

*Que
sais-je ?*

LES ENTREPRISES NATIONALISÉES

BERNARD CHENOT



RESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

QUE SAIS-JE ?

Les entreprises nationalisées

BERNARD CHENOT

de l'Institut

Septième édition mise à jour

54^e mille



DU MÊME AUTEUR

Organisation économique de l'Etat (Etudes politiques, économiques et sociales, Dalloz, 1965).

Etre ministre, Plon, 1967.

Référendum (Clear), Emile Paul.

L'hôpital en question (Clear), Emile Paul.

Réflexions sur la Cité (Emile Paul, diff. Lerner, 1981).

ISBN 2 13 038055 7

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1956

7^e édition mise à jour : 1983, août

© Presses Universitaires de France, 1956
103, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE DES NATIONALISATIONS

CHAPITRE PREMIER

LA FRANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Les entreprises nationalisées produisent l'énergie, exploitent les transports, distribuent le crédit et pratiquent l'assurance. Par surcroît elles fabriquent aussi des avions et des voitures automobiles et elles interviennent dans les branches les plus diverses de l'activité nationale, telles que l'information, le cinéma, la presse. Elles occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la chimie, dans les industries du verre, dans l'électromécanique, dans la sidérurgie et dans l'industrie aéronautique. Notre secteur public économique est plus important que chacun de ceux de l'Autriche, de l'Italie et du Royaume-Uni ; on estime qu'il correspond maintenant à quatre ou cinq fois ceux du Japon et du Canada, à trois fois celui de la Suède, à deux fois celui de l'Allemagne de l'Ouest.

En France pourtant les principes qui soutiennent la structure de l'Etat n'ont pas varié : notre Démocratie se veut fille de la Déclaration individualiste de 1789, qui comporte notamment le respect de la propriété privée. Le capitalisme est demeuré notre

régime économique. Nos plus hautes juridictions maintiennent le dogme de la liberté d'entreprendre. Sur le plan des idées le secteur public fait figure d'exception.

Et pourtant elles tournent, ces entreprises nationalisées ! Elles se dressent en acteurs géants du drame économique et elles dominent de toute leur puissance les principaux secteurs de l'activité française. Elles ne forment pas un monde clos et elles ne vivent pas en circuit fermé. Le rythme de leur travail et leur comportement d'entrepreneur règlent l'activité des marchés les plus divers. Quel produit, quel service ne supporte le contrecoup des décisions prises au sein des entreprises nationalisées ?

Bien plus, d'une façon moins apparente mais non moins efficace elles pèsent par la masse de leurs commandes sur l'ensemble du commerce et de l'industrie. Certaines entreprises privées par exemple ne travaillent que pour la S. N. C. F. ou pour les houillères nationalisées. Par l'effet des achats et des prestations de service, répercutés d'entreprise en entreprise, tout investissement du secteur public se multiplie aujourd'hui en investissements privés dans les industries et les commerces les plus divers. Le financement de leurs investissements reste d'ailleurs l'un des thèmes majeurs de la politique économique et financière.

On pourrait à d'autres points de vue montrer comment les deniers circulent entre le budget de l'Etat et l'énorme budget des entreprises publiques, ou comment l'existence d'une masse de plus de deux millions de salariés non fonctionnaires, mais payés en fin de compte par la collectivité, influe sur le fonctionnement même de notre organisation administrative, et combien d'échanges entre le secteur public et le monde des partis viennent s'insérer

dans la trame de la vie politique française, au ministère ou dans les assemblées.

Enfin par le jeu des filiales et des prises de participations l'entreprise publique irradie dans les secteurs les plus divers de l'activité économique, fort loin du domaine défini par la loi.

Un tel tour d'horizon confirmerait l'idée que le secteur nationalisé est trop vaste et trop lourd pour que son existence même n'ait pas profondément modifié la physionomie de nos institutions.

