Aspects économiques et sociaux des nationalisations en France : un essai de bilan

Autor(en): **Simon, Frédric**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **10 (1952)**

Heft 2

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-133845

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Aspects économiques et sociaux des nationalisations en France : un essai de bilan

par Frédéric Simon

Directeur à l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre, à Paris

(suite et fin)

B. Crédit, assurance et information[1]

A cette section se rapporte l'étude des banques nationalisées, des compagnies d'assurances et de certaines sociétés particulières où existe une forte participation de l'Etat dans le secteur de l'information, notamment de la publicité : Agence Havas, Société financière de la radiodiffusion, Sociétés de production et de distribution cinématographique.

I. *Banques*

On sait les principes sur lesquels a reposé en 1945 l'opération de nationalisation qui a conduit au passage dans le secteur public de la Banque de France et de quatre grandes banques de dépôts.

La nationalisation a été précédée d'une réglementation et d'un contrôle de l'ensemble de la profession bancaire, réglementation réalisée le 15 juin 1941 et constituant notamment une commission de contrôle des banques dotée de pouvoirs étendus et qui a été maintenue par la loi de 1945.

La Commission de contrôle des banques est chargée de veiller à l'application de la réglementation de la profession bancaire, de sanctionner les manquements, de statuer sur les recours qui lui étaient déférés, de proposer des modifications à la législation et à la réglementation applicables aux banques.

Cette réforme fut jugée insuffisante et la loi du 2 décembre 1945, modifiée par les lois du 8 avril et 17 mai 1946, constitue aujourd'hui la charte de l'organisation du crédit en France dans laquelle s'intègre la nationalisation de l'Institut d'émission et des quatre plus grandes banques de dépôts.

---

[1] *Cf.* 1re partie dans numéro 1, janvier 1952.

Cette loi institue le Conseil national du crédit, comprenant 38 membres répartis en 5 comités compétents pour les questions de dépôt, de crédit à court terme, de crédit à moyen et long terme, de commerce extérieur, des banques et établissements financiers.

Les attributions du Conseil national du crédit sont très nombreuses. Il donne des avis, formule des propositions, prépare les projets concernant les problèmes posés par l'orientation et la distribution du crédit. Il présente à la désignation du gouvernement les commissaires du gouvernement auprès des établissements bancaires non nationalisés et des banques d'affaires. Il juge les appels portés devant lui par les banques d'affaires au sujet de l'exercice du droit de veto par les commissaires du gouvernement.

Enfin, l'emprise de l'Etat sur l'appareil bancaire comporte la désignation auprès des banques d'affaires constituées sous forme de société par actions dont le total par bilan et les engagements hors bilan dépassent 500 millions, d'un commissaire du gouvernement, assisté d'un comité de contrôle doté de pouvoirs étendus : en effet, le commissaire du gouvernement assiste à toutes les séances du conseil d'administration ainsi qu'aux séances de l'assemblée générale et il peut opposer son veto à toutes décisions qu'il estime contraires à l'intérêt national, prises par le conseil d'administration ou par l'assemblée générale. Il peut proposer au conseil toutes mesures qui lui paraissent utiles et en particulier celles qui correspondent aux vœux ou aux décisions du Conseil national du crédit.

La loi de 1945 a donc réalisé une opération tendant au contrôle général des banques importantes et à la nationalisation de certaines d'entre elles, la Banque de France et quatre banques de dépôts dont les agences sont réparties sur l'ensemble du territoire : le Crédit Lyonnais, la Société Générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France, le Comptoir National d'Escompte de Paris, la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie — la nationalisation portant effet à compter du 1er janvier 1946.

Nous n'étudierons dans tous leurs détails ni les modes d'indemnisation ni la structure interne des banques nationalisées. Nous noterons seulement qu'aux termes de la loi du 2 décembre 1945, complétée par le décret du 28 mai 1946, la Banque de France

demeure un établissement de droit privé régi par le droit commercial et que les quatre banques de dépôts nationalisées, dont toutes les actions ont été transférées à l'Etat devenu unique actionnaire, restent des entreprises à caractère commercial soumises à la législation des sociétés anonymes. Leurs statuts ont été modifiés par la décision de la Commission du contrôle des banques dans sa séance du 22 mai 1947.

Les conseils d'administration sont composés d'administrateurs désignés par le ministre de l'Economie nationale, par les organisations syndicales les plus représentatives et par le ministre des Finances, deux de ces derniers représentant la Banque de France et deux autres étant choisis parmi des personnes dotées d'une expérience financière ou bancaire. Les pouvoirs de l'assemblée générale des actionnaires sont exercés par la Commission de contrôle des banques avec l'assistance d'un censeur délégué en permanence par la Commission de contrôle et qui dispose du droit d'assister à toutes les séances du conseil d'administration. Les présidents de conseils d'administration et les directeurs généraux sont désignés par le conseil.

Le personnel des banques nationalisées demeure régi par son statut antérieur auquel l'article 19 de la loi du 2 décembre 1945 dispose qu'il ne sera en rien porté atteinte.

Quels sont les résultats des mesures ainsi prises par le législateur ? [1]

La nationalisation des banques n'a pratiquement rien changé à la situation particulière de l'Institut d'émission, qui depuis 1936 était déjà soumis étroitement à la tutelle de l'Etat et dont le gouverneur et le sous-gouverneur étaient nommés par décret sur proposition du ministre des Finances. On peut donc admettre que la situation interne et les résultats financiers de l'exploitation de la Banque de France n'ont pas été, dans une mesure sensible, modifiés par la nationalisation.

Il n'en a pas été exactement de même des quatre grandes banques nationalisées. La nationalisation a produit sur elles, dans une première période de deux ans environ, une indiscutable contraction des comptes de chèques marquant l'hésitation de la clientèle

[1] Voir notamment la nationalisation des grandes banques de dépôts. « Résultats de quatre ans d'expérience » par J. Hamel dans *Droit Social*, janvier 1950, p. 1.

capitaliste à s'engager avec des établissements bancaires nationalisés : alors qu'en effet au 31 décembre 1945, 64,7 % du total des comptes de chèques était déposé dans les quatre grandes banques de dépôts, la proportion tombe à 58 % au 31 décembre 1948. A ces retraits s'oppose le maintien de la confiance de la clientèle commerciale.

Après cette première période, marquée sans doute plus nettement encore pour les opérations à l'étranger des banques de dépôts, il semble que la confiance de la clientèle se soit affermie en raison des résultats favorables de l'exercice 1947 et de la confirmation de ces résultats en 1948. Les bénéfices nets de ce dernier exercice ont atteint pour les quatre grandes banques les chiffres suivants :

Crédit Lyonnais.....	280.528.221
Société Générale	219.495.212
Comptoir d'Escompte.....	114.812.840
B. N. C. I.	103.998.799

Les banques nationalisées ont tenu avec l'accord du Conseil National du Crédit, à faire bénéficier de cet état de choses favorable les anciens actionnaires auxquels il a été versé d'importantes majorations de dividendes par rapport aux dividendes correspondant au minimum légal, dans les proportions suivantes :

Banques	Dividendes correspondant au minimum légal	Dividendes versés
Crédit Lyonnais.....	69,63	100
Société Générale	72,51	100
Comptoir d'Escompte.....	67,59	100
B. N. C. I.	37,77	54,44

Certes, ces résultats sont favorables mais ils ont sans doute en grande partie été dus à la hausse des conditions de banque qui est intervenue à cette époque et qui a été décidée pour permettre aux banques nationales de faire face plus aisément au supplément de charges que comportait pour elles la nationalisation. Cette hausse, générale, et applicable aussi aux banques demeurées

libres, a permis à ces dernières de réaliser un bénéfice supplémentaire, cadeau imprévu qu'elles doivent ainsi au passage dans le secteur public d'entreprises concurrentes.

