problème de la représentativité syndicale. Ce système de représentation étant prévu pour une période de deux ans maximum, il ne sera remis en question qu'ultérieurement.

Le seul problème qui doit être d'ores et déjà évoqué est celui de la faible syndicalisation du personnel des banques qui est un obstacle à une représentation équitable du personnel au conseil d'administration. La commission spéciale a entendu une délégation de l'association des personnels des banques nationalisables qui semble représenter une fraction importante des salariés (20 à 50 % du personnel) et qui réclame qu'un droit de représentation équivalent à celui dont bénéficient les syndicats, lui soit reconnu.

Une lettre de l'association des membres du personnel de la C.G.E. adressée à un membre de la Haute Assemblée, exprimait d'ailleurs les inquiétudes suscitées par les dispositions du projet de loi, et en particulier, celles qui concernent le mode de représentation des salariés au conseil d'administration.

Les termes de cette lettre sont les suivants :

« Le personnel de la CGE dont le petit nombre (370 personnes) s'explique par l'absence de toute activité industrielle de la société devenue pur holding depuis plusieurs années, pèse d'un poids insignifiant par rapport à celui de ses filiales et notamment des plus importantes telles qu'Alsthom Atlantique, CGEE, Alsthom, CIT Alcatel, Société Générale d'entreprises, les câbles de Lyon... »

« D'autre part et surtout, aucun membre du comité d'entreprise de la CGE n'a jusqu'à ce jour adhéré à un quelconque syndicat. Il s'ensuit que, si l'article 9 du projet de loi était adopté dans sa rédac-

tion actuelle, seuls des représentants des salariés des filiales auraient vocation à siéger au Conseil d'administration. Sans vouloir prendre parti sur le monopole syndical que consacre le projet, il nous apparaît particulièrement choquant que le personnel du siège puisse être ainsi évincé du conseil et, par conséquent, privé de toute possibilité de participer à la gestion de sa propre société alors que celle-ci constitue la clé de voûte du Groupe. »

Cet exemple justifie les craintes exprimées dans le rapport ainsi que les revendications de l'association des personnels des banques.

c) Les conditions d'éligibilité

— Les conditions de travail dans l'entreprise.

Les conditions requises pour pouvoir être désigné représentant des salariés semblent bien légères. Il suffit d'avoir exercé dans l'entreprise un emploi effectif pendant une période **cumulée** d'au moins deux ans au cours des cinq dernières années. Le mot « cumulée » indique qu'il suffira à un salarié d'avoir travaillé dans une entreprise pendant vingt mois et d'y revenir après plusieurs années, pendant quatre mois seulement pour avoir vocation à être désigné représentant du personnel au conseil d'administration. Cette disposition permet de mieux mesurer le caractère artificiel de toute procédure de désignation. Permettre à un salarié ayant quatre mois ou moins d'ancienneté dans l'entreprise de représenter le personnel de cette entreprise démontre que le Gouvernement ne considère pas les représentants des salariés comme des défenseurs des intérêts du personnel mais bien plutôt comme des représentants syndicaux et politiques.

La connaissance véritable des problèmes de l'entreprise et de ceux qui y travaillent requiert des années de présence continue sur les lieux de travail. Cette connaissance des hommes et des techniques ne s'acquiert pas par à-coups et en quelques mois. Si les représentants des salariés sont appelés à défendre les intérêts des leurs au sein du conseil d'administration, ils doivent avoir une connaissance approfondie de leur entreprise et posséder par là-même une ancienneté suffisante. S'ils sont destinés à y faire de la politique et que leur présence dans l'entreprise n'est qu'un prétexte, une période cumulée de deux ans est suffisante.

— Incompatibilité du mandat d'administrateur avec des fonctions syndicales

Certaines organisations syndicales ont regretté que les fonctions de délégué syndical et de représentant syndical au comité d'entreprise soient incompatibles avec celles de représentant des salariés au conseil d'administration. Elles estiment que les incompatibilités privent le conseil de la présence de personnes ayant une bonne connaissance de l'entreprise et des problèmes qui y sont posés.

d) *La représentation du personnel d'encadrement*

Toutes les grandes lois de nationalisation de 1945/1946 avaient réservé une place particulière au personnel d'encadrement au sein de la représentation des salariés dans les conseils d'administration.

Pour ne prendre qu'un exemple, l'article 9 de la loi n° 45-015 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France, réservait deux sièges sur quatre aux représentants des cadres et employés.

Pourtant, à cette époque, le personnel d'encadrement était beaucoup moins nombreux qu'aujourd'hui. Une des caractéristiques de l'évolution de la structure des effectifs est, en effet, l'augmentation de la proportion de cadres, ainsi que l'accroissement de la qualification moyenne.

Les tableaux ci-dessous indiquent, pour le groupe THOMSON/BRANDT et pour le groupe C.G.E., un accroissement substantiel, au cours des dix dernières années, du pourcentage de cadres et de techniciens (appelés collaborateurs chez THOMSON/BRANDT). Cette évolution s'accompagne corrélativement d'une réduction importante du personnel moins qualifié.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA C.G.E.

Effectifs métropolitains	Fin 1974	Fin 1980
Ingénieurs et Cadres	7,9 %	11,0 %
Techniciens	14,9 %	17,8 %
Agents de maîtrise	6,8 %	5,7 %
Employés	10,1 %	11,5 %
Ouvriers	60,3 %	54,0 %
Total	100 %	100 %

Sur la période considérée, le nombre des Ingénieurs et Cadres occupés au sein des sociétés métropolitaines et étrangères de la C.G.E. a doublé et, à fin 1980, il s'établissait à 18 000 personnes environ.

Dans le groupe Saint-Gobain la proportion des diverses catégories de salariés dans les effectifs français, est la suivante :

Ouvriers 57 %

ETAM 30 %

Cadres 13 %

Dans le secteur Informatique de Saint-Gobain, la proportion de cadres est encore bien supérieure étant donné l'introduction de l'automatisation et la grande qualification de la main-d'œuvre : le pourcentage de cadres y est de 33 % et celui des ouvriers de 17 %.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU GROUPE THOMSON-BRANDT
1970 - 1980**

31 décembre	Total des effectifs	Dont Ingénieurs et Cadres (%)	Dont Collaborateurs (%)	Dont Ouvriers (%)
1970	90 800	10 %	37 %	53 %
1971	93 000	10 %	37 %	53 %
1972	96 600	10 %	37 %	53 %
1973	94 000	9 %	35 %	56 %
1974	96 000	9 %	37 %	54 %
1975	94 500	10 %	38 %	52 %
1976	105 600	11 %	40 %	49 %
1977	109 200	11 %	40 %	49 %
1978	114 600	11 %	41 %	48 %
1979	126 300	13 %	41 %	46 %
1980	128 400	13 %	42 %	45 %

Cette évolution est également très significative dans le secteur bancaire où le personnel d'encadrement est largement majoritaire et devrait donc être représenté, en conséquence, au sein du conseil d'administration.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS
DE LA BANQUE DE L'INDOCHINE ET DE SUEZ**

	1978	1980
Cadres	712	742
Gradés	939	1 008
Employés	721	693

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA B.N.P.

	1978	1980
Cadres	4 994	5 195
Gradés	21 043	22 790
Employés	22 206	19 402

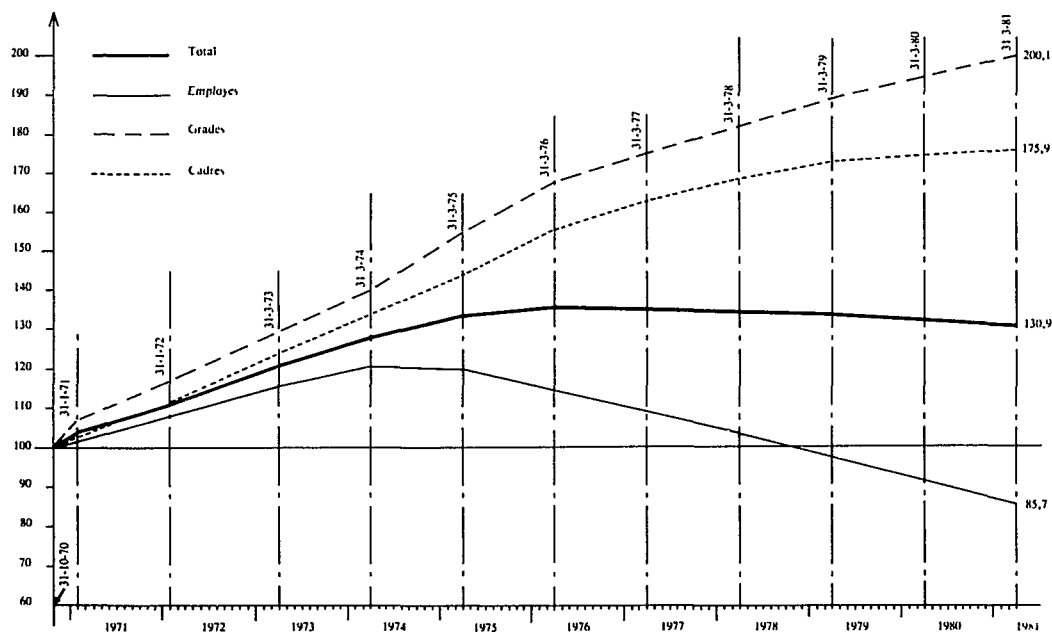
Les deux tableaux suivants qui retracent :

— le premier, l'évolution des effectifs dans les quinze principales banques françaises entre 1971 et 1981 ;

— le second, l'évolution et la répartition des effectifs par catégorie dans les 37 banques, de mars 1975 à mars 1981, sont particulièrement explicites.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES 15 PRINCIPALES BANQUES

Base 100 au 31-10-70



ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE DANS LES 37 BANQUES
DU 31 MARS 1975 AU 31 MARS 1981

	31/3/75	31/3/76	31/3/77	31/3/78	31/3/79	31/3/80	31/3/81	81/75
Employés	100 148	95 598	91 035	86 866	82 406	77 771	73 269	
Evolution en %	—	— 4,5	— 4,8	— 4,6	— 5,1	— 5,6	— 5,8	— 26,8
% des employés	52,6	49,6	47,1	45,0	42,7	40,7	38,6	
Gradés	68 826	74 266	77 903	81 116	84 618	87 258	90 194	
Evolution en %	—	+ 7,9	+ 4,9	+ 4,1	+ 4,3	+ 3,1	+ 3,4	+ 31,0
% des gradés	36,1	38,5	40,3	40,3	43,9	45,7	47,5	
Cadres	21 473	23 026	24 168	25 075	25 769	26 076	26 459	
Evolution en %	—	+ 7,2	+ 5,0	+ 3,8	+ 2,8	+ 1,2	+ 1,5	+ 23,2
% des cadres	11,3	11,9	12,5	13,0	13,4	13,6	13,9	
Total	190 447	192 890	193 106	193 057	192 793	191 105	189 922	
Evolution en %	—	+ 1,28	+ 0,11	— 0,03	— 0,14	— 0,88	— 0,62	— 0,3

Cependant, bien que le ministre du Travail ait donné dans son rapport sur les droits des travailleurs un pouvoir accru au personnel d'encadrement, y compris dans le comité d'entreprise et qu'il ait déclaré, devant l'Assemblée Nationale « être particulièrement attentif à cette catégorie de salariés qui sont des animateurs économiques », **les cadres n'ont pas de représentation spécifique au conseil d'administration.**

Cette omission aboutirait à une sous-représentation des cadres qui ne disposeraient, en tout état de cause, que d'un siège, même dans les banques où ils devraient en disposer de trois, si la composition du personnel était prise en compte de façon stricte.

Mais les cadres ne demandent pas l'impossible et, par l'intermédiaire de leur organisation centrale, la C.G.C., ils ne demandent que deux sièges au conseil d'administration (un siège étant réservé au 2^e collège et le second, au 3^e collège).

e) La clause de conscience

Dans la mesure où le projet de loi modifie la nature juridique, non de la société qui reste régie par les dispositions de la loi de 1966 mais de l'employeur qui devient l'Etat, il y a, en quelque sorte, novation unilatérale et sans contrepartie du contrat de travail.

Il semble donc normal de permettre aux salariés qui répugnent à changer d'employeur de résilier leur contrat de travail en bénéficiant des indemnités auxquelles ils auraient droit en cas de licenciement.

Cette « **clause de conscience** » s'applique dans le secteur de la presse et permet ainsi aux salariés de choisir leur employeur. Dans la situation présente et compte tenu de certaines informations, une telle disposition semble utile pour préserver les droits des travailleurs qui ne doivent pas se voir imposer un « patron » fût-il l'Etat lui-même !

Cette clause pourrait être particulièrement utile au personnel du secteur bancaire. Ce personnel peut être rapidement confronté à des problèmes professionnels tels que l'application de certains critères dans l'octroi des crédits ou le viol du secret bancaire auquel appelait d'ailleurs une récente circulaire syndicale. Ces critères peuvent heurter certains principes, il serait bon que les salariés puissent décider en toute liberté de leur conduite et qu'ils aient la possibilité de quitter leur banque dans de bonnes conditions financières.

f) *La représentation des sous-traitants*

Dans la mesure où les entreprises sous-traitantes dépendent souvent étroitement dans leur vie même des grandes entreprises nationales, ne serait-il pas bon de leur réserver un **siège au conseil d'administration** ? Le gouvernement, qui espère voir les grandes entreprises nationales entraîner les petites et moyennes entreprises dans le sillage de leur développement économique, ne saurait s'opposer à cette participation des PME à la gestion de leurs « locomotives ». Cette participation donnerait, en outre, aux sous-traitants une plus grande sécurité pour les contrats passés avec l'entreprise. Ils auraient leur mot à dire au conseil d'administration si l'entreprise nationale envisageait de résilier leur contrat.

Au-delà des dispositions mêmes du texte, leurs conséquences semblent d'ores et déjà lourdes à supporter pour le personnel des entreprises nationalisées, dans un avenir proche pour l'ensemble de la Nation, dans un avenir plus lointain.

DEUXIEME PARTIE

LES QUESTIONS LAISSEES SANS REPONSE

II. — LES QUESTIONS LAISSÉES SANS RÉPONSE

Ce projet de loi caractère strictement transitoire, n'évoque aucun problème de fond. L'essentiel des questions est reporté à plus tard, dans deux ans, lors du vote de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public. Ainsi ni la situation des personnels, ni l'évolution de la nature même de l'entreprise ne sont traitées par le texte.

1. — La situation des personnels

Il est utile de rappeler au préalable à cette étude les différences existant entre les nationalisations de 1945 qui créaient souvent un véritable monopole d'Etat qui était géré pour le compte de l'Etat (EDF-GDF par exemple) et celles de 1981 qui maintiennent les entreprises nationalisées dans une économie de marché et leur accordent l'autonomie de gestion.

De plus, en 1945-46, la situation des personnels concernés comportait beaucoup plus de garanties. Ils bénéficiaient d'un statut et du maintien de l'intégralité de leurs droits acquis.

La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz prévoyait dans son article 47 qu'un statut national déterminerait la situation du personnel en activité et du personnel retraité et pensionné. Cet article précisait, en outre, que si ce statut pouvait améliorer les droits acquis du personnel, il ne pouvait en aucun cas les réduire.

Quant à l'**article 19 de la loi n° 45-015 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques**, il prévoyait que rien n'était changé au statut du personnel des banques nationalisées, à ses modes de recrutement, de licenciement et de rémunération. Une disposition supplémentaire précisait qu'en cas de licenciement par suppression d'emploi consécutive à l'application

de la loi de nationalisation, le personnel pourrait, en sus de ses droits à la liquidation de la retraite, percevoir une indemnité de licenciement.

Afin de rassurer et de conforter le personnel des entreprises nationalisables dans ses désirs légitimes, il aurait été utile de prévoir des dispositions analogues, dans la mesure où celles-ci n'auraient pas été en contradiction avec le principe de l'autonomie de gestion.

Le personnel des entreprises a en effet besoin d'être rassuré car les conséquences des nationalisations peuvent être de deux ordres. Elles risquent d'influer sur la situation de l'emploi, d'une part, et sur la politique contractuelle et les droits acquis des travailleurs, d'autre part.

A. — *Les conséquences sur la situation de l'emploi*

Le Gouvernement a indiqué à plusieurs reprises, et notamment le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'extension du secteur public devant la Commission spéciale du Sénat, que le projet de loi de nationalisation n'avait pas pour but premier de proposer une solution au problème lancinant de l'emploi. M. FOURCADE vient d'ailleurs de le démontrer brillamment. Le texte n'aboutira à des créations d'emploi que par ses effets induits : relance industrielle et technologique, dynamisme économique, entraînement des petites et moyennes entreprises par les grands groupes nationaux. Selon les termes mêmes du Ministre « un secteur d'avant-garde » sera ainsi créé qui entraînera dans son sillage l'économie nationale.

Cependant, le Premier Ministre et son secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public n'en ont pas moins dit que les nationalisations allaient contribuer à instaurer une véritable « mutation technique et industrielle » génératrice de développement économique mais également de transformations profondes.

Parmi ces transformations, les restructurations d'entreprises nationalisées ne tiendront-elles pas une place importante ? Les réponses gouvernementales sont négatives, dans l'immédiat, sans donner d'assurances pour l'avenir.

Néanmoins, si certaines restructurations étaient effectuées dans le secteur industriel ou bancaire, quelles en seraient les conséquences pour les salariés ? Les nombreux problèmes soulevés par ces opéra-

tions inquiètent les salariés des entreprises nationalisables qui jouissent actuellement de certains avantages qu'ils ne veulent pas voir remis en question.

a) *Les déclarations gouvernementales concernant les restructurations*

Le Premier Ministre, lors du débat devant l'Assemblée Nationale, déclarait :

— **en ce qui concerne les cinq groupes industriels** : « Nous ne jouerons pas avec ces groupes comme avec un jeu de construction. Ce qui ne veut pas dire que rien ne sera changé à rien et que les groupes resteront à jamais identiques à eux-mêmes. Ce serait nier la vie qui exige de façon normale et non artificielle, mutations et adaptations » ;

— **en ce qui concerne les banques** : « Le système bancaire demeurera pluraliste et concurrentiel. D'une part, parce que la nationalisation ne touche pas tous les établissements. D'autre part, parce que les divers établissements conserveront leur personnalité et leurs spécialisations ».

Le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'extension du secteur public affirmait devant la commission spéciale sa volonté de ne pas remettre en cause les « dynamiques existantes » et de procéder aux nationalisations avec une grande souplesse.

Il ajoutait cependant que ses propos ne signifiaient pas que le gouvernement s'interdirait les restructurations futures jugées nécessaires. Toutefois, jusqu'au terme de l'application du plan intérimaire de deux ans, le secrétaire d'Etat estime impossible de procéder à des restructurations industrielles. Il est nécessaire de définir auparavant les objectifs des groupes industriels et d'examiner la manière dont ils s'articulent dans le plan national.

Par ailleurs, il a jugé les restructurations longues à mettre en place et coûteuses sur le plan humain par les conséquences qu'elles entraînent.

Il a donc réaffirmé sa volonté d'être souple et de n'envisager les restructurations que dans une « approche économique globale et cohérente ».

*

* *

Il ressort de ces propos que les restructurations, tant industrielles que bancaires, ne sont pas envisagées dans l'immédiat mais que rien n'est sûr dans un avenir relativement proche puisqu'au terme du plan intérimaire, c'est-à-dire deux ans de décisions pourraient être prises.

L'éventualité d'une restructuration inquiète le personnel des entreprises nationalisables. Ces craintes ne sont pas sans fondement puisque l'article 26 du projet de loi prévoit cette éventualité et que certains plans de restructuration ont déjà été élaborés.

Ainsi, pour Rhône-Poulenc, le plan de restructuration de 1978 avait déjà entraîné la reconversion de la suppression de 6 000 emplois et de six usines. Si le second plan qui est envisagé entrerait en vigueur demain, il aboutirait à supprimer environ 3 000 emplois.

b) Les conséquences des restructurations

Elles peuvent avoir des effets décisifs sur l'emploi des salariés. Trois interrogations primordiales restent actuellement sans réponse.

— **Quelle sera la contribution à l'emploi des groupes industriels et des banques lorsque l'ensemble de leurs dispositifs sera restructuré, uniformisé et allégé ?**

L'ensemble des entreprises nationalisables contribue en effet à créer des emplois.

A titre d'exemple, de 1950 à 1974, les banques inscrites ont créé 130 000 emplois (les effectifs y sont passés de 110 000 en 1950 à 231 000 en 1974).

De 1975 à 1980, malgré le ralentissement économique général, les banques ont encore développé l'emploi en augmentant leurs effectifs de 14 700 personnes (245 700 salariés en 1980).

Cette contribution à l'emploi des jeunes n'est pas négligeable car les banques recrutent essentiellement du personnel entre 18 et 25 ans.

Il faut signaler d'ailleurs que les banques privées ont été plus créatrices d'emplois que les autres.

Entre 1960 et 1980, les effectifs des banques nationales ont augmenté de 83 % ; ceux des banques privées de 100 %. Et même depuis

1974, en période de crise, les banques privées ont continué à embaucher, alors que les effectifs des banques nationales ont stagné. Il est vrai que ces dernières ont été confrontées à des problèmes de compression d'effectifs dus aux progrès de l'informatique et de la bureautique dans leurs établissements.

Il est trop facile de critiquer le gaspillage résultant de la multiplication des guichets et d'oublier que cette évolution a fait créer 120 000 emplois en vingt ans.

— **Qu'en sera-t-il de la sécurité de l'emploi quand les restructurations sont génératrices de tant de doubles emplois ?**

S'il y a restructuration, il y a obligatoirement à un niveau ou à un autre double emploi. M. Le Garrec l'a d'ailleurs reconnu lorsqu'il a évoqué le « coût humain » de ces opérations.

La vie économique ne se conçoit d'ailleurs pas sans création ni disparition d'entreprises. Si nous reprenons l'exemple du secteur bancaire, nous pouvons constater que, depuis 1978, sept à huit banques ont disparu. Cependant, il ne s'en est suivi aucun licenciement collectif, le personnel ayant toujours été repris dans le même secteur et souvent sur la même place. La sécurité de l'emploi sera-t-elle assurée de la même façon dans l'avenir ? Le plan de restructuration de Rhône-Poulenc évoqué plus haut permettrait d'en douter.

De plus, si les groupes nationalisés sont privés de leurs filiales étrangères et par là même des bénéfices que celles-ci leur apportent, quelles en seront les conséquences sur la situation de l'emploi en France. Privés d'une part importante de leurs bénéfices, les groupes pourront-ils maintenir leur activité en France ?

— **N'y a-t-il pas un risque de « suremploi » dans les entreprises nationalisées ?**

Les entreprises privées doivent avoir constamment en vue un souci de rentabilité pour pouvoir survivre et faire face à la concurrence nationale et internationale. Lorsqu'elles augmentent leurs effectifs ou assurent à leurs salariés une certaine stabilité de l'emploi, il est certain qu'elles ne le font pas au détriment de la bonne marche de l'entreprise et de l'économie nationale.

Il n'est pas sûr qu'il en ira de même dans les sociétés nationalisées qui ne devront plus leur survie à la seule conquête des marchés et à leur

victoire sur leurs concurrents. Dans la mesure où elles pourront faire appel aux fonds publics, elles seront tentées de conserver tout leur personnel, même si les effectifs ne correspondent plus à une nécessité économique. Les objectifs sociaux pourront prévaloir sur les buts économiques, mais les conséquences sur notre économie ne manqueront pas pour autant de se faire sentir.

Il faut signaler à cette occasion que la tendance des entreprises nationales d'accroître leurs différentes capacités de production et de les diversifier afin de ne plus faire appel à des « **sous-traitants** ». Cette tendance s'est toujours vérifiée. Elle a pu être combattue par diverses mesures gouvernementales (exemple de la SNIAS) mais elle n'en demeure pas moins. Elle représente un véritable danger pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont parfois qu'un seul gros client et qui peuvent disparaître si ce client vient à leur manquer. Les économies départementales et même régionales peuvent s'en trouver perturbées. Il y aurait en quelque sorte un **transfert du chômage**, les emplois créés par les grandes entreprises nationales étant retirés par là-même aux petites et moyennes entreprises sous-traitantes.

Dans ce cas, les nationalisations, loin d'entraîner les PME dans leur développement économique, contribueraient à leur disparition.

B. — *Les conséquences sur la politique contractuelle et les droits acquis des salariés*

Le Premier Ministre, le ministre chargé de l'extension du secteur public et le ministre du Travail ont, tous, déclaré devant la commission spéciale que, **dans l'immédiat**, le projet de loi de nationalisation ne remettrait pas en cause les conventions collectives applicables aux entreprises nationalisées. Ils ont assuré que, dès que les nouvelles équipes de direction seraient constituées, le gouvernement proposerait que des négociations s'ouvrent en vue de la poursuite active d'une politique contractuelle. Selon les propres termes du ministre du travail, « la nationalisation se traduira par un progrès économique ».