En dépit des principes, l'entreprise publique n'est plus une exception au sein d'un vieux pays démocratique et libéral. Au niveau de la vie quotidienne, elle fait corps avec nos institutions et elle forme avec elles un système qui n'entre plus dans nos définitions *a priori*. On ne peut pas dire qu'il y ait, en France, des entreprises nationalisées ; on doit constater qu'existe aujourd'hui la France des entreprises nationalisées, celle des années 1945 et 1982. C'est toute la structure de l'Etat, toute l'organisation économique et la vie même des Français, qui sont aujourd'hui différentes de ce qu'elles seraient si ces entreprises n'existaient pas. On trouve d'ailleurs, à maintes reprises, dans le programme qui débouche sur la vague de 1982, l'idée d'un changement de société.

Si pourtant l'on s'interroge sur le sens réel d'une politique, qui implique une sorte de révolution juridique et économique, on demeure bien embarrassé. Les entreprises nationalisées fonctionnent, elles agissent et elles peuvent s'enorgueillir de quelques grands succès de la technique française.

Mais quel est le sens profond de cette ample construction qui absorbe tant d'activité, tant d'argent et qui tient une telle place dans la vie politique, économique et sociale de la France d'aujourd'hui ?

Pour le dire, il faudrait savoir comment le statut des entreprises nationalisées s'accorde avec l'architecture générale de notre Etat, préciser leur rôle économique et définir leur rôle social. Ce ne sont pas des problèmes d'école, s'il est vrai qu'en fin de compte l'existence d'un puissant secteur nationalisé influe sur les conditions de vie de chacun de nous. Il ne semble pas aisé toutefois de réunir les éléments nécessaires pour poser en termes clairs ces différents problèmes.

C'est à travers l'histoire des nationalisations, par l'analyse des intentions du législateur et l'observation méthodique du fonctionnement de ces immenses entreprises qu'il faudrait chercher à découvrir les lignes harmonieuses d'un secteur nationalisé, qui prendrait place dans les institutions de la démocratie française. Autant de questions qui jalonnent la route que suivra cette étude dont la plus haute ambition serait, non pas certes de les résoudre, mais d'aider à les poser.

CHAPITRE II

UN REGARD SUR L'HISTOIRE

Curieuse idée que celle de nationaliser une entreprise ! Dans sa conception traditionnelle le pouvoir est politique, il n'est pas économique. « Je suis empereur, lui dit-il, et vous me faites patron de galère. » Cette formule de Montesquieu (1) éclaire bien l'antinomie que la notion même d'entreprise publique porte en elle.

Les nationalisations ne sont pourtant que l'une des formes de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, la plus active assurément. L'histoire nous offre maints exemples de cette sollicitude du pouvoir politique, dont l'Etat est l'armature juridique, pour les faits de production et d'échange qui satisfont aux besoins matériels des hommes.

Par le pain et les jeux, l'empereur romain était entrepreneur de spectacles et distributeur d'aliments. Dès l'antiquité égyptienne, certaines industries, telles les mines, le papyrus ou les huileries ont été exploitées par le prince, de même qu'à Rome les manufactures impériales fabriquaient des tissus et des armes pour l'empereur.

L'Ancien Régime français a connu, sous le nom

(1) *Esprit des lois*, liv. XX, chap. XIX.

ambigu de *Manufactures royales*, des entreprises de types assez divers. La plupart d'entre elles étaient gérées selon la loi du profit par des capitalistes qui en couraient les risques. Le Roi favorisait l'installation par une aide financière et par des privilèges, tels que monopole de fabrication ou exemption fiscale. Il aidait l'exploitation tant par sa politique générale de la main-d'œuvre que par l'octroi de primes et d'avantages divers. Telle était, par exemple, la manufacture de drap d'Abbeville. Ces entreprises devaient en contrepartie se soumettre aux normes d'une politique de la production et de la qualité, dont l'administration réglait la mise en œuvre. Dans le même esprit les compagnies coloniales recevaient une concession qui ressemblait davantage à celle d'un fief qu'au régime juridique qui porte aujourd'hui ce nom ; tout en cherchant leur profit, elles devaient servir les intérêts de la politique d'autarcie et d'expansion économique du Roi.

Quelques entreprises à vrai dire étaient gérées directement par le Pouvoir, en marge des lois du profit, pour satisfaire à un idéal artistique ou à des besoins militaires. C'est ainsi que la manufacture des Gobelins avait été en quelque sorte « nationalisée », puisque Colbert l'avait acquise au nom du Roi pour y faire fabriquer tapisseries et meubles à l'usage de la Couronne.

