

N° 203

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 février 1982.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION. (Urgence déclarée).

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

Sénateurs.

T O M E I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) *Cette commission est composée de : MM. Daniel Hoeffel, président ; Jacques Larché, Henri Duffaut, René Tomasini, vice-présidents ; Raymond Dumont, Josy Moinet, Auguste Chupin, secrétaires ; Etienne Dailly, Jean-Pierre Fourcade, Jean Chérioux, rapporteurs ; Maurice Blin, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Jacques Habert, Charles Lederman, Daniel Millaud, René Monory, Jacques Moutet, Bernard Parnantier, Richard Pouille, René Regnault, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Valade.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 696, 700 et in-8° 111.

Sénat : 198 (1981-1982).

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

SOMMAIRE GENERAL

	Pages
TITRE PREMIER : ASPECTS JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELS par M. Etienne Dally	3
TITRE II : ASPECTS SOCIAUX par M. Jean Chérioux	43
TITRE III : ASPECTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS par M. Jean-Pierre Fourcade	65

TITRE PREMIER

ASPECTS JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELS

par

M. Etienne DAILLY,
Rapporteur

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
— La décision du Conseil Constitutionnel : la consécration de la valeur constitutionnelle du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre	7
— La position de la Commission spéciale : veiller à ce que le nouveau projet de loi ne soit pas justiciable d'un nouveau recours fondé	9
I. — La suppression des articles 4, 16 et 30 concernant l'aliénation totale ou partielle des filiales ou des succursales à l'étranger : une solution dangereuse	11
— L'annulation par le Conseil Constitutionnel de ces trois articles	11
— La suppression par l'Assemblée Nationale de ces trois articles dans leur nouvelle rédaction	12
— Les dangers de cette suppression : le contentieux avec l'étranger	12
— La nécessité de définir des règles générales ou, selon le cas, de procéder entreprise par entreprise	13
II. — La nationalisation des trois banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif : une solution inopportune	14
— La décision du Conseil Constitutionnel	15
— La nationalisation par le nouveau projet de loi des trois banques contrôlées par des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif	15
— La possibilité d'une autre solution juridique : rétablir la dérogation au profit de ces banques en reprenant les termes mêmes de la décision du Conseil Constitutionnel	17
— La Banque fédérative du Crédit Mutuel et la Banque française du Crédit coopératif ont un statut spécifique et exercent une activité d'une nature particulière ; la Banque centrale des coopératives et des mutuelles exerce une activité d'une nature particulière	17
III. — La détermination de la valeur d'échange des actions : des dispositions imprécises	19
— L'annulation par le Conseil Constitutionnel des articles 6, 18 et 32	19
— Le projet de loi : des règles entièrement nouvelles	21
A. — La valeur d'échange des actions des sociétés inscrites à la cote officielle ..	21
Tableaux comparatifs des valeurs d'échange	23
• Sociétés industrielles	23
• Sociétés de banques cotées	25
• Compagnies financières	32
La période de référence : les cas de Rhône Poulenc S.A. et de P.U.K. ..	32
L'absence de prise en compte des augmentations de capital à titre gratuit et à titre onéreux	32

	Pages
B. — La valeur d'échange des actions des sociétés de banques non cotées	35
La Commission nationale d'évaluation	36
— Le caractère inopportun de la fixation au 31 décembre 1981 de la date d'évaluation de la valeur de négociation	36
— L'imprécision de la méthode imposée à la Commission	36
— L'absence de prise en compte du dividende 1981 et de celui afférent aux six premiers mois de 1982	38
Une meilleure solution : celle initialement proposée par la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale	39
CONCLUSION DU TITRE PREMIER :	
La nécessité de modifier lors de la nouvelle lecture le texte du projet de loi .	41

Mesdames, Messieurs,

Lors de la nouvelle lecture du premier projet de loi de nationalisation, le Sénat, par 184 voix contre 109, adoptait, pour la première fois, dans l'histoire de la V^e République, une exception d'irrecevabilité tendant à faire reconnaître que plusieurs dispositions du projet de loi méconnaissaient la Constitution et en particulier l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sur le droit de propriété.

C'est donc fort logiquement que 174 sénateurs décidèrent de déférer, dès le 18 décembre au soir, au Conseil Constitutionnel la loi de nationalisation adoptée par l'Assemblée Nationale en dernière lecture le 18 décembre 1981 dans l'après-midi, suivis, dès le lendemain, par 123 députés.

Au terme de neuf séances de délibération, le Conseil Constitutionnel a répondu, dans sa décision du 16 janvier 1982, aux multiples griefs formulés par les députés et sénateurs auteurs des saisines.

Le Conseil Constitutionnel n'a pas entendu, cette fois-ci du moins, récuser en l'absence d'erreur manifeste, l'appréciation portée par le législateur sur la nécessité publique de la nationalisation de cinq sociétés industrielles, de trente-six banques et de deux compagnies financières.

Mais il faut souligner que cette décision a consacré la **valeur constitutionnelle du droit de propriété**, contrairement d'ailleurs aux assertions du Gouvernement et de certains juristes sur le caractère archaïque ou dépassé de l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Le Conseil Constitutionnel a bien au contraire confirmé que la propriété privée est un droit inviolable et sacré de l'homme qui est mis par l'article II de la Déclaration au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Le Conseil Constitutionnel a même érigé au rang de principe de valeur constitutionnel la liberté d'entreprendre : « La liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ».

Tous ces considérants revêtent une importance capitale, car il est désormais clair que le législateur ne saurait, sans enfreindre la Constitution, prendre des mesures qui « restreindraient le champ de la propriété privée ou de la liberté d'entreprendre au point de méconnaître les dispositions précitées de la Déclaration de 1789 ».

Quoi qu'il en soit, le Conseil Constitutionnel a annulé trois catégories de dispositions.

Le Conseil Constitutionnel a tout d'abord déclaré non conformes à l'article 34 de la Constitution les articles 4, 16 et 30 du projet de loi, relatifs à l'aliénation totale ou partielle des participations majoritaires, détenues par les sociétés dans des filiales, ainsi que de certaines de leurs succursales exerçant leurs activités en dehors du territoire national.

Pour ce qui est de la nationalisation de trente-six banques, le Conseil Constitutionnel a annulé la dérogation portée au profit des banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif, dans la mesure où cette dérogation « ne se justifie ni par des caractères spécifiques de leur statut, ni par la nature de leur activité, ni par des difficultés éventuelles dans l'application de la loi propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre ».

Le Conseil Constitutionnel a enfin annulé les articles 6, 18 et 32, relatifs à la détermination de la valeur d'échange des actions pour le motif que ces dispositions n'étaient pas, en ce qui concerne le caractère juste de l'indemnité, conformes aux exigences de l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Qui plus est, le Conseil Constitutionnel a décidé que ces trois dispositions étaient inséparables de l'ensemble de la loi de nationalisation en raison du caractère préalable de l'indemnisation et, par application de l'article 22 de l'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, la loi de nationalisation n'a pu être promulguée par le Chef de l'Etat.

Pour votre Commission spéciale, il ne saurait être question de porter une quelconque appréciation sur le bien-fondé de la décision du Conseil Constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel a dit le droit conformément à la Constitution et sa décision s'impose à tous, au Gouvernement comme au Parlement.

Nul ne doit donc mettre en cause l'autorité de la chose jugée et encore moins la légitimité du Conseil Constitutionnel qui est au nombre de nos institutions républicaines, telles qu'elles ont été approuvées par le peuple français, à une large majorité lors du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958.

Nul ne doit non plus accuser le Sénat d'avoir fait abusivement obstacle à l'entrée en vigueur du texte adopté le 18 décembre 1981 par l'Assemblée Nationale, invitée par le Gouvernement à statuer définitivement. Le respect de la Constitution devrait être la préoccupation de tous et il est contraire à l'esprit de nos institutions d'assimiler à une manœuvre de retardement ce qui n'est que l'exercice d'un droit reconnu depuis la réforme de 1974 à soixante députés ou sénateurs.

Si la loi de nationalisation n'a pu être promulguée aussi rapidement qu'il le souhaitait, le Gouvernement ne doit s'en prendre qu'à lui-même pour n'avoir tenu aucun compte des critiques développées par le Sénat notamment en ce qui concerne l'indemnisation des actionnaires expropriés dont M. le Premier Ministre s'obstinait à déclarer qu'elle était « financièrement équitable et juridiquement incontestable ».

Il était nécessaire que les multiples difficultés juridiques soulevées par le projet de loi de nationalisation soient tranchées par le Conseil Constitutionnel et, maintenant qu'elles le sont, votre Commission spéciale n'entend pas qu'il puisse lui être reproché de mener ce qui, cette fois-ci, pourrait être interprété comme une « bataille à retardement » pour reprendre les propos récemment tenus par le Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le principe des nationalisations **présentement** proposées n'ayant pas été récusé par le Conseil constitutionnel et, compte tenu de la majorité dont dispose le Gouvernement, le projet de loi de nationalisation ne pouvant qu'être définitivement adopté par l'Assemblée Nationale, votre Commission spéciale n'a pas procédé, sur le plan juridique

et constitutionnel, à un nouvel examen de celles des dispositions du projet de loi, qui ont été jugées conformes à la Constitution.

Mais elle aurait manqué à sa mission si elle n'avait pas cherché à vérifier si les solutions retenues par le Gouvernement pour tenir compte de la décision du Conseil Constitutionnel étaient cette fois conformes à la Constitution et à ladite décision en ce qu'elle a pu l'interpréter.

Sa seule préoccupation est, en effet, de veiller à ce que les dispositions nouvelles ne soient pas justiciables d'un second recours, une fois encore fondé.

Votre Commission spéciale a dû constater que certaines des modifications proposées ou acceptées par le Gouvernement étaient pour les unes d'une constitutionnalité incertaine et pour d'autres manifestement contraires à la Constitution. Tel est notamment le cas pour la méthode d'évaluation des actions des banques non cotées.

Puissent le Gouvernement et l'Assemblée Nationale entendre les suggestions de votre Commission spéciale et les prendre en considération lors de la nouvelle lecture du projet de loi. S'il est vrai que tout nouveau retard serait préjudiciable aux intérêts du pays, c'est en effet à l'Assemblée Nationale qu'il incombe désormais de conjurer tout risque d'annulation totale ou partielle des dispositions sur l'évaluation des actions, dont la conséquence serait inévitablement d'empêcher la promulgation de tout ou partie de la nouvelle loi.

Votre Commission spéciale a d'autre part estimé que la suppression des articles 4, 16 et 30 relatifs à l'aliénation totale ou partielle des filiales ou des succursales à l'étranger ne constituait pas une solution convenable au problème posé. Il en est de même de l'extension de la nationalisation à la Banque fédérative de Crédit mutuel, à la Banque centrale des coopératives et des mutuelles et à la Banque française de crédit coopératif. En effet, pour ces deux problèmes, il existe d'autres solutions pour rendre le projet de loi conforme à la Constitution.

**I. — LA SUPPRESSION DES ARTICLES 4, 16 ET 30
CONCERNANT L'ALIÉNATION TOTALE OU PARTIELLE
DES FILIALES OU DES SUCCURSALES A L'ÉTRANGER :
UNE SOLUTION DANGEREUSE**

Aux termes des articles 4, 16 et 30, tels qu'ils figuraient dans le projet de loi adopté définitivement par l'Assemblée Nationale le 18 décembre 1981, l'administrateur général, puis le conseil d'administration des sociétés nationalisées auraient été habilités à décider, lorsque les législations ou les pratiques propres à certains pays l'auraient rendu nécessaire, l'aliénation totale ou partielle des participations, majoritaires ou minoritaires, détenues directement ou indirectement, par ces sociétés dans des filiales et de certaines de leurs succursales, exerçant leurs activités en-dehors du territoire national.

Dans sa décision du 16 janvier 1982, le Conseil Constitutionnel a déclaré ces dispositions non conformes à l'article 34 de la Constitution, qui donne compétence à la loi pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

Pour le Conseil Constitutionnel, il n'est certes pas nécessaire que toute opération impliquant un transfert du secteur public au secteur privé soit directement décidée par le législateur, mais le législateur doit à tout le moins poser des règles dont l'application incombera aux autorités ou organes par lui désignés.

Or, les dispositions déferées à l'examen du Conseil Constitutionnel attribuaient aux seuls organes des sociétés nationales un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une telle étendue que lesdites dispositions ne pouvaient être regardées comme satisfaisant aux exigences de l'article 34 de la Constitution.

Aussi bien, le Gouvernement a décidé de modifier la rédaction de ces trois articles pour prévoir que « dans l'attente d'une loi ultérieure organisant les transferts éventuels du secteur public au secteur privé »,

l'autorisation d'aliéner serait donnée aux dirigeants par décret, dans les cas où le Gouvernement constaterait que les législations, les pratiques propres à certains pays ou l'intérêt de la société rendraient nécessaire une telle opération.

Mais lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, le Premier Ministre a accepté trois amendements de suppression présentés par la Commission Spéciale de l'Assemblée Nationale ; son rapporteur a en effet estimé préférable de disjoindre ce problème afin d'éviter toute contestation sur la constitutionnalité des articles 4, 16 et 30.

De fait, dans la rédaction qu'il a retenue, le Gouvernement était loin de répondre aux griefs développés à l'encontre des articles 4, 16 et 30 du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

Le Conseil Constitutionnel a en effet formulé deux critiques, d'une part accorder aux seuls dirigeants sociaux une délégation de pouvoir en-dehors de tout contrôle, d'autre part conférer à ces organes un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision d'une étendue trop importante.

Le texte du nouveau projet de loi prenait en compte la première de ces deux critiques, puisque l'aliénation était subordonnée à l'autorisation préalable du Gouvernement, ce qui introduisait la possibilité d'un recours contentieux contre le décret pris à cet effet.

Mais la seconde critique demeurait sans réponse car les conditions de l'autorisation préalable étaient presque identiques à celles du précédent projet de loi.

Ainsi, les articles 4, 16 et 30 du projet de loi présenté par le Gouvernement pouvaient appeler de sérieuses réserves sur le plan constitutionnel, d'autant que ces dispositions, ayant un caractère provisoire, devaient être modifiées ou complétées par une loi ultérieure organisant les transferts éventuels du secteur public au secteur privé.

La solution de facilité qui consiste à supprimer ces trois articles n'est pas pour autant satisfaisante, car elle élude les difficultés qui ne manqueront pas de se présenter lorsqu'une société nationale se verra dans l'obligation de négocier le contrôle d'une filiale ayant son siège à l'étranger.

En effet, le Gouvernement sera inéluctablement confronté à la nécessité d'éviter avec l'étranger des contentieux inutiles ; il sera alors tenté d'entrer dans l'illégalité en permettant aux dirigeants concernés d'aliéner tout ou partie des participations détenues dans les filiales à l'étranger.

Pour toutes ces raisons, il serait préférable de rétablir les articles 4, 16 et 30 mais dans une rédaction différente qui, cette fois, serait effectivement conforme à la Constitution.

La définition de règles précises ne paraît pas a priori chose impossible, puisque le Gouvernement déclare lui-même qu'elles seraient incluses dans le projet de loi qu'il va déposer devant le Parlement sur le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. Pourquoi dès lors ne pas anticiper sur ce projet de loi en insérant dans le présent texte des dispositions qui, de toute façon, devront figurer dans ce projet de loi ultérieur ?

Et si la définition de ces règles est impossible, le Gouvernement ne doit pas continuer à prétendre qu'il les renvoie à ce projet de loi ultérieur. Il ferait mieux de renoncer dès maintenant à la nationalisation de telle ou telle filiale, de telle ou telle succursale. A moins qu'il ne considère pas comme de nature à entraîner des retards rédhibitoires le fait de déposer un projet de loi pour chacune des alinéations de filiale à l'étranger.

Quoi qu'il en soit, il paraît souhaitable que le Gouvernement et l'Assemblée Nationale mettent à profit la navette pour élaborer une solution de nature à faire l'économie des contentieux qui surviendront inévitablement à propos de certaines filiales ou succursales à l'étranger des entreprises nationalisées.

II. — LA NATIONALISATION DES TROIS BANQUES DONT LA MAJORITÉ DU CAPITAL APPARTIENT DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT A DES SOCIÉTÉS DE CARACTÈRE MUTUALISTE OU COOPÉRATIF : UNE SOLUTION INOCCUPANTE

Pour la détermination du champ de la nationalisation des banques, l'article 13 du projet de loi adopté définitivement par l'Assemblée Nationale fixait un critère général : devaient être nationalisées les banques inscrites sur la liste du Conseil national du crédit, dont le siège social est situé en France, dès lors qu'elles détenaient, à la date du 2 janvier 1981, un milliard de francs ou plus sous forme de dépôts à vue ou de placements liquides ou à court terme en francs ou en devises au nom de résidents.

Mais le projet de loi écartait de l'application du critère général certaines banques :

- les banques ayant le statut de société immobilière pour le commerce et l'industrie ou celui de maison de réescompte ;
- les banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social en France ;
- les banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère coopératif ou mutualiste.

Lors de l'examen de ce projet de loi, le Sénat avait notamment souligné que la dérogation au profit des banques dites étrangères portait atteinte au principe d'égalité devant la loi, tel qu'il est consacré à l'article VI de la Déclaration et repris à l'article 2 de la Constitution. L'annulation par le Conseil Constitutionnel de cette dérogation aurait en effet contraint le Gouvernement à porter le montant minimum des dépôts à un niveau assez élevé pour éviter d'avoir à exclure dans la loi les banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France, à des personnes morales n'ayant pas leur siège en France, ou encore à des entreprises du secteur mutualiste ou coopératif.

Dans sa décision du 16 janvier 1981, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'exclusion des banques dites étrangères, en raison « des risques de difficultés que la nationalisation de ces banques aurait pu entraîner sur le plan national et dont la réalisation aurait, à ses yeux, compromis l'intérêt général qui s'attache aux objectifs poursuivis par la loi de nationalisation ».

Le Conseil Constitutionnel a en revanche annulé la dérogation portée au profit des banques dont la majorité du capital appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif, au motif que « cette dérogation ne se justifie ni par des caractères spécifiques de leur statut, ni par la nature de leur activité, ni par des difficultés éventuelles dans l'application de la loi propres à contrarier les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre ».

Dans le nouveau dispositif proposé pour l'article 13, le Gouvernement a tiré les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel d'une manière en quelque sorte mécanique, pour reprendre les termes employés par le rapporteur de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

Le Gouvernement a en effet supprimé l'exclusion des banques contrôlées par des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif, ce qui l'a conduit à ajouter à la liste des banques non cotées nationalisables les trois banques concernées :

— la Banque Fédérative du Crédit Mutuel, dont les actionnaires sont les caisses mutuelles de dépôts et de prêts du réseau du Crédit Mutuel (2945 millions de francs de dépôts au 2 janvier 1981) ;

— La Banque Française du Crédit Coopératif, filiale de la Caisse centrale de crédit coopératif (1 125 millions de francs de dépôts au 2 janvier 1981) ;

— la Banque Centrale des Coopératives et des Mutuelles, filiale du groupe CCOP et de la Garantie Mutuelle des Fonctionnaires (1 651 millions de francs de dépôts au 2 janvier 1981).