De ces propos, se dégage donc l'idée que, non seulement, le personnel des entreprises conservera tous ses droits acquis mais qu'il en obtiendra d'autres.

Ces avantages acquis ne sont pas négligeables.

a) *La participation aux bénéfices ou l'intéressement*

Le point de départ des mesures adoptées dans ce domaine consiste à obtenir que les partenaires dans l'entreprise, salariés et patrons, passent un contrat pour lequel il sera prévu l'attribution aux salariés d'une rémunération supplémentaire indépendante du salaire et dont le montant est directement lié aux résultats financiers de l'entreprise.

Dans tous les cas une aide de l'Etat est prévue pour aider l'entreprise à supporter les charges qui en résultent pour elle.

Elle était prévue par **l'article 11 de l'ordonnance du 16 janvier 1945** portant statut de la Régie nationale des usines Renault. La répartition était effectuée par décision du président directeur général par moitié entre le Trésor public et le personnel.

Des systèmes plus récents ont été élaborés tels que l'intéressement avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 et la participation aux fruits de l'expansion, avec l'ordonnance du 17 août 1967.

Dans **l'ordonnance du 7 janvier 1959**, le système est facultatif et la gamme des critères susceptibles d'être utilisés pour mesurer les résultats est assez étendue.

Dans l'ordonnance de 1967, le système est obligatoire et le critère d'appréciation des résultats obtenus devient unique, c'est le bénéfice sur lequel les salariés se voient reconnaître un droit.

La participation financière constitue dans les banques un accessoire non négligeable.

Ainsi l'intéressement représente en 1980 à la Banque Hervet, 75 % d'une mensualité. Au C.I.C. il représente un demi-mois environ. A la Société Générale, l'estimation oscille entre 12 et 13 jours de salaire. Au sein du groupe CGE, les sommes distribuées au cours des trois derniers exercices au titre de l'intéressement, s'élèvent à 55 millions de francs pour 1978, 60 millions de francs pour 1979 et 80 millions de francs pour 1980.

Le Ministre du travail a affirmé que l'intéressement subsisterait dans les entreprises nationalisées, mais il ne prend pas en compte les situations dans lesquelles l'intéressement se réalise sous forme d'actions.

La nouvelle politique de gestion des entreprises nationalisées n'est pas évoquée non plus dans ce domaine. Or il semble évident qu'une entreprise nationale à laquelle sera plus ou moins imposée des expériences sociales dégagera probablement moins de bénéfices que lorsque son seul souci était d'être rentable. Dans la mesure où elle ne devra plus sa survie à sa seule compétitivité, elle n'aura plus pour but unique la rentabilité. Les bénéfices réalisés risquent d'en souffrir... et la participation des salariés aux fruits de l'expansion aussi.

Dans ces conditions, dire que la formule d'intéressement des salariés ne sera pas touchée par le projet de loi, paraît être une affirmation bien légère.

Si l'intéressement des salariés devait être affecté par la nouvelle gestion des entreprises, il y aurait une véritable atteinte aux droits acquis du personnel. Or, cette crainte ne semble pas injustifiée si les motifs sociaux des nationalisations sont pris en considération. De plus, le rejet délibéré de toute forme de participation des salariés des entreprises nationalisées au capital de leur entreprise ne peut que confirmer les craintes du personnel.

b) *Les avantages du secteur bancaire :*

- **La rémunération** est assez élevée.

Le salaire d'embauche est de 3 829 F par mois, soit 24 % de plus que le SMIC. Le niveau moyen des salaires est de 7 170 F.

Ce niveau est supérieur à celui des fonctionnaires ainsi qu'à celui de l'ensemble de la population.

Malgré la rigueur du plan Barre, le secteur bancaire a été un des rares dans lequel le pouvoir d'achat a pu être maintenu et même amélioré.

Lorsque ce secteur sera devenu public, comment pourra-t-il justifier les écarts actuels avec la fonction publique ?

- **La formation professionnelle**

Une part importante de la masse salariale du secteur bancaire public et privé a été consacrée aux dépenses de formation. En 1979, cette part s'est élevée à 3,7 % alors que le minimum légal est de 1 %.

L'enseignement professionnel général est de bonne qualité et a permis de délivrer en 1980 :

- 9 376 certificats d'aptitude professionnelle (CAP),
- 19 695 brevets professionnels,
- 3 420 Diplômes de l'Institut technique de Banque (ITB).

Cette formation dispensée sur le temps de travail permet d'améliorer la situation financière des diplômés. Elle est une des explications des possibilités très larges de promotion de ce secteur.

• **La promotion**

La répartition par niveaux hiérarchiques du personnel des banques inscrites est la suivante :

	1970	1980
Employés	58,7 %	38,6 %
Gradés	31,5 %	47,5 %
Cadres	9,8 %	13,9 %

Ainsi en 1945 la banque nationalisée était constituée en grande partie d'employés. En 1980, la banque qui va être nationalisée ou renationalisée est surtout composée de gradés et de cadres utilisant des techniques de plus en plus complexes et variées.

Les 20 000 postes de cadres créés depuis la libération dans les banques inscrites ont été pour l'essentiel pourvus par recrutement interne grâce à une politique de promotion très poussée.

Ainsi, 70 % des cadres des banques nationales et 40 % de leurs cadres supérieurs n'ont pas de formation universitaire supérieure. Les deux derniers directeurs généraux du Crédit Lyonnais ont débuté leur carrière bancaire comme garçon de course.

• **Les avantages accessoires**

Ils consistent en de nombreux éléments : prime d'ancienneté, bonifications destinées à tenir compte de la qualité professionnelle, gratification de fin d'années, allocation de deux quarts de mois, prime

de transport, majorations pour diplômés, majorations pour banques étrangères, indemnités diverses (de sous-sol, d'habillement, de chaussures...) et indemnité de fin de carrière.

Il faut noter que les gratifications de fin d'année consistent en deux mois supplémentaires d'appointements bruts et qu'il est attribué au personnel, à l'occasion des vacances annuelles, une allocation égale à deux quarts de mois de traitement fixe brut.

- **Les indemnités**

Elles sont attribuées à l'occasion d'un remplacement, d'un changement d'emploi, d'une mutation ou d'un licenciement.

De nombreux autres avantages concernant les horaires de travail, l'avancement, les vacances et congés... sont prévus dans la convention collective de travail du personnel des banques. L'ampleur même de ces avantages explique pourquoi le remplacement de cette convention par un statut différent inquiéterait fort les salariés.

c) Les avantages du secteur industriel

Les avantages diffèrent d'un groupe à l'autre mais il est possible de regrouper les traits communs aux grandes sociétés industrielles sous plusieurs rubriques :

- **Les effectifs :**

— La CGE comptait quelque 180 000 salariés à la fin de l'exercice 1980, soit 30 000 personnes par rapport à l'effectif dénombré un an auparavant.

— A Saint-Gobain, la tendance est à la baisse puisque le groupe comprend en 1980 143 023 personnes, soit 6 091 personnes de moins qu'en 1979.

— De même chez Rhône-Poulenc, le Groupe a employé en 1980 60 772 personnes contre 63 444 l'année précédente.

— Pechiney-Ugine-Kuhlman comprenait 89 094 personnes en 1980 contre 91 926 en 1979.

— En revanche le groupe Thomson-Brandt comptait 128 400 personnes en 1980 contre 126 300 en 1979, soit une augmentation de 1 900 emplois.

Les effectifs sont donc à peu près stables soit en légère hausse, soit en légère baisse. Par les chiffres qui ont été cités, il est possible de mesurer l'importance du secteur industriel nationalisable.

• Les salaires

L'examen des rémunérations mensuelles moyennes montre que pour 1980 le salaire moyen du personnel ouvrier des groupes reste très supérieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ainsi, à titre d'exemple, chez Thomson-Brandt, le salaire moyen ouvrier est de 3 799 F.

• La formation professionnelle

L'effort de formation effectué par les groupes industriels est, en général, supérieur à l'obligation légale de 1 % de la masse salariale.

Chez Saint-Gobain il atteint 1,4 % de la masse salariale, dans la société Thomson-Brandt, 1,24 %, chez Rhône-Poulenc, 2,2 % et chez Pechiney-Ugine-Kuhlman, 1,90 %.

• Les conditions de travail

Dans les divers groupes des efforts financiers et psychologiques sont faits pour améliorer les conditions de travail.

Ainsi en trois ans (1978, 1979 et 1980) **la société Thomson-Brandt** a consacré 19 573 119 F à l'amélioration des conditions de travail. Dans tous les établissements importants existent des commissions d'amélioration des conditions de travail et dans certains d'entre-eux fonctionnent des équipes de recherche d'amélioration des conditions de travail (E.R.A.C.T.). Des expériences de travail à temps partiel ont été faites dans certaines unités. Pratiquement dans tous les établissements le personnel d'encadrement a suivi des sessions de perfectionnement en matière de conduite des hommes et de relations humaines.

Dans le **groupe Saint-Gobain**, une partie au moins des gains de productivité rendue possible par les investissements s'est bien répercutée dans les horaires de travail, de façon à les rendre plus agréables pour les ouvriers. De plus des études sont menées sur le travail à temps partiel, le travail inégalement réparti au cours de l'année, les possibilités de formation de longue durée, l'aménagement des périodes de congés etc.

Dans le groupe P.U.K., les établissements ont fait appel aux intéressés eux-mêmes au sein de groupes de travail et de réunions d'atelier, pour améliorer leurs conditions de travail. Cette amélioration concerne aussi bien les conditions physiques (lutte contre le bruit, aménagement des pactes de travail...) que l'organisation du travail (développement de la polyvalence, élargissement et enrichissement des tâches...). Certaines réalisations de P.U.K. ont d'ailleurs été primées par le Fonds d'amélioration des conditions de travail dans six établissements.

*
* *

Nous ne pouvons citer trop d'exemples mais ceux qui ont été choisis montrent bien tant sur le plan social que sur celui des rémunérations, que le secteur industriel et bancaire visé par le projet de loi est très compétitif par rapport au secteur public. Les salariés de ces sociétés ne peuvent espérer des nationalisations aucun avantage très supérieur à ceux qu'ils ont déjà ; ils peuvent, en revanche, craindre qu'un alignement éventuel de leur statut sur celui de la fonction publique, leur fasse perdre certaines particularités auxquelles ils tenaient.

A cet égard, les assurances gouvernementales ne visent qu'un avenir très proche, deux ans maximum, jusqu'à ce qu'une loi nouvelle sur l'organisation et la démocratisation du secteur public, intervienne. Et lorsque cette loi interviendra, n'aboutira-t-elle pas, en fait, à l'uniformisation du traitement des salariés et à l'alignement de leur situation sur celle du secteur public qui, nous l'avons vu, présente moins d'avantages que celle du secteur privé nationalisable ?

Quant à l'affirmation du Ministre du Travail, selon laquelle la nationalisation doit se traduire par un progrès économique, elle exprime une volonté difficilement conciliable avec celle maintes fois exprimée, de faire des entreprises nationalisées un champ d'« expérimentation sociale ».

2. — Le contenu de la démocratisation de l'entreprise et l'expérimentation sociale

Un des objectifs essentiels des nationalisations consiste à faire des entreprises nationalisées des « vitrines sociales » à travers lesquelles il serait possible d'admirer les diverses innovations mises en place par le

Gouvernement. Ces innovations qui seraient prévues par divers textes et en particulier par la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public, ne sont pas encore connues. L'expérience est annoncée, mais les moyens en restent cachés.

Cependant à travers l'étude de divers documents (rapport sur les droits des travailleurs, projet socialiste, programme commun) et surtout les auditions des organisations syndicales, il est possible de dessiner les grands traits d'une évolution sociale qui semble probable.

Cette évolution, qui passe par le démocratisation de l'entreprise, s'appliquera dans un premier temps aux entreprises nationalisées et, par la suite, à l'ensemble du secteur public. Cette extension amène à poser plusieurs questions :

— Comment cette démocratisation sera-t-elle assimilée par les grands groupes dont les filiales ne suivront pas systématiquement les transformations ? Les filiales modifieront-elles leurs structures, leurs modes de gestion, les conditions de travail de leurs salariés en conséquence ?

— Quelle sera l'étendue du secteur nationalisé ? Se bornera-t-il aux cinq sociétés mères, aux 36 banques et aux deux compagnies financières ou bien s'étendra-t-il à leurs filiales et à leurs sous-filiales ?

— Si la démocratisation de l'entreprise s'étend comme il est prévu à l'ensemble du secteur public, qu'advient-il de l'actionnariat salarié tel qu'il existe dans diverses entreprises nationales comme Renault ou la S.N.I.A.S. ?

En fait nul ne sait encore jusqu'où mènera cette transformation sociale. L'actuel projet de loi ne modifie que la composition du conseil d'administration. Le texte ultérieur transformera sans doute beaucoup plus profondément les structures de l'entreprise.

Le rapport de l'Assemblée Nationale ne fait d'ailleurs pas mystère de la manière dont le gouvernement entend procéder à la réorganisation des entreprises.

Il l'expose en ces termes :

« De plus, le Gouvernement a fait connaître son intention de donner aux dirigeants des nouvelles entreprises les directives nécessaires pour engager des négociations avec les organisations syndicales représentatives sur la participation des travailleurs, notamment au niveau de l'atelier ».

Quant à l'expérimentation sociale, il est encore impossible de déterminer ses conséquences de façon sûre et complète.

En l'état actuel des choses, il semble que cette évolution passerait par un pouvoir accru des représentants salariés et par un développement rapide de structures nouvelles, d'un nouveau droit du travail et d'avantages sociaux non contrôlés au sein des entreprises. Le secteur nationalisé serait un véritable « bouillon de culture ».

A. — *Transformation du pouvoir dans l'entreprise*

a) *L'accroissement du rôle des représentants des salariés*

Le texte du projet de loi, nous l'avons vu, prévoit un conseil d'administration tripartite. Il n'est pas sûr que cet équilibre soit conservé dans le cadre de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public. Au cours des auditions devant notre Commission, les représentants de certaines organisations syndicales et non des moindres ont exprimé très clairement le souhait de voir augmenter la représentation des salariés, voire même de donner à ceux-ci une représentation majoritaire. Il est bien évident que, si une telle solution était retenue, elle constituerait un véritable bouleversement dans la structure des entreprises nationales, puisque celles-ci seraient en quelque sorte « autogérées ».

b) *L'autonomie de gestion*

Quelle que soit la formule retenue au niveau de la composition des conseils d'administration, l'autonomie de gestion promise aux entreprises nationalisées ne fera qu'accroître encore le pouvoir des syndicats solidement implantés dans celles-ci. En effet le Ministre du Travail a indiqué à la commission spéciale que les avantages sociaux accordés par la direction de chaque entreprise nationalisée pourrait différer sensiblement d'une entreprise à l'autre puisqu'ils résulteront d'une négociation collective. La politique sociale risque donc d'être définie davantage par les syndicats que par la direction et cela pour une double raison.

D'une part, les dirigeants mis en place par l'Etat auront la volonté de faire oublier aux organisations syndicales la prééminence étatique dont ils jouiront. Il sera très difficile au pouvoir politique actuel de

s'opposer à ces organisations qui sont officiellement ses alliées. Il devra donc leur accorder une contrepartie à son accession au rang de « patron ». Cette contrepartie pourrait bien être toute une série d'avantages sociaux réclamés par les syndicats.

D'autre part, l'entrée en force des grandes centrales syndicales dans les entreprises risque de **politiser à l'excès** ces dernières qui deviendront, selon les termes mêmes du projet socialiste « des lieux de dialogue et de confrontation permanents ». Cette contestation risque cependant, de nuire sérieusement à la bonne marche de l'entreprise. Les dirigeants seront donc tentés de désamorcer cette contestation systématique en donnant satisfaction à toutes les demandes syndicales. Ils seront d'autant plus tentés de le faire que, dans les entreprises nationalisées, le progrès social passera avant tout souci de profit.

Cette situation au sein de l'entreprise comporte cependant un risque sérieux, celui de « **démotiver** » **des fractions entières de la population** salariée. D'une manière générale, la population salariée des entreprises nationalisables est faiblement syndiquée, surtout dans les banques. Ces salariés qui ne s'estiment pas valablement représentés par les organisations syndicales existantes, se sentiront exclus des règles du jeu et de la façon de le jouer. Ils n'auront aucun espoir de pouvoir s'y insérer et se sentiront donc rapidement démobilisés.

Une autre catégorie de salariés pourra se sentir démobilisée : ceux qui se sentent gratifiés par le sentiment qu'ils contribuent à faire prospérer leur entreprise. Ils se sentiront vite perdus dans un univers où l'objectif financier aura cédé la place à des valeurs qui ne les concernent pas.

c) L'organisation démocratique de l'entreprise

Il s'agit de la conquête du pouvoir dans l'entreprise par les salariés. Celle-ci est d'ailleurs souhaitée par certaines organisations syndicales que nous avons auditionnées et annoncée par des déclarations et écrits divers.

Elle peut prendre la forme d'une extension de l'action syndicale.

Mais, en particulier dans le cadre de la renationalisation du secteur public, elle passe, nous l'avons vu, par un développement de la représentation des salariés au sein des conseils d'administration concurrentement avec le concours à l'élection de ces représentants.

Certes, le système de l'élection des membres salariés des conseils d'administration par l'ensemble du personnel est plus démocratique. C'est pourquoi d'ailleurs il était retenu pour la désignation des représentants du personnel dans le cadre de la participation aux organes de gestion, mais il est non moins évident que son introduction requiert un certain nombre de conditions.

L'élection ne doit pas aboutir à la désignation des dirigeants de l'entreprise. C'est pourquoi elle se conçoit beaucoup mieux dans le cadre de la société dualiste pour la désignation des membres du conseil de surveillance.

Elle implique le caractère strictement professionnel de la compétition électorale ; elle semble donc peu souhaitable dans un contexte de politisation de l'entreprise.

Elle exige l'instauration de plusieurs collèges, permettant ainsi la représentation spécifique des différentes catégories de salariés : cadres, maîtrise, employés et ouvriers.

Elle ne saurait en tout état de cause conduire à une disparition programmée du pluralisme syndical.

Le rapport sur les droits des travailleurs vise à renforcer le rôle des organisations syndicales dans la représentation des travailleurs :

« Les organisations syndicales sont à l'évidence les intermédiaires privilégiés des travailleurs pour défendre leurs intérêts et créer les conditions du changement dans l'entreprise ».

« Le pluralisme du syndicalisme français permet à chaque travailleur qui peut librement adhérer de se retrouver dans les options présentées par telle ou telle des grandes organisations représentatives au plan national ce qui constitue une garantie essentielle pour la démocratie ».

« Les syndicats responsables » disposeront « de moyens multiples en particulier de formation et des garanties nécessaires ».

Le rapport ne prend pas en considération la très faible syndicalisation du personnel des banques que nous avons évoquée déjà à plusieurs reprises. Il y a dans ce secteur, un problème de représentativité des organisations syndicales qui amène à poser, de façon précise, celui de l'élection.

Diverses dispositions sont prévues pour faciliter au maximum l'implantation des syndicats dans l'entreprise (aménagement des seuils dans les petites entreprises, mise en place de représentation là où la loi ne le prévoit pas, représentation de chaque catégorie de travailleurs, y compris les cadres).

Des moyens supplémentaires sont, en outre, accordés aux syndicats pour exercer leurs fonctions : majoration de leurs effectifs dans les grandes entreprises essentiellement, crédits d'heures accordés au comité d'entreprise, droit à une formation des syndicalistes, moyens d'expertise supplémentaire accordés au comité d'entreprise et à ses diverses commissions.

Tout un réseau de dispositions est d'ores et déjà prévu pour asseoir le pouvoir des salariés dans l'entreprise. D'autres mesures sont également envisagées pour y développer des structures nouvelles.

B. — *Développement de structures nouvelles*

Le projet de loi modifie dans un premier temps la composition du conseil d'administration. Cette modification n'est que transitoire et doit être suivie de changements autrement déterminants pour l'évolution future des structures de l'entreprise.

Dans ce domaine également, des lignes directrices ont été indiquées dans divers documents :

a) *Le rapport sur les droits des travailleurs*

Après une déclaration liminaire posant le principe que la création « de structures nouvelles présenterait plus d'inconvénients que d'avantages », le rapport n'en préconise pas moins, par la suite, l'institution d'un **comité de groupe** destiné à assurer aux comités d'établissement et aux comités centraux d'entreprise une information économique complète et cohérente. La création d'un comité de groupe entre la société-mère et ses filiales devrait être obligatoire et les organisations syndicales seraient compétentes pour en demander la constitution.

Le comité de groupe serait informé de « la marche générale du groupe » et examinerait les comptes et bilans de l'ensemble des entreprises du groupe, présentés sous forme consolidée.

La plupart des organisations syndicales qui ont été entendues par la commission spéciale ont marqué leur intérêt pour cette nouvelle structure et ont exprimé le souhait de la voir adoptée dans les entreprises nationalisées.

Le rapport prévoit, par ailleurs, un développement du rôle des institutions représentatives existantes : organisations syndicales, comité d'entreprise et délégué du personnel.

b) Les auditions des organisations syndicales

Elles s'inspirent en grande partie du projet socialiste et établissent une distinction entre la création de structures nouvelles et l'extension des structures existantes.

— La création de structures nouvelles

Une innovation importante consiste, dans le **secteur public**, à concrétiser l'exigence de décentralisation interne par la mise en place de conseils d'unité et de conseils d'atelier et de service.

Le **conseil d'unité** composé de travailleurs élus aura un pouvoir consultatif sur toutes les questions relatives à la gestion et à l'avenir de l'unité. Il aura connaissance des documents de gestion.

Le conseil d'administration pourra étendre les compétences de ces conseils en leur attribuant, en particulier, sur certaines décisions, des droits de veto ou des droits de décision.

Le **conseil d'atelier ou de service** sera composé de l'ensemble des travailleurs qui désigneront, sur certaines questions, des représentants particuliers.

Il disposera, à son niveau, des mêmes attributions que le conseil d'unité et ses compétences pourront être étendues selon les mêmes modalités.

Le projet socialiste précise que ces principes s'appliqueront à l'ensemble des travailleurs et des activités d'un groupe et que les mêmes statuts s'appliqueront à tous les travailleurs. Cette indication permet d'envisager l'avenir des travailleurs des grands groupes nationalisés.

— L'extension des structures existantes

Une réforme fondamentale du **comité d'entreprise** est souhaitée par les organisations syndicales afin de franchir « une étape significative dans la voie du contrôle des travailleurs sur la vie de leur entreprise ». Cela implique à toutes les sources d'information existant dans l'entreprise :

- **Un droit de veto du comité d'entreprise** dans certains domaines tels que les décisions d'embauche et de licenciement, l'organisation du travail, le plan de formation de l'entreprise. Le veto pourra être exercé soit par le comité, soit directement par un vote des travailleurs ;

- **un contrôle du comité d'entreprise sur toutes les charges de l'entreprise** liées aux salaires, cotisations sociales, budget formation, aide aux logements, etc. Le droit d'arrêter un atelier ou un chantier en cas de danger d'accident du travail serait également reconnu.

*

* *

Avant même l'instauration de ces nouvelles structures qui ne sont pas encore mises en place, le simple jeu des institutions et des procédures existantes peut aboutir, dans l'optique nouvelle des nationalisations, à instaurer un nouveau droit du travail.

C. — *Instauration d'un droit nouveau*

Il a été souvent affirmé que la nationalisation des entreprises ne changerait ni son statut juridique qui resterait régi par les dispositions de la loi de 1966 sur les sociétés anonymes, ni son statut social qui demeurerait soumis au droit commun du code du travail.

Il semble cependant que l'évolution devrait être différente de celle qui est annoncée.

L'évolution pourra se produire tant par la voie législative que par la voie contractuelle.

a) *L'évolution législative*

Le rapport sur les droits des travailleurs est très explicite. Il pose en préalable un certain nombre de droits qui devraient acquérir force de loi, tels que le droit au travail et ses corollaires, le droit à la forma-

tion professionnelle et à la formation des cadres syndicaux, le droit à la santé et à la sécurité dans l'entreprise, le droit à l'information des salariés et de leurs représentants.

Le rapport s'attache plus spécialement aux conditions de l'exercice des libertés publiques et au droit d'expression des salariés dans l'entreprise.

Le droit à l'exercice des libertés publiques dans l'entreprise limite le domaine du règlement intérieur aux thèmes de l'hygiène, de la sécurité, de la discipline au sein de l'entreprise et aux sanctions prévues pour assurer la bonne marche de l'entreprise. Le rapport prévoit une procédure disciplinaire spéciale (avertissement par écrit des motifs de la sanction et des faits qui sont reprochés au travailleur) et un contrôle de la sanction par les tribunaux.

