



Commission des entreprises nationalisées  
**MICHEL DE GUILLENCHMIDT**

# DÉNATIONALISER

Rendre les entreprises publiques  
aux Français.

M 9109 - 8310 - 35 F - XX

Préface de  
**Michel AURILLAC**



**ECONOMICA**

Lr 61



Commission des entreprises publiques  
MICHEL DE CUILLENCHIMDT

# DÉNATIONALISER

Revoir les entreprises publiques  
JAN VIEREN



Préface de  
MICHEL DE CUILLENCHIMDT



ÉDITIONS  
DE LA LIBRAIRIE, 100 rue de la Harpe  
75004 PARIS

4° L0<sup>1</sup>

405



DL-14-10-1983-28718  
Commission des entreprises nationalisées  
**MICHEL DE GUILLENCHMIDT**

32  
39-40

# DÉNATIONALISER

Rendre les entreprises publiques  
aux Français.

---

Préface de  
**Michel AURILLAC**



**ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

1983



DL-14-10-1983-28716

Commission des Entreprises Nationales  
MICHEL DE GUILLENCHMIDT



Cet ouvrage a été réalisé sous la direction de *Michel de Guillenchmidt*, avec le concours du groupe «entreprises nationales» du **CLUB 89** et notamment de

J. Aschehoug, E. Bertrand, F. Connault, M. Darcy, Ph. Dolffus, F. François-Marsal, J.-G. Fleuret, P. Georges-Picot, J.-A. Guénard, F. Hubert, Pl. Lieber, A.-J. Michel, A. Mionel, M. Pariaux, M. Peyroux, B. Serié, D. Siksous, P. Simon, H. Teissier du Cros, D. Verscheure, F. Xavier.



© Ed. ECONOMICA, 1983

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous pays.

# PRÉFACE

*par Michel Aurillac*

Dénationaliser, il y a dans le titre du livre que Michel de Guillenchmidt et l'équipe qu'il anime ont consacré à l'avenir des entreprises nationalisées en France, un rien de provocateur. Alors que la troisième et plus haute vague de nationalisation vient à peine d'emporter des pans entiers de notre industrie et la quasi-totalité du secteur bancaire, il peut paraître dérisoire de prôner ce que les thuriféraires de la politique actuelle taxeront de retour en arrière et que bien des sceptiques, ils sont aujourd'hui en France les plus nombreux, qualifieront de rêve impossible et comme tel inutile.

Depuis l'automne 1981, il y a eu cependant une évolution sensible de l'opinion publique à l'endroit des nationalisations. Elles étaient alors très populaires. Ceux qui les combattaient en droit comme en opportunité, dont j'étais, passaient soit pour des juristes desséchés, soit pour les défenseurs d'un capitalisme sauvage et de surcroît multinational.

Les nationalisations étaient populaires parce que la majorité de nos concitoyens y trouvaient trois grands mérites.

D'abord les nationalisations devaient réaliser un miracle économique analogue au mouvement perpétuel ou à la pierre philosophale. Toute l'industrie française privée devait jouir de la situation avantageuse des entreprises déjà nationalisées en 1936 et en 1945-1946. Le progrès



indéfini, la stabilité de l'emploi et, on ne le disait pas mais chacun le pensait, l'Etat tutélaire pour combler les déficits et apporter l'argent frais. C'était un beau rêve, un peu égoïste, qui ne résistait pas à l'analyse. Mais l'analyse qu'elle soit psychologique et économique ne peut rien contre les passions. Et pourtant, combien parmi les responsables du ministère de l'Economie et des Finances, eussent-ils été touchés par la grâce socialiste, combien parmi nos dirigeants politiques informés et responsables, M. Delors, M. Fabius, M. Mauroy lui-même, pour ne pas parler du Chef de l'Etat, savaient que l'histoire de nos entreprises nationalisées des deux premières vagues ne s'écrivait pas à l'encre rose. La S.N.C.F. lourdement déficitaire, E.D.F. endettée à l'étranger au-delà du raisonnable, la S.N.I.A.S. dont le récent redressement avait laissé derrière soi les cadavres d'usines fermées aux personnels licenciés ou transférés, "déportés" disait même avec quelque prudence la C.G.T. Même le fleuron de nos entreprises nationales, Renault n'avait dû sa situation florissante, en apparence, qu'à un engagement de l'Etat qui l'avait placée hors de la concurrence comme le montre fort bien le présent livre.