Force est tout d'abord de constater que la nécessité publique n'exige pas évidemment la nationalisation de ces trois banques.

Certes, le Conseil Constitutionnel a estimé dans sa décision du 16 janvier que l'appréciation portée par le législateur sur la nécessité des nationalisations ne saurait être récusée en l'absence d'erreur mani-

feste, mais encore faudrait-il que les travaux préparatoires de la loi fassent apparaître la constatation par le législateur de la nécessité publique.

Tel n'est pas le cas pour les trois banques concernées. Dans le rapport qu'il a présenté au nom de la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale, M. Michel CHARZAT a au contraire indiqué que la nationalisation des trois banques lui apparaissait « contraire à l'intérêt général, lequel exige la consolidation et le développement du secteur de l'économie sociale ».

Le Premier Ministre a lui confirmé devant l'Assemblée Nationale son hostilité de principe à la nationalisation de ces trois banques.

« Pour ma part, il est vrai que je trouve absurde de devoir nationaliser ces établissements... Techniquement d'abord, car leur fonction fait que leur existence n'aurait aucun sens, séparés des réseaux auxquels ils appartiennent... Politiquement et idéologiquement ensuite... Lors de la journée nationale des banques populaires, le 2 octobre dernier, j'ai même indiqué qu'à mes yeux, les coopératives représentaient une forme d'organisation supérieure à la nationalisation ».

Le Gouvernement a de fait proposé à l'Assemblée Nationale d'insérer dans le projet de loi un article additionnel 50 bis renvoyant à une loi ultérieure — encore une — d'organisation le soin de « préciser, en tenant compte de leur caractère spécifique, les conditions dans lesquelles les établissements de crédit à statut mutualiste ou coopératif seront dotés des instruments bancaires nécessaires à l'exercice de leur activité ».

Cette disposition serait, selon le Gouvernement, destinée à permettre de faire apport des actions des trois banques concernées à des organismes à statut coopératif, cet apport pouvant intervenir après la nationalisation.

La rédaction de cette disposition est en tout état de cause suffisamment imprécise pour laisser croire à une forme de dénationalisation. Mais encore faut-il souligner qu'il n'est pas assuré que l'adoption définitive de cette loi intervienne avant le premier juillet 1982, date d'effet de la nationalisation.

Certes, le Gouvernement s'est complu à développer l'argument selon lequel la nationalisation de ces trois banques serait la conséquence directe et nécessaire de la décision du Conseil Constitutionnel, et par conséquent imputable à ceux qui l'ont saisi.

Cet argument ne saurait emporter la conviction, car il existe une autre solution qui permettrait d'éviter cette nationalisation.

L'avantage de cette solution serait de rendre le projet de loi conforme à la décision du Conseil Constitutionnel, sans pour autant augmenter le nombre des banques nationalisées.

Elle consisterait à compléter la paragraphe I de l'article 13 par un nouvel alinéa prévoyant une dérogation au profit des « banques dont la majorité du capital social appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif, dès lors que leur statut présente des caractères spécifiques ou qu'elles exercent, à titre principal, une activité concernant le secteur mutualiste, coopératif ou associatif ».

Il est certes manifeste que l'intérêt général s'oppose à la nationalisation de banques qui satisferaient à l'une ou l'autre de ces conditions.

Cet amendement ne ferait que le reconnaître, en reprenant les termes des considérants de la décision du Conseil Constitutionnel qui concernent les banques contrôlées par des organismes de caractère mutualiste ou coopératif. En effet, cette dérogation se justifierait désormais soit « par les caractères spécifiques de leur statut », soit « par la nature de leur activité » ; elle deviendrait par voie de conséquence conforme à la Constitution.

Or, les statuts de la **Banque fédérative du Crédit mutuel** font apparaître que cette banque en sa qualité de Caisse centrale des caisses mutuelles de dépôts et de prêts et autres associations et groupements coopératifs affiliés à la Fédération du Crédit mutuel d'Alsace, de Lorraine et de Franche-Comté, a, en particulier, pour but de favoriser les intérêts de ces organismes, et, en général, de la population des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle, du Territoire de Belfort, du Doubs, de la Haute-Saône et du Jura ; dans cette aire géographique, elle fait fonction de Caisse interdépartementale du Crédit mutuel au sens de l'ordonnance n° 58-966 du 16 octobre 1958. Or, selon l'article premier de cette ordonnance, les caisses de crédit mutuel sont considérées comme banques à statut légal spécial pour l'application de l'article premier de la loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire. Le statut de cette banque présente donc bien des caractères spécifiques.

La **Banque fédérative du crédit mutuel** a également une activité particulière, car, pour 90 % de ses activités, elle soutient sur le plan financier ses coopératives d'épargne et de crédit.

La Banque française du crédit coopératif bénéficie, elle aussi, d'un statut spécifique, car elle constitue une union de coopératives, comme le stipulent ses statuts.

L'activité de cette banque présente également une nature particulière puisque 90 % de cette activité concerne les secteurs coopératif et associatif.

Quant à la **Banque centrale des coopératives et des mutuelles**, si elle n'a pas de statut spécifique, elle consacre plus de 80 % de son activité aux secteurs mutualiste, coopératif et associatif.

Les trois banques répondant toutes à l'un au moins des critères requis par le Conseil Constitutionnel, et deux d'entre elles aux deux critères susvisés, il y a lieu d'exclure de la liste des banques non cotées, prévue au paragraphe II b de l'article 13, la Banque centrale des coopératives et des mutuelles, la Banque fédérative du Crédit mutuel et la Banque française du Crédit coopératif.

Telle est la solution qui, tout en étant conforme à la Constitution, permettrait d'éviter la nationalisation de ces banques, comme l'intérêt général l'exige et sans attendre une éventuelle loi d'orientation.

Votre commission spéciale demande au Gouvernement de proposer à l'Assemblée Nationale de modifier comme il vient d'être indiqué, les paragraphes I et II b de l'article 13 du projet de loi.

Elle est d'autant plus convaincue de cette nécessité que nul ne peut être assuré aujourd'hui qu'en cas de nouvelle saisine, même si le recours ne porte pas sur ce point, le Conseil Constitutionnel n'examine pas cette disposition nouvelle et ne soit pas amené à l'annuler au motif que cette disposition permettrait de tourner sa décision et cela sans la moindre justification juridique.

Aussi bien s'il ne suivait pas les suggestions de votre commission spéciale, le Gouvernement prendrait à l'égard des trois banques concernées et de ce qu'elles représentent un risque considérable puisqu'il ne resterait plus que la mesure de nationalisation figurant à l'article 13, paragraphe II b.

C'est pourquoi, votre commission spéciale insiste pour que ce risque ne soit pas pris et pour que ses suggestions soient en définitive retenues par le Gouvernement.

III. — LA DETERMINATION DE LA VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS : DES DISPOSITIONS IMPRECISES :

L'annulation par le Conseil Constitutionnel des articles 6, 18 et 32 est une conséquence de la consécration de la valeur constitutionnelle de la propriété privée. Si le droit de propriété est un principe garanti par la Constitution, son respect exige que l'indemnité offerte aux propriétaires évincés présente un caractère juste et préalable. Contrairement à toutes les assertions du Gouvernement, l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen s'applique donc bien dans son entier aux nationalisations d'entreprises.

Le Conseil Constitutionnel s'est tout d'abord attaché à poser le principe général d'évaluation en s'inspirant d'ailleurs des règles applicables à l'expropriation pour cause d'utilité publique : « les actionnaires des sociétés visées par la loi de nationalisation ont droit à la compensation du préjudice subi par eux, évalué au jour du transfert de propriété, abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur des titres ».

Il a ensuite examiné distinctement les dispositions relatives à la valeur d'échange des actions inscrites à la cote officielle des agents de change et celles concernant la valeur d'échange des actions des banques non cotées.

Pour les sociétés inscrites à la cote officielle, le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale avait prévu une méthode d'évaluation uniforme et abstraite, fondée sur une pondération entre le cours moyen de bourse, du 1^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1980, l'actif net au 31 décembre 1980 et le bénéfice net moyen des exercices 1978, 1979 et 1980.

Le Conseil Constitutionnel a estimé d'une manière générale que les « nécessités de simplicité et de rapidité du jeu des règles d'indemnisation » ne peuvent prévaloir sur l'exigence de la juste indemnité due à chacun des anciens propriétaires d'actions.

Cette règle générale d'évaluation doit s'appliquer à la moyenne des cours de bourse : si le législateur peut se référer à une moyenne des cours de bourse, cette méthode forfaitaire doit être assortie « des aménagements propres à redresser les inégalités et les insuffisances substantielles qui pourraient en découler ». Or, dans la mesure où la moyenne des cours de bourse entre le 1^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980 est composée de cotations exprimées en francs, la durée d'une période de référence aussi longue obligeait à prendre en considération la dépréciation monétaire ; un tel choix aboutissait de même à des distorsions considérables, puisque le sens de l'évolution des cours sur ces trois ans a été différent, voire opposé pour les diverses sociétés nationalisées.

Certes, la référence à la moyenne des cours de bourse n'entraîne que pour la moitié dans le calcul de la valeur d'échange des actions et se trouvait complétée pour le quart par la référence à la situation nette comptable et pour le quart par la référence au produit par 10 du bénéfice net moyen.

Mais le Conseil Constitutionnel a précisément considéré que la pondération choisie corrigeait inégalement les imperfections de la référence au cours de bourse. En particulier, la référence à la situation nette comptable sans prise en compte des actifs des filiales ainsi que la référence au bénéfice net moyen sans prise en compte des bénéfices des filiales, conduisent pour les sociétés en cause à des résultats très différents déterminés non par la différence de données économiques et financières objectives, mais par la diversité des techniques de gestion et des méthodes de présentation comptable suivies par les sociétés qui, en elle-même, ne devrait pas avoir d'influence sur l'évaluation des indemnités.

Enfin, le Conseil Constitutionnel a estimé que la privation du dividende afférent à l'exercice 1981 était contraire à l'exigence d'une juste indemnité.

Pour les sociétés de banque non cotées en bourse, le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale le 18 décembre 1981, avait prévu que la valeur d'échange des actions était égale pour moitié à la situation nette comptable au 31 décembre 1980 et pour moitié au produit par 10 du bénéfice net moyen des exercices 1978, 1979 et 1980.

Le Conseil Constitutionnel a porté sur cette méthode d'évaluation la même appréciation que pour les sociétés cotées ; cette appréciation

est même aggravée par le fait que, le cours de bourse ne pouvant être pris en compte, « les inégalités de traitement et les insuffisances d'évaluation pouvant résulter de ce mode de calcul produisent un plein effet ».

En dépit de la multiplicité des griefs formulés par le Conseil Constitutionnel, le Gouvernement aurait pu, très facilement, aménager la méthode d'évaluation initialement prévue quand ce ne serait qu'en lui appliquant les comptes consolidés. Il a préféré, pour réduire le coût de l'indemnisation, élaborer des règles entièrement nouvelles.

Votre Commission Spéciale s'est donc attachée à vérifier si ces nouvelles règles sont conformes à la Constitution.

A. — La valeur d'échange des actions des sociétés inscrites à la cote officielle :

Selon les articles 6, 18-1 et 32 du projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale, la valeur d'échange des actions de chacune des sociétés inscrites à la cote officielle serait égale à la somme, majorée de 14 % :

— du produit du nombre d'actions émises au 31 décembre 1981, par la moyenne des premiers cours cotés, la plus élevée de chacune des six mois d'octobre 1980 à mars 1981, les cours étant ajustés pour tenir compte des opérations ayant affecté le capital de la société au cours de cette période,

— et du montant des sommes distribuées sous forme de dividendes au titre de l'exercice 1980.

La valeur d'échange de chaque action serait égale à la somme ainsi obtenue divisée par le nombre d'actions émises au 31 décembre 1981, éventuellement augmenté du nombre de titres attribués gratuitement entre le 1^{er} janvier 1982 et la date de publication de la loi.

Le nouveau dispositif est manifestement conforme à la décision du Conseil constitutionnel sur un point : les éléments de calcul sont affectés d'une augmentation de 14 % pour tenir compte de la dépréciation monétaire constatée en 1981.

Mais le problème le plus difficile est de savoir si la référence à la meilleure des moyennes mensuelles entre le 1^{er} octobre 1980 et le 31 mars 1981 permet de s'approcher de la valeur réelle de l'action.

Comme elle l'avait fait lors de l'examen du premier projet de loi, votre Commission Spéciale a estimé indispensable de demander aux dirigeants des sociétés concernées des indications précises permettant de vérifier notamment les écarts existant entre la précédente évaluation et celle qui résulterait du nouveau projet de loi.

La colonne IV du tableau annexé contient le calcul de la valeur d'échange selon la même pondération du précédent projet de loi, mais en considération des comptes consolidés et de la moyenne des cours de bourse du 1^{er} janvier au 31 mars 1981.

La colonne V indique la valeur d'échange des actions calculées selon la formule du nouveau projet de loi.

La colonne VI permet d'établir les écarts existant entre la valeur d'échange calculée selon la formule du nouveau projet de loi, d'une part, et, d'autre part, la valeur d'échange calculée selon la formule du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale le 18 décembre 1981 et celle, qui prendrait notamment en considération les mêmes critères mais en retenant les comptes consolidés et les cours de bourse du 1^{er} janvier au 31 mars 1981.

La formule élaborée par le Gouvernement se traduit par une augmentation de l'indemnisation de 25 % environ par rapport à celle initialement prévue.

L'augmentation moyenne s'élèverait pour les cinq sociétés industrielles à 23 % environ, pour les dix-huit banques à 24 % environ et pour les compagnies financières à 29 % environ.

Mais la lecture des tableaux suivants fait apparaître des différences importantes entre les sociétés :

SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES
VALEUR D'ÉCHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIÉTÉ	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ÉCHANGE DE L'ACTION CALCULÉE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ÉCHANGE DE L'ACTION CALCULÉE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDÉRATION LES COMPTES CONSOLIDÉS ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ÉCHANGE DE L'ACTION CALCULÉE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)		
		— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980 (1) ;				— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1981 et le 31 mars 1981 (5) ;												
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.	
Compagnie générale d'électricité.	7 079 143 (fin oct. 81)	<u>326,11</u> 2	<u>412,38</u> 4	<u>271,70</u> 4	334,07	<u>385,12</u> 2	<u>1 052,58</u> 4	<u>521,61</u> 4	588,11								830/920 moyenne 875	Merril Lynch
	7 083 309 (31 déc. 81)	—	—	—	—	—	—	—	—	406,40	25,50	431,90	492,36	+ 47,3	— 16			
Saint-Gobain.	34 650 000	<u>135,10</u> 2	<u>242,34</u> 4	<u>112,17</u> 4	156,18	<u>132,76</u> 2	<u>275,35</u> 4	<u>208,70</u> 4	187,40	140,97	12,20	153,17	174,61	+ 11,80	— 6,82			
Péchiney-Ugine- Kuhlmann	25 491 353	<u>92,95</u> 2	<u>213,78</u> 4	<u>58,16</u> 4	114,48	<u>92,41</u> 2	<u>317,02</u> 4	<u>270,04</u> 4	192,97	100,99	8,-	108,99	124,25	+ 8,55	— 35,6	375/425	Merril Lynch	
Rhône-Poulenc (S.A.).	22 728 684	<u>112</u> 2	<u>260</u> 4	<u>60</u> 4	138	<u>85,46</u> 2	<u>261</u> 4	<u>176,20</u> 4	152,03	101,7	4,5	106,2	121,06	— 10,98	— 20,37	—	—	

SOCIETES INDUSTRIELLES
VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Thomson-Brandt.	7 058 840	$\frac{216,59}{2}$	$\frac{349,92}{4}$	$\frac{221,69}{4}$	251,20	$\frac{221,33}{2}$	$\frac{800}{4}$	$\frac{496,20}{4}$	434,71	256,28	13	269,28	306,98	+ 22,20	- 29,38	600	Société juridique et fiscale de France

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981 — 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980 (1) ; — 25 % : situation nette comptable (comptes sociaux de l'exercice 1980) divisée par le nombre actuel d'actions (2) ; — 25 % : bénéfice net moyen par action 1978, 1979, 1980 multiplié par 10 (3).				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81 — 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1981 et le 31 mars 1981 (5) ; — 25 % : situation nette comptable au 31 décembre 1980 actualisée et consolidée, divisée par le nombre actuel d'actions (6) ; — 25 % : bénéfice net moyen par action, <i>con- solidé et en francs constants</i> , des exercices 1978, 1979 et 1980 multiplié par 10 (7).				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evalua- tion.	Nom de l'expert ou audit.
Banque de Bre- tagne.	824 000	$\frac{123,42}{2}$	$\frac{137,04}{4}$	$\frac{139,24}{4}$	140,78	$\frac{152}{2}$	$\frac{282,52}{4}$	$\frac{187,80}{4}$	193,58	152	7,28	159,28	181,58	29	- 6,2	282,50	Société juridique et fiscale de France
Crédit commercial de France.	6 688 011	$\frac{151,52}{2}$	$\frac{204,91}{4}$	$\frac{145,95}{4}$	163,48	$\frac{206,40}{2}$	$\frac{278,56}{4}$	$\frac{270,58}{4}$	240,49	211,69	11,5	223,19	254,43	55,6	+ 5,8	278,56/ 371,51 moyenne 325,04	Société euro- péenne de contrôle comp- table et finan- cier Société fidu- ciaire suisse

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS.