Le droit d'expression des travailleurs sur leurs conditions de travail impose un renforcement des institutions représentatives existantes qui sont spécialisées dans le traitement des conditions de travail. Ainsi, la fusion du comité d'hygiène et de sécurité et la commission pour l'amélioration des conditions de travail est proposée dans une **grande commission** investie des deux missions.

Cette commission sera saisie de toute question intéressant la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail à caractère technique. Elle sera notamment consultée préalablement à l'introduction de toute nouvelle méthode de travail.

Elle exercera également un contrôle sur la mise en œuvre des dispositions réglementaires et procédera, à cet effet, à des missions d'inspection. Elle disposera d'un véritable droit à l'information et de moyens adaptés pour l'exercer (crédits d'heures...).

Par ailleurs, une **loi-cadre** interviendra pour « permettre un **développement équilibré de l'expression des travailleurs** ». Elle comportera trois éléments principaux :

- « la reconnaissance d'un droit des salariés à l'expression directe et collective pendant le travail et sur les lieux de travail sur le contenu et les conditions de travail ;
- « les principes d'une négociation pour fixer, dans les entreprises de plus de 300 salariés, des modalités précises d'exercice de ce droit qui doit être entouré de certaines garanties ;

- « le principe d'un bilan après deux ans d'application de la loi afin de tirer les conclusions qui s'imposent quant à la nécessité de généraliser et de définir plus généralement le droit à l'expression ».

Sont prévus, en outre, **des projets de réforme des lois sur le travail temporaire et le contrat à durée déterminée.**

Le contrat de travail devra assurer aux travailleurs la plénitude de leurs droits sociaux et la garantie de leur emploi. La règle doit devenir le contrat à durée indéterminée et les exceptions limitées, précisées et contrôlées, le contrat à durée déterminée et la mission de travail temporaire.

Un grand service public de l'emploi sera créé et lancera des expériences de travail temporaire.

b) *L'évolution contractuelle*

L'instauration d'un nouveau droit du travail peut également résulter d'une négociation entre les parties présentes dans l'entreprise, c'est-à-dire l'employeur et ses salariés.

Le rapport sur les droits des travailleurs envisage la **relance d'une politique contractuelle active**. L'objectif assigné est que chaque travailleur soit couvert par une convention collective.

Le Ministre du Travail jouera un rôle incitatif en la matière et offrira des moyens de développement de la négociation collective.

Le droit des conventions collectives devra être un élément de stimulation et de cohérence de la négociation collective. Ainsi l'adaptation permanente des conventions de branche sera facilitée. Diverses mesures seront prises pour assurer une meilleure diffusion des conventions auprès des travailleurs et en garantir l'application.

De plus et surtout, **une véritable obligation de négocier** sera instaurée dans l'entreprise. Cette obligation « reconnaît le droit des salariés à être associés, à travers leurs représentants, à la définition des conditions de travail ». « Cette obligation de négocier n'implique pas l'obligation de conclure mais il faudra que les négociations soient sérieuses et non pas formelles ».

Seront concernées les entreprises entrant dans le champ d'application des conventions collectives (art. L 133-1 et L 134-1 du Code du Travail).

Les conditions de la négociation sont fixées dans le détail par le rapport et le refus de répondre aux organisations syndicales pour organiser la rencontre annuelle entre salariés et dirigeants sera sanctionné comme un délit d'entrave à l'exercice des droits syndicaux.

Ainsi le but avoué de ce rapport est d'instaurer un nouveau droit du travail. Lorsque le Ministre du Travail dit que les entreprises resteront régies par le droit commun du travail et que les nationalisations ne concernent que la propriété du capital de l'entreprise, la lecture de son rapport fait douter de la véracité de ses propos.

Dans un avenir très proche, quelques mois, deux ans maximum, l'actuel code du Travail continuera de s'appliquer mais qu'advient-il ensuite ?

Dans un premier temps, l'expérimentation sociale produira ses effets dans les seules entreprises nationalisées. Mais ces entreprises sont intégrées dans des branches industrielles qui sont tout entières soumises au régime des conventions collectives. Lorsqu'une entreprise nationalisée aura élaboré, par voie contractuelle, un système nouveau en matière de licenciement ou en tout autre domaine, les salariés des autres entreprises de la branche exerceront une forte pression sur leurs dirigeants pour obtenir le bénéfice des dispositions semblables.

Ainsi, petit à petit, l'extension d'un droit nouveau du Travail gagnera d'abord quelques branches industrielles, le secteur bancaire puis l'économie tout entière.

Cette diffusion pourra être très rapide et se produire avant même l'élaboration de textes législatifs par simple extension des conventions collectives.

Les modifications qui interviendront par voie législative et contractuelle au sein des entreprises, seront étendues à tout le secteur public et progressivement à l'ensemble du secteur privé.

Lorsque ces diverses expériences auront porté leurs fruits et seront appliquées à un secteur important de l'économie, comment le Parlement pourra-t-il refuser de les adopter lorsqu'elles lui seront présentées

sous la forme d'un projet de loi ? Il ne pourra que tirer les conséquences d'une situation déjà instaurée par la voie contractuelle. Il sera ainsi privé de ses droits législatifs. Il existe donc bien là un risque de détournement de pouvoir dans le domaine législatif.

D. — *Développement des avantages sociaux*

Cette extension pourra, d'ailleurs, également s'appliquer aux divers avantages sociaux consentis par les dirigeants des entreprises.

Les avantages sociaux dont il est question ici consistent en des éléments très différents (primes diverses, congés, prêts, logements...) qui peuvent varier d'une entreprise à l'autre. Dans le secteur privé, ces avantages sont divers mais se compensent en général d'une entreprise à l'autre, chaque société étant soumise à la loi de la concurrence et limitée par elle.

Il en ira très différemment lorsque quelques entreprises réparties dans des branches industrielles diverses seront nationalisées. Vouées à être des « vitrines sociales », elles auront alors pour but essentiel d'expérimenter des mesures nouvelles et auront alors une grande avance sociale sur les entreprises privées de la même branche.

Les travailleurs de ces entreprises privées n'auront de cesse d'obtenir de leurs employeurs les mêmes avantages que ceux dont bénéficieront les salariés des entreprises nationalisées.

La partie sera pourtant inégale. Les entreprises nationalisées bénéficieront d'une aide financière destinée à compenser les efforts sociaux qui leur seront demandés.

Le ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire a été explicite devant la Commission. Il a déclaré que, dans la mesure où des efforts sociaux particuliers seraient demandés aux entreprises nationalisées, ces dernières recevraient de la part de l'Etat des aides financières proportionnelles aux exigences imposées. Les entreprises privées, entièrement soumises aux lois du marché ne pourront pas faire face au coût social des avantages réclamés par leurs salariés. Seules les sociétés les plus riches qui sont souvent les plus grandes pourront suivre le rythme de cette avancée sociale. Les autres ne le pourront pas et les PME-PMI risquent fort d'être entraînées non vers le développement

économique mais vers le gouffre financier de cette politique sociale. Il semble contradictoire pour un Gouvernement qui veut instaurer l'égalité, d'engendrer des comportements tellement inégalitaires.

Le Ministre du Travail estime qu'il appartiendra aux dirigeants des sociétés de savoir jusqu'où ils pourront aller dans le domaine social. Chaque entreprise étant autonome, la direction décidera de sa propre politique sociale et en sera responsable. Selon ses propres termes « l'entreprise est une entité vivante. Il faut que les dirigeants prennent d'avantage conscience de la dimension sociale de l'entreprise et que les salariés prennent davantage conscience de la dimension économique de l'entreprise ».

Cette formule est satisfaisante sur le plan des principes mais résistera-t-elle à l'épreuve des faits ?

Les dirigeants harcelés par les exigences d'un pouvoir des salariés toujours plus fort et soumis à un pouvoir politique qui les aura nommés et qui désire faire des entreprises nationales le fer de lance du progrès social, pourront-ils s'opposer à des mesures qu'ils estimeront contraires à la rentabilité de leur société et de la branche concernée ? Car il est évident qu'il y a contradiction entre la volonté de faire des entreprises le lieu d'une expérimentation sociale et celle de les rendre compétitives sur les marchés intérieurs et internationaux.

Quant aux syndicats, se résigneront-ils à ne pas jouer leur rôle de contestation alors qu'ils auront en main tous les moyens de faire aboutir leur action ?

Les travailleurs, enfin, résisteront-ils à la tentation de réclamer des avantages supérieurs à ceux dont ils bénéficient.

Sans vouloir faire preuve de pessimisme, la réponse à ces questions devrait être négative et le phénomène de diffusion des divers avantages sociaux inéluctable. Cette diffusion commencera à s'étendre peu à peu à l'intérieur de chaque branche. Puis les branches se réunissant, des pans entiers de l'économie seront touchés jusqu'à ce que l'ensemble soit intégré et uniformisé.

Ainsi, lorsque le ministre du travail indique que les travailleurs des entreprises nationalisées ne bénéficieront pas d'un statut public (ce qui d'ailleurs les déçoit eu égard à la sécurité de l'emploi qu'ils en attendaient) il ne prend pas en compte cette progression des avantages sociaux qui aboutira peu à peu à une uniformisation.

Le projet socialiste ne se voile pas la face devant cette réalité. Il annonce cette évolution en ces termes : « Nul ne s'étonnera de constater que, pour les socialistes, les entreprises de statut public sont le premier terrain des avancées autogestionnaires. Cela ne signifie pas, pour autant, que les travailleurs des entreprises privées... doivent rester des laissés pour compte de la démocratie économique ».

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il semble utile de résumer brièvement les craintes que font surgir les dispositions du texte et les risques qu'elles laissent planer sur l'avenir.

Le texte marque tout d'abord une rupture nette avec le passé : l'actionnariat des salariés, fruits de tant d'efforts financiers et psychologiques est supprimé sans hésitation, ni possibilité de retour en arrière. La seule évolution possible paraît être une extension du champ d'application de cette suppression à d'autres entreprises nationales.

Le manque d'égard manifesté à l'encontre des personnels des entreprises nationalisées est, par ailleurs, évident. Le texte ne leur apporte aucune confirmation de leurs droits acquis, aucun apaisement concernant leur emploi. La nationalisation de leur entreprise est, pour eux aussi, une véritable inconnue.

Mais l'inconnue principale reste l'évolution de la nature de l'entreprise et à travers elle de notre économie et de notre société même. Il n'est pas possible d'envisager que des changements aussi profonds que la transformation du pouvoir dans l'entreprise, le développement de structures nouvelles, l'instauration d'un nouveau droit du travail et le développement d'avantages sociaux par la voie contractuelle se limiteront aux quelques entreprises nationalisées. Tous ces changements gagneront peu à peu notre économie entière et influenceront sur le mode de vie de catégories de personnes de plus en plus nombreuses.

La France demeurera un pays où règne l'économie de marché mais la société française aura profondément changé.

Le rôle du Parlement risque également d'évoluer. Le Gouvernement ne viendra-t-il pas tôt ou tard lui demander d'entériner par la voie législative des dispositions qui seront déjà entrées en vigueur dans de nombreuses entreprises par la voie contractuelle ? Comment le Parlement pourra-t-il résister à la pression des faits ? Que pourra-t-il

faire d'autre qu'enregistrer des situations qui existeront déjà ? Il y a là, en germe, la possibilité de changer le rôle du Parlement, de lui faire jouer en quelque sorte celui d'une chambre d'enregistrement. Il y aurait un véritable détournement de pouvoir.

Tous ces risques sous-jacents au projet de loi de nationalisation apportent la preuve qu'il exprime une conception très différente de celle qui avait inspiré les divers textes de nationalisation de 1945/1946.

En 1945, les nationalisations avaient pour but d'instaurer des monopoles d'Etat dont il fallait organiser la gestion pour le compte de l'Etat et dans un cadre général de neutralité et d'impartialité.

La conception actuelle des nationalisations est différente. Les entreprises nationalisées conserveront un mode de gestion calqué sur celui des entreprises privées, fonctionneront de manière autonome et dans une économie de marché et resteront régies par les dispositions du droit commun du travail. En fait, la caractéristique essentielle de la nationalisation sera la suppression de la propriété privée du capital de ces entreprises et, par là même, s'exprimera un véritable choix de société.

Cette suppression de l'appropriation privée du capital explique le rejet de toute formule d'actionnariat salarié et constitue un aspect complémentaire à l'aspect social des nationalisations.

Le nouveau système mis en place dans les entreprises n'aboutira pas seulement à y instaurer de nouvelles structures, un nouveau droit du travail et divers avantages sociaux. Ces sociétés constitueront des « laboratoires », des « bancs d'essai » du système qui sera destiné à s'étendre à d'autres secteurs.

Quand l'extension sera complète, nous aurons changé de société.

Le manifeste politique du parti socialiste l'exprime fort bien : « La nationalisation est un moyen, pas une fin. De là notre volonté d'entreprendre l'itinéraire de la liberté et de le suivre jusqu'à son terme, **l'autogestion**, c'est-à-dire un état social qui permettra aux femmes et aux hommes, là où ils vivent et travaillent... de décider ce qui leur semblera bon pour eux-mêmes et pour les diverses collectivités auxquelles ils participent. »

Le but final n'est pas de nationaliser seulement quelques entreprises isolées. Ce n'est qu'une étape vers une conception plus globale de la société, une remise en cause complète du système actuel.

La conception de notre droit public, dans ce domaine, repose sur trois textes :

— l'article 2 de la Constitution de 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, **démocratique** et **sociale** » ;

— l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 la condition d'une juste et préalable indemnité » :

— le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « 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. »

Les nationalisations actuelles diffèrent profondément de cette conception dans la mesure où elles ont pour but ultime tout en demeurant dans une économie de marché, de supprimer l'appropriation privée des moyens de production.

Les sondages concernant les nationalisations donneraient des résultats sans doute différents si la question était posée en ces termes : « Etes-vous d'accord pour retirer à la propriété privée des secteurs entiers de l'économie qui seront organisés socialement selon les principes d'une loi d'organisation et de démocratisation du secteur public ? ».

Derrière le problème de la simple constitutionnalité du texte, se profile le problème autrement plus vaste de la compatibilité du système envisagé et préparé par le projet de loi avec notre système constitutionnel et social actuel.

Ainsi que l'exprimait M. Guy Malandain devant l'Assemblée Nationale : « chacun aura compris que, dans ces quelques idées, sommairement exposées, se profile le **socialisme autogestionnaire** qui est notre perspective et s'enracine notre volonté de donner la responsabilité et le pouvoir aux citoyens, y compris et surtout dans l'entreprise. »

Etant donnée l'importance du changement social qui est envisagé, il semble difficile au Parlement de se prononcer sur un texte incomplet et transitoire. Le texte promis sur l'organisation et la démocratisation du secteur public aurait dû faire partie intégrante du projet de loi.

En d'autres termes, le Sénat devrait adopter un texte dont la finalité essentielle lui est cachée. Il devrait donner un blanc-seing au gouvernement en votant sur le principe même de la nationalisation sans connaître aucune des conséquences sociales de ce vote. Cette position est trop inconfortable et lourde de conséquences pour pouvoir être suivie. Dans ces conditions il ne saurait être question d'adopter le texte qui nous est proposé.

TITRE III

ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

Par

M. Etienne DAILLY,

Rapporteur

SOMMAIRE

	Pages
TITRE III : ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES	157
INTRODUCTION	161
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE LOI DE NATIONALISATION ET LA CONSTITUTION	163
CHAPITRE PREMIER :	
Les nationalisations et l'évolution du droit constitutionnel	165
<i>Section I :</i>	
Les nationalisations précédentes : l'absence de dispositions constitutionnelles applicables	166
I — Les nationalisations de 1936-1937	166
II — Les nationalisations consécutives à la Libération	167
A) Les nationalisations décidées par le Gouvernement provisoire de la République	167
B) Les nationalisations décidées par l'Assemblée constituante	169
<i>Section II :</i>	
Depuis le 27 octobre 1946, la Constitution comporte des dispositions applicables aux nationalisations	172
I — La Constitution de la IV ^e République (27 octobre 1946)	172
II — La Constitution de la V ^e République (4 octobre 1958)	174
A) Le préambule de la Constitution	174
B) La répartition des compétences entre la loi et le règlement	174
C) Le contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois à la Constitution	175
CHAPITRE II :	
Le projet de loi de nationalisation est contraire à la Constitution	178
<i>Section I :</i>	
Aucune des sociétés nationalisables n'a les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait	178
I — Les sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27 détiennent-elles un monopole de fait ?	179
II — Les sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27 exploitent-elles un service public national ?	180
<i>Section II :</i>	
La nécessité publique n'exige pas évidemment ces nationalisations	182
I — Le respect du droit de propriété : un principe de valeur constitutionnelle .	182
II — La loi ne peut constater que la nécessité publique exige évidemment la nationalisation ni des cinq groupes industriels, ni des 36 banques, ni des deux compagnies financières	186
1. Les cinq groupes industriels	186
2. Les 36 banques	187
3. Les deux compagnies financières	188

<i>Section III :</i>	
L'égalité devant la loi n'est pas respectée	190
I — L'égalité devant la loi : un principe de valeur constitutionnelle	190
II — L'article 13 est contraire au principe de l'égalité	192
<i>Section IV :</i>	
L'indemnité prévue par le projet de loi n'est ni juste ni préalable	198
I — L'indemnité prévue par le projet de loi n'est pas juste	199
II — L'indemnité prévue par le projet de loi n'est pas préalable	205
<i>Section V :</i>	
Le projet de loi ne respecte pas l'article 34 de la Constitution	206
I — Les règles concernant les nationalisations d'entreprises	206
II — Les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé	208
<i>Section VI :</i>	
Le projet de loi méconnaît le droit public international	210
I — La distinction entre les règles du droit public international et les traités ou accords internationaux	211
II — La violation du principe de la souveraineté nationale	213
DEUXIÈME PARTIE : LES NATIONALISATIONS ET LE DROIT INTERNATIONAL	215
CHAPITRE PREMIER :	
Les nationalisations et le Traité de Rome	218
<i>Section I :</i>	
Le respect des principes de non discrimination et de libre accès au marché national	219
I — L'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité	219
II — La libération de l'activité bancaire	220
<i>Section II :</i>	
Le Traité de Rome et les entreprises publiques	221
CHAPITRE II :	
Les nationalisations et le droit international public général : l'exigence d'une juste indemnité	223
<i>Section I :</i>	
L'opposabilité internationale des nationalisations	223
<i>Section II :</i>	
L'absence d'effet extra-territorial des nationalisations	227
CONCLUSION	233

INTRODUCTION

L'exposé des motifs du présent projet de loi marque clairement la volonté du Gouvernement d'inscrire les nationalisations qui vous sont proposées dans la lignée de celles réalisées par le Front populaire et au lendemain de la Libération.

« En 1936 et 1937, au sortir d'une crise mondiale aux effets désastreux, le gouvernement du Front populaire modifia le statut de la Banque de France, nationalisa les industries d'armement et les chemins de fer.

« A la Libération, la volonté de reconstruire l'économie poussa le gouvernement du Général de Gaulle à étendre rapidement le secteur public.

« Le 25 juillet 1944, le général de Gaulle affirmait devant l'Assemblée consultative provisoire sa volonté de « mettre à la disposition de la nation, la direction et l'exploitation des grandes richesses communes, et de suspendre le jeu de ces vastes conjonctions et combinaisons d'intérêts qui n'ont que trop pesé sur l'Etat et les citoyens.

« Cette politique s'est traduite en 1945 et 1946 par de grandes nationalisations dans les domaines de l'énergie, des transports, des entreprises aéronautiques et par la nationalisation partielle des assurances et des banques.

« Ce choix s'impose à nous aujourd'hui ».

Cette présentation ne saurait être admise.

En premier lieu, les nationalisations passées ont été réalisées dans un contexte constitutionnel totalement différent, que ce soit sous la Troisième République ou dans la période qui a suivi la Libération du territoire alors que celles que l'on propose sont manifestement contraires à la Constitution.

En second lieu, les sociétés que le projet tend à nationaliser, à la différence des entreprises nationalisées, sous le Front populaire et au lendemain de la Libération, se sont attachées à développer leurs activités en dehors de nos frontières, notamment par le biais de filiales ou de succursales qui sont soumises au droit du lieu de leur siège social. Dans ces conditions, les nationalisations proposées auraient un effet extra-territorial et risqueraient d'entraîner un contentieux susceptible de conduire à un démantèlement des groupes que l'Etat prétend s'approprier.

PREMIERE PARTIE
LE PROJET DE LOI DE NATIONALISATION
ET
LA CONSTITUTION

CHAPITRE PREMIER

LES NATIONALISATIONS ET L'EVOLUTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Les nationalisations précédentes, qu'il s'agisse de celles décidées en 1936-1937 ou au lendemain de la Libération, ne sauraient avoir la moindre valeur de précédent, car aucune disposition de nature constitutionnelle ne limitait alors le pouvoir du législateur dans cette matière.

Depuis la Constitution du 27 octobre 1946 et surtout depuis la Constitution du 4 octobre 1958, la loi a perdu la liberté de nationaliser *n'importe quoi, n'importe comment*.

SECTION I

LES NATIONALISATIONS PRECEDENTES : L'ABSENCE DE DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES APPLICABLES

I. — Les nationalisations de 1936-1937

— La loi du 11 août 1936 s'est bornée à poser le principe de la nationalisation des **fabrications de guerre**.

L'énumération des matériels de guerre concernés a été confiée au soin du Gouvernement qui fut également habilité à prévoir par voie réglementaire la détermination des entreprises, le transfert de propriété et l'envoi en possession, le décret de nationalisation étant susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

L'indemnité devait être fixée par deux arbitres, choisis l'un par le Ministre, l'autre par l'exproprié, et qui devaient statuer dans les trois mois de leur désignation, sauf prorogation décidée par les parties.

L'indemnité était calculée « d'après la valeur de l'établissement à la date de l'expropriation et en tenant compte uniquement de la perte résultant de l'éviction, sans qu'en aucun cas il puisse en résulter un bénéfice quelconque pour l'exproprié. »

Cette indemnité devait être versée en capital et, conformément à la règle du paiement préalable, la prise de possession était obligatoirement précédée du règlement d'une indemnité provisionnelle.

— La « nationalisation » des **grands réseaux de chemins de fer** s'est opérée à l'amiable selon le procédé du rachat de concession, les Compagnies acceptant par une convention du 31 juillet 1937 de céder tous les droits et biens compris dans leur concession. Les compagnies reçurent en contrepartie des actions de la Société nationale auxquelles a été attaché un intérêt fixe de 6 %. Lors de la dissolution des compagnies, ces actions ont été transférées à leurs actionnaires.

Quant aux biens composant le domaine privé des Compagnies, ils furent cédés à la S.N.C.F. moyennant le versement d'une indemnité fixée, en cas de désaccord entre les parties, par une commission arbitrale.

A la vérité, le rachat de concession ne saurait être assimilé sur le plan juridique à une nationalisation. Le seul transfert forcé de propriété a porté sur les biens du domaine privé des Compagnies. Elles ont donc fait l'objet non pas d'une nationalisation mais d'une expropriation et par ailleurs, la S.N.C.F., en dépit de sa dénomination sociale, n'est qu'une société d'économie mixte comprenant parmi ses actionnaires des personnes de droit privé et dont le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat, du personnel mais également de ces actionnaires privés.

— Pour ce qui est de la nationalisation des fabrications de guerre, la loi de 1936 s'est inspirée, pour l'essentiel, des règles de l'expropriation, notamment pour le versement en espèces de l'indemnité. Mais surtout, la loi n'a pas fixé elle-même l'ensemble des règles concernant le transfert de propriété des entreprises à l'Etat, comme par exemple la détermination des entreprises à nationaliser. Si le Législateur de 1936 a pu consentir une telle délégation, c'est que la Constitution de la III^e République ne prévoyait aucune répartition de compétences entre la loi et le règlement. La loi avait un domaine « illimité », mais à l'inverse la loi était en droit d'habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir par décret dans des questions qui relevaient normalement de sa compétence.

Par ailleurs, la Constitution de la III^e République, constituée en fait par trois lois constitutionnelles portant exclusivement sur l'organisation des pouvoirs publics, ne comprenait ni disposition limitant le pouvoir de la loi, ni Préambule faisant référence à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dont l'article XVII n'avait, par conséquent, aucune valeur constitutionnelle. Le Parlement était seul maître des modalités de la nationalisation.