L'attitude prise par les banques nationales, le maintien des principes traditionnels de sagesse bancaire, le refus catégorique opposé à plusieurs reprises à des demandes de crédit provenant d'établissements peu solides financièrement, ont sans doute contribué également de manière sensible à ces résultats favorables auxquels n'ont pas été étrangères les modifications survenues dans la constitution même des conseils et la part de plus en plus importante qui a été réservée à l'organisation représentative des cadres de banque.

Toutefois, en opposition à ce tableau en général favorable, on peut remarquer que la nationalisation des banques de dépôts n'a pas produit les mesures accessoires de rationalisation, d'unification des méthodes, de répartition du travail des agences entre les banques, qu'il eût été normal d'en attendre. Tout s'est produit comme si les banques nationalisées avaient poursuivi, chacune de leur côté, une politique identique à celle de l'établissement privé qui les précédait, sans tirer du rapprochement des méthodes et de l'information réciproque, les avantages qui eussent été la contrepartie normale d'une mesure systématique de nationalisation.

Sur le plan politique, l'opération qui tendait essentiellement à retirer des mains des « puissances d'argent » l'instrument que constituent des dépôts atteignant 55 % du total des dépôts bancaires français, instrument qui avait d'ailleurs, du fait de l'existence depuis 1941 de la Commission de contrôle des banques, échappé à ses détenteurs, a abouti au résultat cherché.

Sur le plan économique, elle n'a produit aucune des conséquences malheureuses ou heureuses qui pouvaient être à craindre ou à espérer et tout s'est passé comme si la nationalisation n'avait pas été effectuée.

Si la répartition du crédit en France est différente de celle de l'avant-guerre, si l'investissement est pratiqué essentiellement avec l'aide du Fonds de modernisation et d'équipement et pour une faible partie dans les entreprises publiques par l'auto-financement, ce fait est dû à une tout autre raison qu'à la nationalisation des banques. Il provient essentiellement de la disparition de la petite épargne, due elle-même au laminage de la classe moyenne,

à la fermeture de l'éventail des salaires, aux dévaluations successives et au maintien d'une loi sur les loyers qui enlève à la construction toute rentabilité. Cette disparition de l'épargne constitue pour la France actuelle un facteur de socialisation infiniment plus puissant que n'a été, et ne l'est aujourd'hui, cette opération batarde qu'a constitué la nationalisation des banques.

2. *Assurances*[1]

La loi du 25 avril 1946 avait été précédée, depuis de longues années, de nombreux exposés doctrinaux et la nationalisation des assurances avait longtemps constitué l'un des objectifs de la C. G. T. et des partis extrémistes dans les assemblées délibérantes. C'est à 1848, en effet, que remonte l'idée d'une nationalisation de cette industrie, nationalisation conçue à ce moment sous l'aspect d'un monopole.

Plusieurs modalités avaient été envisagées : on pouvait penser à réaliser la nationalisation par la création d'un monopole au profit de l'Etat, cette solution extrême se heurtant à de nombreuses difficultés internes du fait de la multiplicité des sociétés existantes et à de plus graves entraves encore pour l'action à l'étranger des sociétés intégrées.

La Commission permanente du Conseil d'Etat avait elle-même suggéré la nationalisation limitée à certaines branches, mais cette formule aurait englobé de nombreuses sociétés peu importantes et elle aurait conduit à la nationalisation de sociétés étrangères exerçant leur activité en France, solution qui eût elle-même été lourde de complications et de périls.

En conséquence, le projet de loi devenu la loi du 25 avril 1946, a procédé à une nationalisation partielle, le critérium de la nationalisation étant constitué par le chiffre d'affaires, tous les groupes dont la production atteignait de 700 à 800 millions étant ainsi frappés par la loi.

Sans vouloir mettre en cause le principe même, force est de remarquer que les arguments mis en avant pour la nationalisation dans l'exposé des motifs ne sont pas le moins du monde pertinents.

---

[1] *Cf.* notamment « Essais sur les résultats de la nationalisation des assurances », P. Sumien dans *Droit Social*, 1950, p. 217.

On a, en effet, déclaré que le projet avait pour but « de soustraire aux influences l'industrie des assurances financières susceptibles d'utiliser à des fins sans rapport avec la couverture des risques, les importants capitaux gérés ».

Cette raison avait, dès avant le moment où elle était émise, perdu presque toute sa valeur : aux termes du décret du 30 décembre 1938, les compagnies d'assurances sont tenues d'investir leurs réserves techniques en valeurs déterminées et, pour une large part, en fonds d'Etat, et cette exigence s'accompagne du contrôle constant exercé par la Direction des assurances, dépendant du Ministère des finances.

On a invoqué aussi la nécessité de restituer à l'assurance son caractère de service public mais sans indiquer en quoi l'assurance constitue un tel service et surtout pourquoi ce service ne serait public que pour certaines sociétés.

Enfin, l'argument parfois invoqué et suivant lequel les réserves des compagnies d'assurances appartiennent aux assurés, ne correspond pas à la réalité objective : en effet, si ce caractère peut être reconnu aux réserves mathématiques, à la réserve pour risques en cours et à la réserve pour sinistres à régler en fin d'exercice, il n'en est pas de même pour les autres réserves que les sociétés étaient libres de se constituer et qui, provenant des ressources accumulées par des gestions bénéficiaires, auraient pu être affectées aux actionnaires sous forme de majoration de dividendes.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1946 a laissé aux sociétés nationalisées le statut de sociétés anonymes sous réserve de certaines modifications de fait tenant à ce que ces surprenantes sociétés anonymes ne comptent plus qu'un seul actionnaire : l'Etat. Tout d'abord le président directeur général est nommé par arrêté du ministre des Finances après avis du conseil d'administration. La composition de ce Conseil d'administration est fixée par la loi et il comprend, outre le président directeur général, trois membres nommés par le ministre des Finances, trois membres nommés par le Conseil national des assurances, trois représentants du personnel et des agents généraux et trois représentants des assurés désignés par décret du ministre de l'Economie nationale.

Enfin, le Conseil national des assurances exerce les pouvoirs dévolus d'après la loi de 1867 aux assemblées générales d'actionnaires.

De même que les deux pièces maîtresses du régime bancaire français sont le Conseil national du crédit et l'Institut d'émission, de même l'organisation de l'industrie des assurances en France est complétée par le Conseil national des assurances et la Caisse centrale de réassurances.

Le Conseil national des assurances est chargé de veiller au fonctionnement des sociétés nationalisées et au delà de celles-ci au fonctionnement de toutes les sociétés d'assurances. Aux termes de l'article 15 de la loi il a en effet mission de proposer au ministre des finances, les règles de direction technique et financière à imposer à tous organismes d'assurances et de réassurances nationalisées ou non, les mesures permettant la coordination des caisses nationales d'assurances gérées par la Caisse des dépôts et consignations avec les entreprises d'assurances nationalisées, les conditions générales des contrats et tarifs et la mise en œuvre, dans le cadre de la législation en vigueur, de toutes mesures propres à rationaliser le fonctionnement des industries des assurances tant au point de vue de son organisation que de la réduction de son prix de revient, en particulier par une judicieuse utilisation du personnel, tant au siège de l'entreprise que de leurs succursales et agences.