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)					
		— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980 (1) ;				— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1981 et le 31 mars 1981 (5) ;				— 25 % : situation nette comptable (comptes sociaux de l'exercice 1980) divisée par le nombre actuel d'actions (2) ;				— 25 % : situation nette comptable au 31 décembre 1980 actualisée et consolidée, divisée par le nombre actuel d'actions (6) ;							
		— 25 % : bénéfice net moyen par action 1978, 1979, 1980 multiplié par 10 (3).				— 25 % : bénéfice net moyen par action, <i>con- solidé et en francs constants</i> , des exercices 1978, 1979 et 1980 multiplié par 10 (7).															
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.				
Crédit Industriel d'Alsace et de Lorraine.	1 549 997	$\frac{212,48}{2}$	$\frac{391,56}{4}$	$\frac{439,44}{4}$	313,99	$\frac{261,22}{2}$	$\frac{510,92}{4}$	$\frac{558,44}{4}$	397,95	290,82	11,94	302,76	345,14	9,9	— 13,3	En cours					
Crédit Industriel et commercial.	4 527 667	$\frac{124,54}{2}$	$\frac{267,24}{4}$	$\frac{141,35}{4}$	164,42	$\frac{166,09}{2}$	$\frac{557}{4}$	$\frac{360}{4}$	312,29	168,56	9,80	178,36	203,33	23,7	— 34,9	557	Price et Water House Internat- ional				
Crédit Industriel de Normandie.	440 000	$\frac{116,16}{2}$	$\frac{157}{4}$	$\frac{114,52}{4}$	125,96	$\frac{130,44}{2}$	$\frac{224,88}{4}$	$\frac{126,96}{4}$	153,18	135,38	8,40	143,78	163,91	30,1	7,0	NC	Notaires				
Crédit Industriel de l'Ouest.	1 600 000	$\frac{115,76}{2}$	$\frac{170,84}{4}$	$\frac{126,96}{4}$	132,28	$\frac{138,24}{2}$	$\frac{227,72}{4}$	$\frac{224,20}{4}$	182,10	146,55	8,54	155,09	176,80	33,6	— 2,9	En cours					

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12))				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Crédit du Nord.	5 068 856	61,78 2	193,56 4	85,29 4	100,60	82,17 2	259,50 4	100,80 4	131,17	34,98	5	89,98	102,57	1,95	- 21,80	200/240 Moyenne 120	Detroyat
Banque Hervet.	1 424 034	199,24 2	188,80 4	222,20 4	202,37	205,40 2	264,01 4	301,66 4	244,12	232,60	10,50	243,10	277,13	36,94	13,52	350	Peat Marwick et Mitchell
Banque Rothschild.	2 090 000	406,74 2	73,32 2		241,03	680,56 2	21,14 2		350,85	168,48	4,50	172,98	197,20	- 18,18	- 43,8	-	-
Banque Scalbert Dupont.	1 425 000	110,49 2	228,14 4	138,49 4	148,89	138,49 2	233,60 4	161,56 4	168,03	145,75	8	153,75	175,27	19,3	4,3	393	Price et Water house International

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12))				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Société bordelaise de crédit indus- triel et commer- cial	426 679	84,04 2	149,40 4	52,08 4	92,39	68,48 2	276 4	67,60 4	120,64	73,72	4,2	77,92	88,83	- 3,8	- 26,4	150	Commis- saires aux comptes
Société centrale de banque.	630 360	70,38 2	186,38 4	92,86 4	105	79,47 2	210,76 4	121,72 4	122,85	82,33	6	88,33	100,69	- 4,10	- 18,03		
Société générale alsacienne de banque.	1 081 500	273,96 2	446,68 4	185 4	294,90	324,32 2	595,68 4	245,6 4	372,48	341,08	12	353,08	402,51	36,49	8,06		
Société lyonnaise de dépôts et de crédit industriel.	2 050 040	137,5 2	212,28 4	166,20 4	163,37	196,34 2	269,04 4	173,28 4	208,75	204,86	11	215,86	246,08	50,6	17,9	-	-

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12))				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Société marseillaise de crédit.	1 911 937	$\frac{232,76}{2}$	$\frac{135}{4}$	$\frac{61,96}{4}$	165,62	$\frac{280,64}{2}$	$\frac{205,12}{4}$	$\frac{70,88}{4}$	209,32	284,52	6,50	291,02	331,76	100,31	58,49	267,70 388 moyenne 327,85	Société technique de révision et d'études comptables
Société nancéenne de crédit industriel et Varin-Bernier.	1 022 400	$\frac{209,28}{2}$	$\frac{357}{4}$	$\frac{236}{4}$	252,91	$\frac{281,66}{2}$	$\frac{584}{4}$	$\frac{262,76}{4}$	352,52	292,63	15	307,63	350,7	38,70	- 0,5	—	—
Société séquanais de banque.	500 000	$\frac{247,61}{2}$	$\frac{458,44}{4}$	$\frac{393,38}{4}$	336,76	$\frac{260,02}{2}$	$\frac{516,56}{4}$	$\frac{480,60}{4}$	379,30	267,89	21,00	288,89	329,33	- 2,2	- 13,2	néant	—

BANQUES COTEES AU 1^{er} OCTOBRE 1980

VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Banque Worms.	2 514 985	$\frac{164,90}{2}$	$\frac{217,06}{4}$	$\frac{178,80}{4}$	181,41	$\frac{177,39}{2}$	Avec fonds de commerce $\frac{405,83}{4}$	$\frac{233,20}{4}$	248,46	184,75	18	202,75	231,13	+ 27	- 7	300/360 moyenne 330	CSFB A. Young
							Sans fonds de commerce $\frac{314,06}{4}$		225,51								

COMPAGNIES FINANCIERES
VALEUR D'ECHANGE DES ACTIONS

Tableau comparatif.

DENOMINATION DE LA SOCIETE	NOMBRE D'ACTIONS	VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE Le 18 décembre 1981				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA MEME PONDERATION MAIS EN PRENANT EN CONSIDERATION LES COMPTES CONSOLIDES ET LA MOYENNE DES COURS DE BOURSE du 1 ^{er} -1 au 31-3-81				VALEUR D'ECHANGE DE L'ACTION CALCULEE SELON LA FORMULE DU NOUVEAU PROJET DE LOI (Meilleure moyenne mensuelle des cours de bourse du 1-10-80 au 31-3-81 (9) majorée du dividende 1980 (10), l'ensemble (11) majoré de 14 % (12)				COMPARAISONS (Ecart en %)		EVALUATION PAR EXPERT OU PAR AUDIT (Rappel)	
		— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1978 et le 31 décembre 1980 (1) ; — 25 % : situation nette comptable (comptes sociaux de l'exercice 1980) divisée par le nombre actuel d'actions (2) ; — 25 % : bénéfice net moyen par action 1978, 1979, 1980 multiplié par 10 (3).				— 50 % : moyenne des cours de la Bourse entre le 1 ^{er} janvier 1981 et le 31 mars 1981 (5) ; — 25 % : situation nette comptable au 31 décembre 1980 actualisée et consolidée, divisée par le nombre actuel d'actions (6) ; — 25 % : bénéfice net moyen par action, <i>con-</i> <i>solidé et en francs constants</i> , des exercices 1978, 1979 et 1980 multiplié par 10 (7).								(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
		(1)	(2)	(3)	Total. (4)	(5)	(6)	(7)	Total. (8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(12/4)	(12/8)	Evaluation.	Nom de l'expert ou audit.
Compagnie finan- cière de Suez.	9 477 873 (au 30.11.81)	$\frac{279,73}{2}$	$\frac{545,98}{4}$	$\frac{270,77}{4}$	344,05	$\frac{318,73}{2}$	$\frac{836,84}{4}$	$\frac{770,50}{4}$	561,20								1096 Price et Water- house Inter- national
	9 477 990 (au 31.12.81)	—	—	—	—	—	—	—	—	348,15	23	371,15	423,11	23	— 24,6		
Compagnie finan- cière de Paris et des Pays-Bas.	16 540 000 (1980)	$\frac{211,09}{2}$	$\frac{321,66}{4}$	$\frac{163,58}{4}$	226,86	$\frac{236,05}{2}$	$\frac{613,60}{4}$	$\frac{398,50}{4}$	371,05	256,83	17,25	274,08	312,45	37,73	— 15,79	674/754	Merril Lynch

C'est ainsi que la valeur d'échange de l'action C.G.E. passe de 334,07 F dans l'ancien projet de loi à 492,21 F dans le nouveau projet de loi, soit une augmentation de 47,3 %. Parmi les banques cotées, il faut signaler le cas de la Société Marseillaise de Crédit dont l'action connaît une progression légèrement supérieure à 100 %. Pour ce qui est des compagnies financières, la valeur d'échange des actions de la Compagnie Financière de Suez connaît une progression de 23 % et celle des actions de la Compagnie Financière de Paris et des Pays-Bas une progression de 40 % environ.

L'importance de ces écarts oblige à reconnaître qu'en dépit des assertions gouvernementales, l'indemnisation n'était « ni financièrement équitable, ni juridiquement incontestable », que le Sénat était fondé à contester le système d'indemnisation, proposé par le Gouvernement, qu'il a eu raison d'en voter l'inconstitutionnalité et que sans le recours des 174 Sénateurs qui en furent signataires, il y aurait bien eu spoliation des actionnaires de ces sociétés.

Le Gouvernement n'a-t-il pas en effet tenté de spolier les actionnaires de la Société Marseillaise de Crédit en payant leurs titres à la moitié de leur valeur ? N'a-t-il pas de même tenté de spolier les actionnaires de la Compagnie Générale d'Electricité ou ceux du Crédit Commercial de France ?

Et encore faut-il noter que dans tous les cas, la nouvelle valeur d'échange est bien inférieure à celle qui aurait été calculée à partir de la formule du premier projet avec des comptes consolidés, comme le préconisait le Conseil Constitutionnel.

Les cas de Rhône-Poulenc S.A. et de P.U.K. appellent des observations particulières.

Pour Rhône-Poulenc, l'indemnisation enregistrerait une baisse de 11 % pour passer de 136 F à 121 F par action, tandis que pour P.U.K., elle demeurerait en hausse mais de 8,55 % seulement.

Cette diminution, comme cette légère hausse, doivent être ressenties comme injustes, car pour toute la chimie européenne, la période allant du 1^{er} octobre 1980 au 31 mars 1981 est celle où elle a eu à faire face au second choc pétrolier et qui a connu les cours de bourse les plus bas en France comme en Allemagne, en Angleterre ou en Hollande. Les cours ne sont remontés en Europe qu'après cette période, contrairement à la France où ils s'écroulaient davantage encore dans la perspective des nationalisations, qui commençait à peser sur les cours.

L'indemnisation offerte aux actionnaires de P.U.K. n'est pas satisfaisante. Quant à celle de Rhône-Poulenc, elle paraît d'autant plus décevante que les actionnaires ont souscrit à la fin de 1979 à une augmentation de capital de 139 F.

A cet égard, il est clair que la méthode choisie par le Gouvernement n'est pas assortie des « aménagements propres à redresser les inégalités et les insuffisances substantielles » qui peuvent en découler, comme l'a décidé le Conseil Constitutionnel.

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait faire référence à la plus élevée des moyennes mensuelles constatées entre le 1^{er} avril 1980 et le 31 mars 1981.

Votre Commission spéciale a dû également constater une grave erreur à la fin du deuxième alinéa des articles 6, 18-1 et 32 du projet de loi, concernant les augmentations de capital.

Selon le projet de loi, en effet, les cours devraient être ajustés pour tenir compte des opérations ayant affecté le capital de la société considérée pendant cette période. Cette rédaction comporte une lacune dans la mesure où les augmentations de capital effectuées entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 1981 ne seraient pas prises en considération.

En cas d'augmentation de capital à titre gratuit, la valeur d'échange des actions correspondra notamment au produit du nombre d'actions existant au 31 décembre 1981, c'est-à-dire après l'attribution gratuite, par la valeur boursière des actions, telle qu'elle existait avant l'attribution gratuite. Les actionnaires bénéficieront donc, au titre du nominal, d'une indemnisation supérieure à celle qu'ils auraient dû normalement percevoir : il y aura là un véritable « enrichissement sans cause ».

S'il s'agit au contraire d'une augmentation de capital à titre onéreux, c'est-à-dire par apports en nature ou en numéraire ou par conversion d'obligations, le montant des sommes distribuées sous forme de dividendes au titre de l'exercice 1980 se trouvera divisé par un nombre supérieur d'actions puisque l'on se place à la fin de l'exercice 1981. Aussi, les actionnaires recevront une indemnisation inférieure à ce qu'aurait pu être le dividende par action de l'exercice 1981, d'autant que l'augmentation de capital aura contribué à un accroissement des bénéfices de la société. C'est pourquoi il conviendrait de ne pas prendre en compte la masse du dividende 1980 mais le dividende par action de l'exercice 1980 pour le multiplier par le nombre des actions émises au 31 décembre 1981.

Faute de modifier le texte sur ce point, avant de le soumettre à nouveau à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement prendrait le risque de voir les articles 6, 18-1 et 32 à nouveau annulé par le Conseil.

Il faut souligner enfin que le projet de loi applique aux actions des trois banques nationales la même méthode d'évaluation que celle prévue pour les actions des banques cotées.

Les actions de la Banque Nationale de Paris passeraient ainsi de 475 F à 340 F et celles du Crédit Lyonnais de 765 F à 342 F.

L'application de ce nouveau critère aboutit donc à une indemnisation manifestement injuste pour deux d'entre elles notamment si on la compare à la valeur d'échange qui résultait de l'ancien projet de loi ou surtout à l'estimation qui en a été faite lors de leur attribution. C'est ainsi par exemple que la valeur estimée des actions du Crédit Lyonnais s'élevait à 500 F.

Cette situation doit trouver son explication dans l'étroitesse du marché de ces actions. Il existe en effet trop peu de transactions pour que l'on puisse considérer que le cours de bourse, fût-il calculé à partir d'une meilleure moyenne mensuelle, ne peut refléter la valeur exacte d'un titre.

Aussi bien, votre Commission spéciale estime nécessaire de prévoir pour ces trois banques un régime d'évaluation identique à celui qui serait retenu en définitive pour les banques non cotées.

M. Jean CHERIOUX, rapporteur chargé des aspects sociaux du projet de loi, mettra l'accent sur la nécessité de procéder à une telle modification d'autant que le préjudice résultant du présent projet de loi léserait principalement les intérêts des salariés actionnaires.

B. — La valeur d'échange des actions des sociétés de banque non cotées :

L'impossibilité de recourir à des données objectives comme le cours de bourse a conduit le Gouvernement à renoncer à établir une règle uniforme d'évaluation qui se fondait sur l'actif net comptable et le bénéfice net moyen des banques, ce que le Conseil Constitutionnel a précisément critiqué.

Aussi bien, le Gouvernement a accepté de reporter au 1^{er} juillet 1982 la date de la nationalisation pour confier, dans l'intervalle, l'évaluation des actions de chacune de ces banques à une commission nationale. Cette commission dont les décisions seraient donc susceptibles

d'un recours devant le Conseil d'Etat comprendrait le premier président de la Cour des Comptes, président, le gouverneur de la Banque de France, le président de la section des finances du conseil d'Etat, le président de la chambre commerciale de la Cour de Cassation et un membre du Conseil Economique et Social.

Cette commission serait chargée de fixer au 30 juin 1982 la valeur d'échange à cette date des actions de ces sociétés.

A cet effet, la commission devrait déterminer la valeur de négociation des actions de chaque société à partir de l'actif net et du bénéfice net au 31 décembre 1981.

La fixation d'une telle date institue une inégalité de traitement entre les banques cotées et non cotées, puisque, pour les banques cotées, la période de référence trouverait son terme le 31 mars 1981, c'est-à-dire bien avant que l'échéance de l'élection présidentielle, puis celle de l'annonce du projet de loi de nationalisation ne pèsent sur les cours. Pour les banques non cotées, au contraire, la valeur de négociation des actions serait fixée au 31 décembre 1981 alors même que l'annonce de la nationalisation des banques n'aura pas été sans influence sensible sur cette valeur. Cette règle est d'ailleurs contraire à la décision du Conseil Constitutionnel, lequel a exigé que les actionnaires aient droit à la compensation du préjudice subi par eux, évalué au jour du transfert de propriété, mais « abstraction faite de l'influence que la perspective de la nationalisation a pu exercer sur la valeur de leurs titres ».

Par ailleurs, cette valeur de négociation devrait être déterminée à partir de l'actif net et du bénéfice net comptables mais le texte ne précise pas si la commission devra retenir l'actif net et le bénéfice net consolidés, comme la décision du Conseil Constitutionnel l'exige.

La méthode d'évaluation paraît en tout état de cause contraire à la décision du Conseil Constitutionnel, car la diversité des techniques de gestion et des méthodes de présentation comptable suivies par les sociétés ne devrait pas avoir d'influence sur l'évaluation des indemnités.

On ne sait pas non plus si le dividende afférent à l'exercice 1981 sera inclus dans la valeur de négociation.

La valeur d'échange calculée serait également affectée des rapports constatés entre, d'une part, la valeur boursière moyenne des actions des banques cotées, et d'autre part, leur actif net et leur bénéfice net.

Cette disposition risque de susciter des difficultés d'application pratique, car le projet de loi ne précise pas dans quelle mesure la commission d'évaluation devra prendre en compte ces rapports.

On ne sait pas non plus quelle valeur boursière moyenne, quel actif net, quel bénéfice net la commission devra retenir.

On ne sait pas davantage qui sera chargé du calcul du bénéfice net et de l'actif net et quelles seront les règles de calcul.

Toutes ces questions sont laissées sans réponse par le projet de loi.

Tout se passe en fait comme si le Gouvernement était finalement revenu à une formule multi-critères pour les banques non cotées, alors qu'il a abandonné ce système pour les banques cotées.

Quoi qu'il en soit, appliquer aux 21 banques non cotées un ratio ou deux ratios uniformes de capitalisation tant des actifs nets que des résultats n'a pas de sens, car ces ratios sont établis d'après la moyenne constatée sur 18 banques aussi différentes que celle énumérées au paragraphe II-a de l'article 13, comme le démontre d'ailleurs le tableau suivant :

BANQUES INSCRITES A LA COTE OFFICIELLE

Rapport entre cours d'indemnisation retenu et
ACTIF NET d'une part
BENEFICE NET d'autre part au 31/12/1980

	Cours de bourse retenu Indemnisation	Actif net au 31/12/1980		Bénéfice net au 31/12/1980	
		Par action	Rapport	Par action	Rapport
ROTHSCHILD	192	390	0,49	8,76	22
C.C.F.	241	193	1,24	19,	12,7
C.I.A.L.	331	199	1,66	29,	11,4
C.I.C.	192	268	0,71	16,5	11,6
C.I.O.	167	120	1,39	15,7	10,6
CREDIT DU NORD	96	193,5	0,49	13,	7,3
BANQUE LYONNAISE	233	175	1,33	22,6	10,5
S.N.V.B.	333	247	1,34	29,7	11,21
B.N.P.	319	258	1,23	80,1	3,98
CREDIT LYONNAIS	325	827	0,39	88,	3,7
SOCIETE GENERALE	318	438	0,72	50,	6,3
ALSACIENNE	388	455	0,85	27,7	13,50
BANQUE DE BRETAGNE (79)	173	125	1,38	10,	17,3
HERVET	265	183	1,44	28,1	9,4
WORMS	210	258	0,81	26,04	8,06
BORDELAISE	84	130	0,64	9,47	8,87
SCALBERT DUPONT	166	164	1,	17,18	9,66
C.I.N. (79)	154	123	1,25	10,6	14,5
MARSEILLAISE	324	122,3	2,6	7,	46,2
CENTRALE DE BANQUE	94	162	0,58	11,8	7,96
SEOUANAISE	305	448	0,68	55,	5,49

L'article 18-2 prévoit enfin que la valeur de négociation serait actualisée pour tenir compte des événements qui l'auront affectée pendant les six premiers mois de l'année.