II. — Les nationalisations consécutives à la Libération

A. — *Les nationalisations décidées par le Gouvernement provisoire de la République*

— La première de ces nationalisations n'a eu d'autre motif que de sanctionner les faits de collaboration économique reprochés à M. Louis Renault. C'est sans doute pourquoi il n'y a pas eu indemnisa-

tion, sauf pour les autres actionnaires, qui ne représentaient que 4 % du capital et pour lesquels l'article 2 de l'ordonnance du 29 mai 1945 posa le principe d'une indemnisation mais sous réserve de la législation sur les profits illicites ou des conséquences de l'épuration.

— La seconde nationalisation, celle de la société anonyme des moteurs « Gnome et Rhône », réalisée par une ordonnance du 29 mai 1945, a été également considérée comme la sanction de la collaboration de la Société avec l'occupant. Mais dans l'exposé des motifs de cette ordonnance, on trouve aussi l'idée que les dirigeants sociaux avaient abusé de la situation de quasi-monopole de la société, « non seulement sans aucun souci de l'intérêt général du pays, mais encore au mépris de toute règle morale ».

L'Etat, « seul client de la société » devrait donc prendre un contrôle complet sur les fabrications de cette société afin de « donner à l'industrie française du moteur les possibilités de retrouver une valeur technique qui replace notre aviation nationale aux premiers rangs ». En ce qui concerne l'indemnisation, l'ordonnance a laissé au Gouvernement le soin d'en fixer discrétionnairement les modalités.

— Pour la troisième nationalisation, celle des transports aériens, l'ordonnance du 26 juin 1945 s'est également bornée à prévoir le principe d'une indemnisation ; les indemnités dues aux actionnaires devraient être arrêtées par les ministres intéressés, sur la proposition d'une commission spéciale opérant conformément aux dispositions de la loi du 11 Juillet 1938.

En dehors du cas particulier de la nationalisation de Renault, qui doit plutôt s'analyser juridiquement comme une confiscation en temps de guerre, il faut constater que le Gouvernement provisoire n'a même pas cru bon de déterminer dans les ordonnances les critères d'évaluation des biens expropriés.

Si le Gouvernement provisoire a pu agir de la sorte, c'est que l'ordonnance du 9 août 1944 avait prononcé la nullité de « l'acte dit loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 » et de « tous les actes dits actes constitutionnels », que les lois constitutionnelles de 1875 n'avaient pas été pour autant à proprement parler rétablies dans tous les effets et que seule s'était trouvée réaffirmée la survivance du principe de la République. Quoi qu'il en soit, les lois constitutionnelles de 1875 ne comportaient aucune disposition relative aux nationalisations.

En l'absence de dispositions constitutionnelles directement applicables, le Gouvernement pouvait dès lors procéder comme il l'entendait, tant sur le choix des entreprises à nationaliser que sur l'indemnisation des propriétaires évincés.

B. — Les nationalisations décidées par l'Assemblée constituante

Par le référendum du 21 octobre 1945, le peuple français a décidé d'ériger en Assemblée constituante l'Assemblée élue le même jour.

Les lois constitutionnelles de 1875 étaient dès lors définitivement écartées et la première loi de la IV^e République, promulguée le 2 novembre 1945, n'avait d'autre objet que d'organiser les pouvoirs publics jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution définitive de la IV^e République.

C'est donc l'Assemblée Constituante qui a parachevé l'œuvre de nationalisations commencée par le Gouvernement provisoire : la Banque de France, les quatre grandes banques de dépôt (loi du 2 décembre 1945), l'électricité et le gaz (loi du 8 avril 1946), les assurances (loi du 25 avril 1946) et les combustibles minéraux (loi du 17 mai 1946).

— Pour les **Banques** et les **Assurances**, la nationalisation s'est opérée par le transfert de la propriété des actions au profit de l'Etat. La forme juridique de l'entreprise était donc maintenue ; la personne morale continuait avec pour seul actionnaire l'Etat, et le patrimoine demeurait la propriété de la société devenue ainsi unipersonnelle.

— Pour l'**électricité** et le **gaz** ou les **combustibles minéraux**, l'Assemblée constituante n'a nationalisé que des activités économiques pour en confier la gestion à des établissements publics, tels « les Charbonnages de France », E.D.F., etc... Aussi bien, le transfert de propriété a porté non pas sur le capital social, mais sur les biens composant le patrimoine des sociétés, ce qui a entraîné leur liquidation.

Cette formule a conduit à exclure de la nationalisation une partie des biens appartenant aux entreprises nationalisées. Ainsi, l'article 15 de la loi du 8 avril 1946 sur le gaz et l'électricité a institué l'obligation de distraire la part de l'actif qui n'était pas affectée à la production, au transport ou à la distribution de l'électricité et du gaz ou à l'exécution d'un service public concédé. Ce tri a été opéré par une commission administrative comprenant un magistrat, président, deux représentants des ministères intéressés et un représentant de l'entreprise concernée.

Les biens que la commission avait décidé de restituer au secteur privé furent remis aux liquidateurs des sociétés pour être soit aliénés, soit partagés en franchise d'impôt entre les actionnaires, soit encore exploités par ces derniers qui pouvaient à cet effet constituer entre eux une nouvelle société.

A la différence du Gouvernement provisoire, l'Assemblée constituante a affirmé, dans tous les cas, le droit des actionnaires ou propriétaires à être indemnisés.

Les critères retenus pour l'évaluation des biens ou droits nationalisés ont été le cours moyen de bourse pour les sociétés cotées, et pour les autres sociétés ou entreprises la valeur liquidative.

Pour les quatre grandes banques de dépôt, la valeur des actions a été fixée au **cours moyen** de la Bourse de Paris pendant la période du 1^{er} septembre 1944 au 31 octobre 1947.

Pour la Banque de France, la commission d'évaluation chargée de déterminer la **valeur liquidative** de l'action ne pouvait en fixer le montant au-dessous du cours moyen de la période allant du 1^{er} septembre 1944 au 31 août 1945 ; la valeur de l'action ne pouvait non plus « excéder » le prix d'acquisition pour les actions négociées en bourse entre le 1^{er} septembre 1945 et la date à laquelle la valeur avait été fixée. Le prix de rachat de l'action fut ensuite constaté par arrêté ministériel.

En ce qui concerne les Assurances, la valeur de remboursement des parts bénéficiaires remises en échange des actions devait être égale au cours moyen des actions pendant la période du 1^{er} septembre 1944 au 28 février 1945 ou au cours moyen du 4 juin 1945 lorsque ce dernier était supérieur au cours moyen en question. En revanche, si les actions n'étaient pas cotées en bourse, le prix de rachat des parts bénéficiaires devait être déterminé sur la base de la valeur liquidative de l'entreprise par des commissions constituées par le président de la section des finances du Conseil d'Etat, un conseiller maître à la Cour des Comptes et un représentant élu des actionnaires.

Des règles analogues ont été édictées par la loi du 8 avril 1946 à l'égard des entreprises de gaz et d'électricité constituées sous la forme de sociétés anonymes. Pour les sociétés dont les actions n'étaient pas cotées en bourse, l'indemnité due aux actionnaires devait être déterminée, par des commissions administratives créées à cet effet, sur la base de la valeur liquidative de l'entreprise qui devait être calculée en tenant

compte de tous les éléments et notamment de la valeur de rachat prévue au cahier des charges ; il en était de même lorsque l'entreprise nationalisée n'avait pas le caractère de société par actions.

Les mêmes solutions ont ensuite prévalu pour la nationalisation des combustibles minéraux, sauf que le cours moyen des actions du premier semestre 1944 était affecté d'un coefficient réducteur pour les houillères du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi que pour les houillères du Centre et du Midi, à l'exception des sociétés qui n'avaient bénéficié d'aucune subvention de l'Etat. Pour les houillères de Lorraine, au contraire, dont les actions n'avaient pu être cotées en raison de l'occupation, le cours moyen de l'année 1938 fut affecté d'un coefficient multiplicateur.

Dans tous les cas, l'indemnisation a pris la forme de la remise de titres obligataires, parts bénéficiaires ou obligations, dans la mesure où la situation des finances publiques s'opposait à un règlement en espèces.

Ces titres ont été assortis d'un intérêt de 3 %. L'intérêt était fixe pour les anciens actionnaires de la Banque de France, mais il pouvait varier en hausse en fonction des résultats des Sociétés nationales pour les anciens actionnaires des Banques de dépôt ou des Compagnies d'assurance.

Les obligations émises au nom de la Caisse nationale d'équipement de l'électricité et du gaz — à laquelle a succédé la Caisse nationale de l'énergie — devaient recevoir, outre l'intérêt de 3 %, un intérêt complémentaire variable avec les recettes. Les obligations émises par les Charbonnages de France comportaient également un intérêt complémentaire et une prime de remboursement variable en fonction des recettes.

Les obligations ou les parts bénéficiaires étaient négociables et amortissables en cinquante ans au plus, l'amortissement s'effectuant par annuités constantes, avec tirage au sort ou, en outre, dans certains cas, par voie de rachat supplémentaire.

Nul ne peut contester aujourd'hui que les lois de nationalisation ont conduit à une véritable spoliation, sauf bien sûr à l'égard de ceux qui ont pu conserver des obligations de la Caisse nationale de l'énergie.

La raison en était que l'Assemblée constituante avait retenu un critère unique, le cours moyen de bourse, qui plus est, calculé sur une

période de dépréciation des cours, mais il y a eu spoliation des actionnaires en raison surtout de la durée excessive de l'amortissement et de l'absence d'indexation du pair des titres obligatoires.

Si l'Assemblée constituante a pu valablement adopter un tel mode d'indemnisation, c'est que, par définition, elle n'était soumise à aucune disposition de nature constitutionnelle venant limiter son droit à nationaliser ou exigeant une juste et préalable indemnité.

SECTION II

DEPUIS LE 27 OCTOBRE 1946, LA CONSTITUTION COMPORTE DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NATIONALISATIONS

I. — La Constitution de la IV^e République (27 octobre 1946)

A la différence des lois constitutionnelles de 1875, la Constitution de la IV^e République, approuvée par référendum le 13 octobre 1946, contient un préambule dont le premier alinéa fait référence à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables ou sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Le peuple français était donc animé par la volonté de conjurer à jamais le retour à une période qui avait vu les droits de l'Homme bafoués.

Il a réaffirmé les droits et les libertés de l'homme et du citoyen tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, au premier chef les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme que sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ainsi que le principe de l'égalité devant la loi.

Droit naturel et imprescriptible de l'Homme, la propriété est aussi, selon l'article XVII de la même Déclaration, « un droit inviolable et sacré » et « nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Quant à l'article VI de la Déclaration, il dispose que « la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

Le peuple français a marqué ainsi sa volonté irréductible de vivre dans un Etat de droit où les droits fondamentaux de l'Homme ne pourraient être transgressés ni par le Gouvernement, ni par le Parlement.

C'est à partir de ce moment que le législateur n'est plus en droit de porter atteinte au droit de propriété, pas plus qu'il ne pourrait porter atteinte à la liberté ou à la sûreté de l'homme. A cet égard, le pouvoir de la loi est dès lors limité par la Constitution, qui contient désormais des dispositions relatives à la privation du droit de propriété.

Mais s'il a ainsi « confirmé » la Déclaration des Droits de 1789, le peuple français a aussi jugé opportun de la « compléter » par des principes nouveaux qui lui sont apparus comme « particulièrement nécessaires à notre temps », tel le droit de grève ou l'égalité des sexes. C'est ainsi qu'il lui est apparu comme particulièrement nécessaire que « tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait », devienne « la propriété de la collectivité ».

Par contre, la Constitution du 27 octobre 1946 n'a pas organisé un véritable comité de constitutionnalité des lois puisque le « Comité constitutionnel » qu'elle instituait n'avait d'autre mission que d'examiner si les lois votées par l'Assemblée Nationale supposaient une révision de la Constitution. Encore faut-il ajouter que cet examen ne portait que sur les dispositions de la Constitution elle-même et non sur son Préambule.

Si la loi se trouvait donc limitée dans sa souveraineté, le non-respect de cette limitation n'était encore assorti d'aucune sanction. La Constitution du 4 octobre 1958 s'est notamment attachée à combler cette lacune de notre droit constitutionnel.

II. — La Constitution de la V^e République (4 octobre 1958)

A. — *Le préambule de la Constitution*

Sur la Place de la République à Paris, le 4 septembre 1958, le Général de Gaulle propose au peuple de France une nouvelle Constitution dont le préambule se réfère à nouveau à la Déclaration de 1789 ainsi qu'au préambule de la Constitution de 1946.

Lors du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958, le peuple français « proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Ainsi, le peuple français réaffirme une nouvelle fois son attachement au droit de propriété « droit naturel et imprescriptible » et au principe de l'égalité devant la loi. Encore juge-t-il bon de confirmer ce principe dans l'article 2 de la Constitution elle-même qui dispose que « la République assure l'égalité devant la loi de tous les Citoyens... ».

B. — *La répartition des compétences entre la loi et le règlement*

L'une des innovations les plus importantes de la Constitution de 1958 a été de limiter le domaine de compétence de la loi aux seules matières énumérées par l'article 34 qui, de surcroît, module l'étendue du pouvoir du Parlement : pour certaines matières, la loi « fixe les règles », pour d'autres, elle se borne à « déterminer les principes fondamentaux ».

Or, selon le onzième alinéa de cet article 34, la loi « fixe les règles concernant les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

Dès lors le législateur se trouve dans l'obligation de préciser les limites de l'extension du secteur public, soit qu'il désigne individuellement les entreprises à nationaliser, soit qu'il délimite avec précision le secteur d'activité soumis à nationalisation.

La loi doit également fixer les modalités du transfert de propriété des biens nationalisés ainsi que la date de ce transfert.

La loi doit également statuer non pas sur le principe de l'indemnisation, puisque ce principe découle de l'article XVII de la Déclaration de 1789, mais sur les modalités d'indemnisation. Plus précisément, le législateur doit fixer les critères d'évaluation des biens nationalisés ainsi que la forme de l'indemnisation.

Le nouveau partage des compétences entre la loi et le règlement, tel qu'il a été opéré par la Constitution du 4 octobre 1958, interdit donc de conférer aux nationalisations de 1936-1937 ou de 1945-1946 une quelconque valeur de précédent. C'est la loi qui doit fixer les règles concernant les nationalisations d'entreprises et elle ne saurait en confier le soin au Gouvernement, si ce n'est par la voie d'une habilitation exceptionnelle et dérogoire en application du seul article 38 de la Constitution.

Dans les mêmes conditions et conformément au onzième alinéa in fine de l'article 34, c'est aussi la loi qui doit désigner les entreprises qui seraient transférées du secteur public au secteur privé ; la « dénationalisation », par application du principe du parallélisme des formes, obéit donc aux mêmes règles que la nationalisation d'entreprises.

Si elle ne satisfaisait pas à l'ensemble de ces conditions, la loi de nationalisation serait contraire à la Constitution et, partant, encourrait la censure du Conseil constitutionnel.

C. — Le contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois à la Constitution

Afin d'assurer une application effective de la norme constitutionnelle populaire, la Constitution de 1958 a prévu la création d'un Conseil constitutionnel chargé par le peuple français notamment de veiller au respect par le Parlement de la loi constitutionnelle. Ses membres sont les gardiens de la Constitution et ils exercent cette fonction au nom du peuple français.

C'est pourquoi les membres nommés du Conseil, avant d'entrer en fonction, sont tenus de prêter serment devant le Président de la République. Pour reprendre les termes de l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, « ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique : de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil ».

En raison de cette prestation du serment, nul n'est donc en droit de soupçonner et encore moins d'accuser les membres du Conseil, — quelle que soit la date de leur nomination —, de partialité politique ou d'esprit partisan. Ils sont le bras séculier de la norme constitutionnelle populaire rétablie depuis 1946 et assument, dans le cadre de la Constitution, une fonction institutionnelle, voire juridictionnelle, notamment dans la protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux du citoyen.

La décision du 16 juillet 1971 lui a d'ailleurs fourni l'occasion de s'affirmer comme le gardien des Droits de l'Homme.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que les lois adoptées par le Parlement devaient être conformes non seulement aux règles constitutionnelles, mais aussi aux principes posés par la Constitution dans son ensemble, ce qui a consacré la valeur constitutionnelle du Préambule.

« Vu la Constitution et notamment son préambule ;

« Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

« Vu la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée ;

« Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées ;

« Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971 ;

« Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la

liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ».

Ainsi, la liberté d'association est un principe de valeur constitutionnelle, car il s'agit d'un des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » au sens du Préambule de la Constitution de 1946.

Le Conseil constitutionnel a d'autre part sanctionné la violation de la Déclaration de 1789, pour la première fois dans une décision rendue le 27 décembre 1973 déclarant une disposition de la loi de finances pour 1974 non conforme à la Constitution et plus précisément à l'article VI de la Déclaration des droits de 1789 sur le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Il en a été de même dans sa décision du 23 juillet 1975 sur l'égalité devant la justice, et dans celle du 17 janvier 1979 sur l'égalité du suffrage.

S'agissant du préambule de 1946, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision rendue le 25 juillet 1979, que le droit de grève, qui y est proclamé, était un principe de valeur constitutionnelle.

CHAPITRE II

LE PROJET DE LOI DE NATIONALISATION EST CONTRAIRE A LA CONSTITUTION

Dans la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement peut procéder à des nationalisations puisque l'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin d'en fixer les règles.

Il **doit** même nationaliser lorsqu'il s'agit d'entreprises dont « l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait » (Préambule de 1946, alinéa 9).

Lorsque les entreprises n'entrent pas dans l'une ou l'autre de ces catégories, il ne **peut** nationaliser que si « la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment » (Déclaration de 1789, art. XVII).

Dans un cas comme dans l'autre, la nationalisation ne peut être réalisée que sous la condition d'une « juste et préalable indemnité » (Déclaration de 1789, art. XVII in fine) et sous réserve de ne porter atteinte ni au principe de l'égalité devant la loi (Déclaration de 1789, art. VI et article 2 de la Constitution) ni aux règles du droit public international (Préambule de 1946, alinéa 14).

SECTION I

AUCUNE DES SOCIÉTÉS NATIONALISABLES N'A LES CARACTÈRES D'UN SERVICE PUBLIC NATIONAL OU D'UN MONOPOLE DE FAIT

Selon le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, « 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 ».

Pour le constituant de 1946, cette disposition constituait un « des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » par lesquels, après l'avoir confirmée, il entendait compléter la déclaration des Droits de 1789. Lors du référendum de 1958, le peuple français a proclamé à nouveau son attachement à ce principe, puisque le Préambule de la Constitution soumise à son approbation fait explicitement référence aux dispositions du Préambule de 1946.

Aussi bien, le neuvième aliéna de ce Préambule, — qui a valeur constitutionnelle tout comme les autres dispositions de notre Constitution —, fait injonction au législateur de nationaliser toute entreprise qui répondrait à l'un ou à l'autre de ces critères.

I. — Les sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27 détiennent-elles un monopole de fait ?

Nul ne pourrait l'affirmer à l'égard des banques nationalisables qui se trouvent soumises à la concurrence de celles appartenant à des entreprises du secteur mutualiste ou coopératif ou à celle des banques étrangères. Il faut ajouter à cela que depuis la directive du 28 juin 1973, les ressortissants des Etats membres de la Communauté Economique Européenne bénéficient de la liberté d'établissement sur le territoire national.

Comment par ailleurs soutenir que les cinq groupes industriels détiennent un monopole de fait, alors qu'ils doivent affronter la concurrence internationale et notamment européenne ?

Certes, on pourrait admettre à la rigueur que Pechiney-Ugine-Kuhlmann détient un monopole de fait en ce qui concerne l'aluminium mais ce monopole de fait ne porte, en réalité, que sur la production et non pas sur la vente de l'aluminium en France. Mais surtout l'application de l'alinéa 9 du Préambule de 1946 devrait se limiter à ce seul secteur d'activité, alors que le projet de loi prévoit la nationalisation pour l'ensemble du groupe P.U.K.

Comment, de même, soutenir que la Compagnie financière de Suez, société de portefeuille, et la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas, établissement financier, bénéficient d'un monopole de fait, compte tenu du nombre des sociétés de portefeuille et d'établissements financiers exerçant leurs activités en France ?

II. — Les sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27 exploitent-elles un service public national ?

Est-il raisonnable de prétendre que la nationalisation de la totalité des cinq groupes industriels se justifie par la constatation de l'existence d'un service public national, à moins que la fabrication d'appareils ménagers ou l'assemblage de chaînes à haute-fidélité puissent être considérés comme ressortissant au domaine naturel de la compétence de l'Etat ?

Pour ce qui est des banques, il paraît difficile d'affirmer que l'ensemble des 36 banques, c'est-à-dire celles détenant à la date du 2 janvier 1981, dans leurs établissements situés sur le territoire européen de la France, un milliard de francs ou plus sous forme de dépôts à vue ou de placements liquides ou à court terme en francs et en devises au nom de résidents, sont des entreprises dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public national.

A cet égard, il suffit de se reporter aux travaux préparatoires de la loi du 2 décembre 1945 sur l'organisation du crédit et qui a notamment porté nationalisation des quatre grandes banques de dépôt. L'Assemblée constituante a en effet rejeté un amendement tendant à nationaliser tous les établissements de crédit dont le total du bilan et des engagements hors bilan dépassait un milliard de francs. Elle n'a retenu, selon les termes du Ministre des Finances, que les banques « 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 national » (J.O. Débats Parlementaires 3 décembre 1945, p. 159).

Le Ministre des Finances ne faisait d'ailleurs que reprendre les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi :

« En fixant comme il l'a fait la liste des banques à nationaliser et en l'arrêtant là où il l'a arrêtée, le Gouvernement a entendu n'être guidé que par des principes clairs excluant tout arbitraire. Les banques qui doivent devenir banques d'Etat sont celles dont le réseau d'agences est national et dont l'activité correspond à celle d'un service public. Ceci exclut du champ de la nationalisation, les banques, même d'une certaine importance, dont l'activité n'est que régionale ou locale, et les banques d'affaires qui, si elles doivent être soumises à un contrôle étroit, doivent rester indépendantes de l'Etat pour pouvoir continuer à exercer leur activité principale, notamment à l'étranger. »

Dans ces conditions on peut difficilement considérer que la Banque régionale de l'Ain, la Banque régionale de l'Ouest, la Banque de Bretagne ou le Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine (C.I.A.L.) exploitent une activité de service public national, leur réseau d'agences étant purement régional.

*
* *

Il résulte de tout ce qui précède que la plupart des sociétés ne peuvent être regardées comme exploitant un service public national ou se trouvant dans une situation de monopole de fait.

Est-ce à dire pour autant que le neuvième alinéa du Préambule de 1946 enferme le législateur dans l'impossibilité de nationaliser une entreprise qui ne présenterait aucun de ces deux caractères ?

Le Préambule de 1946 n'a fait que « confirmer et compléter » la Déclaration de 1789 ; ainsi se trouve confirmé dans son entier l'article XVII de la Déclaration, mais il est complété par l'alinéa 9 du Préambule de 1946 qui a prévu une obligation nouvelle, celle de nationaliser les entreprises dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait.

Par conséquent, la combinaison de l'article XVII de la Déclaration de 1789 et du neuvième aliéna du Préambule de 1946 doit conduire à l'interprétation suivante :

1) Lorsque l'entreprise présente les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, la loi **doit** la nationaliser sous réserve d'accorder une juste et préalable indemnisation. La nécessité publique résulte alors soit du caractère public national, soit de la situation de monopole de fait.

2) Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas remplie, il semble bien que la loi **puisse** encore procéder à une nationalisation, mais c'est alors l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme qui trouverait application. Encore faudrait-il que le législateur soit en mesure de constater que la nécessité publique exige évidemment le transfert de propriété de l'entreprise à l'Etat.

SECTION II

LA NÉCESSITÉ PUBLIQUE N'EXIGE PAS ÉVIDEMMENT CES NATIONALISATIONS

Selon l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « 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 la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Le respect du droit de propriété étant un principe de valeur constitutionnelle, le législateur doit rechercher si la nécessité publique exige évidemment la nationalisation des groupes industriels, des banques et des compagnies financières, mentionnées aux articles premier, ou 13 et 27 du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

I. — Le respect du droit de propriété : un principe de valeur constitutionnelle

En réponse à l'exception d'irrecevabilité présenté par M. Jean Foyer devant l'Assemblée Nationale, M. le Garde des Sceaux s'est demandé « si cette disposition vénérable (l'article XVII) s'applique effectivement aux nationalisations et a même observé que le Conseil constitutionnel ne s'était jamais référé à cette disposition dans aucune de ses décisions.

Cette conception est contraire à la notion de « bloc de constitutionnalité », telle qu'elle a été dégagée par le Conseil constitutionnel.

Depuis sa décision du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel s'est en effet toujours attaché à vérifier la conformité des lois votées à l'ensemble du Préambule qui fait partie intégrante de la Constitution.