De son côté, la Caisse centrale de réassurances aurait pu constituer, en raison du caractère obligatoire des réassurances qui doivent être passées avec elle, un moyen suffisant de réaliser une nationalisation totale. En fait il n'en est rien, la Caisse de réassurances réassurant les sociétés non nationalisées françaises ou étrangères, à concurrence de 4 % de leurs primes.

Quels ont été les effets de la réforme de 1946 ?

Certes, la loi avait pris les précautions nécessaires, notamment en évitant toute emprise directe de l'Etat sur les sociétés et en leur conservant le statut de sociétés anonymes, pour que l'activité à l'étranger des succursales et agences ne soit en rien compromise. A cet égard, d'ailleurs, l'existence en France de nombreuses sociétés étrangères qui ont pu poursuivre leurs opérations, constituait la meilleure garantie qu'il ne serait apporté aucune entrave, au moins dans les pays dont sont issues ces sociétés étrangères, à l'activité des sociétés françaises d'assurances.

D'ailleurs, sans qu'il soit nécessaire ici d'indiquer les noms de tous les groupes qui ont été nationalisés, il convient de rappeler que le secteur libre tient encore une place importante sur le marché

français des assurances. En 1948, les primes émises par les entreprises relevant de ce secteur représentent, par rapport à l'ensemble, les pourcentages suivants :

Assurance directe de dommages réalisée en France et dans les territoires d'outre-mer : 68,5 %.

Assurance directe de dommages réalisée à l'étranger par les sociétés françaises : 46 %.

Assurance sur la vie : 38 %.

Opérations des sociétés de capitalisation : 15 %.

Après une période de difficultés dues à l'instabilité économique et monétaire qui a majoré de façon sensible les frais généraux des sociétés, constitués en majeure partie par les dépenses de personnel, alors que les portefeuilles ne se revalorisaient que lentement, une stabilisation relative est intervenue en 1948.

Ces circonstances se sont fait sentir plus fortement dans la branche vie et capitalisation qui était par sa nature même la première à souffrir de la dévalorisation de la monnaie. D'autre part, les sociétés d'assurances contre les accidents se sont vu placées par d'autres textes dans la nécessité de céder à l'organisation de la Sécurité sociale, la gestion des risques relatifs aux accidents du travail des salariés du commerce et de l'industrie, opérations généralement bénéficiaires pour les sociétés.

En 1949, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques note que la tendance générale a été meilleure dans les assurances. La stabilité relative des prix et des salaires a diminué les variations des frais généraux alors que les portefeuilles ont poursuivi leur revalorisation.

Les observations de la commission ont porté surtout sur l'importance excessive des frais de gestion des sociétés, eu égard au volume des affaires.

Les pourcentages moyens des frais généraux et des commissions par rapport aux primes ont atteint en effet, en 1948, les chiffres suivants :

	Frais généraux	*Commissions*
Assurances incendie, accidents et risques divers	16	24
Assurance vie et nuptialité	25	21
Capitalisation	12	13

L'origine de cette majoration des frais généraux doit être recherchée dans l'accroissement des effectifs qui s'est poursuivi jusqu'au deuxième semestre 1948 et qui n'a été que partiellement résorbé depuis et dans le glissement du personnel vers les catégories hiérarchiquement les plus élevées.

Les effectifs des sociétés nationalisées, voisins de 14.800 agents au 14 juillet 1946, atteignaient 16.200 au 31 décembre 1947, bien que plus de 400 agents aient été transférés à la Sécurité sociale en même temps que les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles des salariés du commerce et de l'industrie.

Les compressions ont ramené le nombre d'agents à 15.900 en fin 1948 et à 15.500 à la fin du 1er trimestre 1949. Le surclassement du personnel a été de son côté particulièrement accentué. D'après le rapport de la commission, « les investigations faites à ce sujet dans plusieurs sociétés nationalisées choisies dans les diverses branches, ont abouti à cette constatation que du 1er juillet 1946 au 1er juillet 1949, le nombre des agents de maîtrise a augmenté de 60 %, celui des employés des catégories les plus élevées de 80 et 60 %. Par contre, l'effectif de la catégorie 2 a diminué de 70 % et la catégorie 1 se trouve pratiquement abandonnée. »

La Commission de vérification des comptes souligne un certain nombre de points, d'où semble résulter que la nationalisation des sociétés d'assurances n'a pas produit, en matière de rationalisation des méthodes, les résultats que l'on pouvait en espérer et qu'elle a, au contraire, abouti à une relative dispersion des efforts constituant elle-même une cause d'augmentation des frais généraux. La commission note, en effet, qu'une rationalisation des tâches et la mécanisation de certains services pourraient permettre une amélioration du rendement, à condition que l'expérience de certaines sociétés soit utilisée par d'autres qui ne se sont pas engagées dans la même voie. Elle préconise, à cet égard, une étude des problèmes communs d'organisation, dont on peut à bon droit s'étonner qu'elle n'ait pas été déjà faite par des sociétés nationales qui n'ont qu'un seul actionnaire, commun à elles toutes.

La commission suggère également des mesures de concentration permettant une organisation plus rationnelle, la réduction des frais de gestion, enfin un meilleur emploi et une rentabilité mieux assurée des capitaux investis par l'Etat dans ce secteur.

On est donc, dès à présent, en droit de conclure des appréciations prudentes faites par la commission, que le seul effet tangible de la nationalisation des assurances, a été d'apporter à l'Etat un patrimoine qu'il contrôlait déjà étroitement auparavant — de mettre à la charge éventuelle du Trésor public des déficits toujours possibles — d'accroître par la multiplication des postes de direction les frais généraux, sans que soient intervenues, en contrepartie, les mesures de rationalisation qu'on était en droit d'attendre de la réforme.

Sans doute, le maintien du statut des sociétés anonymes, véritable fiction juridique dans les conditions présentes, s'imposait-il pour permettre le maintien de l'activité à l'étranger des sociétés françaises d'assurances.

On n'en est pas moins en droit de regretter que la concurrence entre ces sociétés sur le plan intérieur continue à mettre à leur charge des frais de commissions excessifs, ne correspondant pas à un service réellement rendu à la collectivité des assurés.

En raison des modalités dont elle a été marquée, la nationalisation des assurances n'a produit dans le public français aucune réaction sensible. C'est néanmoins une des opérations de cette nature qui semble comporter, en contrepartie de l'actif indiscutable que constitue le maintien de l'activité des sociétés à l'étranger, le passif le plus lourd.

Toutefois, ce jugement défavorable doit, lui aussi, être atténué. Les sociétés d'assurances nationalisées ou non sont, à l'heure actuelle, en perte industrielle. Cette situation n'est pas nouvelle. Dès avant la guerre, l'ensemble des sociétés d'assurances réalisaient à perte leurs opérations et les résultats bénéficiaires n'étaient constitués que par le produit des placements nés, eux-mêmes, des bénéfices réalisés notamment avant la guerre de 1914.

L'instabilité monétaire, qui a détourné les salariés de l'assurance-vie, la création de la Sécurité sociale avec toutes ses conséquences, la diminution du fait de la loi sur les loyers, des revenus des investissements, ont accentué cette évolution à laquelle il semble bien que la nationalisation n'ait apporté que le surcroît de charges aisément prévisible et qui a résulté, comme le note la Commission de vérification des comptes, de l'inflation du personnel de direction et du glissement du personnel vers les catégories supérieures.

3. *Information*

Nous passerons brièvement sur les sociétés de ce secteur qui comprend essentiellement : l'Agence Havas (Publicité) — la Société financière de radiodiffusion qui a pour objet l'exécution d'opérations commerciales ou financières ayant trait à la radiodiffusion et le secteur du cinéma, legs de l'occupation allemande.