Si les manufactures royales et les compagnies coloniales ont disparu avec l'Ancien Régime et ses privilèges, le siècle de la démocratie libérale, le XIX^e, n'en a pas moins vu survivre ou même se créer quelques entreprises gérées par l'Etat. Elles n'ont qu'un trait commun : leur but principal n'est pas économique. Si elles ont pour tâche de procurer des ressources à l'Etat, c'est par l'impôt plus que par

le commerce. Ainsi les monopoles fiscaux des Tabacs ou des Allumettes. D'autres entreprises se placent vraiment en dehors du cercle des affaires, soit qu'elles servent un intérêt de police, au sens large du terme, comme les Monnaies, les Postes ou l'Imprimerie nationale, soit qu'elles maintiennent une tradition artistique comme les manufactures de Sèvres et des Gobelins.

Quant aux tâches économiques, même si elles ont un intérêt essentiel, l'Etat les remet entre les mains de particuliers, quitte à aider ceux-ci par un régime d'exception et à les contrôler quand l'intérêt public est en jeu : c'est en faisant des bénéfices que le capitaliste sert l'intérêt général. Telle est la loi de la Banque de France (1800), celle des exploitants des mines (1810) et plus tard celle des Compagnies de Chemins de fer (1842) et d'Electricité (1906).

Le premier enseignement qu'on peut tirer de cette rapide vision du passé c'est qu'il n'y existe rien qui puisse être rapproché des institutions d'aujourd'hui. L'intervention de l'Etat prend toujours la forme du Pouvoir. Or, c'est toute une civilisation avec son histoire, sa religion, ses idées et ses techniques qui donne à celui-ci son cadre et sa signification. L'entreprise publique de l'ancienne Egypte ou de Rome ne peut être comprise que dans les perspectives d'une théorie théocratique du Gouvernement et dans le cadre d'une économie encore élémentaire. Comment parler sous l'Ancien Régime français d'entreprise nationalisée, quand l'idée même de nation n'a pas reçu son sens moderne ?

Il ne faut donc pas se fier sur de fausses analogies, ni chercher dans un passé trop lointain les bases d'une révolution presque contemporaine. Pour trouver des antécédents à la politique des nationalisations, il faut attendre la fin de ce long siècle de

libéralisme, qui n'expire qu'en 1914. Les services industriels et commerciaux directement gérés par des collectivités publiques étaient encore peu nombreux et si un réseau de chemins de fer de l'Etat avait été constitué, c'est un peu au hasard d'accidents successifs.

La guerre de 1919 a imposé aux administrations publiques de prendre la charge d'activités industrielles et commerciales. Sous la pression de la guerre l'Etat s'est fait fabricant d'armements, transporteur, assureur, marchand de céréales et de denrées diverses allant jusqu'à ouvrir au coin des rues de Paris ces épiceries à commerces multiples, les célèbres *baragues Vilgrain*. Cette « formidable entreprise collectiviste » (1) eut la valeur d'une expérience ; elle avait fait entrer dans la réalité quotidienne la gestion publique des affaires industrielles et commerciales.

L'évolution des idées, l'accroissement des besoins et quelques hasards de l'après-guerre se conjuguèrent ensuite pour augmenter le nombre et l'importance des services économiques directement gérés par l'administration.

Départements et communes repoussent alors par un effort persévérant les barrières que la jurisprudence du Conseil d'Etat opposait à leurs initiatives et, sans que celle-ci ait changé ses principes, elle se fait plus souple pour admettre l'exploitation municipale d'un service de transport, d'une piscine, d'un lavoir, d'un cinéma, ou même, en certaines circonstances, d'un commerce d'alimentation.

Dans le cadre national, l'économie mixte, dès 1919, avait ouvert des perspectives nouvelles en permettant aux collectivités publiques de s'associer aux

(1) M. W. d'Ormesson qualifia ainsi la guerre de 1914-1918.

capitaux privés pour exploiter diverses sources d'énergie. Entre les deux guerres l'administration devait faire peu à peu son apprentissage d'actionnaire.

Parallèlement, l'application des traités de paix avait conduit l'Etat à exploiter lui-même, dans le cadre d'établissements publics, les engrais azotés et les potasses d'Alsace.