Toute distinction entre les dispositions du Préambule paraît dans ces conditions artificielle, voire dangereuse, car il serait loisible de s'inspirer un jour d'un tel précédent pour dénier toute valeur constitutionnelle par exemple à l'article III de la Déclaration sur le principe de la souveraineté nationale, ou à l'article IV sur la liberté individuelle ou à l'article X sur la liberté d'opinion, ou encore à l'article XI sur la liberté de communication des pensées et des opinions. C'est son attachement à tous les droits de l'homme que le peuple français a en effet proclamé, sans établir entre eux une quelconque hiérarchie.

La déclaration des Droits de l'homme et du citoyen ne peut donc pas se diviser : les droits de l'homme ont la même importance et, ainsi que le prévoit l'article II de la Déclaration de 1789, le droit de propriété est un « droit naturel et imprescriptible de l'Homme » au même titre que la liberté, la sûreté ou la résistance à l'oppression.

Certes le contenu du droit de propriété a évolué depuis 1789, de nombreuses réformes sont intervenues depuis cette date pour limiter les prérogatives du propriétaire, notamment en ce qui concerne l'usage du bien ou le droit de vendre ce bien à la personne de son choix. Mais il faut remarquer que ces réformes n'ont concerné que les modalités d'exercice du droit de propriété sans aller jusqu'à le remettre en cause en admettant que la dépossession puisse être décidée arbitrairement par la puissance publique. L'article XVII conserve donc toute sa raison d'être : « nul ne saurait être privé de son bien si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment. »

Certes, les hommes de 1789 visaient dans l'article XVII les seules expropriations de biens immobiliers et ne pouvaient penser aux nationalisations d'entreprises qui sont un phénomène de ce siècle. Mais il faut rappeler que l'article XVII a été approuvé par référendum à deux reprises, en 1946, alors que toutes les dernières nationalisations venaient d'être réalisées, puis en 1958 ce qui écarte bien toute idée de prétendu archaïsme et démontre aussi que le peuple français demeure, aujourd'hui comme hier, attaché à la philosophie de cet article qui enferme le transfert forcé de propriété dans des limites très précises, qu'il s'agisse d'une expropriation d'immeuble ou d'une nationalisation d'entreprise.

Il est de même exact que l'article 34 de la Constitution confie à la loi ordinaire le soin de déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et, comme l'a indiqué M. le Garde des Sceaux, le Conseil constitutionnel a lui-même reconnu que le « principe de la libre disposition de son bien par tout propriétaire » relevait de la compétence de la loi. Mais là encore, il ne s'agit que des modalités d'exercice de l'abus, et non pas de la privation du droit de propriété qui continue à obéir aux dispositions de l'article XVII de la Déclaration de 1789. L'article 34 de la Constitution ne saurait être mis en contradiction avec l'article XVII de la Déclaration ; la compétence de la loi ordinaire en matière de droit des associations n'a pas empêché le Conseil constitutionnel de considérer la liberté d'association comme un principe de valeur constitutionnelle. Le seul objet de l'article 34 est en effet de procéder à une simple répartition des compétences entre la loi et le règlement, et il ne saurait y avoir pour effet de limiter la portée qu'il faut conférer à une disposition du Préambule.

La difficulté majeure est alors de mesurer l'étendue du pouvoir du Parlement dans la constatation de la nécessité publique.

Pour l'Assemblée Nationale, le Parlement aurait un pouvoir souverain d'appréciation, la loi pouvant en toute liberté déterminer le champ des nationalisations : en d'autres termes, la notion de nécessité publique échapperait au contrôle du Conseil constitutionnel.

A l'appui de cette thèse, M. le Garde des Sceaux a cité devant l'Assemblée Nationale, la décision que le Conseil constitutionnel a rendue le 20 janvier 1981 sur la loi « Sécurité et Liberté ».

Le Conseil constitutionnel a en effet été amené à vérifier la conformité de cette loi au principe de la proportionnalité des peines, tel qu'il est affirmé par l'article VIII de la Déclaration : « La loi ne peut établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. »

Selon les auteurs de deux des saisines, la répression prévue par la loi « Sécurité et Liberté » paraissait revêtir un caractère excessif, que ce soit par l'effet de nouvelles peines attachées aux infractions, par l'aggravation des conditions de la récidive, par la restriction des conditions d'octroi du sursis ou la modification du régime d'exécution des peines.

Le Conseil constitutionnel, comme il l'avait d'ailleurs déjà fait lors de sa décision du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse, a, il est vrai, estimé que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen » ; le Conseil constitutionnel en a conclu « que dans le cadre de cette mission, il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci ».

Mais si le Conseil constitutionnel a estimé ne pouvoir sans outrepasser sa mission, imposer sa propre conception de la nécessité « stricte et évidente des peines », il s'est néanmoins réservé dans cette même décision la faculté de rechercher à l'avenir si une disposition législative n'est pas **manifestement contraire** au principe de la proportionnalité des peines.

Ainsi, le Conseil constitutionnel se reconnaît le droit de contrôler l'erreur manifeste d'appréciation, droit comparable à celui qu'exerce le juge administratif en certaines matières.

Le Conseil d'Etat a, en effet, adapté l'étendue de son contrôle à la nature juridique des actes administratifs qui lui sont déférés. Dans les cas où l'administration a compétence liée, le juge administratif peut exercer un plein contrôle de légalité et rechercher si l'administration n'a pas commis une erreur de fait, une erreur de droit, un détournement de pouvoir ou de procédure mais il se trouve surtout en droit de contrôler l'adéquation de la mesure au motif qui la fonde. En revanche, lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, le juge administratif se refuse traditionnellement à vérifier cette adéquation et se borne à censurer les appréciations d'une erreur manifeste.

L'erreur manifeste d'appréciation fait ainsi partie avec l'erreur de droit, l'inexactitude matérielle de fait et le détournement de procédure, de ce que l'on appelle le « contrôle minimum » en matière d'excès de pouvoir. Mais, pour qu'il y ait erreur manifeste d'appréciation, il est indispensable que l'inadéquation de la mesure aux motifs de droit ou de fait, tels qu'ils sont invoqués par l'administration, ne puisse souffrir aucune discussion, faute de quoi le juge administratif empiéterait sur les prérogatives de l'administration.

Dans sa décision sur la loi « Sécurité et Liberté », le Conseil constitutionnel semble avoir de même envisagé l'éventualité d'un contrôle minimum. Le législateur a un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et le quantum des peines mais le Conseil constitutionnel pourrait censurer, le cas échéant, une disposition législative dans les cas où la peine prévue serait **manifestement** disproportionnée avec la gravité de l'infraction.

Pour votre Commission spéciale, il paraît possible de transposer cette argumentation dans l'interprétation de l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Selon la Constitution, la loi ne peut que « constater » la nécessité publique. Contrairement à ce qu'a indiqué M. le Garde des Sceaux devant l'Assemblée Nationale, le Parlement ne saurait créer la nécessité publique pour les seuls besoins d'un programme politique quel qu'il soit. Sinon, cela signifierait que le Parlement pourrait nationaliser n'importe quelle entreprise, ce qui ruinerait la portée de l'article XVII de la Déclaration de 1789 et viderait de tout son contenu le droit de propriété en France.

Sans pour autant porter atteinte au pouvoir d'appréciation du Parlement, le Conseil constitutionnel peut être en droit d'opérer un contrôle minimum sur le champ des nationalisations. En d'autres ter-

mes, il pourra vérifier, sans empiéter sur les prérogatives du Parlement, si la nationalisation des cinq groupes industriels, des trente-six banques ou des deux compagnies financières n'est pas manifestement contraire à l'exigence de la nécessité publique.

II. — La loi ne peut constater que la nécessité publique exige évidemment la nationalisation ni des cinq groupes industriels, ni des 36 banques, ni des deux compagnies financières

1. — Les cinq groupes industriels

Pour les motifs d'ordre économique, financier et social qui vous ont été exposés par nos excellents collègues MM. Fourcade et Cherioux, il est manifeste que la nécessité publique n'exige en rien la nationalisation des groupes industriels dont l'énumération est donnée à l'article premier du projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale. Bien au contraire, de telles nationalisations seraient inutiles, coûteuses, voire dangereuses pour l'économie française ou le progrès social.

Mais surtout, la méthode adaptée par le Gouvernement empêche le Parlement de constater si la nécessité publique exige évidemment la nationalisation des cinq groupes.

Le projet de loi tend, en effet, à nationaliser non pas des entreprises à proprement parler, mais des sociétés mères qui se trouvent à la tête d'un groupe comprenant de nombreuses filiales ou participations. L'article XVII de la Déclaration de 1789 supposerait au contraire que le législateur examine entreprise par entreprise, c'est-à-dire filiale par filiale ou participation par participation, si la nécessité publique exige le transfert de propriété au profit de la collectivité nationale.

En proposant la nationalisation de sociétés mères, le projet de loi ne vise pas en effet des entreprises au sens de l'article 34 de la Constitution mais un ensemble de participations majoritaires ou minoritaires qui se trouvent ainsi globalement transférées dans le secteur public sans que la loi puisse apprécier cas par cas les raisons de ce transfert, notamment lorsqu'il s'agit d'une société holding comme la Compagnie Générale de l'Electricité (C.G.E.).

2. — *Les 36 banques*

Si l'on s'en tient à l'exposé des motifs, la nationalisation des banques s'expliquerait par la nécessité de restituer à la Nation le pouvoir de création de monnaie ou, pour reprendre les termes de M. Jacques Delors, Ministre de l'Economie et des Finances, « le pouvoir régalien de battre monnaie ».

Mais, comme vous l'a indiqué notre excellent collègue M. Jean-Pierre Fourcade, la nationalisation n'est pas le moyen le plus approprié pour atteindre un tel objectif. La puissance publique dispose d'ores et déjà de tous les moyens qui lui permettent précisément de maîtriser, comme elle l'entend, la création de monnaie par les banques.

Par ailleurs, s'il y avait effectivement nécessité publique, cette nécessité publique commanderait également que soit nationalisée l'ensemble des banques accordant des prêts sur le territoire français. Le projet de loi se refuse à cette logique car il exclut du champ des nationalisations non seulement « les petites banques » mais également, ce qui est beaucoup plus grave, les banques dont plus de la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social sur le territoire français ; de même, les banques appartenant à des entreprises du secteur mutualiste ou coopératif échapperaient à la mesure de nationalisation alors qu'elles contribuent elles aussi à la création de monnaie.

Le titre II du projet de loi ne saurait être présenté comme ayant pour objectif de rendre à la nation le pouvoir de création monétaire ; son seul effet est d'exproprier des banques dont la majorité du capital appartient à des actionnaires français qui ont le tort de résider en France.

Dans ces conditions, votre Commission spéciale ne peut pas constater que la nécessité publique exige évidemment la nationalisation des 36 banques énumérées à l'article 13 du projet de loi.

Il faut également rappeler que certaines banques, comme le Crédit Commercial de France, le Crédit du Nord et le Crédit Industriel et Commercial se trouvent à la tête d'un véritable groupe de sociétés.

La nationalisation de la société mère conduit à faire entrer dans le secteur public des entreprises qui, selon les déclarations du Chef de l'Etat ou du Premier Ministre, devaient rester en dehors du champ des nationalisations.

Qui plus est, la nationalisation du C.I.C. et du Crédit du Nord aboutit à la nationalisation indirecte de banques qui ne figurent pas dans la liste prévue à l'article B, paragraphe II. A titre d'exemple, la Banque Nicolet Lafanechère et de l'Isère est contrôlée par le Crédit du Nord qui possède 94,5 % de son capital social : cette banque entre donc dans le secteur public d'une manière indirecte, sans que le projet de loi le décide expressément. L'article 13 du projet de loi se trouve donc en contradiction avec les termes mêmes de l'exposé des motifs qui rappelle les engagements du Gouvernement sur le maintien dans le secteur privé des banques de « petite dimension » ou présentant un « caractère local marqué » ; il devient dès lors évident que la nécessité publique n'exige pas la nationalisation des filiales bancaires qui, parce que le montant des dépôts est inférieur à un milliard de francs, ne sont pas visées par l'article 13.

D'une manière plus générale, comme pour les cinq groupes industriels, la nationalisation d'un groupe tout entier est contraire à la Constitution, car c'est filiale par filiale, c'est-à-dire banque par banque que la nécessité publique peut être constatée.

3. — *Les deux compagnies financières*

La nécessité publique exige-t-elle évidemment la nationalisation de la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas ou de la Compagnie financière de Suez ?

Dans la mesure où ces compagnies financières sont la première une société de portefeuille et la seconde un établissement financier, qui a de multiples filiales ou participations, les arguments développés à propos des cinq groupes industriels peuvent à nouveau être invoqués.

Sans s'attarder sur le point de savoir si ces deux compagnies financières constituent bien des entreprises au sens de l'article 34 de la Constitution, il faut souligner que le législateur se trouve dans l'impossibilité de rechercher si la condition de nécessité publique est bien remplie.

Il ne pourrait le faire que si le Gouvernement proposait un projet tendant à une nationalisation filiale par filiale ou participation par participation.

Qui plus est, lors de sa déclaration de politique générale, M. Pierre Mauroy, Premier Ministre, avait écarté ce qu'il avait appelé les « nationalisations rampantes » :

« Cette nationalisation respectera les principes suivants :

Il n'y aura pas de nationalisation induite de l'économie : les participations détenues par les groupes bancaires, ainsi nationalisés, dans des entreprises situées hors du champ du secteur public élargi tel que le définit le Président de la République, seront rendues au secteur privé. Cela s'applique notamment aux participations industrielles multiples détenues en-dehors des onze groupes industriels nationalisables par la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas et la Compagnie financière de Suez. Ici encore nous ferons pendant la législature ce que nous avons annoncé, rien de plus, rien de moins, c'est notre engagement... ».

A cet effet, le projet de loi initial contenait une disposition particulière, l'article 33, faisant obligation aux deux compagnies financières de restituer au secteur privé les participations par elles possédées dans des sociétés dont l'activité ne s'exerce pas dans le domaine bancaire ou dans celui des assurances ou n'est pas nécessairement liée à des entreprises du secteur public élargi.

Sur la proposition de sa Commission spéciale, l'Assemblée Nationale a supprimé, pour des motifs d'ordre pratique, cette disposition qui présentait également l'inconvénient de ne pas respecter les termes de l'article 34 qui réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La conséquence pratique en est aujourd'hui que la nationalisation se trouve étendue à un grand nombre de filiales ou de participations que le Gouvernement s'est engagé solennellement à rétrocéder à des personnes de droit privé ; c'est reconnaître par là même que pour ces filiales ou participations il n'y a pas nécessité publique.

En tout état de cause, le débat qui a eu lieu à l'Assemblée Nationale sur cette disposition témoigne de la rapidité, voire de la précipitation avec laquelle le présent projet de loi a été élaboré : on nationalise le tout pour faire le tri ensuite entre les participations qui seront indis-

pensables à la conduite de la politique économique et sociale du Gouvernement et celles qui, tout compte fait, pourront être distraites du secteur public ainsi élargi. Or, il n'est pas inutile de savoir que le domaine nationalisable par nature représente moins de 10 % de l'actif de la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas.

Pour toutes ces raisons, votre Commission spéciale n'a pu constater que la nécessité publique exige évidemment la nationalisation des sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27. Le présent projet de loi est donc *manifestement contraire* aux termes de l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

SECTION III

L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI N'EST PAS RESPECTÉE

L'égalité de tous devant la loi est un principe de valeur constitutionnelle, d'autant plus qu'elle est affirmée à deux reprises par la Constitution du 4 octobre 1958.

Selon l'article V de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « la loi est l'expression de la volonté générale.. elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. »

L'article 2 de la Constitution elle-même dispose que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens ».

I. — L'égalité devant la loi : un principe de valeur constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a déjà censuré par trois fois des dispositions législatives qui méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi.

Dans une première décision du 27 décembre 1973, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition qui limitait les possibilités de recours contre l'impôt à certaines catégories de contribuables, instituant ainsi « une discrimination entre les citoyens » qui « porte

atteinte au principe de l'égalité devant la loi, contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution ».

De même, le Conseil constitutionnel a admis dans une décision du 23 juillet 1975 que la possibilité de confier le jugement d'une affaire à un juge unique mettait en cause « alors surtout qu'il s'agit d'une loi pénale, le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant la loi proclamé dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution ».

Enfin, le Conseil constitutionnel a décidé le 17 janvier 1979 que le vote plural prévu pour les élections prud'homales est « contraire au principe d'égalité devant la loi, tel qu'il est formulé aux articles 2 et 3 de la Constitution et à l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, réaffirmé par le Préambule de la Constitution ».

Toutefois, le principe de l'égalité devant la loi n'a pas une valeur absolue ; il ne s'impose qu'entre des personnes placées dans des situations identiques.

Dans sa décision du 17 janvier 1979, le Conseil constitutionnel a estimé que « si le principe d'égalité ne faisait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, il n'en est ainsi que lorsque cette non identité est justifiée par la différence de situation ».

Dans sa décision du 12 juillet 1979, relative à l'institution d'un péage pour l'utilisation des ouvrages d'art départementaux, le Conseil constitutionnel a précisé que « si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que ces situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes », en précisant toutefois que « il n'en est ainsi que lorsque cette non identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi.

Ainsi, comme il l'a confirmé dans ses deux dernières décisions des 30 et 31 octobre 1981, le Conseil Constitutionnel conçoit l'égalité devant la loi comme une égalité par catégories, sous réserve que la différence de situation soit appréciée objectivement et corresponde à la finalité de la loi.

La question est de savoir si le projet de loi, dans la détermination des entreprises à nationaliser ne méconnaît pas le principe de l'égalité de tous devant la loi.

Selon votre Commission spéciale, les dispositions de l'article 13 qui détermine le nombre des banques à nationaliser violent précisément ce principe dans la mesure où elles traitent inégalement des personnes juridiques qui se trouvent dans des situations identiques.

II. — L'article 13 est contraire au principe de l'égalité

Aux termes de l'article 13, § 1, sont nationalisées les banques inscrites sur la liste du Conseil national du crédit et dont le siège social est situé sur le territoire européen de la France, dès lors qu'elles détiennent à la date du 2 janvier 1981, dans leurs établissements situés sur le territoire européen de la France, un milliard de francs ou plus sous forme de dépôts à vue, ou de placements liquides ou à court terme en francs et en devises au nom de résidents.

Ainsi, pour le Gouvernement le montant des dépôts serait le critère objectif qui permettrait de distinguer entre les banques comprises dans le champ de la nationalisation et celles qui échapperaient à cette mesure.

Pour votre Commission spéciale, le choix d'un critère fondé sur le montant des dépôts pour la nationalisation des banques paraît contraire au principe de l'égalité.

Si l'on se réfère à la décision du Conseil constitutionnel en date du 19 janvier 1979, le Conseil constitutionnel n'admet un traitement discriminatoire que dans les cas où cette discrimination n'est pas incompatible avec la finalité de la loi. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a décidé que l'instauration au bénéfice des chefs d'entreprises d'un vote plural en fonction du nombre de salariés employés, n'était pas compatible avec la finalité d'une opération qui a pour seul objet la désignation des membres de la juridiction prud'homale et qu'elle était dépourvue de tout lien avec les considérations qui doivent présider à cette désignation.

Il résulte de l'exposé des motifs du projet de loi que l'objectif recherché par le Gouvernement est de nationaliser le crédit afin de restituer à la Nation le pouvoir de création de la monnaie. Or, les banques, quel que soit le montant de leurs dépôts, peuvent être amenées à créer de la monnaie.

La discrimination fondée sur le critère du montant des dépôts ne correspond donc pas à la finalité du projet de loi et ne peut être considérée comme une exception légitime au principe de l'égalité.

Mais surtout le projet de loi exclut du champ des nationalisations les banques dont plus de la moitié du capital social appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social en France.

Le projet de loi ajoute ainsi au critère du montant des dépôts celui de la composition du capital. Il n'y a donc plus **un critère unique et objectif** mais plusieurs sous-ensembles à l'intérieur de la distribution opérée initialement par le projet de loi.

La question est alors de savoir si les banques se trouvent dans une situation différente selon que leur capital appartient ou non à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège en France.

D'un point de vue juridique votre Commission spéciale doit constater qu'il n'existe plus entre ces banques aucune différence juridique. Aux termes de la loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire, « les banques étrangères » en France sont soumises à la même réglementation que les banques françaises. C'est ainsi que l'article 15 de la loi du 13 juin 1941 rend applicable aux banques étrangères les dispositions de la loi du 13 juin 1941.

De plus, la loi du 10 juillet 1975, qui a harmonisé notre droit avec la directive du 28 juin 1973 du Conseil des Communautés européennes tendant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement en matière bancaire, a abrogé le second alinéa de cet article qui définissait comme banques étrangères les banques qui directement ou indirectement sont sous contrôle de personnes physiques ou morales étrangères.

Il faut également observer que dans le passé, la Commission de contrôle des banques faisait pour des raisons purement statistiques un classement différent des banques selon qu'elles étaient sous contrôle français ou sous contrôle étranger. Depuis le 31 décembre 1980 la Commission de contrôle des banques a renoncé à cette distinction en publiant la liste des banques ayant leur siège social en France selon le seul ordre alphabétique, sans faire aucune distinction tenant à la nationalité des actionnaires majoritaires et encore moins au lieu de leur résidence.

Au demeurant la loi du 10 Juillet 1975 a purement et simplement **supprimé la liste des banques étrangères**. Les banques exerçant leur activité en France sous la forme de filiales de banques étrangères sont désormais inscrites sur la même liste que l'ensemble des autres banques. Ces banques ont par ailleurs le même objet, dans la mesure où elles font toutes profession habituelle de recevoir du public, sous forme de dépôts ou autrement, des fonds qu'elles emploient pour leur propre compte, en opérations d'escompte, en opérations de crédit ou en opérations financières.

Qui plus est, les banques sous contrôle étranger ayant la forme de sociétés de droit français sont soumises rigoureusement aux mêmes dispositions que les banques sous contrôle français en ce qui concerne leur capital et leur comptabilité.

Lorsqu'il s'agit des agences en France de banques de droit étranger, qui ont elles leur siège à l'étranger, les seules obligations particulières qui leur soient faites ont pour unique objet de les placer dans la même situation que les banques de droit français. Faute d'avoir un capital social en France, puisque par définition il s'agit de personnes morales de droit étranger ayant leur siège social à l'étranger, il leur est imposé de pouvoir justifier de l'affectation à l'ensemble de leurs opérations et de leurs investissements en France, d'un capital minimum égal à celui qui est exigé des banques françaises.

Lors des débats à l'Assemblée Nationale, M. le Garde des Sceaux a affirmé que les banques étrangères n'accédaient pas au marché hypothécaire les effets représentatifs de prêts qu'ils consentent, les banques affirmation doit être considérée comme inexacte car il résulte de la codification du Crédit foncier que pour mobiliser sur le marché hypothécaire les effets représentatifs de prêts qu'ils consentent, les banques et établissements financiers doivent soit avoir des fonds propres d'un montant jugé suffisant par le Crédit foncier, soit bénéficier d'un aval de banques ou établissements financiers agréés à cet effet par le Crédit foncier. Mais il n'est prévu nulle part une quelconque distinction entre banques françaises et banques étrangères, si bien que les listes d'établissements agréés par le Crédit foncier comprennent des banques françaises et des banques sous contrôle étranger.

En ce qui concerne les établissements qui peuvent acquérir des effets représentatifs de crédits hypothécaires la codification du Crédit foncier mentionne l'ensemble des banques et établissements financiers, à l'exception des seules banques étrangères qui ne sont pas inscrites par le Conseil national du crédit.

Il résulte de tout ce qui précède que les seules banques qui n'accèdent pas au marché hypothécaire dans les mêmes conditions que les banques françaises sont des banques étrangères n'ayant pas d'activité bancaire en France, et qui, par définition ne peuvent être concernées par une éventuelle mesure de nationalisation.

Dans ces conditions, la notion de banque étrangère correspond à un abus de langage. Les banques prétendument étrangères, même si elles sont des filiales de banques étrangères, sont en réalité des sociétés de droit français, quand bien même la majorité des droits de vote appartiendrait à des actionnaires étrangers.

Les banques, dont le contrôle appartient à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège en France ne se trouvent donc pas dans une situation juridiquement différente des banques contrôlées par des personnes physiques résidant en France ou des personnes morales ayant leur siège sur le territoire français ; leur exclusion du champ des nationalisations revient à rompre l'égalité des citoyens devant la loi car les actionnaires français de ces banques auront le privilège d'échapper à la nationalisation alors que seront expropriés les actionnaires français qui auront commis l'erreur de contribuer à ce que le contrôle de la banque demeure dans des mains françaises.