La généralité des termes employés par le projet de loi incline à admettre que la commission prenne en compte non seulement la dépréciation monétaire, mais aussi tout événement qui aurait pu avoir une incidence sur la valeur de négociation des actions. Or l'actif net ou le bénéfice net ont pu subir une diminution sensible du fait notamment des retraits de dépôts par la clientèle après l'annonce des nationalisations.

Mais il y a plus grave encore. Les actionnaires des banques non cotées ne pourront percevoir le dividende au titre de la période de l'exercice 1982 qui va du 1^{er} janvier au 30 juin 1982. En effet, la valeur de négociation sera fixée au 31 décembre 1981, mais les obligations ne porteront jouissance qu'à compter du 1^{er} juillet 1982. Pendant cette période, les actionnaires ne percevront pas les fruits de leur épargne ; ils seront donc à nouveau spoliés.

Compte tenu de toutes ces difficultés, votre rapporteur a estimé souhaitable de procéder à l'audition de M. Bernard TRICOT, Président de la Commission des opérations de Bourse et de M. Yves FLORNOY, Syndic de la Compagnie des Agents de change. L'un et l'autre ont reconnu comme valables et fondées les objections ci-dessus formulées à l'encontre des articles 18-1 et 18-2 dans leur rédaction actuelle.

Pour votre commission spéciale, les dispositions de l'article 18-2 ne sont pas conformes à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le droit au dividende afférent aux six premiers mois de l'année 1982 n'est pas expressément reconnu aux actionnaires. Il peut en être de même du dividende de 1981.

Par ailleurs, la détermination au 31 décembre 1981 de la valeur de négociation des actions ne tient pas compte de la décision du Conseil Constitutionnel car la perspective de la nationalisation de ces banques a exercé une influence sur la valeur de ces titres entre le 31 mars et le 31 décembre 1981.

Les dispositions de l'article 18-2 ne sont pas non plus conformes à l'article 34 de la Constitution, lequel exige que le législateur fixe les règles concernant l'évaluation des actions transférées à l'Etat. En effet, le second alinéa de cet article ne donne que des indications floues

ou incomplètes sur la méthode d'évaluation qui, selon les termes mêmes du Premier ministre, « s'imposera » pourtant à la commission nationale, qu'il s'agisse de l'actif net, du bénéfice net ou des rapports constatés entre, d'une part, la valeur boursière moyenne, et d'autre part, l'actif net et le bénéfice net des banques cotées.

En d'autres termes, le second alinéa de l'article 18-2 encourt le risque d'une annulation par le Conseil Constitutionnel, ce qui aurait pour conséquence de retarder une nouvelle fois la nationalisation des dix-huit banques non cotées.

Il est donc impératif que le Gouvernement propose à l'Assemblée Nationale une nouvelle rédaction de cette disposition, d'autant que n'importe quel actionnaire de n'importe quelle banque non cotée pourra, en outre, déférer au Conseil d'Etat l'évaluation, le concernant, de la commission.

Le plus simple serait sans nul doute de reprendre la méthode d'indemnisation, telle qu'elle a été proposée par M. Michel CHARZAT au nom de la commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

Selon cet amendement, déposé par M. BILLARDON, Président de la Commission, et défendu par M. GOUX, Président de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, la valeur d'échange des actions serait égale au produit par 10 du plus élevé des bénéfices nets des exercices 1978, 1979 et 1980 ; ce produit serait multiplié par 1,43 pour l'exercice 1978, par 1,30 pour l'exercice 1979 et par 1,14 pour l'exercice 1980. A ce produit, seraient, bien entendu, ajoutées les sommes correspondant au dividende de l'exercice 1980, majoré de 14 %.

Cette formule est d'autant plus satisfaisante qu'elle permettrait une nationalisation immédiate des banques non cotées car il faut bien constater que le report au 1^{er} juillet 1982 de leur nationalisation ouvre une période d'incertitude préjudiciable aux intérêts de ces banques alors qu'elles seront, de toute façon, nationalisées.

Il conviendrait toutefois d'assortir l'amendement dont s'agit de dispositions concernant les augmentations de capital, omises également dans ce texte. Cette modification pourrait être la suivante :

« Dans la rédaction de l'article 18-2, telle qu'elle résulte de l'amendement adopté par la Commission spéciale de l'Assemblée Nationale.

I. Après le paragraphe 2, insérer un paragraphe 3 (nouveau) ainsi rédigé :

3) Le montant des actifs nets reçus lors de toute augmentation de capital intervenue soit pendant l'exercice retenu par application du paragraphe 1 ci-dessus, soit à une date postérieure à la clôture de cet exercice mais antérieure à celle de la publication de la présente loi, multiplié par 1,43 s'il s'agit de l'exercice 1978, par 1,30 s'il s'agit de l'exercice 1979, par 1,14 s'il s'agit de l'exercice 1980. Toutefois, si l'augmentation de capital est intervenue au cours de l'exercice retenu par application du paragraphe 1 ci-dessus le montant ainsi multiplié sera réduit dans le rapport à 365 du nombre de jours restant à courir entre la date de réalisation de ladite augmentation de capital et le 31 décembre suivant inclus.

II. Au début du dernier alinéa, substituer aux mots : « la valeur d'échange de chaque action est égale à la somme ainsi déterminée divisée par le nombre d'actions émises au 31 décembre 1981, éventuellement augmentée du nombre de titres attribués gratuitement aux actionnaires entre le 1^{er} janvier 1982 et la date de publication de la présente loi »,

les mots :

« La valeur d'échange de chaque action est égale à la somme ainsi déterminée divisée par le nombre d'actions émises à la date de publication de la présente loi ».

III. Par voie de conséquence avec le I. ci-dessus, substituer, dans le 1^{er} alinéa, aux mots :

« la somme des deux éléments suivants »,

les mots :

« la somme des deux, ou, le cas échéant, des trois éléments suivants ».

Une augmentation de capital dès lors qu'elle est réalisée en espèces ou par voie d'apports en nature, augmente en effet la valeur de la banque et, à terme, sa capacité bénéficiaire.

Il importe donc d'en tenir compte dans le cas où le calcul de la valeur d'échange de chaque action se fonde sur le bénéfice d'un exercice antérieur à la réalisation de ladite augmentation de capital.

Si cette dernière a été réalisée au cours de l'exercice dont le bénéfice est retenu pour calculer la valeur d'échange il y a lieu de prévoir une règle de prorata temporis, pour ne tenir compte que du nombre de jours où l'augmentation de capital aura pu produire ses effets sur ledit bénéfice.

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

Soucieuse de ne pas mener une bataille de retardement, votre Commission spéciale a cru nécessaire de soumettre au Gouvernement comme à l'Assemblée Nationale des suggestions et de procéder à des mises en garde.

Le législateur doit définir dans les délais les plus brefs les règles relatives à l'aliénation des filiales ou des succursales à l'étranger sauf à exclure du champ de la nationalisation les filiales ou les succursales dont on saurait déjà qu'elles seront à l'origine d'un contentieux.

De même, la loi ne doit pas nationaliser les trois banques contrôlées par des organismes de caractère mutualiste ou coopératif.

Il importe enfin que l'Assemblée Nationale modifie les règles d'évaluation des actions, qu'il s'agisse des sociétés cotées ou des banques non cotées, afin de rendre ces règles conformes à la Constitution.

Faute de ce faire, le Gouvernement s'expose, à l'occasion d'un nouveau recours, à se voir interdire par le Conseil Constitutionnel de promulguer cette deuxième loi de nationalisation avec tous les inconvénients qui en résulteront.

La Commission se devait de l'en avertir. A lui et à l'Assemblée Nationale de prendre maintenant leurs responsabilités.

TITRE II

ASPECTS SOCIAUX

par

M. Jean CHERIOUX

Rapporteur

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	46
PREMIERE PARTIE : RAPPEL DES MOTIVATIONS ESSENTIELLES QUI ONT CONDUIT LA COMMISSION A REJETER LE PREMIER TEXTE	47
I. — Le caractère transitoire du texte est conservé	47
II. — Diverses dispositions du projet de loi laissent déjà mal augurer des transforma- tions sociales opérées dans les entreprises nationalisées	48
1. — La suppression de l'actionnariat salarié	48
2. — Aucune représentation spéciale n'a été prévue pour le personnel d'encadrement	49
III. — Divers indices permettent de prévoir une évolution sociale dangereuse	50
1. — L'absence de toute garantie de l'emploi	50
2. — En quoi consistera l'expérimentation sociale	50
DEUXIEME PARTIE : DIVERS EVENEMENTS VIENNENT CONFIRMER LES CRAINTES QUE NOUS AVIONS PRECEDEMMENT EXPRIMEES	54
I. — La déclaration du Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public sur la garantie de l'emploi	54
II. — La décision du Conseil Constitutionnel : le droit de propriété	55
1. — Le rappel du caractère constitutionnel du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre	56
2. — Le rejet des droits sociaux et économiques contenus dans le projet de Déclaration des droits de l'homme de 1946	57
3. — Les limites législatives du futur projet de loi sont posées	58
III. — L'indemnisation de l'actionnariat salarié dans les trois banques nationales	60
CONCLUSION	63

Le projet de loi de nationalisation qui est à nouveau déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Nationale a été rédigé en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982. Seules les dispositions jugées inconstitutionnelles ont été modifiées.

Le Gouvernement s'est en effet contenté de mettre le texte voté par le Parlement en décembre dernier, en conformité avec la décision de la haute juridiction. Il n'a donc en rien modifié les dispositions jugées constitutionnelles pas plus que celles qui n'avaient fait l'objet d'aucune contestation. La partie sociale du texte n'a pas changé et les problèmes qui avaient été soulevés lors de l'examen du premier texte, demeurent. Dès lors, il semble utile de les évoquer à nouveau et de rappeler brièvement les motifs qui avaient conduit votre commission à rejeter le texte.

Par ailleurs, des éléments apparus depuis le vote du premier texte permettent d'alimenter une réflexion nouvelle.

Le premier élément de réflexion consiste en une déclaration faite par M. Jean Le Garrec, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'extension du secteur public, devant les représentants des secteurs nationalisés de la C.F.T.C. Ses propos permettront de démontrer à la Haute Assemblée que l'analyse de la Commission spéciale en matière sociale avait quelque chose de « prémonitoire » et que les espoirs placés par les Français dans les nouvelles nationalisations risquent bien d'être déçus.

La décision du Conseil constitutionnel constitue en elle-même un élément nouveau qui permettra de préciser davantage la notion même de nationalisation pour éviter les écueils constitutionnels qui risquent de s'élever lors de la rédaction du futur projet de loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

Et enfin, le mode d'indemnisation des actions détenues par les salariés des trois grandes banques nationalisées fait apparaître le peu d'intérêt apporté par le Gouvernement à la situation des salariés actionnaires de ces établissements et confirme, s'il en était besoin, la répulsion manifestée par le Gouvernement pour toute forme d'association des salariés au capital de leur entreprise.

PREMIERE PARTIE

RAPPEL DES MOTIVATIONS ESSENTIELLES QUI ONT CONDUIT LA COMMISSION A REJETER LE PREMIER TEXTE

Le projet de loi qui est soumis à la Haute Assemblée n'ayant pas changé en matière sociale, votre Commission reprend les principales raisons qui l'ont conduite et la conduisent aujourd'hui encore à s'opposer au texte. Ces motifs découlent du contenu même du projet de loi, mais aussi de ce qui le sous-entend et qui prendra forme législative dans un délai incertain.

I. — Le caractère transitoire du texte est conservé

L'exposé des motifs n'a pas été plus modifié que le projet de loi lui-même en ce domaine. Il annonce toujours le dépôt prochain « d'un projet de loi sur l'organisation et la démocratisation des entreprises nationales ».

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui constitue toujours une simple étape dans la démocratisation des pouvoirs au sein des entreprises nationalisées.

Malgré les demandes formulées par votre commission et par sa voix, le Sénat tout entier, le Parlement doit à nouveau décider des nationalisations sans rien connaître de leur contenu futur. Il doit se contenter aujourd'hui comme hier de poser un cadre vide sans voir le tableau législatif qui viendra le remplir.

Le même procédé qui avait déjà été dénoncé, est réemployé. Les Français qui ont en vue les modèles de 1945 risquent fort d'être déçus ainsi que nous le verrons dans la deuxième partie.

Alors que les nationalisations sont présentées comme le moteur d'une véritable «mutation technique et industrielle» génératrice de développement économique mais aussi de profondes transformations sociales, rien n'est prévu pour l'instant dans ce dernier domaine.

Cette attitude permet de s'interroger sur les véritables motivations sociales du projet de loi. Ou bien elles sont inexistantes et alors pourquoi les proclamer?

Ou bien elles n'ont pas encore été étudiées, et cette négligence est particulièrement grave alors que tout un pan de notre industrie et de notre système financier est sur le point d'entrer dans le secteur public, avec les conséquences pratiques et quotidiennes que ce changement impliquera.

Ou bien encore les changements sociaux ont déjà été fixés, mais le Gouvernement ne juge pas nécessaire de nous en faire part. Cette dernière attitude serait la plus grave car elle démontrerait un mépris inconvenant pour le Parlement et à travers lui l'ensemble de la nation.

Elle serait d'autre part fort inquiétante car elle exprimerait une crainte du Gouvernement à l'égard des réactions provoquées par ces changements. Ne pourrait-on pas alors en inférer que la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public recèlera des changements sociaux très profonds susceptibles de bouleverser notre société actuelle?

II. — Diverses dispositions du texte laissent déjà mal augurer des transformations sociales opérées dans les entreprises nationalisées

Certaines dispositions du texte révèlent, en effet, une conception de la vie sociale dans les entreprises, qui est très différente de celle à laquelle nous sommes attachés qui est tout simplement une conception libérale. Les unes concernent la suppression de l'actionnariat salarié et de l'intéressement, les autres, la place mineure accordée aux cadres au sein du Conseil d'administration.

1. — La suppression de l'actionnariat salarié

Les dispositions qui excluaient des entreprises et des banques nationalisées tout actionnaire autre que l'Etat ou les organismes appartenant au secteur public, ont été maintenues.

Cela signifie que le Gouvernement n'a nullement tenu compte des souhaits exprimés par le Sénat en ce qui concerne l'actionnariat salarié mis en œuvre tant dans les groupes industriels et les banques privées, que dans les banques nationales.

Le refus de reconnaître au salarié toute participation au capital de la société dans laquelle il travaille, la volonté de lui dénier toute citoyenneté économique **en qualité d'actionnaire**, sont patents. Ils conduisent à une contradiction qui sera soulignée dans la deuxième partie et qui tend à distinguer ce qui est normalement confondu dans nos sociétés libérales à savoir la propriété et l'autorité.

L'idéologie qui se manifeste à l'occasion de cette volonté délibérée de refuser la qualité d'actionnaire au salarié, conduit à supprimer toute propriété privée du capital à l'intérieur des entreprises nationales avec toutes les conséquences que cela implique, c'est-à-dire tôt ou tard, l'étatisation de nos entreprises.

Il semble par ailleurs que l'avis des actionnaires salariés n'ait pas été demandé et que les divers mouvements spontanés qui se sont manifestés contre le premier texte, n'aient guère été pris en considération lors de la rédaction du second.

La volonté confirmée de nationaliser les entreprises à 100 %, sans se contenter d'une prise de participation majoritaire démontre que l'aspect social du texte est primordial. Le Gouvernement veut supprimer toute appropriation privée du capital de ces entreprises. Il ne conçoit pas de «coexistence pacifique» entre les détenteurs privés d'une participation minoritaire du capital et l'Etat majoritaire. Toute collaboration, toute participation fût-elle des salariés eux-mêmes, lui est intolérable. Cette intolérance d'aujourd'hui est un motif supplémentaire de crainte pour les structures de demain.

**2. — Dans ces structures
et dans les conseils d'administration en particulier,
aucune représentation spéciale n'a été prévue
pour le personnel d'encadrement**

Nous avons précédemment souligné que toutes les grandes lois de nationalisations de 1945-1946 avaient réservé une place particulière au personnel d'encadrement dans les conseils d'administration.

Ainsi l'article 9 de la loi n° 45-15 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France réservait deux sièges sur quatre aux représentants des cadres et employés.

Etant donné l'augmentation actuelle de la proportion des cadres dans le personnel des entreprises, il semblerait tout à fait normal de leur réserver une représentation spécifique au sein du conseil d'administration, ce qui n'est pas prévu dans le projet de loi.

Nous ne faisons que réitérer une remarque que nous avons déjà formulée et dont il n'a été tenu aucun compte malgré les demandes des organisations syndicales et des cadres des entreprises nationalisées, eux-mêmes.

Il paraît important de signaler ici, et cette remarque annoncera les développements qui vont suivre, que le rapport sur les droits des travailleurs prévoit des dispositions risquant d'amoindrir considérablement le rôle de « l'organisation qui représente statutairement » les cadres, c'est-à-dire la Confédération générale des cadres (C.G.C.), dans les élections aux instances de représentation des travailleurs.

Ainsi sous prétexte de protéger le pluralisme des organisations syndicales existantes et de protéger l'institution des délégués syndicaux cadres, dans les entreprises « d'une certaine taille » les centrales syndicales ouvrières qui auront un élu dans le deuxième ou le troisième collège, pourront désigner un délégué syndical appartenant au personnel d'encadrement en plus des délégués actuellement existants.

Ces dispositions permettent de protéger davantage les grandes centrales syndicales ouvrières, déjà majoritaires dans de nombreuses entreprises, que les délégués syndicaux cadres qui n'en demandaient pas tant !

Mais bien d'autres indices qui ne figurent pas dans le projet de loi nous semblent être de nature à créer un danger véritable non seulement pour les salariés des entreprises nationalisées et ces entreprises elles-mêmes mais pour notre société toute entière.

III. — Divers indices permettent de prévoir une évolution sociale dangereuse

Aucun apaisement n'est donné aux salariés sur leur emploi futur et le contenu de l'expérimentation sociale nous est inconnu, cependant

divers éléments nous permettent d'ores et déjà d'apporter des réponses partielles à ces problèmes.

1. — L'absence de toute garantie de l'emploi

Contrairement à ce qui avait été prévu lors des nationalisations de 1945-1946, aucune garantie n'est donnée aux personnels concernés par les nationalisations.

Alors que les textes de 1945 accordaient un statut et le maintien de l'inégalité des droits acquis aux travailleurs concernés, rien de tel n'est prévu dans le projet de loi. Le personnel a, à cet égard, de justes motifs d'inquiétude.

Quant aux restructurations éventuelles, nous avons vu dans notre précédent rapport qu'aucune assurance n'avait été donnée aux personnels pour les protéger contre d'éventuels licenciements.

Aucune sécurité de l'emploi ne saurait donc être accordée et nous verrons, dans notre troisième partie, à quel point nous avons eu raison de nous interroger dans ce domaine précis.