Il ne fallait pas être grand clerc ni grand économiste pour imaginer qu'en multipliant par quatre le secteur nationalisé de l'industrie et en y introduisant de surcroît de grands malades comme la sidérurgie, on augmenterait la charge de l'Etat au point de la rendre intolérable et d'obliger la très socialiste coalition qui nous gouverne à remettre en cause jusque aux avantages acquis. Le mouvement perpétuel et la pierre philosophale sont ainsi retournés au magasin des utopies dont ils n'auraient jamais dû sortir.

Suppression d'emplois aux préretraités et licenciements, chômage partiel, liquidation de branches déficitaires, échanges de filiales entre entreprises, les nationalisés se comportent désormais et se comporteront de plus en plus comme de simples entreprises capitalistes qui savent comme le dit courageusement Alain Minc, économiste imaginatif et paradoxal proche du pouvoir, que le profit «est une réalité incontournable en univers



concurrentiel, particulièrement lorsque cet univers est international».

Et c'est ainsi que le second mérite des nationalisations apparaît aussi irréal que le premier. Les entreprises nationalisées, dit et répète le Premier Ministre, doivent être la courroie d'entraînement de l'économie, et parce qu'elles ont le sens de l'intérêt général, doivent tirer vers les progrès la grande masse des petites et moyennes entreprises que les grandes entreprises capitalistes écrasaient et faisaient mourir. M. Fabius devenu ministre de l'Industrie va jusqu'à affirmer que les entreprises nationales donneront la préférence à la sous-traitance sur le rapatriement des productions dans leurs ateliers. Tout le monde peut voir et les chefs d'entreprises en premier et maintenant leurs ouvriers, que de tels propos sont dépourvus de sens. Les entreprises nationalisées pour ne pas déposer leur bilan doivent l'équilibrer, et si possible le rendre bénéficiaire. Elles doivent donc rechercher le profit. Si un atelier est inemployé, il faut soit le fermer et licencier, soit lui trouver du travail au besoin en rapatriant ce qu'en période d'expansion on confiait à la sous-traitance. Sans même faire du rapatriement un principe, comme M. Fiterman a tenté de le faire à la S.N.C.F., en y réveillant le secteur de la réparation industrielle que ces prédécesseurs avaient à juste titre tenté de fermer, il est dans la nature des choses que toutes les entreprises nationales recherchent le plein emploi de leur outil de production, fut-ce au détriment de leurs fournisseurs. Quand, par dessus le marché, l'Etat par ses interventions vient fausser le libre jeu de la concurrence, il apparaît aux yeux les plus myopes que les entreprises nationalisées ressemblent à un mauvais nageur qui fait couler l'enfant en difficulté qu'il s'était proposé imprudemment de sauver.

Au moins, les nationalisations auraient-elles gardé leur troisième justification, celle de conserver à la France son patrimoine industriel menacé par l'hydre des multinationales ? De cela aussi l'opinion publique se prend à douter. Ceci pour deux raisons. D'abord, il apparaît aux yeux de tous que nos entreprises nationales pour garder la taille



internationale qui leur permet de combattre la concurrence, doivent devenir multinationales. C'est le cas d'Elf Erap, entreprise nationale qui n'est pas le produit d'une nationalisation, mais c'est aussi le cas de Renault qui a pris pied aux Etats-Unis, des Charbonnages de France, de nos grandes banques. Comment peut-on imaginer que nos entreprises nationales puissent se transformer en entreprises multinationales sans que des droits analogues ne puissent être reconnus aux entreprises étrangères. Et c'est bien ce qui se passe et même davantage avec la "danse du ventre" que, besoins en devises obligent, le gouvernement français fait devant les investisseurs étrangers.

On objectera qu'il s'agit d'activités secondaires, la nation française ayant conforté la citadelle de ses activités de base et de ses grandes banques. C'est là une erreur commune aux socialistes et aux communistes mais aussi à nombre d'électeurs de l'opposition. C'est oublier que le progrès technologique démode très vite certaines activités et en fait apparaître de nouvelles. On sait aujourd'hui qu'aux Etats-Unis, mais ce sera vrai aussi de l'Europe, les deux-tiers des emplois créés dans les 25 ans à venir le seront dans des secteurs entièrement nouveaux. En nationalisant les houillères, le législateur du gouvernement provisoire de 1945-1946 pensait prendre la maîtrise d'une activité essentielle pour l'indépendance nationale. La production nationale de charbon n'est plus aujourd'hui qu'une toute petite composante du bilan énergétique française et pour l'essentiel un poids mort dont l'Etat voudrait bien se débarrasser sans douleur malgré les lamentations rituelles des communistes.

Le développement de nouvelles industries avec des capitaux étrangers, la croissance des banques prévues et surtout des banques étrangères qui ont échappé à la nationalisation peut dessiner dans quelques années une nouvelle carte de l'économie française.