C'est en 1936 que l'histoire économique fait un pas décisif. En un an le Gouvernement du Front populaire réalise en effet deux réformes : il est autorisé, dès 1936, à prononcer par Décret « l'expropriation totale ou partielle des établissements se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre » ; il évince, en 1937, au profit d'une Société nationale, dominée par l'Etat, les compagnies qui exploitaient le chemin de fer depuis près de cent ans.

Ces deux réformes peuvent servir de précédents à la politique française des nationalisations. Elles en présentent les éléments essentiels : le transfert des biens qui sont soustraits à la propriété privée pour entrer, sous une forme quelconque, dans le domaine de la collectivité ; la substitution d'une gestion publique à une exploitation capitaliste.

Dans l'Europe de 1945, pourtant, le mouvement de nationalisation a pris une autre ampleur. Non seulement les démocraties populaires de l'Europe centrale et orientale suivaient l'exemple de l'U. R. S. S. en nationalisant la plupart des activités économiques, mais encore, la vieille Angleterre exécutait méthodiquement, de 1945 à 1948, un programme qui visait la Banque d'Angleterre, les Télécommunications, l'Aviation civile, le Charbon, l'Electricité, les Transports et la Sidérurgie.

En un an et demi, de la fin de 1944 au milieu de l'année 1946, la France nationalisait

des entreprises considérables telles que Renault ou Gnome & Rhône, des groupes d'entreprises de banque, d'assurances, de transports aériens et la totalité du secteur des mines, du gaz et de l'électricité.

Après une pause de trente-cinq ans, la politique de nationalisation a repris dans la France de 1982.

La loi du 11 février 1982 vise cinq groupes industriels, trente-neuf banques et deux compagnies financières. Elle s'accompagne d'une prise de contrôle presque totale pour deux groupes sidérurgiques, majoritaire seulement, après accord amiable — ou supposé tel — pour une société aéronautique (Dassault), une société d'armements, aux activités très diverses (Matra), et la compagnie générale des constructions téléphoniques. D'autres accords assurent à l'Etat une participation importante dans un groupe pharmaceutique (Roussel Uclaf) et renforcent sa position dans l'informatique (C. I. I. - Honeywell Bull).

Quelles sont les causes de ce nouveau mouvement de nationalisation ? Une réflexion philosophique permet peut-être de les apercevoir

CHAPITRE III

LA PHILOSOPHIE DES NATIONALISATIONS FRANÇAISES

A partir du XIX^e siècle, apparaissent des lois qui font perdre à la liberté d'entreprendre et même au droit de propriété leur absolutisme d'origine : protection des travailleurs, extension illimitée d'une notion d'utilité publique — ouvrant la voie à l'expropriation et aux servitudes — pour favoriser travaux publics, urbanisme, défense des sites, pratique des sports... Une telle évolution n'est pas sans relation avec les transformations du capitalisme, qui donnent à la propriété un caractère impersonnel, quand elle n'est plus matérialisée que par un titre de bourse. Elle est suivie en sourdine par une poussée des idées marxistes : l'« expropriation des expropriateurs » est le premier temps d'une transformation de la société (1).

En 1931, l'Encyclique *Quadragesimo anno* marque un changement d'expression de l'Eglise catholique, par rapport à *Rerum novarum* de 1891 : « Il y a certains biens pour lesquels on peut soutenir avec raison qu'ils doivent être réservés à la collectivité, lorsqu'ils en viennent à conférer une puissance telle

(1) MARX et ENGELS, *Manifeste communiste de 1848*, et Karl MARX, *Le Capital*.

qu'elle ne peut sans danger pour le bien public être laissée entre les mains de personnes privées. »

Cette formule ressemble à celle qui figure dans le Préambule, toujours en vigueur, 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. » Bien public, service public, monopole de fait sont sans doute les idées qui donnent à ces deux textes une philosophie commune, d'allure juridique et d'autant plus rassurante.

Elle ne suffit pas pourtant à expliquer la construction du secteur nationalisé, tel qu'il existe aujourd'hui ni même tel qu'il avait été édifié en 1946, tel qu'il avait évolué jusqu'en 1982.