Il nous apparaît toujours évident que la sécurité de l'emploi sera menacée par des restructurations inévitables et dont la probabilité est à peine déguisée. Ainsi la contribution à l'emploi des groupes industriels et des banques nationalisées, annoncée par le Gouvernement, semble hautement improbable.

Il semble également fort improbable que des entreprises ayant à supporter le poids financier d'expériences sociales puissent maintenir longtemps les avantages qu'elles consentaient auparavant à leurs salariés. L'expérimentation sociale est une chose et la rentabilité en est une autre.

2. — Mais en quoi consistera cette expérimentation sociale?

Certains textes et certaines déclarations émises devant la Commission spéciale permettent d'en dresser les grands traits.

Ainsi la transformation du pouvoir dans l'entreprise pourrait être profonde. Certaines organisations syndicales ont émis le vœu que la représentation des salariés soit majoritaire dans les conseils d'adminis-

tration. Si des dispositions étaient prises en ce sens elles introduiraient un véritable bouleversement dans les entreprises puisque celles-ci seraient «autogérées».

De plus l'autonomie de gestion promise aux entreprises nationalisées aura pour effet immédiat d'accroître le pouvoir des syndicats qui y sont déjà solidement implantés. D'ailleurs, de nombreuses dispositions du rapport sur le droit des travailleurs ont pour but de renforcer le rôle des organisations syndicales dans la représentation des travailleurs.

Par ailleurs, un droit nouveau devrait s'élaborer peu à peu tant par la voie législative que par la voie contractuelle. Le rapport sur les droits des travailleurs pose, en préalable, un certain nombre de droits qui devraient acquérir force législative, tels que le droit au travail, le droit à la formation professionnelle, etc. Il s'attache plus particulièrement au droit à l'exercice des libertés publiques dans l'entreprise et au développement équilibré de l'expression des travailleurs qui remettent en cause, tels qu'ils sont définis dans le rapport, une grande part de l'autorité patronale dans l'entreprise.

Mais un nouveau droit du travail peut résulter également d'une négociation entre l'employeur et ses salariés. Le rapport préconise, à cet égard, la relance d'une politique contractuelle active et l'instauration d'une véritable obligation de négocier dans l'entreprise.

Ainsi, tout un secteur du droit du travail pourra être élaboré par voie contractuelle et s'étendre peu à peu à l'ensemble des autres entreprises de la branche concernée. Cette extension pourra être rapide par le simple jeu des conventions collectives.

Quant aux avantages sociaux (primes diverses, congés, prêts, logements...), ils seront appelés également à se diffuser largement à l'extérieur des entreprises nationalisées qui tiendront ainsi le rôle de «vitrines sociales» qui leur est assigné.

*

* * *

Le second texte qui est soumis à l'examen du Sénat laisse sans réponse les questions qui avaient été posées mais le rapport sur les droits des travailleurs nous permet d'envisager les nouvelles règles qui régiront demain notre système bancaire, notre économie toute entière.

Le nouveau droit du travail qui est en train de s'élaborer et qui deviendra bientôt une réalité est-il compatible avec notre économie libérale et notre forme même de société? Si l'on en juge par le texte actuel qui vise tout d'abord à supprimer toute propriété privée du capital en rejetant l'actionnariat salarié, il est permis d'en douter.

Le texte qui nous est soumis n'est qu'un premier pas vers une transformation radicale de la société. Il met en place les pions qui permettront ensuite de faire avancer notre économie dans une voie irréversible.

Suppression de la propriété privée du capital aujourd'hui, abandon de la gestion libérale demain.

Divers éléments nouveaux survenus depuis le vote du premier texte nous permettent d'ailleurs d'étayer nos réflexions.

DEUXIEME PARTIE

DIVERS EVENEMENTS VIENNENT CONFIRMER LES CRAINTES QUE NOUS AVIONS PRECEDEMMENT EXPRIMEES

Ces événements nouveaux consistent d'une part en une déclaration du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'extension du secteur public, d'autre part, en la décision du Conseil Constitutionnel intervenue le 16 janvier 1982 et, enfin, dans le mode d'indemnisation des actions détenues par les salariés dans les trois grandes banques nationales.

I. — La déclaration du Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public sur la garantie de l'emploi

La restructuration qui pourrait être entraînée par l'adoption du projet de loi de nationalisation inquiète fort le personnel des entreprises nationalisables.

Ce personnel est pris entre deux attitudes : l'une, qui consiste à espérer que les nationalisations de 1982 s'effectueront selon le modèle de 1945 et leur apporteront avec un statut particulier le maintien de l'intégralité de leurs droits acquis, avec de surcroît la garantie de la stabilité de leur emploi ; l'autre, qui considère la situation économique actuelle et en déduit que les nationalisations impliqueront certainement des restructurations coûteuses en hommes et en capital.

Or, le Gouvernement a tenu depuis le début des propos ambigus sur l'éventualité des restructurations. Il faisait toujours suivre ses affirmations apaisantes de remarques contradictoires sur les impératifs de la vie économique.

Mais depuis le mardi 12 janvier 1982 toute ambiguïté est levée. Le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'extension du secteur public, aurait précisé aux représentants des secteurs nationalisés de la C.F.T.C. que la loi de nationalisation ne prévoyait pas de garantie de l'emploi et que celle-ci devait «faire partie de la réussite de l'entreprise». Ainsi, si une filiale se trouve dans une mauvaise situation économique, l'emploi n'y sera «pas forcément garanti».

Tout est clair à présent, les salariés des entreprises nationalisées ne bénéficieront pas d'un statut de fonctionnaire avec les garanties d'emploi qui s'y attachent. Cette décision risque de décevoir nombre de travailleurs qui étaient favorables au principe des nationalisations parce qu'ils pensaient qu'ainsi leur emploi serait garanti.

Ils savent ce qu'ils peuvent en attendre à présent. Les entreprises nationalisées devront trouver le juste équilibre entre une gestion rationnelle et le rôle social qu'elles seront amenées à tenir. Aucune interdiction de licencier ne devrait venir entraver leur compétitivité.

Cette décision ne risque-t-elle pas d'enlever de nombreux supports aux nouvelles nationalisations dont le caractère ambigu permettait jusqu'à présent de bercer tous les espoirs?

Ces déclarations semblent, de plus, contredire les affirmations qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi. L'exposé des motifs justifie les nationalisations par la relance du développement économique et la lutte contre le chômage. La réalisation de ces objectifs devrait normalement entraîner non seulement le maintien du personnel en place dans les entreprises nationalisées, mais des recrutements supplémentaires. Or les récentes déclarations du Secrétaire d'Etat ne semblent pas aller dans le sens de telles mesures. Elles prémunissent déjà les futurs dirigeants des entreprises nationalisées contre des vues trop optimistes sur leur gestion et des espoirs irréalistes sur les conséquences des nationalisations.

Si les craintes que nous avons exprimées sur la garantie de l'emploi se trouvent ainsi corroborées, les réserves qui avaient été émises en matière constitutionnelle se trouvent également confirmées par la décision du Conseil Constitutionnel.

II. — La décision du Conseil Constitutionnel: le droit de propriété

La décision du Conseil Constitutionnel du 16 janvier 1982 introduit une jurisprudence importante qui tend à rappeler le caractère

constitutionnel du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre qui lui est attaché. Elle rappelle également le rejet des droits économiques et sociaux qui avaient été formulés par la déclaration des droits de l'homme qui précédait le premier projet de Constitution de 1946. Enfin il est possible d'en inférer les limites constitutionnelles qui devront être respectées par la future loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

*1. — Le rappel du caractère constitutionnel
du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre*

Le Conseil constitutionnel rappelle tout d'abord que par les référendums du 13 octobre 1946 et du 28 septembre 1958, le peuple a approuvé le préambule de la Constitution de 1946 et celui de la Constitution de 1958 qui confèrent valeur constitutionnelle aux principes et aux droits proclamés en 1789.

Les principes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ont donc pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne «le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique» et qui est mis sur le même plan que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, «qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique».

Le Conseil ajoute, et cette précision est aussi importante que les affirmations précédentes : «La liberté, qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre».

Ce qui est important, c'est que le Conseil Constitutionnel ait voulu associer propriété et liberté d'entreprendre. La liberté d'entreprendre ne consiste pas seulement en la possibilité qui est offerte aux citoyens de créer une entreprise mais également en la liberté de pouvoir la faire fonctionner et d'y exercer leur autorité.

Ainsi, propriété et liberté d'entreprendre ont valeur constitutionnelle et aucune entrave législative ne saurait y être apportée, sans encourir la sanction d'inconstitutionnalité.

Le propriétaire d'une entreprise, c'est-à-dire le propriétaire de son capital, dispose, par cette qualité même, de la «liberté d'entre-

prendre», c'est-à-dire de l'autorité dans son entreprise. Cette autorité ne pourrait lui être déniée ou bien il ne pourrait lui-même s'en dessaisir qu'au mépris des règles constitutionnelles qui font de la liberté d'entreprendre le corollaire du droit de propriété.

Tels sont les principes qui ont été approuvés par les Français en 1946 et en 1958. Il serait intéressant d'étudier à présent ceux qui ont été rejetés en 1946, c'est-à-dire la Déclaration des Droits de l'Homme qui précédait le premier projet de constitution du 19 avril 1946.

2. — *Le rejet des droits sociaux et économiques contenus dans le projet de Déclaration des Droits de l'Homme de 1946.*

Le projet de Déclaration des droits de l'homme de 1946 énonçait toute une série de droits sociaux et économiques qui reprenaient, mais de façon beaucoup plus détaillée et sous un angle différent, ceux qui figurent dans la Déclaration des droits de 1789 et dans le Préambule de la Constitution de 1946.

La différence entre ces textes réside, en effet, davantage dans la formulation et dans les précisions qui y sont apportées, que dans les principes eux-mêmes.

Ainsi, le droit au travail, à l'action syndicale, à la propriété... sont également affirmés dans la déclaration des droits de l'homme de 1789 et dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui est toujours en vigueur. Dans la Déclaration de 1946, qui avait été rejetée, des précisions d'ordre social étaient apportées à tous ces droits, la durée et les conditions de travail ne devaient pas porter atteinte à la vie familiale du travailleur. Le droit de propriété n'était plus «sacré». Il pouvait y être porté atteinte pour cause d'utilité (et non de nécessité) publique. L'indemnité qui devait être versée, en ce cas, se contentait d'être juste (et non préalable). De plus, le droit de propriété ne pouvait être exercé contrairement à l'utilité sociale.

Cette déclaration des droits de l'homme de 1946 impliquait une socialisation de la vie économique et une conception du droit de propriété qui ont été rejetées par les Français.

Certaines précisions ne doivent pas figurer dans des textes constitutionnels. De plus, la conception générale de la société qui découle de ce texte et qui aurait abouti à «socialiser» tous les droits reconnus aux Français dans leur vie quotidienne même, a été repoussée sans ambi-

guité. Le cadre plus large du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 lui a été préféré.

Ce choix est important car il devra rester présent à l'esprit des auteurs de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

3. — Les limites législatives du futur projet de loi sont posées.

Le Conseil constitutionnel estime que les principes de la Déclaration de 1789 doivent s'appliquer aux opérations de nationalisation et que le législateur doit respecter les «règles de valeur constitutionnelle qui s'imposent à tous les organes de l'Etat».

Il convient alors de mettre les auteurs de la future loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public en garde contre les dangers d'inconstitutionnalité qu'ils encourraient s'ils mettaient en place à travers l'«expérimentation sociale», un nouveau type de société fondée sur le rejet de l'appropriation privée des entreprises et sur la mise en place de structures autogestionnaires.

Si les représentants du personnel au sein du Conseil d'administration se contentent de **participer** à la gestion et que l'autorité patronale de l'Etat propriétaire est sauvegardée, nous restons dans les limites des règles constitutionnelles.

Mais il en irait tout autrement si l'Etat se dessaisissait de son autorité patronale pour la remettre aux travailleurs. Il serait ainsi inconcevable que les salariés soient majoritaires au sein du conseil d'administration des entreprises et désignent souverainement le président du conseil.

Or certaines suggestions du rapport sur les droits des travailleurs ainsi que certaines déclarations entendues par la Commission au cours des auditions, peuvent faire craindre que la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public n'enfreigne les limites posées par la décision du 16 janvier 1982.

Les termes du rapport sont ceux-ci : «La démocratie économique dans l'entreprise comme dans la cité doit d'abord se nourrir du vécu ; ainsi les travailleurs doivent avoir la possibilité de s'exprimer eux-mêmes **directement** sur leurs conditions de travail».

Or le Préambule de la Constitution de 1946 indique que «**tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises**».

Ainsi lorsque le rapport préconise que «**le droit d'expression doit être direct**», il est en contradiction avec un principe constitutionnel. Le Gouvernement doit être mis en garde lors de l'élaboration d'un projet de loi cadre qui est proposé dans le même rapport, ou du projet de loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public, de ne pas y insérer des dispositions qui s'opposeraient à nos textes constitutionnels. Les futurs projets de loi ne sauraient méconnaître les dispositions de ces textes sans encourir les mêmes sanctions que le précédent projet de loi de nationalisation.

Il faudrait donc que les futurs textes respectent les principes du Préambule de 1946 et se contentent de faire **participer** les salariés à la gestion de l'entreprise, en prévoyant une représentation minoritaire au conseil d'administration et en leur permettant de déterminer **collectivement**, par l'intermédiaire de leurs délégués, leurs conditions de travail.

S'ils suivent, au contraire, la voie que semble leur désigner le rapport sur les droits des travailleurs et qu'ils mettent en place, par l'intermédiaire d'un système d'expression directe, une véritable autogestion des entreprises nationalisées, par la remise en cause inévitable de l'autorité étatique qui en découlera, les futurs textes seront déclarés inconstitutionnels.

L'autogestion est incompatible avec la liberté d'entreprendre si les propriétaires ne sont pas les salariés eux-mêmes. Ainsi, dans le cas particulier de coopératives, propriétaires et salariés se confondent. Or les sociétés nationalisées ne sont pas destinées à devenir des coopératives. La propriété de leur capital tout entier sera transmise à l'Etat. Il n'est donc pas concevable que l'Etat se dessaisisse de l'autorité qu'il détient de par sa qualité même de propriétaire, sans remettre en cause nos principes constitutionnels. Cette remise en cause n'interviendrait pas dans le cas de la participation.

Mais, cette participation est rejetée par le Gouvernement qui supprime l'actionnariat salarié dans les entreprises nationalisées.

Il n'admet pas que les salariés acquièrent des droits dans l'entreprise en tant qu'associés. Il leur nie tout droit d'appropriation du capi-

tal et rejette toute forme d'association capital-travail. Cependant il faut payer le prix de cette suppression et il semble que la nouvelle forme d'indemnisation retenue pour les actions détenues par les salariés dans les trois grandes banques nationales, leur soit très défavorable.

III. — L'indemnisation de l'actionnariat salarié dans les trois banques nationales

A la suite de la décision du Conseil Constitutionnel un nouveau critère uniforme a été retenu par le Gouvernement pour l'indemnisation des actions cotées transférées à l'Etat.

Or, l'application de ce nouveau critère qui aboutit à une indemnisation plus favorable dans un grand nombre de cas, a pour conséquence de diminuer, dans des proportions importantes, la valeur des actions des trois banques nationales.

Selon le mode de calcul retenu dans le premier projet, ces actions étaient indemnisées à la valeur de 475 F pour la Banque Nationale de Paris, de 338 F pour la Société Générale et de 765 F pour le Crédit Lyonnais. Avec le mode de calcul proposé par le nouveau texte, pour les sociétés cotées, leur valeur n'est plus que de 340 F pour les actions de la Banque Nationale de Paris, 331 F pour celles de la Société Générale et 342 F pour celles du Crédit Lyonnais.

Cette conséquence est d'autant plus regrettable qu'elle atteint les intérêts des salariés qui détiennent ces actions soit directement, soit par l'intermédiaire de S.I.C.A.V. ou de fonds commun de placement. De même certains retraités qui ont conservé leurs actions voient ainsi leurs économies fondre dans des proportions véritablement lésionnaires.

Cette situation et les auditions auxquelles notre commission a procédé, ne peuvent que nous renforcer dans notre attitude défavorable aux nationalisations; d'autant plus que dans le cas précis des banques nationales, il n'y a pas de nationalisation mais un simple transfert d'actions privées entre les mains de l'Etat. Ce transfert n'a aucun caractère indispensable. Il est effectué pour des motifs doctrinaires qui prescrivent une nationalisation à 100 %. L'Etat se contente, en l'occurrence, d'acheter tout le capital privé de banques nationales.

Cette volonté avait déjà des effets déplorables sur la situation des actionnaires salariés puisque l'indemnisation prévue par le premier

projet de loi était inférieure au prix auquel l'Etat avait cédé ces actions en 1973, prix qui était de 530 F pour la Banque Nationale de Paris, 510 F pour le Crédit Lyonnais et 495 F pour la Société Générale. Le nouveau texte a des conséquences pires encore et selon les termes employés par un des membres du personnel actionnaire de ces trois banques, «les économies pour la retraite se transforment en peau de chagrin».

Le mode d'évaluation qui est retenu par l'article 18-1 du projet de loi pour les sociétés cotées est applicable en droit strict aux actions des trois banques nationales. Cependant, si une telle procédure est fondée juridiquement, elle ne l'est pas réellement. Ces actions ne constituent pas un véritable marché et plusieurs arguments militent en ce sens.

Il convient, tout d'abord, de signaler l'étroitesse de ce marché. Au 31 décembre 1981, l'Etat possédait 90,7 % du capital du Crédit Lyonnais, 87,08 % de celui de la Société Générale et 83,5 % de celui de la Banque Nationale de Paris. Il faut y ajouter les titres bloqués pendant cinq ans entre les mains des actionnaires salariés, et qui ne peuvent, pour cette raison même, constituer un marché puisqu'ils sont en quelque sorte «stérilisés».

Il faut indiquer également que la politique financière menée par l'Etat au sein des banques nationales et qui consiste à ne pas faire d'apport de fonds propres est très défavorable aux actionnaires. Les banques ne peuvent pas attribuer un dividende normal à leurs actions sous peine de se priver des moyens financiers de se développer et de s'autofinancer. Leurs actionnaires sont donc fort mal traités. Cela explique que ces actions aient attiré un petit nombre d'acheteurs.

De plus, le marché trouve ses propres limites dans le texte qui l'a créé puisque la loi du 4 janvier 1973 limite à 500 le nombre de titres qui peuvent être détenus par un même particulier.

L'offre d'actions est, par ailleurs, entravée par le délai de blocage de cinq ans. Ce délai peut d'ailleurs, provoquer un réflexe psychologique de vente. Cette incitation à la vente est d'autant plus forte qu'elle est accentuée par les consignes des grandes centrales syndicales.

Pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées, le marché constitué par les actions des trois banques nationales est un marché artificiel. Le cours fixé pour ces actions n'est pas significatif. Il est donc peu logique d'utiliser un critère d'indemnisation faisant référence aux cours de bourse pour estimer leur valeur réelle.