Dans le rapport qu'il a présenté au nom de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale, M. Michel CHARZAT invoque, pour tenter de justifier cette discrimination, la jurisprudence du Conseil d'Etat qui admet des dérogations au principe de l'égalité devant la loi lorsqu'elles sont justifiées par des considérations d'intérêt général. Selon cette opinion, si le législateur a la possibilité de décider des nationalisations, il n'a pas l'obligation de nationaliser toutes les entreprises qui pourraient l'être, car « les nécessités d'intérêt général s'opposent à la nationalisation des banques étrangères », en raison de la « mondialisation des échanges » ou de « l'imbrication des économies ».

A la vérité, outre que la nécessité publique n'exige pas évidemment la nationalisation des banques en France, la mondialisation des échanges et l'imbrication des économies devraient également dissuader le Gouvernement de nous proposer d'exproprier des banques dont le capital appartient en partie à des personnes de nationalité étrangère, leur participation fût-elle minoritaire.

Quoi qu'il en soit, l'intérêt général ne saurait être mis en avant lorsque des personnes se trouvent dans une situation juridique identi-

que. A défaut, le raisonnement employé par Michel CHARZAT permettrait au législateur d'invoquer à tout moment l'intérêt général, pour légitimer n'importe quelle entorse au principe de l'égalité.

Si intérêt général il y a, il devrait concerner toute l'activité bancaire. L'exception faite par le projet de loi au profit de certaines banques est sans relation avec cet intérêt général et ne peut donc valablement être admise.

Les mêmes considérations peuvent être développées à l'encontre de l'exclusion des banques appartenant à des entreprises du secteur mutualiste ou coopératif.

Mais force est de constater que l'atteinte au principe de l'égalité est encore plus grave, car il n'existe en l'occurrence, ni différence de situation de fait, ni considération d'intérêt général. Le rapport présenté par Michel CHARZAT invoque une seule justification à savoir :

« Il s'agit là de tenir compte de l'engagement du Président de la République, relatif aux banques du secteur mutualiste ou coopératif. »

Une fois de plus, on ne voit pas pourquoi la nationalisation frapperait 36 banques et épargnerait les autres alors qu'elles détiennent, au même titre que ces 36 banques, un pouvoir de création monétaire. Peut-on dès lors justifier une discrimination que n'exigent ni l'intérêt général, ni la finalité du projet de loi ?

*
* *

Pour toutes ces raisons, votre Commission spéciale croit pouvoir estimer qu'en désignant certaines banques et en excluant les autres sans raison légitime, l'article 13, adopté par l'Assemblée Nationale, porte atteinte au principe de l'égalité de tous devant la loi. La moins mauvaise des formules consisterait sans doute à ne retenir qu'un critère unique et objectif, le montant des dépôts, quitte à porter ce montant à un niveau assez élevé pour éviter d'avoir à exclure dans la loi les banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France, à des personnes morales n'ayant pas leur siège en France ou encore à des entreprises du secteur mutualiste ou coopératif. De la sorte, les banques dont le montant des dépôts serait identique, seraient placées sur un pied d'égalité, quel que soit le lieu de résidence ou le lieu du siège social de l'actionnaire majoritaire.

Votre Commission spéciale se doit enfin de relever un autre chef d'inconstitutionnalité concernant la nationalisation des banques.

En retenant comme critère le montant des dépôts détenus par les banques dans leurs établissements situés sur le **territoire européen de la France**, l'article 13, paragraphe 1, exclut du champ de la nationalisation les banques dont les agences en France métropolitaine recueillent moins d'un milliard de dépôt, mais qui dépassent ce montant avec les dépôts de leurs agences situées dans les départements d'outre-mer.

En d'autres termes, le projet de loi laisse à l'écart les agences des banques françaises dans les départements d'outre-mer, alors qu'il s'agit bel et bien d'établissements bancaires en tous points identiques aux agences situées en métropole et installés sur le territoire de la République française, une et indivisible aux termes de la Constitution, sans oublier que ces agences arrêtent leurs comptes en francs français et travaillent pour l'essentiel avec une clientèle de résidents français.

Cette exclusion est contraire au principe de l'égalité car elle n'a aucune justification compte tenu de la volonté du Gouvernement de rendre à la nation le pouvoir de création monétaire.

Qui plus est, l'opinion publique des départements d'outre-mer, exprimée par ses élus locaux, n'a pas caché son émotion devant ce qu'elle a considéré comme une discrimination intolérable, comme un retour au régime colonial. A les entendre l'expression « territoire européen de la France » signifierait qu'il y a deux France, l'une en Europe à laquelle profiteraient les avantages économiques et sociaux prêtés aux nationalisations, l'autre située outre-mer que le législateur oublie volontiers sous la pression de certains intérêts locaux.

Tenant compte de ces légitimes réactions, le Gouvernement a présenté un amendement introduisant un nouvel alinéa dans l'article 13, en vue de nationaliser également les banques dont le siège social serait situé dans les départements d'outre-mer dès lors qu'elles détenaient, à la date du 2 janvier 1981, dans leurs établissements situés dans les départements d'outre-mer, un milliard de francs en dépôt.

Cependant, cette adjonction n'efface pas toute discrimination entre les banques car elle ne change rien au champ de nationalisation fixé par le projet gouvernemental.

En effet, pour être nationalisée au titre de l'amendement présenté par le Gouvernement, il faudrait qu'une banque ait à la fois son siège

social dans un département d'outre-mer et au moins un milliard de francs de dépôt dans ses agences outre-mer ; mais paradoxalement aucune banque ne se trouve dans ce cas.

Dans ces conditions, votre Commission doit considérer également que la disposition faisant référence au territoire européen de la France est contraire à la Constitution à un double titre :

— elle institue une discrimination que ne justifie pas la finalité de la loi,

— elle porte atteinte à l'unité et à l'indivisibilité de la République française.

SECTION IV

L'INDEMNITÉ PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI N'EST NI JUSTE NI PRÉALABLE

L'exigence d'une juste et préalable indemnité est un principe de valeur constitutionnelle « contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution », pour reprendre la formule utilisée par le Conseil Constitutionnel à propos du principe de l'égalité devant la loi (Conseil Constitutionnel, 27 décembre 1973).

Le problème de l'indemnisation a été au cœur des préoccupations de votre Commission spéciale. La plupart des personnalités entendues ont été interrogées sur le point de savoir si l'indemnité était juste et préalable au sens de la Constitution. Qui plus est, votre Commission a estimé indispensable d'entendre spécialement sur ce sujet M. Bernard TRICOT, Président de la Commission des opérations de bourse, M. Yves FLORNOY, Syndic des Agents de change, un certain nombre d'experts spécialisés dans l'évaluation des entreprises ainsi que des représentants des associations d'actionnaires.

Votre Commission a ainsi manifesté son souci de rechercher si les modalités proposées pour l'indemnisation des actionnaires étaient conformes au Préambule de la Constitution.

I. — L'indemnité prévue par le projet de loi n'est pas juste :

Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale a retenu une méthode d'évaluation uniforme pour les sociétés qui sont inscrites actuellement à la cote officielle de la bourse des valeurs. Cette méthode repose sur la combinaison de trois critères qui sont affectés d'une pondération. Ainsi, la valeur de l'échange des actions de chacun des sociétés est égale :

1) Pour 50 %, à la capitalisation des actions émises au 31 décembre 1980, telle qu'elle résulte du cours calculé en faisant la moyenne des premiers cours cotés sur le marché du terme ou à défaut du terme, celui du comptant du 1^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1980 inclus, les cours étant ajustés pour tenir compte des opérations ayant affecté le capital de la société considérée au cours de cette période.

2) Pour 25 % à la situation nette comptable, telle qu'elle résulte des comptes sociaux arrêtés au 31 décembre 1980 et qui est calculée après répartition des résultats, comme étant la somme du capital social, des réserves, des primes d'émission et de fusion, de l'écart de réévaluation, des provisions de caractère forfaitaire ayant supporté l'impôt et du report à nouveau, éventuellement négatif.

3) Pour 25 % au produit par 10 du bénéfice net moyen.

Pour les banques dont les actions n'étaient pas inscrites le 1^{er} janvier 1978, — ce qui inclut le Crédit Lyonnais qui n'a été coté que quelques jours après, le texte adopté par l'Assemblée Nationale a, seulement, retenu deux critères : pour 50 %, la situation nette comptable et pour 50 % le bénéfice net moyen multiplié par 10.

A titre liminaire, votre Commission a dû constater qu'il est arbitraire d'utiliser une seule et même méthode d'évaluation pour l'ensemble des sociétés nationalisables. En particulier, la pondération aurait dû varier en fonction des caractéristiques propres à chaque société et notamment à son marché boursier. A titre d'exemple, pour la Compagnie générale d'Electricité, il y a en moyenne 690 000 transactions par an sur un total de 6 millions d'actions, ce qui représente 11 % du capital social ; en revanche, la société Thomson-Brandt a enregistré un volume annuel de quelque 1 800 000 transactions en capital social d'un montant identique, ce qui représente un pourcentage de 30 %. Par conséquent, la justice aurait commandé le choix de critères particuliers pour chaque société, ce qui aurait permis de se rapprocher

de la valeur réelle des actions, conformément à la Constitution. L'utilisation de la formule multi-critères ne correspond plus à la pratique nationale et internationale consistant à apprécier la valeur d'une entreprise en fonction de sa spécificité et non pas selon des règles abstraites.

La pondération du projet de loi risque même d'aboutir à des résultats absurdes, comme le montre l'exemple de la Banque « Société marseillaise de crédit » pour laquelle la capitalisation est supérieure à la valeur d'échange obtenue en application du texte adopté par l'Assemblée Nationale. A tout le moins faudra-t-il prévoir une sorte de « butoir » pour éviter que le montant de l'indemnité soit inférieur à la moyenne des cours.

Quoi qu'il en soit, la combinaison de plusieurs critères retenue par le Gouvernement à la suite de l'avis du Conseil d'Etat, paraît dans la plupart des cas préférable à un critère unique qui aurait été le cours moyen de bourse.

En effet, les cours de bourse, même ramenés à une moyenne, ne peuvent pas rendre compte de la valeur patrimoniale de la société et de ses perspectives de rentabilité à moyen et à long terme.

L'action n'est pas un simple droit de créance sur la société ; elle confère à son titulaire le droit de participer à la gestion de la société avec des perspectives de gain ou, selon le cas, des risques de perte, sans oublier qu'en cas de liquidation les actionnaires pourraient prétendre au boni de liquidation.

Cela explique que le cours de bourse ne soit pas le seul critère d'évaluation utilisé lors des offres publiques d'achat ou d'échange ou encore lors des opérations de fusion ou de scission. Au nom de la Chambre syndicale des Agents de change, M. Yves FLORNOY lors de son audition a indiqué qu'au cours des cinq dernières années, la moyenne des prix proposés aux actionnaires minoritaires, à l'occasion d'offres publiques de prise de contrôle, a été supérieure de plus de 50 % aux cours moyens pratiqués sur le marché pendant les trois mois précédant l'offre et cela quels qu'aient été les critères d'indemnisation. Il a même rappelé que les sociétés nationalisables, à l'exception de deux d'entre elles, seraient acquises par l'Etat à des niveaux inférieurs de 20 à 50 % à ceux qui auraient été fixés si les usages boursiers avaient été respectés. Le Gouvernement aurait dû également s'inspirer des règles que la Commission des opérations de bourse a établies dans ses recommandations afin de protéger les actionnaires lors des fusions, scissions ou apports partiels d'actifs. Pourquoi le Gouvernement ne

montrerait-il pas l'exemple en respectant les recommandations que la Commission des opérations de bourse adresse à tous les actionnaires privés ? Si l'on appliquait à la C.G.E. la formule recommandée par la COB (50 % moyenne des cours de bourse, 25 % situation nette réévaluée et consolidée, et 25 % valeur de rendement, à savoir le résultat net moyen consolidé des deux derniers exercices $\times 10$, le montant de l'indemnité ne serait pas de 324,07 F comme le prévoit le projet de loi mais de 553,62 F, ce qui ferait une différence bien supérieure de la moitié.

Certes, ces transactions reposent sur le libre consentement des actionnaires, alors que la nationalisation suppose un transfert forcé de propriété. Mais il demeure entre toutes ces opérations un point commun qui est la prise du contrôle des sociétés. Les règles applicables à une O.P.A. ou à une O.P.E. devraient valoir a fortiori pour la nationalisation qui correspond à une prise de possession du capital dans son intégralité. En bonne logique, l'indemnité versée aux actionnaires devrait même être supérieure à celle proposée par l'initiateur d'une offre publique, d'autant que l'actionnaire victime de la nationalisation perd tout espoir de bénéficier d'une meilleure offre par voie de surenchère.

Le calcul d'une valeur d'échange proche du cours moyen de bourse a pu être également justifié par le fait que l'actionnaire n'était privé que de la propriété de ses actions et non pas de l'actif social. Cette théorie ne saurait emporter la conviction, car, la nationalisation entraînant le transfert, au profit de l'Etat, de la totalité des actions, il s'agit bien d'une appropriation d'entreprise. Sinon, cela reviendrait à admettre que le Gouvernement puisse faire varier l'indemnisation en fonction de la méthode de nationalisation : expropriation des actions ou expropriation de l'actif social. Le résultat est le même dans les deux cas : la nationalisation, qu'elle porte sur le capital ou sur l'actif, est un transfert d'entreprise, comme le précise d'ailleurs l'article 34 de la Constitution et pour être juste, l'indemnisation doit donc refléter la valeur réelle de l'entreprise. Tel n'est pas le cas dans le projet de loi compte tenu de l'importance excessive accordée à la capitalisation boursière dans la pondération.

Le critère du cours moyen de bourse est d'autant moins satisfaisant que la période de référence retenue pour son calcul (1978, 1979 et 1980) est critiquable. Par sa durée trop longue elle défavorise les sociétés dont les résultats allaient en s'améliorant, alors qu'elle avantage celles dont les résultats étaient stagnants ou en déclin.

Mais surtout, la fixation du cours moyen de bourse ne tient pas compte de la dérive monétaire qui s'est produite entre le 1^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980. Il faut reconnaître que la prise en considération de la dérive monétaire entraînerait des difficultés d'ordre pratique.

C'est pourquoi, il est préférable d'opter pour une période de référence moins longue, 3 ou 6 mois, en faisant par exemple la moyenne des premiers cours cotés entre le 1^{er} janvier 1981 et le 1^{er} avril 1981 ou entre le 1^{er} novembre 1980 et le 1^{er} avril 1981.

De même, pour le calcul de la valeur de rendement, votre Commission doit déplorer que les bénéfices des exercices 1978 et 1979 ne soient pas réévalués en raison de la dérive monétaire et ajustés, comme les cours de bourse, pour tenir compte des opérations ayant affecté, pendant cette période, le capital.

En ce qui concerne la valeur patrimoniale de la société, la situation nette retenue est celle qui résulte des comptes sociaux arrêtés au 31 décembre 1980. Le texte adopté par l'Assemblée Nationale met donc entre parenthèses l'année 1981 alors que l'échange des actions aura lieu au début de l'année 1982. Au surplus, les valeurs d'actif ne feront l'objet d'aucune réestimation : ce qui est grave puisque, d'après les experts, la valeur d'utilité d'une entreprise et son rendement futur escompté se reflètent, pour l'essentiel, dans la réévaluation de l'actif social.

Mais surtout, votre Commission spéciale a estimé anormal d'ignorer purement et simplement les comptes consolidés pour les sociétés ayant des filiales ou des participations, ce qui est le cas notamment des cinq groupes industriels et des deux compagnies financières.

En effet, les comptes de la société-mère ne peuvent donner qu'une image très imparfaite de l'ensemble du groupe. C'est ainsi que les comptes sociaux comportent uniquement le prix de revient, non réévalué ou incomplètement réévalué, des titres des filiales du groupe, tandis que la consolidation des comptes fait apparaître la part du montant de l'actif des filiales dont la société-mère est indirectement propriétaire. S'agissant des bénéfices, les comptes sociaux ne révèlent que les dividendes que la société a effectivement perçus, alors que la filiale peut être autorisée à conserver une partie des bénéfices qu'elle réalise : les comptes consolidés permettent précisément de réintégrer ces bénéfices dans l'estimation de la valeur de la société-mère. En 1979, Pechiney Ugine Kuhlmann, par exemple, n'avait réalisé aucun bénéfice social,

mais a pu distribuer un dividende en raison d'un important bénéfice consolidé : serait-il dès lors juste de considérer que le groupe n'était pas bénéficiaire ?

Le refus de la consolidation conduit d'ailleurs à des anomalies regrettables. Le Crédit industriel et commercial, banque qui est contrôlée par la Compagnie financière de Suez, possède des participations importantes dans des banques régionales dont un grand nombre se trouve dans le champ des nationalisations. Pour les mêmes actifs, les actionnaires toucheraient alors des indemnités calculées de manière différente, selon qu'ils sont actionnaires de Suez, du Crédit industriel et commercial ou des banques régionales directement.

Il en est de même pour les actionnaires de la Banque de Paris et des Pays-Bas, du Crédit du Nord et de la Banque Paribas.

On ne comprendrait pas, notamment à l'étranger, que les comptes consolidés établis par les sociétés ne servent pas de base à l'évaluation de l'actif social.

Rien ne saurait également justifier que la situation nette comptable ne comprenne pas l'ensemble des provisions forfaitaires constituées légalement en franchise d'impôt.

Ainsi, la mise à l'écart des comptes consolidés et l'absence de réévaluation des actifs interdisent de considérer que l'indemnisation proposée présente un caractère juste.

Si l'on appliquait la solution du projet de loi, la valeur d'échange de l'action Pechiney-Ugine Kuhlmann serait égale à 114 F. Mais si les comptes consolidés étaient pris en considération, la valeur d'échange de chaque action serait fixée à 187 F en francs courants et à 235 F en francs constants ; la différence est donc selon le cas de 39 % ou de 51 %. D'une manière plus générale, la Commission des opérations de bourse a évalué pour l'ensemble des sociétés nationalisables à 30 % au moins, l'écart moyen résultant de la différence entre les comptes sociaux et les comptes consolidés.

Qui pourrait dès lors contester que le montant de l'indemnité est manifestement injuste ?

On peut le contester d'autant moins que, si l'on appliquait les règles d'évaluation d'une entreprise telles qu'elles sont internationalement reconnues, l'écart serait alors plus important. Ainsi une firme

d'expertise comptable a estimé la valeur d'une action de la Compagnie générale d'électricité entre 830 et 920 F alors que l'indemnisation résultant du projet de loi est de l'ordre de 340 F.

Cette différence, considérable, s'explique par le fait que la pratique nationale ou internationale donne une autre définition des critères utilisés pour l'appréciation d'une entreprise ; les critères sont, outre la valeur boursière, la valeur substantielle ou l'actif net corrigé et la valeur de rendement qui se calcule à partir de la capacité bénéficiaire future, du taux de capitalisation et de la durée de vie probable de l'entreprise. Il est donc regrettable que le projet de loi, rédigé dans la hâte, voire la précipitation, n'ait pas tenu compte, si peu que ce soit, des règles que tous les experts utilisent en France comme à l'étranger.

Certes, il paraît difficile d'exiger qu'un texte général donne pour chacune des 43 sociétés concernées une estimation rigoureusement exacte, mais les actionnaires pouvaient tout de même escompter que le Gouvernement retienne l'actif réévalué et consolidé du groupe.

Il faut enfin souligner que le montant de l'indemnisation serait dans la plupart des cas inférieur au cours de bourse constaté avant la date de l'élection présidentielle, comme c'est le cas pour la Compagnie Générale d'Electricité ou le Crédit Commercial de France. Ainsi, l'action « C.C.F. », dont la valeur serait fixée, dans le projet de loi, à 163,76 F, s'échangeait en bourse en moyenne à 178,52 F pendant l'année 1980 et à 207,12 F dans les premiers mois de 1981. Par rapport à la moyenne des cours de bourse constatés entre le 1^{er} janvier 1981 et le 8 mai 1981, la perte serait de 21 % en francs courants et de l'ordre de 32 % en francs constants.

Qui plus est, les actionnaires se voient infliger un ultime préjudice puisque l'Assemblée Nationale a décidé de déduire de la valeur d'échange les sommes versées à titre d'acomptes sur l'exercice 1981, en violation du principe général du droit des sociétés selon lequel l'action en répétition n'est pas recevable contre les actionnaires de bonne foi.

Pour toutes ces raisons, votre Commission spéciale a estimé que les dispositions du projet de loi relatives à l'indemnisation sont contraires à l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

II. — L'indemnité prévue par le projet de loi n'est pas préalable

Dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, l'indemnisation prendrait la forme d'un échange d'actions contre des obligations émises par la Caisse nationale de l'industrie ou, selon le cas, par la Caisse nationale des Banques, dont le service en intérêts, amortissements, frais et accessoires serait garanti par l'Etat. Ces obligations, qui seraient assorties d'un taux d'intérêt variable, seraient amorties dès 1983 en quinze annuités. Elles seraient négociables immédiatement.

La question est donc de savoir si la remise d'obligations confère à l'indemnité allouée un caractère préalable au sens de l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

La notion d'indemnité préalable peut susciter une double interprétation : l'indemnité doit-elle être versée en espèces ou seulement fixée avant le transfert de propriété ?

Dans le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les indemnités allouées au propriétaire exproprié sont fixées en espèces et doivent être versées avant le transfert de propriété à l'Etat. Toutefois, l'ordonnance du 23 octobre 1958 a dérogé à ce principe en permettant au juge d'autoriser l'expropriant à prendre possession du bien moyennant le paiement d'indemnités provisionnelles ou, le cas échéant, la consignation de ces indemnités ; l'expropriant peut également se soustraire au paiement de l'indemnité en offrant au commerçant, à l'artisan ou à l'industriel évincé, un local équivalent situé dans la même agglomération.

Mais le versement préalable en espèces ne semble pas pouvoir, dans le cas des nationalisations, être érigé en « principe de valeur constitutionnelle » ; car il paralyserait en quelque sorte le droit de nationaliser qui est pourtant reconnu au Parlement par l'article 34 de la Constitution.

Telle est du moins l'opinion de la plupart des auteurs de droit constitutionnel et la Cour de Cassation, dans plusieurs arrêts rendus le 23 avril 1969, à propos de nationalisations décidées par l'Algérie, s'est bornée à exiger qu'une « indemnité équitable ait été préalablement fixée ».

En l'occurrence, l'indemnité paraît préalablement fixée, dans la mesure où la remise d'obligations et leur régime juridique sont prévus par le présent projet de loi. Mais force est de constater que le verse-

ment effectif des annuités comme des intérêts sera subordonné à l'inscription de crédits correspondants dans des lois de finances ultérieures et donc au vote du Parlement. Qui plus est, les sommes nécessaires à l'amortissement des obligations ne figurent pas en crédits évaluatifs dans le projet de loi de finances pour 1982 et le Gouvernement ne s'est nullement engagé à déposer un projet de loi de finances rectificative à cet effet.

C'est pourquoi votre Commission spéciale se doit de constater que le projet de loi ne respecte pas les termes de l'article XVII de la Déclaration de 1789, concernant le caractère préalable de l'indemnisation.

SECTION V

LE PROJET DE LOI NE RESPECTE PAS L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION

Selon l'article 34 (alinéa 11), la loi doit **fixer les règles** concernant les « nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

Votre Commission spéciale s'est attachée à rechercher si le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, respectait la répartition des compétences entre la loi et le règlement, telle qu'elle est prévue par la Constitution.

I. — Les règles concernant les nationalisations d'entreprises

En ce qui concerne le transfert de propriété à l'Etat des sociétés énumérées aux articles premier, 13 et 27, le projet de loi comporte plusieurs imprécisions :

A titre d'exemple, ces articles édictent des dispositions contradictoires à l'égard des actions qui seraient à l'heure actuelle détenues par des organismes appartenant déjà au secteur public ou qui sont destinés à y entrer par l'effet de la présente loi.

Le projet de loi dispose que ces organismes conserveront ces actions, mais ajoute aussitôt qu'ils auront la possibilité de les aliéner à d'autres organismes appartenant également au secteur public.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale ne précise pas en outre si les organismes intéressés auront la liberté d'option entre la conservation des actions ou leur aliénation. A la vérité, la nationalisation doit s'entendre comme le transfert de propriété de l'ensemble des actions d'une société à l'Etat et il paraît contradictoire de permettre à des organismes publics de demeurer actionnaires aux côtés de l'Etat. Au surplus, on peut douter que les actions ainsi conservées par les organismes publics, comme la Caisse des Dépôts et Consignations, demeurent dotées de l'ensemble des prérogatives attachées aux actions, comme le droit aux dividendes ou le droit préférentiel de souscription aux augmentations de capital en numéraire. En effet, même si la législation commerciale, et notamment le droit des sociétés anonymes, doivent en principe s'appliquer au lendemain de la nationalisation, on ne peut imaginer que la Caisse des Dépôts et Consignations puisse participer à une éventuelle augmentation du capital en numéraire.