Et l'opinion de s'interroger, de se demander si, après tout, l'argent consacré au rachat des entreprises nationalisées, puis une seconde fois aux échanges d'entreprises nationalisées, et enfin une troisième fois à la création de



fonds propres dans des entreprises malgré tout exangues, n'aurait pas pu être employé plus intelligemment, et si à une conception patrimoniale de la politique économique de l'Etat, il ne faudrait pas substituer une conception nationale. Après tout, ne faudrait-il pas rendre les entreprises publiques à la France et aux Français au lieu d'en faire le jouet de la direction du Trésor et de la direction du Budget, bons exécutants et mauvais concepteurs pour des raisons ontologiques. Ces financiers qui ignorent la réalité du monde extérieur ont été créés, conçus et organisés pour faire une politique étatiste et non pas une politique économique et industrielle.

Rendre les entreprises publiques aux Français, c'est bien l'intention de cet ouvrage. Michel de Guillenchmidt et son équipe ont fait œuvre de cheveu-légers, de cavaliers d'éclairage de l'opposition et non de porte-paroles de l'une ou l'autre de ses composantes. C'est exactement l'intention et le style du **CLUB 89**, imaginer dans le sérieux et le concret des réformes en avance sur l'opinion publique, en avance sur la prise de conscience des partis politiques et des groupes parlementaires, sans cependant viser à l'originalité pour l'originalité.

D'abord, le sérieux de l'analyse. Cet ouvrage met les nationalisations françaises en perspective par rapport à notre propre histoire, 36, 45-46 et 81-82 et par rapport aux nationalisations étrangères. Le coût des entreprises, le déficit qu'elles amplifient, la comparaison avec les entreprises privées des secteurs concurrentiels, les modalités des dénationalisations étrangères sont examinés avec sérieux sans omettre les chiffres qui soutiennent le raisonnement.

Ensuite la conscience du risque et de l'enjeu. Dénationaliser ne peut signifier ni le retour pur et simple aux anciens actionnaires, ni la mise en vente des entreprises qui permettrait des prises de contrôle à faible prix de vastes actifs industriels et bancaires et les ferait probablement passer soudainement entre des mains majoritairement étrangères.

La dénationalisation, si elle peut-être juridiquement réalisée en une seule fois par la reconstitution d'un porte-



feuille d'actions cessibles dont l'Etat serait propriétaire selon le droit commun, ne peut entrer dans les faits que progressivement. L'économie mixte restera pour de longues années un mode de gestion des entreprises jusqu'ici nationalisées, mais avec des proportions variables de capitaux publics pouvant aller de la majorité à la minorité de blocage ou à la simple participation. Cette souplesse permet d'envisager diverses formules de participation de capitaux privés : remise d'actions au personnel, vente d'actions, augmentation de capital avec souscription publique, cession d'une fraction du capital à des fonds de placement d'investisseurs institutionnels, « dévolution républicaine » qu'on peut imaginer directe comme le firent les allemands pour Volkswagen après la guerre ou par l'intermédiaire de SICAV d'un type particulier, les SICAV pour l'Economie Nationale.

La diversité de ces modes de dévolution a deux avantages, elle évite l'effet cumulatif d'une erreur de prévision et permet de choisir la formule qui correspond le mieux aux besoins de l'économie et à l'acceptation de l'opinion publique. La dévolution au personnel est dans la logique de la participation. Les fonds de placement des investisseurs institutionnels permettent d'amorcer une évolution souhaitable des systèmes de retraite de la répartition vers la capitalisation qui associe les intérêts des retraités et ceux du développement économique et de la croissance des entreprises. Quant aux SICAV pour l'Economie Nationale, elles devraient permettre la diffusion d'un capitalisme populaire, sans le risque individuel du choix de l'investissement, ce qui semble bien correspondre à l'Etat d'esprit d'un grand nombre de Français qui n'ont jamais été clients directs du marché boursier mais ont fait confiance à la formule SICAV assortie ou non d'avantages fiscaux.

On voit bien ici que la dénationalisation que propose le **CLUB 89** est en fait une réappropriation par la Nation de biens qui lui échappaient par la voie de l'étatisation doublée d'une déviation des prérogatives syndicales dans le sens d'une véritable participation à la gestion.



Le statut des entreprises dénationalisées a donc pour l'avenir autant d'importance que les modalités de la dénationalisation. *Cet ouvrage prend résolument parti pour l'entreprise à directoire* qui permet de dissocier le contrôle par le conseil de surveillance, de la gestion par le directoire et son président. Je crois qu'ils ont raison car la société à directoire est à la fois bien adaptée à l'économie mixte et à la participation au sein du conseil de surveillance de représentants du personnel, d'actionnaires privés individuels et d'investisseurs institutionnels. Le directoire a une bonne liberté de gestion tout en étant bien contrôlé.