Une autre formule d'indemnisation fondée sur la valeur réelle de ces titres s'imposerait. Les trois banques ont, d'ailleurs, procédé à une comparaison entre le mode de calcul qui a été retenu pour l'indemnisation des actions des banques inscrites à la cote officielle et celui qui a été retenu pour les banques non inscrites; la différence qui apparaît entre les deux valeurs calculées pour les actions des trois banques nationales varie du simple au double et même au triple ainsi que l'indique le tableau suivant :

Banques nationales	Mode de calcul retenu pour les banques non inscrites à la cote officielle	Mode de calcul retenu pour les banques inscrites à la cote officielle
Crédit Lyonnais	1 027	342
B.N.P.	860	340
Société Générale	843	331

Le Gouvernement devrait donc rectifier son texte car l'application d'un critère faisant référence aux cours de bourse est non seulement mauvais mais particulièrement inéquitable s'agissant des actions détenues par le personnel.

La solution la plus sage serait de faire bénéficier les actionnaires des trois banques d'un système analogue ou même, dans un esprit de simplification, identique à celui qui a été prévu à l'article 18-2 pour les sociétés non cotées.

CONCLUSION

Les remarques qui figurent dans notre rapport de première lecture sur le texte précédent, restent valables et les éléments nouveaux qui sont intervenus depuis, ne font que confirmer nos craintes.

Il semble, en effet, que le Gouvernement envisage de franchir une étape décisive dans la voie du bouleversement de nos structures sociales. Nous n'en aurons la confirmation que lorsque nous connaîtrons le contenu de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public.

D'ores et déjà, les auditions auxquelles la commission a procédé et la lecture du rapport sur les droits des travailleurs permettent de penser que l'expérimentation sociale pourrait aboutir à ce bouleversement si l'ensemble de nos textes constitutionnels le permettaient.

Cependant l'avertissement donné au Gouvernement par la décision du Conseil Constitutionnel a permis de définir les limites qui ne sauraient être franchies.

La France est une République démocratique, laïque et sociale mais il n'est écrit nulle part qu'elle est socialiste. En revanche, la propriété demeure un droit inviolable et sacré, et l'appropriation collective des moyens de production ne peut pas devenir la règle dans le cadre de notre Constitution pas plus que l'instauration dans l'entreprise d'un pouvoir autogestionnaire.

Ainsi votre commission ne saurait se rallier au principe des nationalisations telles qu'elles restent conçues dans le projet de loi et vous suggère en conséquence de ne pas adopter le texte qui vous est proposé.

TITRE III

ASPECTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

par

**M. Jean-Pierre FOURCADE,
Rapporteur**

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	69
PREMIÈRE PARTIE : LES ÉLÉMENTS NOUVEAUX	71
A. — Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale apporte quelques nouveautés	71
1° <i>Le texte initial proposé par le Gouvernement</i>	71
a) Le dispositif d'indemnisation des actionnaires est modifié	72
b) Le secteur public est étendu au-delà de ce qui était prévu en matière bancaire	72
c) Le Gouvernement devra donner son accord préalable à la cession d'actifs à l'étranger	73
d) Les dispositions transitoires	73
2° <i>Les modifications au projet de loi retenues par le Gouvernement à la suite des travaux de l'Assemblée nationale</i>	75
a) Les articles 4, 16 et 30 qui autorisaient le Gouvernement à rétrocéder les filiales étrangères sont supprimés	75
b) Les banques non cotées seront nationalisées le 1 ^{er} juillet 1982 et non le 1 ^{er} janvier 1983	75
c) Les trois banques mutuelles ou coopératives, citées par le Conseil constitutionnel, seront intégrées dans le champ des nationalisations, mais un article du nouveau projet de loi permettra de les en faire sortir plus tard	76
B. — L'environnement politique et économique s'est, lui aussi, modifié	77
1° <i>Le vote du plan intérimaire n'a rien apporté de clair</i>	77
2° <i>Les grandes options de la politique industrielle et bancaire sont sans cesse renvoyées à plus tard</i>	78
a) L'ébauche d'une nouvelle stratégie industrielle	79
b) ... laisse subsister de nombreuses incertitudes notamment en ce qui concerne l'avenir du secteur nationalisé	81
3° <i>Les déclarations du secrétaire d'état chargé de l'extension du secteur public contredisent les thèses socialistes selon lesquelles la nationalisation garantit l'emploi</i>	84
4° <i>Les perspectives de déficit budgétaire de 1982 s'aggravent du fait de la révision en baisse des hypothèses économiques et du blocage des investissements</i>	85

DEUXIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	87
A. — Les modalités de gestion des nouvelles entreprises nationales seront plus difficiles	87
1° <i>Des difficultés et des rigidités accrues sur le plan intérieur</i>	87
a) Le projet de loi de nationalisation ne règle pas les conditions de gestion des entreprises	88
b) Les incertitudes d'ordre social	88
2° <i>Des risques accrues sur le plan international</i>	88
a) L'Etat sera amené à gérer de plus en plus mal	89
b) Les entreprises françaises devront aliéner une partie de leurs participations et succursales à l'étranger	90
B. — Le coût financier des nationalisations s'aggrave	91
1° <i>Le coût de l'indemnisation du capital</i>	91
2° <i>Le coût des nécessaires augmentations de capital</i>	94
3° <i>Le coût des compensations de charges</i>	96
TROISIÈME PARTIE : LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE	98
A. — Les nouvelles modalités de la loi n'effacent aucun de ses caractères nocifs	98
1° <i>La politique industrielle et l'emploi</i>	98
2° <i>La politique du crédit</i>	99
3° <i>La politique sociale</i>	99
4° <i>La position internationale des entreprises françaises</i>	99
5° <i>Le coût exorbitant pour les finances publiques</i>	99
B. — Ces caractères nocifs proviennent du cumul de trois erreurs fondamentales	100
1° <i>Une fausse analyse de la situation des entreprises françaises</i>	100
2° <i>Une formule absurde de nationalisation à 100 %</i>	101
3° <i>La sous-évaluation systématique des conséquences financières des nationalisations</i>	102
CONCLUSION	103

AVANT-PROPOS

Depuis bientôt dix mois, le débat législatif sur les nationalisations confronte deux thèses irréductibles.

Le Premier Ministre, dans sa déclaration de politique générale, en juillet dernier, avait déjà tracé les perspectives de cette modification radicale des structures de notre économie ; ultérieurement, l'exposé des motifs du projet de loi avait justifié les nationalisations par la nécessité de forger un outil nouveau au service d'un grand projet, afin de rattraper le retard industriel de notre pays et d'élargir le domaine de l'expérimentation sociale.

Votre rapporteur avait alors dénoncé, dans cette attitude interventionniste, l'incohérence entre les objectifs annoncés et le dispositif législatif proposé.

L'aveuglement d'une conception idéologique fondée sur le souci naïf de répondre à la crise par une extension massive du secteur public ressort avec une telle évidence que le Parlement est quasiment conduit à sans cesse remettre sur le métier son ouvrage.

La raison essentielle des retards successifs est bien liée, de manière inextricable, à l'imprévision et à l'incertitude qui ont toujours présidé à l'élaboration des dispositions du projet de loi. Les formules d'indemnisation se sont succédées, sans que les déclarations d'urgence et le recours aux armes de procédure ne parviennent à accélérer la gestation d'un texte dont les inconvénients apparaissent de plus en plus en pleine lumière.

Le Gouvernement est donc amené à nous proposer aujourd'hui de différer, sans le résoudre, le règlement des difficultés dont votre rapporteur avait pressenti l'étendue et la gravité. La question de la cession des participations détenues à l'étranger par les sociétés nationalisables est ainsi purement et simplement éludée, renvoyée à un texte ultérieur.

Circonstance aggravante, aucune précision complémentaire n'a été apportée au sujet de la définition des orientations de la politique industrielle des pouvoirs publics.

Le Gouvernement risque ainsi de casser l'outil de production et de financement dont dispose notre pays sans proposer de solutions de rechange. Notre économie est désarmée au pire moment qui soit, dans un contexte de concurrence acharnée entre les nations industrialisées et les pays en développement.

Transformer l'organisation des structures au lieu d'améliorer l'efficacité des actions constitue ainsi une erreur évidente.

La décision du Conseil constitutionnel doit ainsi être interprétée comme la condamnation d'une idée simpliste, qui consiste à imposer une extension démesurée du champ des nationalisations sans en acquitter le juste prix. Elle souligne l'irréalisme du choix gouvernemental en rappelant des vérités d'évidence et des notions élémentaires. On ne transfère pas à l'Etat au plus juste coût des fonds de commerce patiemment édifiés dans un climat de confiance réciproque entre partenaires du secteur privé. On ne bouleverse pas impunément les structures de l'économie. On ne lésine pas sur la valeur des entreprises.

Comme il fallait s'y attendre, l'Assemblée nationale n'a pas été sensible à une argumentation pourtant aussi claire : elle n'a pas infléchi les dispositions du projet de Gouvernement dans un sens plus favorable.

Examinant ce texte en le replaçant dans le projet d'ensemble dont il ne constitue qu'un élément, votre rapporteur se bornera à poser trois questions :

1° Quels sont les éléments nouveaux qui caractérisent le nouveau projet de loi de nationalisation ?

2° Quelles en sont les conséquences économiques et financières ?

3° Quelle peut être la position de la Commission spéciale sur ce texte ?

PREMIÈRE PARTIE

LES ÉLÉMENTS NOUVEAUX

A. — LE TEXTE CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APPORTE QUELQUES NOUVEAUTÉS

Le Gouvernement a choisi de déposer un nouveau projet de loi pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel. Le texte initial a repris, pour l'essentiel, la rédaction des articles qui n'ont pas fait l'objet de la censure du Conseil constitutionnel. Il a prévu de nouvelles dispositions pour les articles déclarés non conformes à la Constitution.

A la suite des travaux de la commission spéciale de l'Assemblée nationale et pour prendre en compte certains amendements présentés par les députés, le Gouvernement a apporté trois modifications au texte initialement adopté en Conseil des Ministres.

Il convient donc d'examiner les éléments nouveaux du projet de loi résultant de ces corrections successives.

1° Le texte initial proposé par le Gouvernement

Le projet de loi adopté en Conseil des Ministres modifie nettement les modalités d'indemnisation et étend le secteur public au-delà de ce qui était prévu en matière de crédit.

a) *Le dispositif d'indemnisation des actionnaires est modifié*

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, la rédaction proposée par le Gouvernement pour l'article 6 du projet de loi est la suivante :

— la capitalisation boursière des sociétés, calculée sur la base du nombre d'actions existant au 31 décembre 1981, et résultant de la moyenne mensuelle des premiers cours, la plus élevée constatée entre le 1^{er} octobre 1980 et le 31 mars 1981 ;

— les anciens actionnaires se verront attribuer un complément évalué à partir du dividende versé au titre de l'exercice 1980 ;

— ces sommes sont majorées de 14 % afin de tenir compte de la dépréciation monétaire.

Ce nouveau dispositif d'indemnisation tient donc compte de l'évolution et des perspectives de chaque société puisqu'il retient la moyenne mensuelle la plus favorable et dans chaque cas constatée au cours d'une période récente et plus courte que celle du premier projet de loi.

b) *Le secteur public est étendu au-delà de ce qui était prévu en matière bancaire*

L'article 13 du premier projet de loi prévoyait la nationalisation des banques inscrites qui détenaient au 2 janvier 1981, 1 milliard de francs ou plus sous forme de dépôts à vue ou de placements liquides ou à court terme en francs et en devises au nom de résidents. Étaient exclues du champ de la nationalisation :

- les banques ayant le statut de sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (S.I.C.O.M.I.) ;

- les banques dont la majorité du capital social appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social en France ;

- les banques dont la majorité du capital social appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif.

Le Conseil constitutionnel ayant jugé cette dernière exclusion non conforme à la Constitution, le nouveau projet de loi l'abandonne.

Ce qui conduit le Gouvernement à proposer la nationalisation de 39 banques.

Ces banques sont énumérées au paragraphe II de l'article 13 qui distingue, d'une part les 18 sociétés dont les actions sont inscrites à la cote officielle (art. 13, II, a,) et d'autre part 21 sociétés dont les actions n'étaient pas inscrites à la cote officielle à la date du 1^{er} octobre 1980 (art. 13, II, a.).

La nationalisation de ces 21 banques non cotées doit intervenir, selon le projet de loi, le 1^{er} janvier 1983 (*art. 17, alinéa 2*).

Le montant de l'indemnisation des actionnaires sera déterminé par une commission nationale d'évaluation, composée du Premier président de la Cour des comptes, du Gouverneur de la Banque de France, du Président de la section des finances du Conseil d'Etat, du Président de la chambre commerciale de la Cour de cassation et d'un membre du Conseil économique et social choisi par le Président de cette assemblée (art. 18-2).

Parmi les banques non cotées figurent les trois banques affiliées à des organismes mutualistes ou coopératifs qui détenaient au 2 janvier 1981 au moins un milliard de dépôts : la Banque fédérative du Crédit mutuel, la Banque française du Crédit coopératif et la banque centrale des coopératives et des mutuelles.

c) Le Gouvernement devra donner son accord préalable à la cession d'actifs à l'étranger

Le projet de loi prévoit qu'en attendant l'entrée en vigueur de la loi sur les transferts du secteur public au secteur privé, le Gouvernement, après avoir constaté que les législations ou les pratiques propres à certains pays ou que l'intérêt des sociétés le rend nécessaire, peut autoriser par décret, dans certaines circonstances, les organes sociaux, à aliéner certains actifs situés à l'étranger (articles 4, 16 et 30).

d) Les dispositions transitoires

Les articles 19-1, 19-2, 19-3 ont pour objet d'adapter le régime transitoire applicable à la composition des organes de direction des

banques, tel qu'il avait été établi par l'article 19 de la loi adoptée par l'Assemblée nationale le 18 décembre 1981, aux nouvelles conditions de nationalisation des banques, et notamment au traitement distinct auquel sont désormais soumises les banques cotées et celles qui ne l'étaient pas au 1^{er} octobre 1980.

A cet effet, l'article 19-1 applique sans modification aux banques cotées, à savoir aux 18 banques visées à l'article 13-II-a et aux trois grandes banques nationales visées à l'article 13-III, les dispositions de la loi adoptée le 18 décembre 1981.

Les articles 19-2 et 19-3 visent, quant à eux, à définir le régime transitoire de direction des banques non cotées.

Il est aussi prévu — article 19-2 — jusqu'au 31 décembre 1982, date du transfert à l'Etat de la propriété des actions de ces sociétés, la nomination auprès de chaque banque d'un commissaire du Gouvernement.

Cette disposition, qui s'inspire de l'article 11 de la loi du 2 décembre 1945 relatif au contrôle des banques d'affaires, a pour objet, tout en maintenant en fonction les organes sociaux en place, de les empêcher de prendre éventuellement des décisions affectant la situation des banques.

Dans ce but, le commissaire du Gouvernement reçoit un large pouvoir d'information ; il assiste de plein droit à toutes les délibérations des organes sociaux ou des comités qui en émanent ; il reçoit communication de tous les documents de la banque.

Il dispose en outre d'un pouvoir de veto sur toute décision des organes sociaux, veto dont il peut être fait appel auprès du ministre de l'Economie et des Finances selon une procédure très rapide — délai de saisine limité à huit jours, délai de réponse dont le dépassement vaut levée du veto, fixé à 15 jours — et ce, dans le souci de ne pas perturber l'activité normale des banques.

A partir du 1^{er} janvier 1983, une fois la nationalisation rendue effective, les banques non cotées se voient appliquer — article 19-3 — le régime transitoire de droit commun prévoyant la nomination d'un administrateur général.

2° Les modifications au projet de loi retenues par le Gouvernement à la suite des travaux de l'Assemblée nationale

Pour tenir compte de certains amendements proposés par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a modifié le texte du projet de loi adopté en Conseil des Ministres.

Les modifications apportées au projet de loi portent sur trois points :

a) Les articles 4, 16 et 30 qui autorisaient le Gouvernement à rétrocéder les filiales étrangères sont supprimés.

b) Les banques non cotées seront nationalisées le 1^{er} juillet 1982 et non pas le 1^{er} janvier 1983.

c) Les trois banques mutuelles ou coopératives citées par le Conseil constitutionnel seront intégrées dans le champ des nationalisations, mais un article du nouveau projet de loi permettra de les en faire sortir plus tard.

a) *Les articles 4, 16 et 30 qui autorisaient le Gouvernement à rétrocéder les filiales étrangères sont supprimés*

Le Premier Ministre a expliqué que le Gouvernement confronté au vide juridique qui existe depuis des années sur ce point, proposera au Parlement un projet de loi définissant les règles de transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé.

b) *Les banques non cotées seront nationalisées le 1^{er} juillet 1982 et non pas le 1^{er} janvier 1983*

Le Gouvernement maintient le principe d'une commission chargée de procéder à l'évaluation des banques concernées, et souligne la nécessité de reporter à la fin de ses travaux la date de prise d'effet de la nationalisation des établissements concernés.

Une méthode de travail est en outre imposée à cette commission qui doit s'assurer de l'homogénéité des résultats ainsi obtenus avec ceux valables pour les sociétés cotées.

Mais afin de perdre le moins de temps possible, le Gouvernement propose d'avancer du 1^{er} janvier 1983 au 1^{er} juillet 1982 la date de la

nationalisation des banques non cotées. (Art. 17, al. 2). Aucune surcharge ne pèsera sur le budget pour 1982, puisque les premiers intérêts semestriels seront payés à terme échu, au 1^{er} janvier 1983. Il est précisé que durant cette période, les dirigeants de ces banques ne pourront agir à leur guise. Conformément à l'article 19 (alinéa 2) du projet de loi, des commissaires du Gouvernement seront mis en place dans les établissements concernés.

c) Les trois banques mutuelles ou coopératives, citées par le Conseil constitutionnel, seront intégrées dans le champ des nationalisations, mais un article du nouveau projet de loi permettra de les en faire sortir plus tard

Le nouveau projet de loi de nationalisation prévoit l'entrée dans le champ d'application de celle-ci des trois banques mutuelles ou coopératives désignées par le Conseil constitutionnel — la Banque centrale des coopératives et des mutuelles ; la Banque fédérative du crédit mutuel ; la Banque française de crédit coopératif — mais prévoit aussi dans son article 50 *bis* qu' « une loi d'organisation précisera, en tenant compte de leur caractère spécifique, les conditions dans lesquelles les établissements de crédit à statut mutualiste ou coopératif seront dotés des instruments bancaires nécessaires à l'exercice de leur activité ».

« Cet article, a précisé le Premier Ministre, permettra d'apporter les actions des trois établissements concernés à des organismes à statut coopératif », cet apport pouvant intervenir après la nationalisation.