Les sociétés d'industrie cinématographique créées par les Allemands en France ont été acquises à l'Etat par application des dispositions de l'ordonnance du 10 juin 1945, aux termes desquelles devaient être attribués à l'Etat les biens acquis par l'ennemi sur le territoire national au moyen de fonds provenant directement ou indirectement du Trésor français.

Ce secteur comprend deux groupes dont le plus important se compose d'une société de production : l'Union générale cinématographique, ancienne société allemande « Continental » et de deux sociétés de distribution.

Après examen des comptes de ces entreprises, largement déficitaires et dont la situation de trésorerie n'est pas plus brillante que la situation financière et a nécessité l'apport par l'Etat d'argent frais sous forme d'augmentation de capital, la Commission de contrôle des comptes conclut en appelant l'attention des pouvoirs publics sur les « risques que comporte la gestion des sociétés cinématographiques d'Etat dont la nécessité ne se faisait pas sentir avant l'occupation... et se demande si la solution la plus opportune ne consisterait pas dans la cession ou la liquidation de ces entreprises dans les meilleures conditions possibles, étant précisé que le transfert au secteur privé ne devrait pas être l'occasion de nouvelles interventions de l'Etat faisant courir, sous quelque forme que ce soit, au Trésor de nouveaux risques ».

La commission paraît ainsi condamner formellement le maintien dans le secteur public d'une forme d'activité particulièrement aléatoire et dont la liquidation devrait intervenir aussi rapidement que possible ; par contre, en ce qui concerne les Actualités françaises, la commission souligne l'intérêt général que présente cette activité qui, au surplus, a été légèrement bénéficiaire au cours de l'année 1949.

C. Section des industries mécaniques, chimiques et diverses

Parmi l'ensemble des sociétés examinées par la commission, nous ne retiendrons que les Sociétés nationales de constructions aéronautiques et la Société nationale d'études et de constructions de moteurs d'aviation (ex-Société Gnome et Rhône) dont les malheurs renouvelés ont été à l'origine de l'évolution des esprits qui a conduit à l'arrêt total du mouvement de nationalisation.

La construction aéronautique comprend uniquement l'industrie d'étude et de fabrication des moteurs et celle des cellules : les sociétés de construction de cellules ont été nationalisées en 1936 : en 1947, le total des déficits accumulés par elles depuis leur création atteignait plus de 3 milliards de francs, la valeur actuelle de ce déficit étant difficile à préciser puisque les pertes remontent à des époques différentes qui ont connu au franc français des valeurs décroissantes.

Les sociétés de cellules sont au nombre de quatre, nommées respectivement d'après l'implantation de leurs établissements : Société Nationale de Constructions Aéronautiques du Nord (S. N. C. A. N.), du Centre (S. N. C. A. C.), du Sud-Est (S. N. C. A. S. E.) et du Sud-Ouest (S. N. C. A. S. O.).

La S. N. C. A. C. a dû être mise en liquidation en 1949 après avoir accumulé, dans son dernier exercice, une perte déclarée de 876 millions ; un premier bilan établi par le liquidateur à la date du 28 février 1950 fait ressortir un excédent de plusieurs milliards du passif sur les valeurs d'actif.

L'exploitation des autres sociétés de construction de cellules a abouti à des difficultés comparables, quoique moins aiguës : la S. N. C. A. S. E. a dû être réorganisée dès 1946, elle a ensuite procédé à la simplification de son organisation et à la concentration de ses usines.

Dans l'ensemble, la situation des sociétés de cellules a donné lieu à des remarques de portée générale dont on trouvera trace dans les débats parlementaires qui ont conduit au vote de la loi du 2 août 1949 ouvrant certains crédits provisoires et donnant, en outre, au gouvernement, les pouvoirs nécessaires pour procéder aux réorganisations indispensables [1].

[1] Assemblée Nationale, séance des 25 et 29 juin 1949, *J. O.* A. N., Déb. parl., juin 1949, p. 3758 à 3897.

Depuis le vote de ce texte, la mise en œuvre des réformes prescrites a donné des résultats tangibles. Les bilans ont été réévalués en exécution du décret du 17 mars 1949 et cette réévaluation a fait apparaître la situation financière véritable que les comptes antérieurs, notamment d'insuffisantes provisions pour amortissements avaient réussi à dissimuler temporairement.

Parallèlement à la réorganisation financière, la concentration industrielle s'est poursuivie pour ces entreprises qui ont été amenées simultanément à délaisser les usines accessoires (de 24 usines en 1948 le chiffre est passé à 14 en 1950) et à abaisser (de 32.300 en 1948 à 16.500 au 1er mai 1950) les effectifs du personnel.

La Situation a été plus difficile encore pour la S. N. E. C. M. A. L'origine de cette société n'était pas la même que celle des sociétés de cellules, la S. N. E. C. M. A. ayant été nationalisée par application de l'ordonnance 45-1086 du 29 mai 1945 qui a transféré à l'Etat les actions de la Société Gnome et Rhône convaincue de collaboration économique avec l'ennemi pendant l'occupation.

La gestion de la S. N. E. C. M. A. a donné lieu à des débats passionnés devant l'Assemblée Nationale chaque fois qu'il a fallu venir devant elle pour lui demander de nouveaux crédits à titre de subvention ou l'autorisation d'octroyer à la société, et souvent pour des nécessités pressantes, de nouvelles avances du Trésor : en juillet 1948 un vote accordant des avances décidait en même temps la suspension du conseil d'administration de la société et la mise de la S. N. E. C. M. A. sous administration spéciale. Cette expérience n'ayant pas réussi, la réorganisation des sociétés de cellules englobait en juillet 1949 la S. N. E. C. M. A. et la loi du 2 août 1949 donnait au gouvernement le pouvoir de « larguer » des usines appartenant à cette société en en reconstituant, sur des bases nouvelles, le conseil d'administration. Simultanément, des commissions techniques étaient instituées pour proposer à l'égard de la société des mesures définitives. Enfin, en mai 1950, un nouveau débat entérinait le licenciement brusque de 3500 ouvriers de la société, abaissant ainsi à 6500 le nombre total d'ouvriers utilisés à la construction de moteurs d'aviation alors, qu'en 1947 le chiffre avait atteint 16.000 (contre 12.000 avant la guerre). Un nouveau sacrifice financier était fait à cette occasion et 3900 millions d'argent frais venaient s'ajouter, sous forme

d'incorporation au capital, à des sacrifices antérieurs, réitérés et considérables.

Depuis ce moment il semble que les efforts faits aient porté quelques fruits et que la réorganisation de la société qui s'attache à un type unique de moteur à piston et à un réacteur, soit susceptible d'aboutir à des réalisations utiles.

Quelles ont donc été les causes de ces échecs marqués, plus manifestes ici que dans toute autre entreprise nationale ?

Il semble qu'elles puissent être rangées sous plusieurs rubriques : les unes résultent en effet de difficultés communes à toute industrie aéronautique quelle qu'elle soit et où qu'elle soit située — d'autres tiennent à la situation économique française — d'autres sont enfin nées de l'esprit particulier qui a animé la nationalisation des industries aéronautiques depuis la fin de la guerre de 1939-1945.

Il faut tout d'abord admettre que l'industrie aéronautique est d'une grande complexité, tributaire de nombreuses industries situées en amont, et que ses productions exigent de longues années, et en conséquence des crédits très élevés et renouvelés longtemps, suivant un programme établi et autant que possible peu sujet à variations, avant de devenir rentables. La rentabilité économique de ces produits est d'ailleurs limitée, car le seul débouché possible de la production aéronautique est constitué par les Ministères de défense nationale.