Que dire au surplus du sort qui sera réservé demain aux actionnaires minoritaires des filiales des groupes nationalisés ?

Par ailleurs, le projet de loi ne détermine pas les modalités de fixation de l'indemnité qui serait allouée aux actionnaires évincés. Qui calculera la valeur boursière, la valeur patrimoniale et la valeur de rendement des cinq sociétés industrielles, des 36 banques et des deux compagnies financières ?

La détermination de l'indemnité peut en outre donner lieu à un contentieux. Nul ne sait, dans l'état actuel du texte, quelle sera la juridiction compétente pour trancher les litiges éventuels qui naîtraient entre l'Etat et les actionnaires.

Mais surtout l'article 3 dispose que la législation commerciale, notamment les dispositions relatives aux sociétés anonymes de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, demeure applicable aux sociétés nationalisées pour autant que cette législation sera compatible avec les dispositions de la loi de nationalisation.

Le renvoi pur et simple au droit des affaires doit être critiqué car il sera particulièrement difficile de faire le départ entre les dispositions normalement applicables et celles qui se révéleraient manifestement incompatibles avec les caractéristiques des sociétés nationalisées.

Le rapport présenté par la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale reconnaît l'ampleur de ces difficultés en soulignant que « l'incertitude du droit applicable subsistera en plusieurs matières avant l'édiction d'une loi générale et éventuellement de statuts particuliers à chaque société » (rapport de M. Michel CHARZAT, page 185).

A titre d'exemple, le projet de loi passe sous silence le problème de la modification des statuts qui devra nécessairement intervenir après le transfert de propriété des actions à l'Etat. Les statuts des sociétés nationalisées devront être, en effet, adaptés à la nouvelle situation résultant de la nationalisation. La question sera donc de savoir si les statuts seront modifiés selon les règles du droit commun, c'est-à-dire en assemblée générale extraordinaire ou par décret en Conseil d'Etat, comme c'est le cas pour l'ensemble des entreprises nationales.

Dans la mesure où le projet de loi n'envisage pas l'ensemble des règles concernant le transfert à l'Etat de la propriété des entreprises concernées, le projet de loi méconnaît les termes de l'article 34 de la Constitution.

II. — Les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé

Le projet de loi initial, dans son article 33, faisait obligation à la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas et à la Compagnie financière de Suez et à leurs filiales, d'aliéner, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, les participations par elles détenues dans des sociétés dont l'activité ne s'exerce pas dans le domaine bancaire ou dans celui des assurances ou n'est pas nécessairement lié à des entreprises du secteur public industriel et commercial, les anciens actionnaires bénéficiant d'un droit de priorité.

Sur la proposition de sa Commission spéciale, l'Assemblée Nationale a décidé de supprimer cet article au motif que la définition des activités qui ne seraient pas nécessairement liées à des entreprises du secteur public industriel et commercial susciterait de graves difficultés, le Gouvernement n'ayant pas encore fixé ses choix de politique industrielle. Par ailleurs, la Commission spéciale a souligné que cette disposition risquait de ne pas être conforme à l'article 34 qui réserve à la loi le soin de fixer les règles relatives au transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé.

Mais, la même constatation peut être faite pour les articles 4, 16 et 30 qui habilite l'administrateur général ou le conseil d'administration de la société à décider, lorsque les législations ou les pratiques propres à certains pays la rendent nécessaire, l'aliénation totale ou partielle des participations majoritaires ou minoritaires, détenues directement ou indirectement dans des filiales exerçant leurs activités en dehors du territoire national.

Selon le rapport présenté par Michel CHARZAT au nom de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale, ces articles montreraient la « volonté des pouvoirs publics de maintenir la présence française à l'étranger tout en se conformant aux pratiques locales » et témoigneraient du fait que « la France considère qu'en la matière tout est négociable et habilite donc les organes des sociétés nationalisées à négocier les conditions de leur maintien dans des marchés étrangers. »

Toujours pour la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale, cette habilitation ne serait pas contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution sur le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, au motif que ces dispositions ne seraient pas applicables aux filiales à l'étranger.

Cet argument ne correspond nullement à la définition de l'entreprise publique ; une société dont plus de la moitié du capital appartient directement ou indirectement à l'Etat ou à des organismes publics fait partie du secteur public, quel que soit le lieu de son siège social.

Dans un arrêt rendu le 24 novembre 1978 à propos des statuts de la Compagnie générale des matières nucléaires le Conseil d'Etat a consacré une interprétation très extensive de la notion de transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

A fortiori, doit-on considérer que la cession d'une filiale ou même la perte du contrôle de cette société est au regard de la Constitution un transfert de propriété d'entreprise du secteur public au secteur privé ; de telles opérations doivent donc être autorisées entreprise par entreprise, par le législateur qui ne saurait s'en remettre à un administrateur

général ou au conseil d'administration pour apprécier si les « législations » ou les « pratiques » étrangères requièrent l'aliénation totale ou partielle des filiales étrangères, d'autant que cette habilitation serait accordée sans limitation de durée.

Pour toutes ces raisons, votre Commission spéciale a dû estimer que les articles 4, 16 et 30 sont contraires à l'article 34 de la Constitution.

SECTION VI

LE PROJET DE LOI MÉCONNAIT LE DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre deux dispositions aux rapports entre le droit interne et le droit international.

Aux termes du 14^e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ».

Le Titre VI de la Constitution concerne plus particulièrement les traités et accords internationaux. Aux termes de l'article 55 « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

La distinction entre les règles du droit public international, d'une part, et les traités ou accords internationaux, d'autre part, revêt une importance juridique, car le Conseil constitutionnel s'est jusqu'à présent refusé à examiner la conformité d'une loi à un accord ou traité international, tandis qu'il a accepté, dans une certaine mesure, de veiller au respect du Préambule de 1946.

I. — La distinction entre les règles du droit public international et les traités ou accords internationaux

Dans une décision du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, le Conseil constitutionnel s'est refusé à apprécier la conformité de la loi par rapport à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Le Conseil constitutionnel a développé une double argumentation :

1°) Si les dispositions de l'article 55 de la Constitution confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ces principes doive être assuré dans le cadre du contrôle de conformité des lois à la Constitution prévu à l'article 61. En effet, les décisions prises par le Conseil revêtant un caractère absolu et définitif, la supériorité des traités sur les lois présente au contraire « un caractère à la fois contingent et relatif tenant, d'une part, à ce que cette supériorité est limitée au champ d'application du traité et, d'autre part, à ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité dont la réalisation peut varier selon le comportement du ou des Etats signataires du traité et le moment où doit s'apprécier le respect de cette condition ».

2°) Une loi contraire à un traité ne serait pas pour autant contraire à la Constitution.

Dans ces conditions, le contrôle du respect de la primauté du traité sur la loi ne saurait s'exercer dans le cadre de l'examen de la conformité d'une loi à la Constitution, en raison de la différence de nature de ces deux contrôles.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a décidé que la loi déferée à son examen n'était pas en l'état contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, ni ne méconnaissait le principe énoncé dans le Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la Nation garantit à l'enfant la protection de la santé non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte.

Le Conseil constitutionnel a confirmé sa jurisprudence dans une décision du 20 juillet 1977 en estimant qu'il « n'appartient pas au Con-

seil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ».

Certes, dans deux autres décisions, rendues le 30 décembre 1977, le Conseil constitutionnel a conféré leur plein et entier effet aux termes de l'article 189 du Traité de Rome selon lesquels le règlement est directement applicable dans tout Etat membre. Mais cette solution doit s'expliquer par la nature particulière du droit communautaire dérivé qui s'impose sans condition de réciprocité : la force obligatoire de l'article 189, alinéa 2, n'est pas subordonnée à une intervention des autorités des Etats membres et, notamment, du Parlement français et le Conseil constitutionnel n'a fait que constater l'effet direct des règlements communautaires.

Dans une décision du 18 janvier 1978, le Conseil constitutionnel a adopté la même solution que pour l'interruption volontaire de grossesse et dans sa décision du 27 juillet 1978, il n'a même pas répondu au moyen tiré de la violation de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Mais la décision du 15 janvier 1975 laisse entière la question de la conformité d'une loi aux règles du droit public international.

Dans la mesure où il est affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946, le respect du droit public international est un « principe de valeur constitutionnelle ». Au surplus, à la différence de l'article 55, ce principe apparaît comme général et absolu et doit s'imposer au législateur qui ne saurait exciper de la condition de réciprocité.

Selon M. François LUCHAIRE, ancien membre de la Haute Juridiction, le Conseil constitutionnel « pourrait être amené à reconnaître sa compétence, s'il était saisi d'une loi contraire au droit international » (Mélanges Waline, p. 570). M. François LUCHAIRE a développé à nouveau cette thèse dans son ouvrage sur le Conseil constitutionnel (1980, p. 135 et suivantes) :

« Le Conseil peut donc assurer, grâce à cette disposition, la protection du droit international et notamment de la coutume, des principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, des règles de droit reconnues par la jurisprudence et la doctrine (article 38 du statut de la Cour de justice internationale) ainsi que de celles émises par un organisme international conformément à l'acte qui l'institue ».

Cette question n'a pas été tranchée à ce jour par le Conseil constitutionnel.

Certes, dans sa décision du 30 décembre 1975 sur l'autodétermination des îles des Comores, le Conseil Constitutionnel a considéré que les dispositions de la loi déferée à son examen, concernant l'Ile de Mayotte, « ne mettaient en cause aucune règle du droit international public ».

On peut trouver dans cette formule l'indication que le Conseil constitutionnel admettrait de contrôler le respect par la loi du droit public international.

Quoi qu'il en soit, le législateur ne saurait méconnaître les règles du droit public international au nombre desquelles il faut ranger le principe de la souveraineté nationale.

II. — La violation du principe de la souveraineté nationale

Dans la mesure où la plupart des sociétés dont la nationalisation nous est proposée possèdent des filiales ou de simples participations à l'étranger, le présent projet confère à la nationalisation un effet extra-territorial qui paraît méconnaître le principe de la souveraineté territoriale des Etats dans lesquels le siège social de ces filiales se trouve situé.

En application du principe de la souveraineté territoriale des Etats, une nationalisation ne saurait concerner des biens ou des entreprises situés hors du territoire de l'Etat qui procède à la nationalisation. L'absence d'effet extra-territorial est même universellement reconnu comme un principe général du droit international public ou privé.

Comme l'a souligné le Doyen BATIFFOL :

« Le problème est apparu de savoir si la nationalisation d'une entreprise étrangère par l'Etat, de son siège, a effet sur ceux de ses biens situés hors de cet Etat.

« La réponse négative, même en présence d'une indemnité, se fonde sur la limitation territoriale des pouvoirs de l'Etat. La compétence de la *lex rei sitae* s'accorde avec l'observation de bon sens qu'il

n'est pas raisonnable qu'un Etat puisse acquérir des biens, notamment immobiliers, en territoire étranger par le seul exercice de son pouvoir législatif. »

La Cour de Cassation, dans un arrêt rendu le 20 février 1979 a, de même décidé, que « le principe de la souveraineté des Etats a pour conséquence qu'une mesure de nationalisation ne peut avoir d'effet que sur le territoire de l'Etat qui la prend ».

Dans ces conditions, votre Commission spéciale doit considérer que le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, méconnaît, enfin, le 14^e alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : la nationalisation, dans la mesure où elle est un acte de souveraineté, ne saurait avoir un effet au-delà des frontières de l'Etat nationalisant.

DEUXIEME PARTIE

LES NATIONALISATIONS
ET
LE DROIT INTERNATIONAL

Au regard du droit international public, la nationalisation constitue un acte de puissance publique, un acte de souveraineté nationale.

En vertu du principe de la souveraineté nationale, chaque Etat est libre de décider les nationalisations qui lui paraissent conformes à la nécessité publique. Telle est, en particulier, la solution retenue par le droit communautaire.

En effet, le traité portant institution de la Communauté économique européenne précise que le droit communautaire « ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ».

L'article 83 du Traité CECA contient une disposition analogue.

Dès lors, ces traités ne s'opposent en rien à des nationalisations d'entreprises par transfert de propriété du secteur privé au secteur public puisque les Etats membres demeurent libres de choisir souverainement leur régime de propriété.

Mais, comme toute liberté, le droit à nationaliser, tel qu'il est reconnu par le droit international public, n'a pas un caractère absolu : il ne peut s'exercer que conformément aux règles du droit international public.

CHAPITRE I

LES NATIONALISATIONS ET LE TRAITÉ DE ROME

La liberté reconnue aux Etats membres d'étendre leur secteur public ne doit pas faire obstacle aux principes fondamentaux du Traité que sont la non-discrimination entre les ressortissants de la Communauté à raison de leur nationalité, la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, la liberté d'établissement et les règles de libre concurrence.

L'inobservation des règles prévues à cet égard par le Traité de Rome compromettrait en effet la réalisation même du marché commun, c'est-à-dire la création d'un espace économique européen présentant des caractéristiques analogues à celles d'un marché national.

Aussi bien, si la Commission des Communautés européennes a parlé, dans son 6^e rapport sur la politique de la concurrence, de neutralité du traité en cette matière, cette neutralité ne signifie pas pour autant indifférence, car les mesures de nationalisation ne doivent pas aller à l'encontre de ce qu'il est convenu d'appeler « l'effet utile du traité », invoqué à plusieurs reprises par la Cour de Justice des Communautés européennes pour condamner toute mesure mettant en cause l'approfondissement du Marché Commun. C'est ainsi notamment que l'article 5 du Traité affirme le principe selon lequel les Etats s'abstiennent de toute mesure « susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité ».

Telle est la philosophie générale des règles communautaires que viennent conforter, semble-t-il, les récentes déclarations de M. Gaston THORNIER, Président de la Commission des Communautés européennes selon lesquelles les nationalisations proposées par le Gouvernement français seraient « conformes » à la législation et au droit européen.

Mais la Commission a, dans le même temps, demandé que les entreprises publiques soient traitées de la même manière que les entre-

prises privées. Dès lors, si, comme le Premier Ministre a dû, à cette occasion, en donner l'assurance à M. THORN, « les entreprises nationalisées seront soumises aux mêmes droits et devoirs que les entreprises du secteur privé », il est permis de se demander quelle marge de manœuvre il restera au Gouvernement pour faire, — comme il nous l'annonce —, du secteur public l'instrument privilégié d'une politique industrielle et sociale particulièrement active. C'est ainsi que la France, pour respecter ses obligations communautaires, doit se garder d'un double risque :

— ne pas respecter le principe de non discrimination et de libre accès au marché national ;

— ne pas se conformer aux règles du Traité de Rome relatives à la gestion des entreprises publiques.

SECTION I

LE RESPECT DES PRINCIPES DE NON DISCRIMINATION ET DE LIBRE ACCÈS AU MARCHÉ NATIONAL

I. — L'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité

L'article 7 du Traité de Rome dispose que « dans le domaine d'application du Traité et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

En ce qui concerne plus particulièrement la question de l'indemnisation, le principe de non discrimination doit trouver application conjointement avec celui de l'égalité devant la loi, tel qu'il est consacré par notre droit constitutionnel. Fort heureusement, le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale est, sur ce point, conforme au droit communautaire. Les ressortissants étrangers, donc aussi ceux des autres Etats de la Communauté économique européenne sont traités de la même manière que les actionnaires français.

S'agissant du champ de la nationalisation des banques, la question peut se poser de savoir si le projet de loi ne crée pas une sorte de discrimination à rebours dans la mesure où les banques dont plus de la moitié du capital social appartiendrait directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas sur le territoire français ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social en France, échapperaient à la mesure de nationalisation.

Il faut reconnaître toutefois que la Cour de Justice des Communautés Européennes a toujours fait preuve de prudence dans l'interprétation de l'article 7 du Traité de Rome et, à cet égard, on ne pourrait citer que les conclusions des avocats généraux près la Cour de Justice des Communautés Européennes (conclusions Warner dans l'affaire Vincent Auer 36/78 et conclusions Mayras dans l'affaire Peureux).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu le 27 juillet 1979, a décidé que l'article 7 proscrivait les seules discriminations qui causeraient un préjudice aux ressortissants des autres Etats membres de la CEE : l'article 7 n'a « d'autre objet que d'éliminer les discriminations défavorables aux ressortissants des autres Etats membres de la Communauté » et ne saurait « en aucun cas limiter les pouvoirs dont les autorités nationales sont investies à l'égard de leurs propres ressortissants ».

Au demeurant, l'article 13 du projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, ne discrimine pas en fonction de la nationalité puisqu'il utilise la notion de « personne physique ne résidant pas sur le territoire français », ce qui peut donc concerner aussi bien des étrangers que des personnes de nationalité française.

II. — La libération de l'activité bancaire

Les libertés d'établissement et de prestation de service sont régies par les articles 52 à 66 du Traité. Quant au Conseil des Communautés européennes, il a arrêté le 27 décembre 1973 une première directive concernant la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services en matière d'activités non salariées des banques et d'autres établissements et cette directive a prévu que l'établissement dans un Etat membre de banques appartenant aux ressortissants des autres Etats membres doit être soumis aux mêmes conditions que celles prévues pour les banques nationales en ce qui concerne la création de filiales, succursales et agences.

En second lieu, est intervenue le 12 décembre 1977, une autre directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et cette directive a précisé que, si les établissements de crédit ayant leur siège dans l'un des Etats membres, doivent avoir reçu un agrément pour exercer leur activité dans d'autres Etats, il appartient à ces derniers d'en fixer les conditions suivant les règles définies par la directive. Elle se fixe pour objectif de parvenir à un système dans lequel les établissements de crédit dont le siège se trouve dans un Etat membre seraient dispensés de toute procédure nationale d'agrément pour la création de succursales dans les autres Etats membres.

Mais il faut rappeler qu'un Etat membre peut, jusqu'en 1984, subordonner l'agrément à l'appréciation des besoins économiques du marché, cette période de sept ans pouvant être prorogée pour une nouvelle durée de cinq ans, à moins qu'entre temps le Conseil, statuant à l'unanimité, ne mette fin à ce système transitoire.

Dans ces conditions, il paraît quasi impossible que le Gouvernement français puisse s'opposer à l'installation, par des banques étrangères, de filiales en France : l'autorisation d'exercer leur sera accordée dans la très grande majorité des cas. Qui plus est, le Gouvernement français ne pourra disposer d'aucun moyen juridique pour limiter l'augmentation des dépôts opérés dans les filiales de banques étrangères, si l'on fait bien entendu exception des mesures qui pourraient être éventuellement prises en ce qui concerne notamment l'encadrement du crédit, les conditions de refinancement à la Banque de France, les réserves obligatoires ou le contrôle des changes.

SECTION II

LE TRAITÉ DE ROME ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Si le Traité de Rome ne contient aucune disposition susceptible de limiter la liberté d'un Etat dans l'extension de son secteur public, il n'en est pas de même des règles de gestion qui seront applicables aux entreprises nationalisées : l'appartenance de ces entreprises au secteur public ne dispense pas, en effet, l'Etat de respecter les règles de concurrence qui sont prévues par le Traité de Rome.

L'article 90 du Traité de Rome place les entreprises publiques sur un pied d'égalité avec les entreprises privées : il prévoit en effet que les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs ne doivent édicter ni maintenir aucune mesure qui serait contraire aux règles du traité, notamment à celles prévues aux articles 7, 85 et 94 inclus.

C'est ainsi que les entreprises publiques, aussi bien que les entreprises privées, devront respecter les règles sur la concurrence, et notamment l'interdiction d'abuser d'une position dominante sur le marché considéré.

Dans la mesure où notamment la nationalisation du secteur bancaire entraîne une concentration des établissements de crédit entre les mains de l'Etat, il est donc à craindre que la commission ne veille demain à l'application des règles de concurrence à toutes les entreprises qui seront nationalisées.

Par ailleurs, il faut rappeler que la Commission des communautés européennes interprète l'article 90, ainsi que les articles 92 à 94 relatifs aux aides publiques, comme exigeant des Etats qu'ils se conduisent à peu près comme un actionnaire privé.

Ainsi, confortant une interprétation traditionnelle du Traité de Rome, la Commission a expressément affirmé dans son 8^e rapport sur la concurrence (page 192) que « la liberté incontestée d'un Etat membre de choisir le régime de propriété qui lui convient n'enlève rien à sa responsabilité de faire en sorte que, aussi bien la gestion de son secteur public que le comportement sur le marché des entreprises publiques, soient conformes aux règles du traité ». Il en découle, par conséquent, que les entreprises publiques offrant des biens ou des services soumis à concurrence dans le marché commun doivent, en principe, fonctionner dans les conditions économiques et financières imposées par le libre jeu des facteurs de production. L'équilibre financier de ces entreprises, sans oublier la rémunération du capital avec lequel elles fonctionnent, doit donc normalement être assuré par les recettes provenant de leur activité industrielle et commerciale. Le recours à d'autres moyens que ces recettes et aux crédits qu'elles engendrent, risque de fausser la concurrence et est susceptible de relever des règles en matière d'aides d'Etat. C'est pour cela qu'une plus grande transparence est nécessaire en la matière.

CHAPITRE II

LES NATIONALISATIONS ET LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC GÉNÉRAL : L'EXIGENCE D'UNE JUSTE INDEMNITÉ

En vertu du principe de la souveraineté nationale, chaque Etat peut nationaliser les biens situés sur son territoire. Les Etats étrangers et leurs tribunaux ne peuvent donc que prendre acte de cette décision.

En revanche, un Etat ne saurait conférer à sa décision un effet extra-territorial : une loi de nationalisation ne peut porter que sur les biens situés sur le territoire de l'Etat.

Il convient donc d'opérer une distinction entre l'opposabilité internationale des nationalisations et l'absence de leur effet extra-territorial.

SECTION I

L'OPPOSABILITÉ INTERNATIONALE DES NATIONALISATIONS

Dans la mesure où le droit international public reconnaît à chaque Etat le droit de nationaliser des biens ou des entreprises qui se trouvent sur son territoire, les autres Etats ne sauraient s'opposer aux effets juridiques de cette nationalisation car ce serait porter atteinte à la souveraineté de l'Etat nationalisant.

Cette théorie est notamment applicable aux Etats-Unis d'Amérique où elle a pris la dénomination de théorie de l'Act of State dans l'affaire *Underhill versus Hernandes*. La Cour Suprême des Etats-Unis a décidé que chaque Etat souverain est tenu de respecter l'indépendance des autres Etats et les tribunaux d'un pays n'ont pas à connaître des actions du Gouvernement dans un autre pays agissant sur son pro-

pre territoire. Cette théorie a été appliquée plus tard dans une affaire d'expropriation opposant la Banque nationale de Cuba à M. Sabbatino.

Néanmoins, l'opposabilité internationale des nationalisations n'est pas un principe de valeur absolue.

Pour qu'une nationalisation soit opposable aux autres Etats, elle doit satisfaire à certaines conditions.

L'Etat qui a décidé de nationaliser une ou plusieurs entreprises doit tout d'abord s'abstenir de prendre des mesures discriminatoires pour cause de nationalité, de droit, de religion ou encore pour des motifs d'ordre politique.

Mais surtout, la privation du droit de propriété est subordonnée au versement d'une indemnité juste et préalable.

Telle a été la solution adoptée par la Cour de Cassation dans un arrêt rendu le 23 avril 1969 à propos des nationalisations algériennes : aucun effet de droit ne peut être reconnu en France à une dépossession opérée par un état étranger sans qu'une indemnité équitable ne soit préalablement fixée. Les deux conditions exigées par la Cour de cassation n'étant pas remplies en l'espèce, la nationalisation par l'Algérie des biens d'une entreprise située sur son territoire n'avait pas pour effet de libérer la personne victime de l'expropriation des dettes qu'elle avait contractées envers des créanciers français pour les besoins de son exploitation.

Le tribunal de grande instance de Paris a adopté une solution identique dans un jugement du 29 novembre 1972 sur la nationalisation des mines chiliennes de cuivre :

« Attendu que l'Etat chilien est habilité à prendre souverainement les mesures propres à faire valoir les ressources naturelles de son territoire national ;

« Mais attendu qu'aucun effet de droit n'est reconnu en France à une dépossession opérée par un Etat étranger sans qu'une indemnité équitable soit fixée. »

Plusieurs conventions bilatérales sont venues préciser ces règles dans les rapports entre la France et certains Etats étrangers.

C'est ainsi que la convention d'établissement entre la France et les Etats-Unis d'Amérique du 25 novembre 1959 précise, dans son article IV, alinéa 3, que « les biens des ressortissants et des sociétés de l'une des Hautes Parties Contractantes ne feront pas l'objet d'une mesure d'expropriation dans le territoire de l'autre Haute Partie Contractante, si ce n'est dans l'intérêt public et sous réserve d'une juste indemnité ». Et la convention définit cette juste indemnité comme devant représenter « l'équivalent des biens expropriés », et précise qu'elle doit être accordée sous une forme « effectivement réalisable » et « sans retard inutile », les dispositions adéquates en vue de la fixation et du paiement de ladite indemnité devant être prises, au plus tard, au moment de la dépossession.