En fait, le Gouvernement et le groupe socialiste ne se sont résignés qu'à contrecœur à inclure ces trois banques dans la liste des nationalisables et M. Mauroy, à l'Assemblée nationale, a indiqué qu'il trouvait « absurde » de devoir nationaliser ces établissements. « D'abord techniquement, a-t-il précisé, car leur fonction fait que leur existence, séparée des réseaux auxquels ils appartiennent, n'aurait aucun sens. Ensuite politiquement et même idéologiquement. Lors de la journée nationale des banques populaires, le 2 octobre dernier, j'avais même indiqué qu'à mes yeux les coopératives représentent une forme d'organisation supérieure de la nationalisation ».

Il semble que, par l'article 50 *bis* du projet de loi, le Gouvernement estime avoir trouvé le moyen à la fois de respecter la décision du Conseil constitutionnel et les engagements pris d'une part par M. Mauroy dès le début du débat sur les nationalisations, d'autre part,

par M. François Mitterrand pendant la campagne présidentielle, de ne pas nationaliser les banques dont la majorité du capital social appartient directement ou indirectement à des sociétés de caractère mutualiste ou coopératif.

B. — L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE S'EST LUI AUSSI MODIFIÉ :

Plus d'un mois s'est écoulé depuis le dernier examen du projet de loi de nationalisation par le Sénat. Cette période a elle aussi été marquée par une modification de l'environnement politique et économique qui ne fait que conforter nos appréhensions initiales.

C'est ainsi que nous pouvons constater que :

— le vote du plan intérimaire n'a pas clarifié les choix du Gouvernement en matière de politique économique ;

— les grandes options de la politique industrielle et bancaire sont sans cesse renvoyées à plus tard ;

— les déclarations du secrétaire d'état chargé de l'extension du secteur public contredisent les thèses socialistes selon lesquelles la nationalisation garantit l'emploi ;

— les perspectives du déficit budgétaire de 1982 s'aggravent du fait de la révision en baisse des hypothèses économiques et du blocage des investissements.

1° Le vote du plan intérimaire n'a rien apporté de clair :

Le plan intérimaire pour les années 1982 et 1983 n'a apporté aucune précision sur les choix de politique économique du Gouvernement.

Des objectifs ont été fixés, et nous ne pouvons qu'y souscrire. Mais les moyens de les atteindre n'ont pas été précisés et ce plan intérimaire ne contient aucune projection chiffrée pour les années à venir. Alors que le Gouvernement n'a établi aucune programmation pour le développement du secteur public élargi, il indique que les entreprises nationales seront le moteur de l'économie.

Les développements du plan intérimaire consacrés au rôle des entreprises publiques traduisent d'ailleurs une contradiction entre

l'extension de l'emprise de l'Etat sur l'économie et la volonté de promouvoir une gestion décentralisée des unités de production.

De même) alors que le plan intérimaire constate une baisse de 7 % de l'investissement productif privé, il ne propose aucune mesure pour l'enrayer : quelques lignes seulement sont consacrées au problème du renforcement de la trésorerie des entreprises ou à la réforme des aides à l'industrie.

Enfin, si d'importantes réformes sociales sont envisagées, le Gouvernement ne se préoccupe pas de savoir comment les chefs d'entreprises pourront absorber au cours des prochaines années la réduction du temps de travail, (avec les grandes ambiguïtés sur le partage financier qui en découle) l'augmentation du SMIC et la hausse des charges sociales et fiscales.

Le plan intérimaire n'a donc apporté aucune réponse aux questions que votre rapporteur s'était posées lors du premier examen du projet de loi de nationalisation.

Un délai supplémentaire a été accordé au Gouvernement pour définir sa politique économique et pour préciser les moyens de sa politique industrielle.

Or, votre rapporteur ne peut que constater que ce délai n'a pas été mis à profit pour innover ou proposer : on en reste aux vœux pieux et aux concepts vagues.

2° Les grandes options de la politique industrielle et bancaire sont sans cesse renvoyées à plus tard

Après neuf mois d'hésitations, le Gouvernement n'a pas encore fait connaître officiellement sa politique industrielle. Celle-ci devait faire l'objet d'une communication particulière du Ministre de l'Industrie en Conseil des Ministres et la date de cet exposé tant attendu est reportée de semaine en semaine. Que signifie ce silence ? Il semble démontrer que le Gouvernement n'est pas encore parvenu à définir clairement les principes et les moyens de sa politique industrielle.

Certes, quelques actions ont été entreprises : lancement des plans machine-outil, textile, jouets et opérations de sauvetage de quelques firmes ; mais il ne s'agit que de déclarations d'intentions qui ne se traduisent pas encore dans la réalité ; c'est ainsi que le « plan textile » du

Gouvernement comporte essentiellement une réduction des charges sociales des entreprises de ce secteur ; or elle n'est pas encore entrée dans la réalité puisqu'elle se fera dans le cadre d'une ordonnance qui ne sera adoptée en Conseil des Ministres que dans quelques semaines.

Ainsi, des plans sectoriels existent, mais ils ne peuvent encore pas déboucher sur des résultats concrets.

C'est pourquoi, en l'absence d'une présentation officielle de cette politique industrielle par les responsables compétents, nous ne pouvons que nous appuyer sur les diverses rumeurs ou déclarations qui circulent à l'heure actuelle, pour apprécier la nouvelle stratégie industrielle du Gouvernement.

L'examen de ces diverses affirmations laisse subsister de nombreuses incertitudes, notamment en ce qui concerne l'avenir du secteur nationalisé.

a) *L'ébauche d'une nouvelle stratégie industrielle...*

Derrière les mots, les actes et les affirmations solennelles où n'apparaît pas toujours le changement, (rôle de la concurrence, du marché, de l'exportation, des P.M.E....), on assiste en fait à un renversement de la problématique industrielle.

Cette ébauche de stratégie industrielle semble s'orienter autour de quatre grands principes :

- la rupture de la division internationale du travail,
- la diffusion de la technologie dans les secteurs de production,
- la spécialisation des entreprises nationalisées,
- la recherche d'un équilibre public-privé.

— **La rupture de la division internationale du travail :**

Le Gouvernement semble contester la division internationale du travail et refuser la spécialisation industrielle. Il s'agit désormais de développer une « offre compétitive » dans tous les secteurs, donc de déspecialiser la France, ce qui signifie que tous les secteurs ont leur place dans le pays et qu'aucun ne saurait être abandonné. La France conteste le schéma où certains secteurs sont condamnés au nom du

coût de la main d'œuvre face aux nouveaux compétiteurs que sont les pays en voie de développement. Car la spécialisation appauvrit l'industrie et crée du chômage.

— La diffusion de la technologie dans les secteurs de production :

La technologie est la réponse des experts gouvernementaux à la « non division » internationale du travail. La technique devra épauler la main d'œuvre pour éviter la disparition de secteurs comme le textile, l'habillement, la chaussure, la sidérurgie ou même l'automobile. Elle permettra d'alléger les coûts de production en favorisant la maîtrise des grandes filières. « Nous devons conquérir la valeur ajoutée sur toute l'étendue des grandes filières industrielles de base ou de pointe » pose en précepte un des experts de la nouvelle politique industrielle.

Pour le Ministre de l'Economie et des Finances, « l'un des grands défis des années 1980 est la troisième révolution industrielle pour laquelle les pays européens ont pris cinq à dix ans de retard sur les Etats-Unis ou le Japon ».

Le Ministère de l'Industrie a indiqué qu'il s'agit de développer des secteurs comme l'électronique avec les composants, les télécommunications, la bureautique, les équipements professionnels et l'audiovisuel, de même que la machine-outil, la robotique, et la chimie, des produits lourds à la biotechnologie.

Cette diffusion de la technologie dans tous les pôles de l'appareil de production sera l'outil essentiel de la reconquête du marché intérieur, pour que la relance de la croissance ne profite pas avant tout aux fabrications étrangères. Elle traduira le refus de la France d'accepter des fabrications dictées par les multinationales.

— La spécialisation des entreprises nationalisées :

C'est le troisième principe énoncé par les experts gouvernementaux. Les nationalisations apparaissent comme l'arme future qui permettra au pays de devenir la troisième puissance industrielle mondiale.

Les groupes industriels publics seront appelés à jouer un rôle de pôles de développement et donc à se recentrer sur leurs lignes de force en fonction de la vocation que la puissance publique leur reconnaîtra. Cela signifie donc la fin de la diversification qui n'est pas une bonne solution. La logique industrielle devra s'adapter à toutes les situations au nom de l'efficacité et des nécessités industrielles.

— La recherche d'un équilibre public-privé :

La nationalisation prônée ne sera pas antinomique avec la concurrence. Entre les groupes publics tout d'abord : ainsi, il apparaît que deux groupes seront conservés dans les télécommunications, même si la question de regroupement dans les composants électroniques se pose. L'émulation entre Thomson et C.G.E. pour l'électronique et la bureautique semble tout autant souhaitée.

Mais le secteur public sera également aiguillonné par les firmes privées dans le cadre d'une « société d'économie mixte » où le pluralisme industriel pourra contribuer à la richesse du pays.

b) *...laisse subsister de nombreuses incertitudes notamment en ce qui concerne l'avenir du secteur nationalisé*

Si les deux premiers principes de politique industrielle ont été à plusieurs reprises exposés au cours des derniers mois, le troisième relatif à la spécialisation des groupes nationalisés a été formulé avec prudence.

Or, cette hésitation est pour le moins inquiétante lorsque l'on sait que le Gouvernement entend faire des nationalisations une arme essentielle du développement industriel. Car spécialiser les groupes signifie tout d'abord restructurer, donc rationaliser et réduire le nombre d'emplois, au moment où les organisations syndicales comptent sur le secteur public pour résorber le chômage. Bien que le Gouvernement ne cesse de réaffirmer « qu'il ne veut pas jouer au Meccano » il semble désormais certain que les grandes opérations de restructuration vont commencer.

— Des restructurations inévitables

D'abord dans la chimie de base ; puis dans l'informatique où des rumeurs font apparaître que la Compagnie de Saint-Gobain serait amputée de ses activités informatiques qui seraient confiées à une nouvelle C.I.I. et que le groupe se spécialiserait dans le verre, les matériaux de construction et les tuyaux de fonte. N'est-ce pas dangereux d'abandonner ainsi la seule stratégie qui permettrait à ce groupe d'ajouter à ses activités traditionnelles des activités d'avenir ?

Enfin, dans la sidérurgie, Usinor et Sacilor renforcées par les aciers de Mondeville, de P.U.K., de la Safe et de Pompey seraient spécialisées et redécoupées.

De même, P.U.K. est rayonnant mondialement dans l'aluminium : peut-il continuer à perdre de l'argent avec sa chimie comme c'était le cas avec l'acier ?

Il a été également indiqué que la C.G.E. serait désignée comme groupe leader dans le secteur du téléphone : mais quel sera alors le devenir des usines de Thomson qui fabriquent aujourd'hui ce matériel ?

Toutes ces questions restent aujourd'hui encore sans réponse. Comment qualifier de politique industrielle ces rumeurs qui courent depuis quelques semaines sur les secteurs de l'électronique, la téléphonie ou l'informatique ?

Le Gouvernement prétend que la définition d'une nouvelle stratégie industrielle est la justification de la nécessité publique des nationalisations : or il se montre gravement incohérent en nationalisant, à travers Pont-à-Mousson, la moitié de la production du verre alors qu'il autorise dans le même temps la vente par B.S.N. de l'autre moitié des activités verrières françaises aux Etats-Unis.

En fait il s'agit là du Meccano industriel que le Gouvernement se défendait de vouloir pratiquer, il y a encore quatre ou cinq mois. Si les principes sont clairs et traduisent une volonté industrielle, les moyens sont si faibles, les priorités si nombreuses et les incertitudes et les risques si escamotés, que ce programme ambitieux semble relever d'un impossible pari.

Les rapports entre l'Etat et les firmes nationalisées ne sont pas encore définis et en dépit du débat sur l'extension du secteur public, le Gouvernement n'est pas encore en mesure de préciser **le contenu des futurs contrats de plan** qui seront signés entre l'Etat et les groupes nationalisés. La doctrine d'utilisation du secteur public oscille toujours entre une volonté de mainmise de l'Etat sur les groupes nationalisés et les déclarations d'autonomie auxquelles il est difficile de croire.

En outre, le Gouvernement renvoie à une nouvelle loi la question de l'aliénation des filiales étrangères. Ce nouveau délai retardera encore la prise de décisions essentielles pour la stratégie des firmes concernées. Cette incertitude ne favorisera sans doute pas la reprise des investissements et ne permettra pas aux groupes nationalisés de jouer le rôle de « restructurateurs du tissu industriel » que les pouvoirs publics leur prêtent.

Enfin, la réforme des aides à l'industrie est encore en chantier et les critères d'attribution n'ont pas encore été définis, ce qui laisse subsister le risque d'une corrélation automatique entre subventions et secteur public, au détriment du secteur privé.

— Des menaces sérieuses sur les entreprises sous-traitantes :

Quant aux menaces pesant sur les entreprises de sous-traitance, elles ne font que se préciser. Le nouveau président du C.N.P.F. a d'ailleurs exprimé son inquiétude personnelle à ce sujet, lors d'un récent entretien avec le Président de la République. Les entreprises nationales, dont on promet qu'elles ne seront pas étatisées et resteront dans un régime de concurrence, ne seront-elles pas jugées, en fait, sur l'augmentation de leurs investissements et de leurs effectifs? Or, si elles investissent, et embauchent, ce sera largement au détriment de leurs sous-traitants.

L'aide des pouvoirs publics à l'investissement est une manne accordée aux entreprises qui accroissent leurs effectifs, pour celles qui pensaient les réduire un peu, c'est offrir un avantage fiscal à supprimer des commandes à des sous-traitants pour faire le travail soi-même. Ainsi, l'incitation à l'investissement jouera au profit des entreprises qui ont des perspectives d'embauche et de celles qui peuvent réintégrer de la sous-traitance : mais là, l'impact sur l'emploi sera nul, l'effet régional ou local souvent négatif et celui sur les P.M.E. inéluctablement défavorable.

En outre, en raison des nouvelles ordonnances qui vont régir le travail temporaire, de nombreuses entreprises nationales sont en passe d'intégrer des personnes qui travaillaient jusqu'ici en sous-traitance. C'est le cas d'entreprises comme le C.E.A., la S.N.C.F., la R.A.T.P. ou Air France ou des organismes publics comme le C.N.E.S. où l'on craint que ces effectifs soient considérés comme du personnel intérimaire. Au centre national d'études spatiales, près de 300 personnes sur 1 000 seront intégrées d'ici le mois de juillet prochain ; à la R.A.T.P. où les négociations avec les syndicats viennent de débiter, on estime que ce sont 2 000 personnes qui, à terme, vont venir grossir les rangs des effectifs actuels ; à la S.N.C.F., on observe une certaine prudence mais certains affirment que près de 15 000 personnes seraient concernées ; au C.E.A. enfin, où l'approche se veut concertée une étude portant sur l'intégration de 3 000 personnes vient d'être engagée.

De sérieuses menaces pèsent donc sur les entreprises de sous-traitance. Il devient donc urgent que soit redéfini clairement leur sta-

tut. Sinon, c'est tout un secteur industriel indispensable à l'économie qui risque de connaître de graves difficultés, voire de disparaître. Or, sur ce point encore, le Gouvernement tarde à faire connaître ses positions.

C'est pourquoi, faute d'une définition claire de la politique industrielle, les inquiétudes demeurent. Le Gouvernement cherche à démontrer à l'opinion publique que la longueur du débat sur l'extension du secteur public nuit à l'efficacité de la politique économique. Or depuis neuf mois, il n'est pas encore parvenu à définir cette politique industrielle dont les nationalisations doivent être l'instrument privilégié et qui, en tout état de cause, aurait dû être un préalable à l'extension du secteur public et non l'inverse.

La persistance de telles incertitudes fait courir des risques très graves à notre économie, et nous ne pouvons que le regretter.

3° Les déclarations du Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public contredisent les thèses socialistes selon lesquelles la nationalisation garanti l'emploi

Les nationalisations ont été présentées, notamment au cours de la dernière campagne électorale, comme le moyen privilégié d'assurer la sécurité de l'emploi. Or, maintenant qu'elles sont quasiment acquises, le Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public précise que la loi de nationalisation ne prévoit pas de garantie de l'emploi et que celle-ci doit faire partie de la réussite de l'entreprise. Ainsi, il n'exclut pas de licenciements dans telle ou telle filiale, qui se trouverait dans une situation difficile. Il a également déclaré qu'il n'y aura pas de création d'emplois dans les banques, mais un « simple maintien des effectifs » du fait des nouvelles technologies telles que la bureautique et l'informatique.

La protection de l'emploi ne sera pas liée à un statut, mais dépendra d'une dynamique industrielle : il est donc clair que les salariés du secteur public ne seront pas dotés d'un statut de fonctionnaire. Mais un certain flou persistait en matière d'emploi et bon nombre de travailleurs des sociétés concernées pouvaient imaginer que leur emploi serait garanti à vie.

Le propos de M. le Garrec a le mérite de la clarté. Mais si la majorité des Français était favorable à l'extension du secteur public, c'est bien parce qu'elle constituait à leurs yeux une sorte d'assurance tous

risques contre le chômage en raison des garanties statutaires ou parastatutaires attachées au secteur nationalisé et dont ils estimaient qu'elles seraient étendues au secteur public élargi.

C'est pourquoi la déception sera grande si cet avantage disparaît.

4° *Les perspectives de déficit budgétaire de 1982 s'aggravent du fait de la révision en baisse des hypothèses économiques et du blocage des investissements.*

La reprise économique escomptée après le second choc pétrolier n'est pas au rendez-vous en ce début d'année 1982. Il apparaît d'ores et déjà certain que l'hypothèse d'une croissance économique de 3 % retenue dans le plan intérimaire ne se réalisera pas. En effet, selon les prévisions de l'O.C.D.E. pour la France, le taux de croissance économique ne se situerait qu'entre 1,5 et 2 % l'année prochaine.

En outre, dans un commerce mondial très ralenti, les déséquilibres extérieurs ne sont pas, et de loin, corrigés, et notre déficit a dépassé les 59 milliards de francs à la fin de l'année 1981.

Ces perspectives de réduction de la croissance économique se traduiront par la baisse des recettes de l'Etat. La réduction des marges des entreprises, tant publiques que privées, aboutit d'autre part à de mauvais résultats pour 1981. C'est ainsi que de nombreuses entreprises publiques, telles qu'Air France et même la Régie Renault auront des exercices déficitaires ou à peine équilibrés.

Compte tenu enfin de l'incertitude qui pèse sur les décisions d'investissements des futures entreprises nationalisées et du blocage qui en est résulté depuis quelques mois, on ne peut envisager de bonnes performances pour l'année à venir.