L'Etat est, en conséquence, l'unique client de la production aéronautique et la seule précaution que puissent prendre les dirigeants de cette industrie consiste à ne constituer que le seul nombre d'usines que le programme fixé par l'Etat pour les Ministères militaires, peut leur permettre de faire normalement tourner, les débouchés civils demeurant insignifiants.

A cette difficulté générale, la situation française de l'immédiat après-guerre en ajoutait d'autres plus considérables : coupée pendant cinq ans de tout contact avec le monde libre, réduite par la volonté de l'occupant à ne procéder qu'à des montages et à des réparations de matériel étranger, l'industrie aéronautique française ne disposait pas, en 1945, des bureaux d'études entraînés qui lui eussent été nécessaires : elle avait à acquérir, sur des moteurs nouveaux, son expérience et des fabrications de prototypes, sans doute indispensables, devaient s'avérer coûteuses.

Les débouchés faisaient d'autant plus défaut que les utilisateurs civils et militaires français n'abaissaient par leurs exigences et que les sociétés de navigation aérienne françaises, nationalisées en grande partie, telle Air France, n'hésitaient pas, et à bon droit, à refuser des moteurs qui leur semblaient peu sûrs, au moment même où des banques, mêmes nationales, refusaient, elles aussi, aux Sociétés nationales de constructions aéronautiques des crédits qu'elles estimaient assortis de garanties insuffisantes.

Sans doute ces deux ordres de difficultés étaient-ils presque inévitables : il n'est pas téméraire d'affirmer, après les débats qui ont eu lieu et les documents qui ont été produits, que la nationalisation, telle qu'elle a été conçue, en a ajouté de nouvelles : c'est tout d'abord la nationalisation qui a amené les différentes sociétés et le Ministère de l'armement, leur tuteur, en 1946, à procéder à une véritable inflation de personnel : le total des salariés de l'industrie aéronautique a atteint en 1947, 70.000 personnes, sans que l'on se préoccupe le moins du monde de la charge de travail correspondant à ces effectifs et de la possibilité, pour l'Etat, de payer les produits fabriqués, à supposer qu'ils fussent utilisables. Ayant admis ensuite l'impossibilité pour l'Etat d'acheter le matériel ainsi fabriqué, ou plutôt dont les prototypes étudiés laissaient penser qu'ils seraient construits plus tard, on voulut, pour conserver un emploi à la totalité du personnel, appliquer la politique dite « de reconversion » qui conduisit à de lourdes pertes financières et qui porta sur une gamme extraordinairement étendue de fabrication allant depuis des tracteurs vendus 50 % au-dessous de leur prix de revient et des trolleybus jusqu'aux poussettes pour enfants et aux hachoirs à légumes. Les Sociétés nationales vendirent, ou plutôt s'efforcèrent de vendre ce matériel hétéroclite, mal fabriqué, et, bien que vendu moins cher que le prix de revient atteignant cependant des prix de vente excessifs et très supérieurs à ceux de la concurrence.

Cependant, les principes de gestion valables dans toute entreprise industrielle étaient curieusement négligés et bien des précautions indispensables paraissent avoir été sacrifiées au désir de créer et de maintenir à tout prix une industrie géante et où, depuis l'embauche jusqu'aux notes professionnelles et à la nomination aux plus hauts postes, tout était subordonné à l'appartenance politique.

La nationalisation apparaît donc comme coupable d'une grande partie des malheurs de l'industrie aéronautique française : elle l'est indiscutablement de n'avoir pas voulu voir la réalité plus tôt, d'avoir tenu à garder durant des années un personnel pléthorique sans se préoccuper de l'utilité du travail qu'elle lui demandait.

Ce n'est pas à dire que la nationalisation soit seule responsable : elle eût pu être conçue d'une autre manière et animée d'un autre esprit et ses difficultés eussent été moindres. Mais il existait en dehors de causes particulières d'erreurs que nous avons examinées, des motifs généraux devant rapidement conduire à des embarras financiers, les entreprises n'avaient pas été dotées, dès l'origine, d'un capital social suffisant.

La forme même de sociétés anonymes donnée à ces établissements est une fiction pure. Leur crédit se confond étroitement avec celui de l'Etat et l'ensemble des ministères joue, dans leur vie quotidienne, un rôle prépondérant.

« Ici, la trilogie Etat, usagers, personnel, n'a plus de sens puisque l'Etat, client unique, est aussi l'usager. Dès lors dans ces prétendues sociétés anonymes l'Etat est partout. Au Secrétariat d'Etat à l'Air, il passe des commandes et contrôle leur exécution ; à l'Assemblée générale il siège seul sous le titre d'actionnaire unique ; au conseil d'administration, il est d'abord lui-même sous les visages des ministres des Finances et de la Défense nationale ; mais il y est aussi sous la forme du secrétaire d'Etat à l'Air et du ministre des Travaux publics et des Transports, le représentant des usagers ; à la Caisse des marchés il finance l'achèvement de ses commandes ; au Ministère du travail il s'oppose aux licenciements qu'il a prescrits du Ministère de la défense nationale sinon du Conseil des ministres ; sous les espèces du Trésor public il comble des déficits que peuvent expliquer, en partie, l'insuffisance des prix qu'il a alloués ou des crédits budgétaires qu'il a consentis. » C'est ainsi que s'exprime à cet égard le rapport de la Commission de défense nationale sur le projet de loi réorganisant les Sociétés aéronautiques (D. P. A. N. 1949, n° 7387).

Le rapport ajoute : « On en viendrait à penser que l'Etat est tout-puissant dans ces sociétés et d'abord pour les réorganiser, si l'expérience n'enseignait qu'il n'est plus rien le jour où son autorité est si parfaitement dispersée entre tant de représentants agissant à tant de titres divers ».

Il est donc difficile de juger les nationalisations sur l'exemple donné par les Sociétés de constructions aéronautiques : ces sociétés ont rencontré des difficultés extérieures à leur caractère public, mais ce caractère ne leur en a épargné, de son côté, aucune. Les sacrifices qui leur ont été consentis ne seront toutefois pas vains si elles apportent à la France le matériel aéronautique, moderne, solide et suffisant qui lui a manqué en 1939, qui lui faisait bien davantage encore défaut en 1948 et sans lequel, dans la conjoncture présente un Etat moderne ne peut prétendre à une politique indépendante.

Remarques générales

Nous avons examiné les résultats financiers par secteurs, des nationalisations. Il nous reste à esquisser à grands traits quelques conséquences générales, économiques et sociales, des réformes de structure de 1945.

Quelles sont, tout d'abord, les remarques générales que nous avons été amené à faire à l'occasion de chacun des établissements publics ou des sociétés nationales dont nous avons examiné l'activité et les résultats ? Au point de vue financier l'endettement croissant n'est pas dû, pour sa plus grande part, à des déficits de gestion, mais bien plutôt à la poursuite d'un effort tenace d'investissement pour la modernisation. Si on a renoncé, d'une façon générale, à la pratique des crédits bancaires à court terme et si on a pu même consolider les crédits consentis au cours des premières années d'expérience, on a eu recours pour l'investissement aux frais du Fonds de modernisation et c'est ainsi l'Etat qui a directement financé l'effort fait. Outre ces prêts consentis par le fonds, l'aide de l'Etat a pris diverses formes : consolidation de créances anciennes résultant d'avances du Trésor, transformation de ces avances en subventions ou en augmentation du capital dévolu aux sociétés nationales ; la Commission de vérification des comptes préconise, pour diminuer la charge que fait peser sur l'Etat l'effort de renouvellement et de modernisation entrepris, la poursuite d'une politique d'autofinancement.