Faut-il pour dénationaliser modifier l'actuelle législation de la société à directoire, je n'en suis pas sûr ; il convient en tout cas de se rapprocher du modèle européen et non pas d'instituer pour les seules entreprises dénationalisées des clauses dérogatoires permanentes.

*Ce livre-programme a une philosophie* × *la désétatisation* =. Les nationalisations de 1936, de 1945-46 et de 1981-1982 ont toutes en commun cette idée que l'Etat pour exercer sa fonction régulatrice de l'économie doit s'emparer des entreprises, sinon de toutes les entreprises, du moins d'une masse critique qui lui permette d'exercer son imperium sur l'ensemble des agents économiques. C'est d'abord une conception historiquement dépassée qui confond l'autorité publique et la patrimonialité. C'est une sorte de vénalité des offres à rebours. L'Etat n'a pas plus besoin d'être propriétaire des entreprises pour exercer son pouvoir qu'il n'a besoin d'acheter les citoyens sur le marché des esclaves pour les gouverner.

Bien au contraire, les entreprises nationalisées, loin de renforcer l'Etat l'affaiblissent, car étant de l'Etat, elles se disent l'Etat et prétendent parler en son nom. A tout prendre, elles le démembrent. Il suffit de voir la puissance de l'E.D.F., de la S.N.C.F., des grandes banques ou même du lobby de l'acier ou du charbon pour s'en rendre compte. L'Etat ne peut retrouver son pouvoir d'orientation, de contrôle et d'arbitrage que si toutes les entreprises sont égales devant lui.

Il faut donc dénationaliser et le climat y sera dans



l'avenir plus favorable. Encore faut-il fixer les règles du jeu en sachant bien quelles sont les limites de la nationalisation et de la dénationalisation en faisant en sorte que ces limites ne puissent être aisément franchies. Comment en effet développer un capitalisme populaire et national si l'épée de Damoclès de la «renationalisation» pèse sur les entreprises que l'alternance qui s'annonce aura permis de dénationaliser ?

La question passe ici du domaine économique au domaine constitutionnel. Elle avait été évoquée dès septembre 1981 et longuement développée dans les recours au Conseil Constitutionnel contre la loi de nationalisation dus à M. Jean Foyer à l'Assemblée nationale et à M. Etienne Dailly, au Sénat.

En bref, il s'agit de revenir aux intentions des constituants de 1946 en les précisant. Selon le préambule de la constitution de 1946 maintenu en vigueur par la constitution de 1958 «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 que le terme de nationalisation ne soit pas prononcé, les travaux préparatoires des deux constituantes montrent qu'il s'agit bien et seulement de cela.

Cette disposition impérative est en effet reprise au deuxième alinéa de l'article 36 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen contenu dans le projet de constitution d'avril 1946, rejeté par référendum. Le texte est identique mais le contexte très différent. Le projet d'avril comprenait un article 35 et un premier alinéa de l'article 36 relatifs au droit de propriété que différait sensiblement de la conception du droit de propriété établi par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. L'indemnité en cas d'expropriation devait être juste et fixée conformément à la loi et le droit de propriété ne pouvait être exercé que conformément à «l'utilité sociale». Ces deux dispositions ont disparu du préambule d'octobre 1946 qui, au contraire, fait référence explicite à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Celle-ci



se trouve donc introduite deux fois dans notre constitution de 1958, directement et par la référence qui figure au préambule d'octobre 1946.

Or la déclaration de 1789 est claire, même solennelle : «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».

Pour apprécier la portée exacte des critères constitutionnels contenus dans le protocole de 1946 et dans la déclaration de 1789, il convient de situer le débat de 1946 par rapport aux nationalisations opérées par le gouvernement provisoire en 1945-1946. Celles-ci n'étaient évidemment pas concernées par des principes conventionnels fixés postérieurement. Ces nationalisations étaient globalement de deux types : la nationalisation-sanction destinée à retirer à ses propriétaires une entreprise ayant collaboré avec l'occupant, la nationalisation-reconstruction destinée à donner à l'Etat la maîtrise des grands moyens énergétiques de l'époque, électricité et charbon, des banques de dépôt et des assurances. Du premier type est la nationalisation de Renault, du second type celle des charbonnages, d'E.D.F. et de G.D.F., des banques et des assurances. Ces nationalisations sont venues s'ajouter à celle des grands services publics comme la S.N.C.F. et Air France ou de l'industrie aéronautique, amorcées en 1936.