D'une manière générale, les conventions signées par la France prescrivent le paiement d'une juste indemnité dont le montant doit correspondre à la « valeur réelle » des biens nationalisés.

On peut douter que le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale respecte les termes de ces conventions bilatérales ; l'indemnisation qui serait allouée aux actionnaires évincés ne peut être considérée comme juste, ne serait-ce que parce que, pour apprécier la valeur d'échange des actions, l'actif net ne serait ni réévalué, ni consolidé et que le bénéfice ne serait pas consolidé, tout se passant comme si les comptes consolidés n'étaient pas pris en considération.

Le Protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales signé à Paris le 20 mars 1952 et ratifié par la France, à la suite d'une loi du 31 décembre 1973, en même temps que la convention, a consacré une disposition au problème de l'expropriation.

Selon l'article premier de ce protocole additionnel « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

Il faut remarquer que, si cet article ne fait aucune référence explicite au droit à l'indemnisation, il comporte néanmoins une mention importante puisqu'il renvoie « aux conditions prévues par les principes généraux du droit international ». Or, parmi ces principes généraux, figure précisément l'obligation d'accorder une indemnisation équitable.

Mais l'article premier du Protocole additionnel exige également que la privation de la propriété soit justifiée par une cause d'utilité publique et il faut noter que la jurisprudence de la Commission européenne des Droits de l'Homme a marqué, à cet égard, une certaine évolution :

— Dès 1967, dans une affaire concernant la nationalisation de l'United Steel Corporation au Royaume-Uni, la commission a examiné au fond une requête sur la légitimité de l'expropriation mais l'a rejetée au motif qu'il fallait réserver aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation, la loi anglaise de nationalisation de 1967 se justifiant, en tout état de cause, par la volonté d'assainir l'industrie sidérurgique nationale.

— En 1968, une autre requête adressée par un ressortissant national, relative à l'indemnisation, en cas d'expropriation, mais concernant l'habitat insalubre, a été considérée comme recevable. Elle a cependant été rejetée au fond par la commission qui a considéré que la réparation — la valeur du terrain nu — était adéquate.

— Avec l'affaire Handyside, la commission a, dans son rapport accompagnant la requête à la Cour, précisé que « l'article premier du protocole n° 1 englobe forcément les ressortissants. En décider autrement priverait l'article de tout sens ». Rejetant au fond la requête dans son arrêt du 7 décembre 1976, la Cour a donc implicitement admis la recevabilité de la requête mais, s'agissant d'un cas d'espèce sans rapport avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, il paraît prudent d'attendre confirmation de cette jurisprudence.

— Une affaire pendante concernant les nationalisations anglaises qui vient d'être transmise au Royaume-Uni pour observations devrait donner lieu, dans quelques mois, à une décision qui lèvera les ambiguïtés qui pourraient s'attacher à l'applicabilité interne des principes du droit international en matière d'indemnisation.

— Il convient enfin de rappeler que, désormais, tout citoyen qui s'estimerait lésé par une loi de nationalisation peut, en application de l'article 25 de la Convention, tout récemment reconnu par le Gouvernement français, intenter un recours individuel devant la commission et la Cour européenne des Droits de l'Homme.

*

* *

Aussi bien, si la France est souveraine pour déterminer les activités ou les entreprises soumises à la nationalisation, elle doit, en tout état de cause, respecter les principes généraux du droit international public et, en premier lieu, l'exigence d'une juste indemnité.

SECTION II

L'absence d'effet extra-territorial des nationalisations

Dans la mesure où elle constitue sur le plan juridique un acte de souveraineté nationale, une loi de nationalisation ne saurait avoir aucun effet extra-territorial : un Etat ne peut exercer sa souveraineté que sur les biens situés sur son territoire.

Divers arguments ont été développés pour justifier ce principe du droit international public.

Pour certains auteurs, l'ordre public national s'opposerait à ce qu'une loi de nationalisation produise des effets au-delà des frontières de l'Etat qui procède à la nationalisation.

Pour d'autres auteurs, il s'agirait de l'application de la règle selon laquelle un bien est soumis à la loi du lieu où il se trouve ; en d'autres termes, seule la « *lex rei sitae* » est compétente pour déterminer le régime juridique de ce bien.

Mais quel que soit le fondement théorique retenu, la règle est certaine : une loi de nationalisation ne peut avoir un effet extra-territorial, à moins bien entendu que l'Etat étranger ou ses tribunaux ne le reconnaissent expressément.

Lors des nationalisations de 1945-1946, le législateur a pris conscience de cette difficulté, en limitant notamment la nationalisation du gaz et de l'électricité aux établissements situés en France : l'article 7 de la loi du 8 avril 1947 portant nationalisation de l'électricité a prévu expressément que le transfert forcé de propriété ne concernerait pas les installations situées à l'étranger, ni les droits et obligations y afférents.

La même solution a été reprise par la loi du 8 août 1946 pour la nationalisation des houillères.

Dans le même souci, l'article 3 de la loi du 25 avril 1946 portant nationalisation de certaines sociétés d'assurance a estimé plus prudent de renvoyer à des conventions internationales le soin de fixer les conditions dans lesquelles les portefeuilles appartenant à des étrangers pourraient être nationalisés.

Plus récemment, le Gouvernement français présidé par M. Guy Mollet a proposé au Parlement d'adopter un projet de loi limitant l'effet de la nationalisation de la Compagnie Universelle du Canal de Suez aux seuls biens et installations situés sur le territoire égyptien. Ainsi, la loi du 1^{er} janvier 1957 a déclaré les dispositions de la loi égyptienne sans effet sur la Compagnie Universelle qui était une société régie par la loi française. Finalement un accord fut conclu, sous les auspices de la Banque mondiale entre la République Arabe Unie et la Compagnie Financière de Suez pour décider que les actifs étrangers appartenant à l'ancienne compagnie universelle du canal de Suez demeureraient la propriété de la nouvelle Compagnie Financière de Suez.

La Cour de Cassation, dans un arrêt rendu le 20 février 1979, a retenu cette solution pour les effets qui devaient être reconnus aux nationalisations algériennes ; selon cet arrêt, « le principe de la souveraineté des Etats a pour conséquence qu'une mesure de nationalisation ne peut avoir d'effet que sur le territoire de l'Etat que le prend ». En conséquence, l'exequatur n'a pu être donnée à une décision algérienne qui, après nationalisation de la succursale algérienne d'une société française et transfert de ses biens à la SONATRACH, condamnait la société française à payer à cette dernière le montant d'une dette qu'elle avait eue envers sa succursale.

Cette solution vaudrait a fortiori pour le transfert de propriété lui-même ; un acte de nationalisation serait déclaré par les tribunaux français sans effet juridique sur les biens situés dans des pays étrangers.

Dans le rapport qu'il a présenté au nom de la Commission spéciale, M. Michel CHARZAT a lui-même concédé que l'absence d'effet extra-territorial des nationalisations constituait un principe de portée générale.

Certes, en habilitant l'administrateur général puis le conseil d'administration de la société nationalisée à aliéner totalement ou partiellement les filiales ou les participations situées à l'étranger, l'Assemblée Nationale a pensé se mettre en conformité avec le droit international public, au motif que les dirigeants auraient ainsi la faculté de négocier soit avec les actionnaires étrangers, soit avec les Etats étrangers, l'aliénation d'une filiale ou d'une participation.

Force est toutefois de constater que cette parade, — au demeurant non conforme à l'article 34 de la Constitution —, risque de se révéler

illusoire car les Etats étrangers ou leurs tribunaux admettront difficilement que les dirigeants nommés par l'Etat puissent avoir des droits sur des biens qui, en vertu du droit international public, échappent précisément à la mesure de nationalisation.

Ainsi, la législation de l'Espagne prévoit que toute modification intervenant dans le contrôle d'une entreprise soumise au droit espagnol est subordonnée à l'octroi, par décret en Conseil des Ministres, d'une autorisation ; tant que cette autorisation gouvernementale n'est pas donnée, la nationalisation de la filiale ou de la succursale ne saurait produire d'effet en Espagne.

La Commission spéciale de l'Assemblée Nationale a tenté de développer trois arguments afin de nuancer l'absence d'effet extra-territorial des nationalisations :

- la nationalisation est effectuée par l'Etat du siège social central de la société nationalisée qui est l'Etat où est situé l'essentiel de ses actifs ;
- la majorité des actionnaires desdites sociétés a la nationalité de l'Etat nationalisant ;
- l'indemnisation des actionnaires étrangers est au moins aussi favorable que celle qu'exige le droit international.

Ces arguments ne sauraient en aucun cas emporter la conviction.

Tout d'abord il importe peu que le siège social de la société soit situé sur le territoire de l'Etat qui procède à la nationalisation. C'est ainsi que la Cour d'Appel de Paris a précisé dans deux arrêts du 2 décembre 1950 et 25 juin 1958, que la nationalisation d'une entreprise étrangère par l'Etat de son siège ne pouvait avoir d'effet sur des biens situés hors de cet Etat.

A la vérité, le principe de souveraineté territoriale doit trouver application quelles que soient les modalités retenues pour la nationalisation d'une société, expropriation de l'actif social ou expropriation des parts ou actions.

La personnalité juridique ne constitue pas un écran suffisant, sinon ce serait admettre « qu'un Etat, grâce au choix d'une technique qui relève de sa compétence propre, puisse contrevir habilement au principe de la territorialité (Schaeffer, Encyclopédie de droit international, V^e, Nationalisations).

De même, la nationalité des actionnaires expropriés est indifférente car les Français peuvent tout autant que les étrangers intenter des actions devant les tribunaux étrangers pour faire constater leurs droits sur les actifs des filiales ou succursales à l'étranger.

En ce qui concerne le montant de l'indemnisation, il paraît naïf d'imaginer que l'indemnité proposée par le Gouvernement puisse être jugée par les tribunaux étrangers comme équitable.

En effet, si les tribunaux étrangers ne peuvent remettre en cause la décision elle-même de nationalisation, ils pourront en revanche apprécier, lors d'une action en justice, si l'indemnisation, offerte aux actionnaires, présente un caractère juste.

C'est ainsi que le Congrès des Etats-Unis, en votant en 1964 l'amendement du Sénateur Hickenlooper à une loi d'assistance à l'étranger, a interdit aux juridictions américaines de s'abriter derrière la théorie d'Act of State et leur a permis de sanctionner la violation des principes généraux du droit international. Aussi bien, l'Etat étranger, lors d'une nationalisation, doit satisfaire « aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international... y compris l'indemnisation évaluée en monnaie étrangère et équivalent à la valeur intégrale du bien ».

A l'instar des tribunaux américains, l'ensemble des tribunaux étrangers, notamment ceux des pays européens, pourront utiliser l'argument tiré de la violation de l'ordre public national à l'encontre des nationalisations qui n'auraient pas respecté l'exigence d'une indemnisation juste ou d'une indemnisation « prompt'adequate and effective » pour reprendre les termes utilisés par le droit américain.

A tout le moins, l'insuffisance de l'indemnisation prévue par le projet de loi incitera les tribunaux étrangers à prendre des mesures provisoires telles la mise sous séquestre des biens, la désignation d'un administrateur provisoire ou encore l'interdiction de transférer les bénéfices de la filiale à la société mère nationalisée.

Bien entendu, votre Commission spéciale ne saurait prétendre préjuger des décisions qui seront prises par les tribunaux étrangers et elle doit même espérer que la France triomphera dans ces litiges. Elle ne peut pour autant en cacher au Sénat les difficultés et les redoutables conséquences compte tenu des règles prévues par le projet de loi pour l'indemnisation.

En effet, pour apprécier la valeur du patrimoine d'une filiale, d'une participation ou d'une simple succursale, les tribunaux étrangers seront conduits à désigner des experts, des « audits » qui auront alors pour charge d'apprécier la valeur des biens dont la propriété serait contestée. Qui peut dès lors espérer que l'indemnisation proposée sera considérée comme une indemnisation juste dans la mesure notamment où les règles prévues par le projet de loi ne correspondent pas à la pratique internationale ?

Certes, il résulte d'une consultation élaborée à la demande du Gouvernement français par un cabinet américain et dont la presse a publié les conclusions, que le cours de bourse est généralement admis par les juridictions américaines comme critère d'évaluation d'un titre. Mais c'est oublier qu'aux Etats-Unis d'Amérique le cours de bourse reflète à hauteur de 90 % la valeur réelle d'une action, ce qui n'est nullement le cas en France où la capitalisation boursière ne correspond qu'à la moitié ou au mieux aux deux tiers de la valeur d'une entreprise.

En tout état de cause, les tribunaux étrangers comprendront difficilement que la formule choisie par le Gouvernement ne procède pas à la réévaluation des actifs et ignore les comptes consolidés du groupe. Par ailleurs, les actionnaires étrangers pourront objecter que l'indemnité n'est pas évaluée en monnaie étrangère, ce qui les prive de toute garantie de change. Enfin, la remise d'obligations amortissables en quinze annuités ne peut être considérée comme une compensation adéquate dans la mesure où ces obligations risquent de subir une décote sur le marché.

Dans ces conditions, le risque est malheureusement grand que les filiales des sociétés nationalisées ou, d'une manière plus générale, l'ensemble des biens appartenant à ces sociétés, soient distraits des cinq groupes industriels ou des deux compagnies financières, ce qui ruinerait les efforts accomplis depuis une dizaine d'années, d'autant que, comme nous l'ont indiqué les dirigeants de certains groupes ou de telle compagnie, l'essentiel du résultat consolidé provient précisément des activités conduites à l'étranger.

Dans la meilleure des hypothèses, le Gouvernement sera amené à négocier avec les actionnaires étrangers pour leur consentir une transaction, mais alors ce sont les actionnaires français qui seront les victimes d'une discrimination, dans la mesure où l'indemnité qu'ils auront obtenue sera en tout état de cause inférieure à celle accordée aux Français.

En d'autres termes, si le projet de loi ne renferme, conformément à la Constitution du 4 octobre 1958, aucune discrimination, la nationalisation des biens situés à l'étranger risque de conduire indirectement à une inégalité de traitement entre les actionnaires français ou étrangers.

CONCLUSION

En nationalisant des groupes qui pour la plupart ont de nombreuses filiales ou participations à l'étranger, le présent projet de loi confère aux nationalisations un effet extra-territorial qui n'est pas compatible avec le principe de la souveraineté nationale des Etats. A cet égard déjà, le projet de loi n'est pas conforme à la Constitution.

L'indemnisation injuste qu'il prévoit ne manquera pas, en outre, de provoquer devant de nombreux tribunaux étrangers, des contentieux pouvant comporter en un premier temps des mises sous séquestre et en un second temps des saisies dont les premières conséquences seront de rompre les synergies qui constituent précisément la base même de la puissance et de la prospérité des groupes concernés.

Mais l'inconstitutionnalité manifeste des articles premier, 2, 3, 4, 6, 13, 14, 15, 16, 18, 27, 28, 29, 30 et 32 du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale n'a pu que conduire votre Rapporteur chargé des aspects juridiques et constitutionnels à envisager de proposer à votre Commission spéciale d'adopter l'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à la Constitution et dont l'effet, en cas d'adoption, serait d'entraîner le rejet du projet de loi.

**CONCLUSION GENERALE
DU
RAPPORT**

CONCLUSION GENERALE DU RAPPORT

Chargé de rapporter les aspects économiques et financiers du projet de loi de nationalisation, M. Jean-Pierre Fourcade a proposé à la Commission de rejeter l'ensemble du texte.

Chargé de rapporter les aspects sociaux du projet de loi, M. Jean Chérioux a proposé à la Commission de rejeter l'ensemble du texte.

Chargé de rapporter les aspects constitutionnels et juridiques du projet de loi, M. Etienne Dailly a indiqué à la Commission qu'il envisageait de lui proposer d'adopter l'exception d'irrecevabilité tendant à faire reconnaître que le projet de loi en discussion est contraire à la Constitution.

Compte tenu du fait qu'il ne s'agit que d'un seul rapport qui ne doit donc se conclure que par une proposition unique, vos trois Rapporteurs, après en avoir délibéré, ont estimé qu'il était indispensable que le Sénat puisse se prononcer en toute clarté sur les trois aspects du projet de loi de nationalisation afin de mettre en garde l'Assemblée Nationale contre les dangers d'ordre économique et financier, d'ordre social et d'ordre constitutionnel et juridique que comporte ce projet de loi.

C'est dans ces conditions qu'ils ont décidé de proposer à la Commission spéciale d'adopter la question préalable assortie d'un exposé des motifs récapitulant leurs conclusions sur chacun des titres dont ils avaient la charge.

La Commission demande en conséquence au Sénat d'opposer au projet de loi de nationalisation la question préalable prévue par l'article 44, alinéa 3, de notre Règlement et dont l'objet est de décider qu'il n'y a pas lieu de passer à l'examen des articles du projet.

QUESTION PREALABLE

présentée par

MM. FOURCADE, CHERIOUX ET DAILLY

au nom de la Commission spéciale

« En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de nationalisation adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence. »

EXPOSE DES MOTIFS

I. — Au plan économique et financier

Sous couvert de rattraper le retard industriel de la France et d'élargir le champ de l'expérimentation sociale, le projet de loi de nationalisation ne règle pas, par des moyens cohérents et réalistes, la question de l'extension du secteur public ; qui plus est, les dispositions de ce texte comportent des avantages mineurs, dont la réalisation, compte tenu de l'expérience, risque de se révéler aléatoire ; en revanche, il est certain que les conséquences de la réforme proposée risquent d'être néfastes pour notre économie.

a) *Une technique incohérente et irréaliste :*

Le recours à une nationalisation à 100 % souligne le caractère doctrinal et massif de l'opération envisagée.

L'incohérence du dispositif par rapport aux objectifs du Gouvernement résulte du choix arbitraire des critères retenus pour nationali-

ser, dont le plus évident est constitué par le seuil d'un milliard de francs de dépôts pour les banques ; cette incohérence est soulignée par les menaces pesant sur le patrimoine national (articles 4, 16 et 30, qui prévoient la possibilité d'aliéner des filiales à l'étranger).

L'irréalisme du dispositif est lié à la très mauvaise allocation des ressources due à la « renationalisation » des banques nationales et aux restructurations autorisées par le projet de loi, notamment dans le domaine bancaire (article 26).

b) Des avantages mineurs et aléatoires :

Les avantages escomptés demeurent d'une faiblesse insignifiante, sous l'influence combinée :

- des incertitudes de la nouvelle stratégie industrielle,
- de l'absence de liens avec la politique de l'emploi,
- de l'existence des nombreux problèmes laissés en suspens par la nationalisation des banques et des compagnies financières,
- des contradictions existant entre les mesures de nationalisation et les projets de décentralisation.

c) Des conséquences néfastes pour l'économie :

Les dispositions du projet de loi constituent :

- une réelle **menace** pour les petites et moyennes entreprises, dans la mesure où elles bouleversent leurs conditions d'activité (accès au crédit raréfié, diminution du chiffre d'affaires des sous-traitants),
- un **grave affaiblissement** de la position de la France dans le monde, et notamment de la place internationale de Paris, par l'amputation des marchés financiers, par la réduction de l'apport en devises des banques et par le bouleversement de tous les réseaux à l'étranger,
- une lourde **surcharge** financière pour le budget de l'Etat, qui devra supporter les coûts de l'indemnisation des actionnaires (au moins 35 milliards de francs) du contentieux des inévitables procès, des futures augmentations de capital des sociétés nationalisables, des inéluctables compensations pour missions de service public imposées aux entreprises, et des pertes d'exploitation.

II. — Au plan social

Au plan social, le texte du projet de loi présente le triple défaut d'être à la fois transitoire et incomplet, d'être équivoque et de ne pas répondre à l'attente des Français, enfin et surtout d'être dangereux et de conduire à un véritable bouleversement de la société.

a) Ce texte est, à la fois, **transitoire et incomplet**.

Il est demandé, en fait, au législateur de ne se prononcer que sur le principe de cette nationalisation, les mesures proposées n'ayant qu'un caractère provisoire et non pas sur les modalités réelles et définitives, qui ont été renvoyées à l'examen du projet de loi sur la démocratisation des entreprises publiques.

C'est là une procédure inadmissible à laquelle le Parlement ne saurait se soumettre sans faillir à sa mission.

b) Ce texte est **équivoque et ne répond pas réellement à l'attente des Français**.

Il y est fait référence aux nationalisations pratiquées en 1945/1946. Ce type de nationalisation répond, à l'évidence, à certaines aspirations des Français, ce qui explique leurs réactions favorables au principe de la nationalisation qui est, pour eux, synonyme de carrière para-administrative et de garantie d'emploi.

Or, il est certain que les nationalisations de 1981 répondent à des préoccupations d'une toute autre nature.

c) Ce texte est **dangereux** et doit conduire à un **bouleversement complet de la société**.

Car il est la première étape d'un processus qui impliquera, avec la loi de démocratisation du secteur public, un véritable transfert du pouvoir dans l'entreprise et l'élaboration progressive par le jeu d'accords collectifs, d'un nouveau droit du travail qui échappera à la décision du législateur. Cela constituera un détournement de pouvoir proprement intolérable.

Il apparaît donc que l'on demande au Sénat de se prononcer les yeux fermés sur un projet de loi dont l'un des objectifs essentiels est le

bouleversement de la société par la suppression de l'appropriation privée du capital des entreprises et la mise en place — progressive — d'un véritable pouvoir autogestionnaire.

Il s'agit d'une entreprise à laquelle le Sénat ne saurait s'associer.

III. — Au plan constitutionnel et juridique

Le projet de loi n'est pas conforme à la Constitution et, au plan juridique, il risque de provoquer de graves contentieux à l'étranger.

1°) Si la Constitution de 1958 (art. 34) reconnaît à la loi le droit de procéder à des nationalisations d'entreprises, ces nationalisations ne peuvent concerner que des entreprises « dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait » (9^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, lui même repris au Préambule de la Constitution de 1958) ou des entreprises dont « la nécessité publique, légalement constatée, exige évidemment la nationalisation » (art. XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, elle-même reprise au Préambule de la Constitution de 1958).

Aucune des sociétés énumérées aux articles premier (groupes industriels, 13 (banques) et 27 (compagnies financières) n'entre dans l'une ou l'autre de ces deux catégories.

Les articles premier, 13 et 27 du projet ne sont donc pas conformes à la Constitution.

2°) Aucune nationalisation ne peut être réalisée si ce n'est « sous la condition d'une juste et préalable indemnité » (art. XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789).

L'indemnisation prévue aux articles 6 (groupes industriels), 19 (banques) et 32 (compagnies financières) n'est ni juste ni préalable.

Les articles 6, 18 et 32 du projet ne sont donc pas conformes à la Constitution.

3°) « La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » (art. VI de la Déclaration des Droits de l'Homme de

1789) et « La France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens... » (art. 2 de la Constitution de 1958).

L'article 13 du projet (nationalisation de banques) ne comporte pas moins de cinq violations de ce principe de l'égalité devant la loi.

L'article 13 du projet n'est donc pas conforme à la Constitution.

4°) Les articles 4 (groupes industriels), 16 (banques) et 30 (compagnies financières) du projet de loi habilite l'administrateur général, responsable jusqu'à la mise en place du nouveau conseil d'administration, puis le conseil d'administration lui-même, à décider, « lorsque les législations ou les pratiques propres à certains pays le rendent nécessaire, l'aliénation partielle ou totale des participations majoritaires » des sociétés nationalisées.

Or, c'est la loi qui « fixe les règles concernant les nationalisations d'entreprises », mais c'est elle aussi qui « fixe les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé (art. 34 de la Constitution). Il n'y a donc aucune place pour une habilitation de cette nature.

Les articles 4, 16 et 30 du projet ne sont donc pas conformes à la Constitution.

5°) « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international » (alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946, lui-même repris dans le Préambule de la Constitution de 1958).

En nationalisant des groupes qui pour la plupart ont de nombreuses filiales ou participations à l'étranger, le présent projet de loi confère aux nationalisations un effet extraterritorial qui n'est pas compatible avec le principe de souveraineté nationale des Etats. A cet égard déjà, le projet de loi n'est pas conforme à la Constitution.

L'indemnisation injuste qu'il prévoit ne manquera pas, en outre, de provoquer devant de nombreux tribunaux étrangers, des contentieux pouvant comporter en un premier temps des mises sous séquestre et en un second temps des saisies dont les premières conséquences seront de rompre les synergies qui constituent précisément la base même de la puissance et de la prospérité des groupes concernés.