Notons seulement que cette politique est concevable dans la mesure où un intérêt, économique ou social, ne motive pas le maintien de prix déficitaires, ce maintien pouvant s'expliquer

lui-même par les répercussions générales qu'exercerait la fixation en hausse du prix d'un produit de base ou d'un service essentiel (charbon ou transport de marchandises, par exemple).

Derrière l'aspect purement financier de cet équilibre comptable des entreprises nationales, se dissimule donc une question économique et parfois politique : subvention et équilibre à bas prix ou production vendue à un prix élevé et rentabilité apparente de l'entreprise, tel est le dilemme. Il est plus lourd de conséquences encore lorsqu'il s'agit de freiner dans le secteur privé une hausse de prix résultant de la hausse de certains éléments du prix de revient. Enfin, on conçoit à quelles difficultés on peut tendre lorsque, comme c'est le cas par exemple pour l'industrie du gaz, encore relativement peu répandue, on est amené à demander aux élus des campagnes les moyens de poursuivre une politique qui consiste à financer par l'impôt la vente au-dessous du prix de revient d'un produit qui n'est livré qu'à la ville.

Ainsi certains résultats financiers ne s'expliquent que par des décisions de politique générale des prix ; c'est cette politique qui justifie, dans la mesure où elle-même correspond à l'intérêt du pays, souverainement apprécié en démocratie par les assemblées élues, l'attribution de subventions de fonctionnement, correspondant à un déficit d'exploitation.

On peut en conclure dès lors que, si les éléments du prix de revient sont calculés par référence aux indices généraux du prix des matières premières et à des salaires fixés, et si le prix de vente est établi en fonction de ces éléments, il devrait y avoir équilibre dans des conditions comparables à celles qui régiraient une activité privée : on s'aperçoit alors que certains faits, eux-mêmes communs à toutes les entreprises nationalisées, rendent l'obtention de cet équilibre plus difficile et son maintien plus précaire.

Ce sont la composition des conseils, la place importante donnée aux représentations ouvrières dans la gestion, les dispositions du statut du personnel.

La nationalisation pouvait être une sanction et un exemple : si elle a constitué indiscutablement une sanction, peut-être injustifiée et sans doute excessive, elle ne peut être considérée comme constituant, par elle-même, un exemple. Certes, on avait reproché aux conseils d'administration des grandes entreprises privées de constituer, en quelque sorte, des « Conseils de famille », maix ceux

qui les ont remplacés n'ont pas échappé à des critiques du même ordre : la compétence leur manque souvent et ils paraissent trop étroitement inféodés aux intérêts discordants des organisations du personnel ou d'usagers qui les mandatent. Les représentants de l'Etat, d'ailleurs, minoritaires, ne sont pas toujours choisis en raison de leur compétence industrielle. D'une manière générale on peut dire que la composition tripartite des conseils comprenant une majorité constituée respectivement par des représentants de salariés qui veulent voir fixer le salaire au taux le plus élevé possible et d'usagers qui tiennent à payer au moindre prix le produit vendu, n'est pas favorable à une gestion conduite suivant les règles habituelles de l'industrie et du commerce.

D'autre part, la répartition des pouvoirs entre les conseils d'administration et les directeurs généraux s'est révélée parfois imparfaite ; elle n'est d'ailleurs pas uniforme : ici, agents d'exécution du conseil d'administration par lequel ils sont désignés, les directeurs généraux sont, ailleurs, nommés par le gouvernement et peuvent se trouver en conflit avec un conseil dont ils ne dépendent en aucune manière. On peut, d'ailleurs, déplorer sinon l'incompétence de ces directeurs généraux, bien plutôt leur instabilité relative qui tend d'ailleurs à diminuer. Dans la mesure où leur nomination appartient au gouvernement, elle a pu au début de l'expérience, être motivée par des raisons autres que professionnelles et certaines nominations ont, à cet égard, donné lieu à maints commentaires. Il semble que, là aussi, on revienne à la normale.

Ces difficultés de direction tenant parfois à de médiocres choix initiaux ont conduit le Parlement à superposer à la direction, assortie d'un contrôle *a posteriori*, un contrôle en cours d'exécution qui, diluant les responsabilités, aboutit en même temps à imposer aux décisions essentielles des délais incompatibles avec les nécessités de l'industrie.

Ces difficultés sont graves et lourdes de conséquence mais il arrive fréquemment que la décision à prendre soit jugée unanimement nécessaire et qu'elle se heurte à des dispositions législatives ou réglementaires dont la modification requiert, elle aussi, de longs délais et suscite de puissantes oppositions : c'est le cas notamment de toutes les dispositions qui se sont avérées indispensables et qui comportaient des modifications du statut du personnel.

Ces statuts ont été fixés avec le désir d'apporter aux employés et ouvriers des entreprises des satisfactions tangibles et durables, susceptibles, pour les cadres, d'assurer leur neutralité bienveillante devant une expérience d'où résultait souvent un amoindrissement de leur autorité, et de donner aux ouvriers la preuve que la nationalisation qui faisait de l'entreprise la propriété de la Nation en faisait en même temps celle du personnel : la nationalisation, dans cet esprit, constituait une fin en soi, et un moyen de pousser plus avant certaines modifications sociales, un premier pas vers la généralisation du principe qui attribuerait « la mine aux mineurs ». On conçoit, dans ces conditions, que les statuts aient prévu, de manière générale, des avantages nouveaux, en espèces et en nature, retentissant sur les prix de revient. (Livraison gratuite de produits ou de services, garanties excessives contre toute possibilité de licenciement, régimes de pensions avantageux, parfois logement du personnel retraité, budgets considérables consacrés aux œuvres sociales, etc...).

Alors même que la loi avait précisé que la nationalisation ne modifiait en rien le statut, le nombre d'agents en fonction s'est sensiblement accru dans les entreprises nationales dès leur origine et de constants efforts n'ont pu qu'enrayer ou résorber partiellement cette inflation : tout s'est passé comme si la nationalisation amenait une baisse de rendement, qui ne pouvait être compensée que par une augmentation du nombre d'agents pour un travail identique.

Il résulterait de l'ensemble de ces causes que le produit vendu le serait aujourd'hui à un prix analogue à celui qu'il aurait atteint si l'entreprise était restée libre, le capital ne recevant plus qu'une rétribution fixe déterminée d'ailleurs en fonction de bases trop étroites et aboutissant à une spoliation partielle d'anciens propriétaires, les sommes ainsi économisées étant elles-mêmes réparties en emplois supplémentaires et en avantages excessifs pour le personnel.

Si cette hypothèse est exacte, les nationalisations n'auraient présenté pour le consommateur aucun avantage, en contre-partie des inconvénients indiscutables qu'elles ont comportés notamment pour le contribuable : le personnel des entreprises serait le seul bénéficiaire des réformes de 1945.

En outre, l'attribution de tels avantages au personnel comporte une lourde contrepartie pour les finances publiques bien au-delà de la charge qu'ils font directement peser sur le budget des entreprises. L'inventaire Schuman avait, dès 1946, appelé l'attention sur l'inconvénient de statuts trop favorables qui aboutissaient à créer un personnel intermédiaire entre les fonctionnaires publics et les salariés de l'entreprise privée, bénéficiant des avantages de stabilité des premiers et des salaires plus élevés des seconds : la conséquence devait en être d'amener les salariés des secteurs privés à demander de nouveaux avantages sociaux et les salariés du secteur public à demander l'équivalence avec les conditions de salaire faites au personnel des entreprises nationalisées, ces deux éléments constituant l'un et l'autre, à divers titres, des motifs de gonflement des dépenses publiques et d'augmentation du prix de revient de la production française dans son ensemble.