Les nationalisations à chaud de l'après-guerre n'ont pas fait appel aux critères de monopole et de service public qu'on retrouve immédiatement après dans le débat constitutionnel et qui sont fixés, eux, pour l'avenir. Mais l'idée était dans l'air.

La notion de monopole de fait est claire et ne prête pas à équivoque, soit que le monopole résulte de la nature même de l'entreprise, c'est le cas des chemins de fer pour lesquels un régime de concurrence est pratiquement inconcevable, soit qu'il résulte des conditions juridiques et économiques de la gestion, et que le langage de l'époque appelait des «trusts» avec une connotation nettement monopolistique.

La déclaration d'André Philip, Président de la Commis-



pourront être prévus (mariage, accession à la propriété, départ en retraite, perte de situation, décès...).

### **C) La consolidation du nouvel actionnariat par appel à l'épargne**

a) Une partie du nouvel actionnariat aura été créée par attribution aux salariés des entreprises dévolues, au titre de la participation, d'une fraction du capital de leurs sociétés.

L'Etat encouragera l'acquisition en Bourse, par ces mêmes salariés, de quantités supplémentaires de ces titres, en assortissant les plans d'épargne d'entreprise d'un abondement immédiat de 20 %. Une disposition analogue pourra d'ailleurs être envisagée dans le secteur resté privé. La Caisse Nationale de l'Industrie modifiée organisera ces ventes en veillant à la préservation des intérêts nationaux.

Le nouvel actionnariat créé par la dévolution républicaine sera également incité à investir en actions de SICAV pour l'Economie nationale, toutes souscriptions d'actions avec engagement de blocage pendant cinq ans donnant lieu à un abondement immédiat par l'Etat au taux de 20 %

Les achats directs en Bourse d'actions de sociétés françaises seront eux aussi favorisés par la mise en place d'engagements d'épargne à long terme d'une durée de cinq ans, entraînant le versement par l'Etat d'un même abondement de 20 % sur les investissements ainsi réalisés, qui bénéficieront par ailleurs de la fiscalité traditionnelle de ces engagements... le montant investi ne pourra, à aucun moment, être supérieur à celui du Livret A des Caisses d'Epargne.

Les incitations fiscales ci-dessus constitueront un élément permanent de la politique industrielle et financière. Mais elles ne pourront suffire à elles seules à modifier les comportements. Pour restaurer le goût du risque, et donc, affirmons-le nettement, la recherche du profit légitime, il faudra nécessairement réhabiliter la rentabilité, cesser de pénaliser les distributions de dividendes et faire en sorte que le rendement net des titres, tous impôts payés, soit



d'autant plus élevé que le risque couru est plus grand, à l'inverse de ce qui a lieu actuellement.

*Les petits actionnaires devront d'autre part se voir proposer des formules efficaces de délégation du droit de vote dans les Assemblées générales des grandes sociétés.*

Mais il importera d'infléchir les pratiques actuelles :

- ou bien les petits actionnaires sont directement propriétaires de quelques titres : l'expérience montre que le plus souvent, soit ils n'usent pas de leurs droits, soit ils renvoient des pouvoirs en blanc,

- ou bien ils détiennent des titres indirectement, par l'intermédiaire de SICAV ou de fonds communs de placement, et ils n'ont absolument aucune influence sur les votes de ces organismes.

Une solution séduisante consisterait sans doute à proposer aux actionnaires la possibilité de désigner comme mandataires permanents des organismes connus nationalement et présentant un certain nombre de garanties de notoriété et d'indépendance financière.

*On pourrait susciter la création d'associations de représentation des actionnaires qui devraient satisfaire, sous le contrôle de la Commission des Opérations de Bourse, à des conditions rigoureuses de parrainage.* Pour être autorisée à fonctionner, une telle association pourrait par exemple devoir recueillir le parrainage d'un certain nombre d'organismes sociaux-économiques, tels que les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres de Métiers, et des organisations sociales et professionnelles.

Sur le plan pratique, un épargnant pourrait donc donner inscription permanente aux organismes dépositaires de ses titres de faire exercer les droits de vote correspondants par telle ou telle association.

Le système serait applicable aux organismes d'épargne collective : si, par exemple, 10 % des actionnaires d'une SICAV désignaient l'association « A » comme mandataire permanent, alors que la SICAV détiendrait 5 % des actions d'une société « X », l'association « A » exercerait au titre des actionnaires de la SICAV  $10\% \text{ de } 5\% = 0,50\%$  des droits de vote à l'assemblée générale de la société « X ».