Trois poussées, d'une origine très différente, paraissent avoir convergé pour donner aux entreprises publiques leur assise et leur physionomie actuelle : une poussée juridique certes mais aussi une poussée politique, dès l'origine, et, plus récente, une poussée technocratique.

La poussée politique est sensible dès... 1919. Elle apparaît dans le programme proposé par la C. G. T. en son Congrès de Lyon. La nationalisation est définie comme « l'exploitation d'une entreprise en vue d'assurer les besoins de la communauté ». En 1920 la C. G. T. précise que l'activité économique doit cesser de « bénéficier à une classe dominante alors que les producteurs continueraient à être réduits à la portion congrue ». Ce sont les éléments fondamentaux du marxisme. La nationalisation est d'abord un facteur de la lutte des classes. Dans le nouvel Etat socialiste, elle devient l'instrument d'une répartition équitable des produits de l'activité économique et la condition de l'égalité sociale.

Un écho de cette doctrine retentit, en termes très voisins, dans le programme adopté, en 1944, par le Conseil national de la Résistance et remis par celui-ci au général de Gaulle, lors de la libération de Paris. Les mêmes tendances ont inspiré les divers programmes communs de la gauche, en 1945 et en 1972 notamment. On les retrouve dans le débat sur les nationalisations de 1982.

L'idée juridique qui inspire et justifie les nationalisations, maladroitement présentée dans le préambule de la Constitution de 1946, est celle du service public, multiforme, évolutive et qui ne peut être saisie que dans un ensemble de circonstances particulières : les initiatives privées, s'exerçant dans le cadre de nos structures capitalistes et libérales, ne sont pas suffisantes pour satisfaire l'intérêt général. Elle explique après coup les nationalisations faites de 1944 à 1946 ; elle apparaît dans l'exposé des motifs des nationalisations de 1982. L'idée que l'autorité politique se fait de l'intérêt général varie avec le temps. Si elle estime que le bien public exige ou justifie une intervention de la collectivité, celle-ci se fait entrepreneur, sous les formes les plus variées : directement, par concessionnaire interposé ou en société mixte. Si diverses que soient ses applications, le principe est clair. C'est pourquoi, si la collectivité devient marchand de tabac et d'allumettes ou fabricant d'automobiles, si elle exerce en concurrence avec les entreprises privées et dans les mêmes conditions que celles-ci la profession de banquier ou d'assureur, on peut penser que de telles nationalisations sont suscitées par des considérations d'ordre fiscal ou politique mais qu'elles s'écartent de l'idée de service public, sauf s'il fallait donner à celle-ci un contenu nouveau. Il en va de même quand une collectivité publique ou l'une des entre-

prises qui dépendent d'elle prend dans une affaire privée une participation, fût-elle minoritaire, fût-elle acquise par personne interposée.

Le jeu technocratique explique souvent ces formes d'intervention (1). Par elles, le secteur public envoie des prolongements en des domaines où l'idée même d'un service public est encore aujourd'hui exclue. Cette poussée technocratique apparaît dès la IV^e République, elle a très largement étendu son emprise sous la V^e République. Elle est encore présente dans les lois de 1982.

Les trois poussées se conjuguent, à des degrés divers, pour expliquer cette dernière vague de nationalisations. Certes l'idée politique domine : « changer la vie », c'est la devise d'une campagne qui implique les nouvelles entreprises publiques dans une action pour le changement ; celui-ci doit être économique et social ; il veut aboutir à lancer, sur le plan général, une nouvelle politique industrielle qui concoure à la résorption du chômage, à créer, dans le cadre de l'entreprise, un rapport des forces, assurant aux travailleurs une « nouvelle » citoyenneté. Toutefois l'idée de service public, démesurément étendue, n'est pas absente et elle s'inscrit par surcroît dans le champ d'un impérialisme technocratique qui, depuis dix ans, a multiplié les conquêtes. C'est bien au nom de l'intérêt général que sont nationalisés des biens qui doivent le servir, en raison de leur rôle et de leur importance. C'est pour servir l'intérêt public que l'Etat met la main sur des entreprises qui occupent sur l'échiquier économique une position stratégique. Il s'agit de rendre à la nation le contrôle de la création moné-

(1) « Nationalisations silencieuses », dit M. Edouard Bonnefous, au nom de la Commission des Finances du Sénat.