Question peu importante dira-t-on en présence des conséquences économiques et sociales d'ordre général que ces réformes de structure devaient comporter : encore est-il utile de préciser que certains faits qui ont accompagné les nationalisations ne peuvent être considérés comme en étant la conséquence.

Il est tout d'abord certain que la spoliation de l'épargne qui a accompagné les nationalisations est, plus qu'une cause, un effet de circonstances générales et presque le symbole d'une ruine qui tire d'autres motifs son existence même et sa profondeur : admettons un instant que les réformes de structure n'aient pas été faites; la ruine partielle de l'économie française provenant de deux guerres successives dont l'une fut gagnée à grands frais et l'autre, après avoir été localement, et sur le sol français, temporairement perdue, n'a été gagnée qu'avec un concours limité de la part de la France, constitue un fait indiscutable et les efforts faits pour remettre à flot une économie exsangue, devaient s'accompagner d'un appel fiscal à la fortune acquise. La ruine de l'épargne française et la disparition de l'esprit d'épargne qui l'a suivie ne proviennent pas essentiellement des nationalisations et, depuis la souscription des fonds russes jusqu'aux pertes en vies humaines et aux destructions matérielles des deux guerres, bien d'autres motifs y ont leur part.

De même on ne peut s'étonner d'avoir vu les organisations ouvrières des secteurs nationalisés, puissantes et bien encadrées, s'efforcer parfois avec succès, de rejeter sur d'autres épaules une

part aussi lourde que possible des charges de la guerre, charges auxquelles elles avaient l'impression, souvent exacte, que d'autres classes de la population, agriculteurs ou commerçants, avaient, mieux qu'eux-mêmes, échappé, et la part insuffisante accordée au travail dans la répartition du revenu national leur constituait à cet égard une justification facile.

Ce qu'il importe de rechercher, ce sont les faits économiques qui eussent été différents si les nationalisations n'avaient pas eu lieu — et il apparaît à l'évidence que cette recherche, purement conjecturale, est extrêmement difficile, alors même qu'il existe, pour d'identiques activités un secteur nationalisé et un secteur libre, assurances et banques par exemple : des critères valables manquent : les modes de gestion tendent à se rapprocher, l'absentéïsme du personnel ne marque pas de différences notables entre les deux secteurs, l'autorité des cadres et de la Direction n'est pas sensiblement différente.

Par contre, la diversité apparaît nettement si l'on examine quelle est l'autorité respective du pouvoir exécutif sur les activités nationalisées et non nationalisées. Contrairement aux conjectures, l'autorité de l'Etat n'a été nulle part plus mise en cause que dans les entreprises nationalisées : sans revenir sur les hypothèses précises où cette absence d'autorité s'expliquait par les circonstances mêmes qui avaient rendu la nationalisation inévitable : (dans les charbonnages du Nord et du Pas-de-Calais il a fallu attendre les « grèves sauvages » d'octobre et novembre 1948 et leur échec pour voir un renouveau d'autorité des cadres et une possibilité pour l'Etat de faire prévaloir sa politique dans ce secteur), on doit reconnaître que les entreprises nationales ont souvent montré plus de résistance à subir des directives précises des pouvoirs de tutelle que les sociétés privées dont elles étaient issues : elles ont eu une tendance très nette à se considérer comme des émanations de l'Etat, comme dépositaires à l'égard de particuliers d'une partie de la puissance publique, à l'heure même où leur force matérielle, l'importance de leur production et du nombre de leurs salariés leur constituaient les moyens de défendre et de faire parfois prévaloir, contre l'Etat lui-même leur politique personnelle.

Dans leurs rapports avec les particuliers, concurrents, voués à la fabrication des produits accessoires à la fraction nationalisée

de leurs anciennes activités[1], ou consommateurs, de nombreux arrêts du Conseil d'Etat sont venus rappeler aux entreprises nationalisées les limites de leurs pouvoirs[2].

Sur leurs rapports avec l'Etat lui-même les débats parlementaires montrent à l'évidence qu'il a été souvent difficile à la puissance publique de faire entendre sa volonté à des entreprises nées d'elle-mêmes et où de plus, dans le cas notamment de sociétés nationales de constructions aéronautiques, elle était le seul client, et le seul sauveur possible.

D'autre part, l'Etat, devenu entrepreneur et pourvu d'une autorité diminuée dans sa propre entreprise, ne peut pas être arbitre entre les activités demeurées libres et celles dont le sort se trouve dépendre de lui directement. La fixation des contingents, l'attribution des licences d'importation, la répartition des crédits d'équipements, l'obligent à chaque heure de la vie économique à un choix difficile entre des mesures qui peuvent profiter à une industrie nationale et d'autres décisions qui peuvent la gêner au bénéfice du secteur libre : comment s'étonner que ce choix quotidien donne lieu à des difficultés, plus encore lorsque certaines entreprises ont été nationalisées dans le secteur concurrentiel ?

Mais c'est en matière sociale que ce rôle d'arbitre était le plus nécessaire : entre les exigences de la production et la recherche du profit d'une part et la défense du personnel assurée par les syndicats d'autre part, l'arbitrage de l'Etat était indispensable et relativement facile. Contre la liberté qui opprime, il était la loi qui protège.

Aujourd'hui, l'arbitrage de l'Etat dans les secteurs demeurés libres est devenu plus difficile en raison des répercussions que peut présenter sa sentence dans l'industrie qu'il dirige et de l'équilibre financier duquel il est responsable. Dans ses propres entreprises, d'autre part, l'Etat est devenu patron et force est de reconnaître qu'il est un patron comme les autres, soumis aux mêmes impératifs de production, et que les salariés se comportent à son égard comme envers les autres patrons, sans tirer de la nature particulière de l'entreprise à laquelle ils apportent leurs services, des motifs d'une attitude différente.

---

[1] Fabricants d'appareils de chauffage électrique par exemple.

[2] *Cf.* notamment arrêt du Conseil d'Etat annulant des hausses rétroactives de tarifs. C. d'E., 25 juin 1948, S. 48 3.69.

Le comportement de l'Etat, ou mieux de la direction de l'entreprise nationalisée elle-même, est en tout point conforme à celui de l'exploitant ancien — et il ne pouvait pas ne pas l'être : ce qui caractérisait les rapports de l'entreprise et du salariat dans le monde capitaliste c'était la dépersonnalisation de l'entreprise, l'éloignement respectif des éléments qui concourent à la production et qui ne se connaissent plus. La nationalisation regroupant, centralisant d'anciennes entreprises, les unes gigantesques, les autres moyennes, devait affecter l'ensemble du même gigantisme et de la même dépersonnalisation. A la place des conflits locaux, d'autre part, elle devait aboutir à faire naître des conflits généralisés, et à la recherche de solutions locales de ces conflits, elle substituait la poursuite toujours plus ardue de solutions générales engendrant elle-même, parfois, de nouvelles difficultés dans les secteurs voisins.

Du côté du salarié, la déception est plus forte encore : le programme du C. N. R. comportait un transfert de confiance, hors des mains d'administrateurs jugés indignes ou inefficaces, vers la classe ouvrière, appelée ainsi à participer à la gestion des entreprises, directement dans le secteur nationalisé, par l'action des comités d'entreprises dans le secteur temporairement abandonné à la liberté. Cela supposait une classe ouvrière organisée, capable de s'élever au-dessus de ses propres intérêts et de sacrifier à l'utilité générale certaines revendications qui pouvaient attendre. Sans doute un tel résultat eût-il été possible mais le changement de la conjoncture politique, l'impatience des cadres syndicaux, leur inexpérience en matière industrielle, ont tout compromis et l'Etat s'est vu obligé de revenir, par voie réglementaire, sur certaines dispositions trop avantageuses du statut du personnel, donnant ainsi l'impression au salariat de ses propres entreprises, qu'il était un patron comme les autres et pire que les autres puisque le retour à l'Etat avait disparu : dès lors, contre l'arbitraire de l'Etat-patron il n'existait plus aucune défense autre que la grève, cette dernière arme tenant de la force du bras qui la maniait une portée particulière, au moment même où elle était dirigée, non pas seulement contre le patron, mais contre la Nation tout entière.

L'échec apparaît mieux encore si l'on rapproche des projets clandestins de la résistance militaire et des espoirs de la résistance triomphante, cette constatation simple faite par M. Lacoste,

ministre socialiste de l'Industrie et du Commerce au cours de la séance de l'Assemblée Nationale du 29 novembre 1949 (*J. O.* 1949, Déb. parl., A. N. n° 104, p. 6442) « L'expérience n'est pas un échec psychologique. Les conflits, à la Régie Renault, sont les mêmes que ceux de n'importe quelle industrie privée. »

Ce n'est pas exactement ce qu'avaient voulu les inspirateurs et les auteurs des réformes de structure de 1945.

Un théoricien du socialisme, dès 1949, tirait déjà en termes désabusés la conclusion en écrivant [1] : « On comprend sans peine la déception de ceux qui proposèrent les réformes de la Libération.

» Entre leurs espérances et la réalité, entre leurs efforts et les résultats, la disproportion est flagrante. »

En conclusion générale, force est d'admettre que l'objectif des nationalisations tel qu'il avait été défini en 1945, n'a pas été atteint. Les problèmes économiques classiques, notamment l'abaissement du coût de production, n'ont pas été mieux résolus par les entreprises publiques que par les entreprises privées et, surtout, le choc psychologique que l'on a voulu produire n'a pas eu de conséquences : l'ouvrier français de la mine, de l'électricité ou du gaz, n'a pas modifié à l'égard de l'entreprise, devenue propriété de l'Etat, une attitude conditionnée par des années de lutte contre le patronat. L'échec, partiel au point de vue économique, atténué parfois par des résultats favorables dans certains secteurs, est total au point de vue social.

Psychologiquement nécessaires en 1945, devant une classe ouvrière exaspérée par les difficultés et les privations de l'occupation, les nationalisations, difficiles à résorber aujourd'hui, ne constituent pas cependant un élément indispensable à la direction, par l'Etat, d'une économie planifiée. La disparition de l'épargne a conduit au contrôle, par le mécanisme du fonds et par l'action du Conseil national du crédit, de la totalité des opérations de crédit en France. Les objectifs lointains sont fixés par le plan et les moyens de réalisation, mis à la disposition des entreprises par la voie des accords de commerce et des licences d'importation.

Il est acquis aujourd'hui que le climat social de l'entreprise n'a pas été modifié par les réformes de 1945 : s'il revenait sur les

[1] G. Boris : « Réformes de la IVe République. Structure et répartition. » Dans la *Nef.*, numéro spécial décembre 1949- janvier 1950.

nationalisations, s'il remettait en honneur la notion du profit revenant à l'entrepreneur, l'Etat ne renoncerait pas cependant à la direction proprement dite de l'économie, et ne pourrait d'ailleurs y renoncer sans abandonner une de ses prérogatives essentielles : si l'action du législateur, dans les prochaines années, réduit la part faite à l'entreprise publique, elle ne pourra pas cependant aboutir à une économie libérale.

Le débat, en effet, n'est plus entre une économie dirigée par l'Etat et une économie libre qui reste du domaine du regret ou de l'utopie : planification étatique ou planification décidée par les ententes industrielles, la France est vouée à une économie dirigée.

L'avenir n'est certes plus aux nationalisations : il appartient encore pour l'économie française au planisme. La solution du problème français réside, au point de vue économique, dans l'abaissement du prix de revient par l'accroissement de la productivité : faute d'y parvenir, l'intégration de l'économie française par le plan Schuman, dans un cadre plus vaste, s'avèrerait impossible ou réserverait au salariat français un douloureux abaissement de son niveau de vie, à peine suffisant, et déjà menacé par le réarmement.

A cet effort pour la productivité, le Plan de modernisation et d'équipement a déjà apporté sa contribution et il peut encore, dans l'avenir, aider puissamment.

Il ne produira lui-même tous ses effets que dans la mesure où la réforme de l'Etat s'élaborera et se poursuivra : la réussite de cet effort, qui dépend en grande partie, de la sagesse de nos élus, permettra seule à la France de retrouver parmi les Etats modernes la place qu'elle mérite.

Note bibliographique

Il est impossible de donner, dans le cadre de cette revue, une bibliographie, même sommaire des livres, articles, thèses et textes relatifs au problème des nationalisations en France.

On se bornera ici à citer l'indispensable.

Généralités

J. Desazars de Montgailhard : « Les caractères de l'entreprise publique », *Droit social*, janvier 1949, p. 8.

Julliot de la Morandière et Bye : « Les nationalisations en France ». Travaux de l'Institut de droit comparé. *Recueil Sirey*, Paris 1948.

C. KATZAROV : « L'Etat commerçant et les nationalisations », dans *Revue trimestrielle de Droit commercial*, 1950, p. 20.

R. ROBLOT : « La politique de nationalisation et le droit international privé », dans *Droit social*, février 1949, p. 43.

Assurances

P. SUMIEN : « Essais sur les résultats de la nationalisation des assurances », dans *Droit social*, 1950, p. 217.

Banques

J. HAMEL : « La nationalisation des grandes banques de dépôts. Résultat de quatre années d'expérience », dans *Droit social*, janvier 1950, p. 1.

PH. RAISCHLEN : « La direction du crédit en France depuis la loi du 2 décembre 1945 », dans *Droit social*, 1948, p. 43.

Navigation maritime et aérienne

J. MARCHEGAY : « La reconstitution de la Marine marchande », dans *Revue de Paris*, 1er septembre 1946.

J. RIVERO : « Le nouveau statut de la Compagnie Air France », *Droit social*, 1944, p. 204.

P. REUTER : « La nouvelle organisation de la Marine marchande », *Droit social*, 1948, p. 161.

La revue *Droit social* a publié de nombreux articles sur la genèse des nationalisations et leurs résultats.

Documents

Les principaux documents sont cités dans le texte.

Ce sont : L'Inventaire Schuman (Paris, Imprimerie Nationale 1946) et son supplément (Paris, Imprimerie Nationale 1948).

Les deux rapports publiés par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et parus au *Journal officiel*.

Débats et documents parlementaires sont trop nombreux pour être rappelés ici, de même que les références à la presse quotidienne (*cf.* notamment le journal *Le Monde*).

L'auteur tient la bibliographie complète à la disposition des lecteurs, particulièrement intéressés à la question, s'il en existe.

Tous les services du

CRÉDIT FONCIER VAUDOIS

auquel est adjointe la

CAISSE D'ÉPARGNE CANTONALE
garantie par l'Etat

sont à votre entière disposition

36 Agences dans le canton - LAUSANNE