Ce qui signifie qu'un des éléments du dispositif financier qui nous est proposé va se trouver modifié : en effet, les recettes qui doivent alimenter la Caisse nationale de l'industrie et la Caisse nationale des banques se trouveront par là même réduites ; c'est pourquoi il est fort probable que le déficit budgétaire sera encore aggravé en 1982 et que nous aurons certainement de nouveaux collectifs à examiner.

Ainsi, malgré la modification de l'environnement économique que connaît notre pays, le Gouvernement et sa majorité s'en tiennent à

l'ébauche initiale des projets d'extension massive du secteur public, quels qu'en soient les résultats. Votre rapporteur se doit de tenter de les évaluer.

*
* *

DEUXIEME PARTIE

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Le nouveau projet de loi de nationalisation présente par rapport au précédent texte, deux motifs supplémentaires d'inquiétude.

Les dispositions de ce projet ont d'abord pour effet de rendre encore plus difficiles les modalités de gestion des entreprises, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières.

Elles conduisent également à une importante aggravation du coût financier des nationalisations.

A. — LES MODALITÉS DE GESTION DES NOUVELLES ENTREPRISES NATIONALES SERONT PLUS DIFFICILES

Les nationalisations accentuent la vulnérabilité et la fragilité de nos équilibres internes, au moment précis où l'économie française se trouve confrontée, depuis l'ouverture des frontières consécutive au Traité de Rome, à une internationalisation massive. Il n'est pas possible de réformer en profondeur ses structures sans tenir compte des variations de la compétitivité de nos entreprises sur les marchés extérieurs.

A cet égard, le nouveau projet de loi, en accentuant les difficultés internes, détériore encore la position internationale de notre pays.

1° Des difficultés et des rigidités accrues sur le plan intérieur

Le projet de loi de nationalisation ne règle pas les conditions de la gestion des entreprises. Par ailleurs, sur le plan social, de nombreuses incertitudes affectent l'avenir.

a) *Le projet de loi de nationalisation
ne règle pas les conditions de la gestion des entreprises.*

Il ne sert à rien de transférer à l'Etat la propriété d'entreprises si le rôle économique de ces firmes n'est pas clairement défini.

Les dernières années ont été marquées par la volonté d'insérer ces unités de production dans le fonctionnement du marché. Le secteur concurrentiel obéissait ainsi à des règles communément admises.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

La notion de « contrat de plan », évoquée par le plan intérimaire, n'apporte pas de précision suffisante.

Il faudra bien, pourtant, définir des objectifs, choisir des indicateurs de résultats, prévoir des mécanismes de sanctions...

De plus, toutes les entreprises publiques feront-elles l'objet d'un traitement uniforme ? La diversité des situations impose des adaptations cas par cas.

On rencontre ici l'ampleur des incertitudes d'ordre social.

b) *Les incertitudes d'ordre social.*

Les nationalisations interviennent dans un contexte de profondes controverses d'ordre social : comment seront négociées les réductions du temps de travail, l'évolution de la masse salariale, etc... ?

En d'autres termes négociera-t-on entreprise par entreprise ou globalement, tous secteurs confondus ? Il est urgent d'obtenir des précisions sur ce dernier point.

2° *Des risques accrus sur le plan international :*

Le sort des participations détenues à l'étranger par les sociétés nationalisables n'est pas encore réglé. Un nouveau projet de loi devrait être soumis au Parlement pour fixer les modalités des transferts du secteur public au secteur privé.

Un tel retard est éminemment préjudiciable aux entreprises.

Il devient ainsi chaque jour plus évident que, par rapport à l'ancien patrimoine, l'Etat sera amené à gérer de plus en plus mal et les entreprises à abandonner d'importantes participations.

a) *L'Etat sera amené à gérer de plus en plus mal*

La suppression, par l'Assemblée nationale, des articles 4, 16 et 30, relatifs aux rétrocessions des filiales étrangères a conduit le Gouvernement à différer la définition du régime des transferts de propriété du secteur public au secteur privé **en acceptant le risque majeur d'une rigidité de gestion imposée aux entreprises**. Cette solution aboutit notamment à nier la vocation naturelle des Compagnies financières, dont l'activité consiste précisément à gérer, quasiment au jour le jour, un portefeuille diversifié.

D'une façon plus générale, d'ailleurs, les représentants de l'Etat semblent plus mal placés que des dirigeants d'entreprises privées pour réagir avec méthode et avec efficacité aux variations de la conjoncture financière.

Votre rapporteur ne souhaite pas revenir sur les exemples qu'il a cités dans ses deux précédents rapports.

Mais l'analyse peut être approfondie à propos du portefeuille du groupe Paribas, évalué à 6,3 milliards de francs, dont la moitié est constituée par des participations dans des sociétés étrangères.

Il n'est pas sûr que les représentants de l'Etat puissent demain arbitrer, avec toute la célérité nécessaire, pour se révéler rentable. Cette réflexion s'impose avec encore plus d'acuité pour les participations étrangères que pour les participations françaises. En effet, à partir du moment où l'un des éléments essentiels à prendre en considération lors du « tamis permanent » est constitué par le risque de souveraineté, la puissance politique est fatalement conduite à sacrifier l'aspect financier à l'aspect politique de la gestion du portefeuille.

Une société « holding » ne peut être assimilée à une firme industrielle. Voici déjà longtemps que les responsables de la Régie Renault le savent puisque la création, qui leur a été maintes fois reprochée, de Renault-Holding, en Suisse, répondait précisément à ce souci d'introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de leur entreprise.

Nationaliser Paribas revient donc à constituer un super « Renault-Holding », dont l'objet social se trouve très éloigné du rôle qui doit être assumé en bonne logique, par les pouvoirs publics.

Avant même que ces problèmes ne se posent à l'avenir en tout état de cause, la suppression des articles 4, 16 et 30, revient à nier la raison d'être des Compagnies financières.

c) Les entreprises françaises devront aliéner une partie de leurs participations et succursales à l'étranger.

L'influence des compagnies financières dépend de l'importance et de la qualité des alliances avec les associés. Je prendrai l'exemple de Paribas pour laquelle tout un capital de confiance risque d'être dilapidé.

Ainsi, pour le moment, Paribas est :

— implanté aux Etats-Unis, où le groupe est présent au sein de l'une des toutes premières banques d'investissements américaines, BECKER : il s'agit là d'un cas unique, car aucun autre établissement étranger ne dispose d'une telle position de force sur le marché américain ;

— présent sur la place de Londres, par l'intermédiaire de WARBURG, l'un des piliers de la City, dont le rôle sur les euro-marchés est essentiel ;

— actif sur les marchés asiatiques, par une banque d'affaires extrêmement importante, SUN HUNG KAI.

Dans ces trois cas, les associés étrangers ont clairement manifesté leur volonté de ne pas travailler avec des représentants de l'Etat.

L'enjeu est pourtant capital :

— tant pour notre balance des « invisibles » (l'apport net de Paribas a été de l'ordre de 850 millions de francs en 1980) ;

— tant pour nos possibilités de développement commercial (tout l'accès de nos entreprises aux marchés d'Extrême-Orient se trouve remis en question ; la banque BECKER est intervenue à l'occasion de rapprochement entre Renault et American Motors, du côté American Motors).

— tant pour notre accès à la technologie étrangère : les opérations de « venture capital », montées aux Etats-Unis par Paribas, pré-

sentent une utilité essentielle pour les entreprises privées, mais elles reposent sur des associations avec des petits groupes à l'esprit fondamentalement libéral, qui ne souhaitent pas coopérer avec des émanations d'Etat étranger.

Le caractère très personnalisé des relations entre les dirigeants de Paribas et ses partenaires étrangers explique cet acquis que la nationalisation remet en cause brutalement.

B. — LE COUT FINANCIER DES NATIONALISATIONS S'AGGRAVE

Le coût financier des nationalisations s'aggrave sous l'effet de la majoration de l'indemnisation du capital. Mais depuis le débat précédent, aucune précision satisfaisante n'a été apportée au sujet de l'engrenage des dépenses futures : accroissement des fonds propres et compensations de charges.

1° *Le coût de l'indemnisation du capital*

Le projet de loi de nationalisation a été examiné dans des conditions de rapidité qui n'ont pas permis de pouvoir disposer de données parfaitement sûres.

Un exemple le prouve et les rapports parlementaires le confirment.

L'exemple : les données relatives à la situation nette, utilisées pour apprécier le coût du précédent projet, étaient purement approximatives compte tenu des difficultés rencontrées pour évaluer les provisions.

Les rapports parlementaires : les chiffres reproduits dans les rapports des commissions spéciales de l'Assemblée nationale et du Sénat diffèrent sensiblement.

Il est donc parfaitement justifié de raisonner en ordres de grandeur : l'importance des sommes en jeu, qui se comptent en milliards de francs, permet de négliger, à la marge, quelques millions de francs.

Le coût global des nationalisations est, en effet très élevé. Le Conseil Constitutionnel, en estimant que l'indemnisation proposée par le précédent projet de loi n'était pas équitable, a permis de prendre conscience de l'importance des dépenses liées à l'extension du secteur public dans l'économie. Sa décision permet d'apprécier, plus précisément et plus exactement, la contrepartie financière du rôle accru de l'Etat.

Mais cette décision a conduit le Gouvernement à proposer une distinction entre les sociétés cotées et les sociétés non cotées.

a.) La nouvelle technique impose donc d'abord d'apprécier le surcroît de charges imposées par le nouveau régime d'indemnisation des sociétés cotées.

Rappelons les modalités de la formule retenue par le Gouvernement :

— prise en considération de la capitalisation boursière des sociétés, résultant de la moyenne mensuelle des premiers cours, les plus élevés, constatés entre le 1^{er} octobre 1980 et le 31 mars 1981,

— prise en compte du montant des sommes distribuées sous forme de dividende au cours de l'exercice 1980,

— majoration de 14 % afin de tenir compte de la dépréciation monétaire.

Selon le précédent projet de loi, le coût de l'indemnisation des sociétés cotées était de **près de 29 milliards de francs**, ainsi répartis :

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| — sociétés industrielles : | 15,1 milliards de francs, |
| — compagnies financières : | 6,7 milliards de francs, |
| — banques cotées : | 6,0 milliards de francs, |
| — banques nationales : | 0,9 milliard de francs. |

La formule retenue par le Gouvernement aboutit à une majoration de plus de **6 milliards de francs**, portant à plus de **35 milliards de francs le coût de l'indemnisation des sociétés cotées**.

La répartition entre les sociétés est la suivante :

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| — sociétés industrielles : | 17,4 milliards de francs, |
| — compagnies financières : | 9,1 milliards de francs, |

- banques cotées : 7,9 milliards de francs,
- banques nationales : 0,7 milliard de francs.

L'augmentation ressort donc, en moyenne, à **près d'un cinquième**.

Elle est très forte pour les compagnies financières (+ 36,6 %), et en particulier pour la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas (+ 42,9 %).

Elle est aussi très importante pour les banques favorisant notamment :

- la Société Marseillaise de Crédit (+ 100,7 %)
- le Crédit Commercial de France (+ 55,9 %)
- la Société Lyonnaise de dépôts et de Crédit industriel (+ 50,7 %).

Mais la nouvelle formule aboutit également à réduire le coût de l'indemnisation des actionnaires de certains établissements : Banque Rotschild, par exemple (– 18,3 %).

L'augmentation est moindre pour les sociétés industrielles (+ 14,8 %) ; l'indemnisation des actionnaires de la Compagnie Générale d'Electricité se trouve pourtant majorée de 48,5 % ; mais celle de Rhône-Poulenc est réduite de 11 %.

Deux conclusions peuvent être retirées de cette comparaison.

D'abord, l'ampleur du coût global : plus de 35 milliards de francs, contre près de 29 milliards de francs.

Ensuite, l'extrême diversité des situations : les actionnaires de certaines sociétés bénéficient d'une majoration, d'autres d'une réduction.

Cette dernière constatation révèle le caractère arbitraire des modalités retenues pour nationaliser.

b) La technique retenue pour l'indemnisation des sociétés non cotées appelle également les plus grandes réserves.

Une commission est chargée de fixer la valeur d'échange des actions de ces sociétés, notamment à partir de l'actif net et du bénéfice

net. Il n'est donc pas possible d'évaluer avec précision le montant des indemnités qui seront versées.

Un ordre de grandeur a pourtant été avancé : **8 milliards de francs.**

Au total, le coût global serait donc de :

35 milliards de francs (sociétés cotées) + 8 milliards de francs (sociétés non cotées) = 43 milliards de francs.

Ce chiffre correspond à l'estimation fournie lors de son audition par la Commission spéciale, le 1^{er} février 1982, par M. Jean Le Garrec, le Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public.

Le coût de l'indemnisation en capital se trouve donc majoré de quelque 21 % par rapport aux dépenses résultant du précédent projet de loi de nationalisation, soit 29 milliards de francs au titre des sociétés cotées, auxquels il fallait ajouter environ 6,5 milliards de francs pour les sociétés non cotées, ce qui représentait 35,5 milliards de francs.

Revenons sur ce total de 43 milliards de francs.

Ce montant représente :

- 61,39 % du produit de l'impôt sur les sociétés,
- 26,15 % du produit de l'impôt sur le revenu,
- 12,36 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ces 43 milliards de francs permettraient de financer la moitié du montant du déficit budgétaire prévu pour 1982.

Ces 43 milliards de francs correspondent, par ailleurs, à la quasi-totalité des programmes d'investissements des entreprises nationales du secteur de l'énergie en 1981 (Charbonnages de France, Electricité de France, Compagnie Nationale du Rhône, Gaz de France).

Encore ne constituent-ils qu'une partie de la charge budgétaire globale.

2° Les nécessaires augmentations de capital

La structure de financement des entreprises publiques est traditionnellement caractérisée par l'insuffisance du montant des fonds

propres. Cette particularité est notamment évidente pour les banques nationales.

Un dynamisme commercial bien compris impose cependant de procéder régulièrement à des augmentations de capital afin de renforcer l'assise financière des firmes.

L'expérience révèle d'ailleurs que tel a bien été le cas, depuis 1970, pour :

- les deux Compagnies financières,
- trois sociétés industrielles,
- et le Crédit Commercial de France.

En douze ans, les taux de progression du montant du capital ressortent à :

- + de 160 % pour la Compagnie Financière de Suez et pour le Crédit Commercial de France,
- + de 120 % pour Saint-Gobain-Pont-à-Mousson,
- + de 100 % pour la Compagnie Financière de Paris et des Pays-Bas et pour la Compagnie Générale d'Electricité.

En termes cumulés, les augmentations de capital de ces sociétés représentent, en douze ans, une somme avoisinant 5 milliards de francs (4,8 milliards de francs plus précisément).

Ce chiffre représente près de 2,3 fois le montant actuel de la Régie Renault ; près de 5 fois celui de l'Aérospatiale...

**EVOLUTION DE 1970 A 1982
DU MONTANT DU CAPITAL DE SIX SOCIETES NATIONALISABLES**

(en millions de francs)

	Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas	Compagnie financière de Suez	Compagnie générale d'Electricité	Rhône-Poulenc	Saint-Gobain Pont-à-Mousson (après la fusion en 1970)	Crédit Commercial de France
1970	812,25	544,31	347,60	1 782,63	1 563,20	257,00
1982	1 646,10	1 421,67	704,64	2 272,87	3 465,00	689,00
1982 1970 en %	+ 102,66	+ 161,18	+ 102,72	+ 27,50	+ 121,66	+ 168,10

Il n'y a aucune raison de penser que l'Etat ne poursuivra pas en ce sens, car il faudra bien répondre aux besoins financiers par un considérable engagement budgétaire.

Cette ponction sera d'autant plus durement ressentie que de nombreuses opérations ont déjà été différées, en l'attente de la nationalisation : ainsi, les perspectives mondiales avaient conduit le Crédit Commercial de France à envisager une nouvelle émission d'obligations convertibles de 500 à 600 millions de francs, qui était prévue pour la mi-juin 1981 et qui a dû être annulée.

3° Le coût des compensations de charges

La notion de « charges » imposées aux entreprises publiques, censées être compensées à leur juste coût par l'Etat, mérite d'être précisée. Mais aucun élément nouveau n'est intervenu pour permettre de mieux apprécier la politique du Gouvernement.

Il est donc seulement possible de formuler quelques hypothèses.

Cette notion de « charge » répond en fait à la définition suivante : doivent être considérées comme « charges » les actions imposées par l'Etat aux entreprises publiques qui menacent leur compte d'exploitation.

Peut-on tenter d'identifier ces charges ? Il en existe, semble-t-il, deux catégories.

Dans le domaine économique, il peut s'agir d'améliorer la localisation des activités sur le territoire. Péchiney, Saint-Gobain peuvent être incités à respecter l'équilibre des régions. Mais la question peut :

— soit être traitée à la marge, comme tel et le cas dans le cadre des dispositifs d'aide au développement ;

— soit revêtir une importance exceptionnelle si les préoccupations afférentes à l'emploi se manifestent avec une ampleur à la mesure des difficultés actuelles à résoudre sur le marché du travail.

Les entreprises nationales peuvent sans doute contribuer à l'embauche. Mais le coût budgétaire de l'emploi d'un travailleur supplémentaire risque alors de se révéler très rapidement supérieur aux dépenses liées à l'indemnisation d'un chômeur.

En effet, encourager l'emploi par des mesures artificielles peut se révéler à terme, extrêmement dispendieux.

Le Gouvernement souhaite, avec le Secrétaire d'Etat chargé de l'extension du secteur public, que la protection statutaire ne permette pas d'aboutir à un tel résultat.

Dans le domaine social, la compensation de « l'expérimentation » pourrait revêtir la forme d'aides diverses, encore mal chiffrées.

Mais faute de pouvoir disposer des données prises en considération par les « contrats de plan », faute même de précisions suffisantes sur le sujet, il est impossible d'apprécier l'ampleur de ces dépenses.

Au moins peut-on valablement estimer que ces « compensations » accroîtront la complexité des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Plus de dix ans après le « Rapport Nora » qui avait préconisé un retour à la clarté et à la vérité des comptes par une saine définition des responsabilités des partenaires, le retour à des pratiques comptables obscurcit encore les données du sujet.

Ainsi, les nouveautés du projet de loi qui nous est soumis constituent-elles plutôt une aggravation qu'une amélioration des perspectives économiques et financières de l'extension du secteur public.

*
* *

TROISIEME PARTIE

LA POSITION DE LA COMMISSION SPECIALE

Face à ce nouveau texte, votre rapporteur estime que les nouvelles modalités de la loi n'effacent aucun de ses caractères nocifs.

En réalité, ces caractères nocifs proviennent de trois erreurs du gouvernement.

A. — LES NOUVELLES MODALITÉS DE LA LOI N'EFFACENT AUCUN DE SES CARACTÈRES NOCIFS

Pour plus de clarté, il est nécessaire de résumer les caractères nocifs du projet de loi de nationalisation.

1° La politique industrielle et l'emploi :

— ne précise pas les objectifs retenus par le Gouvernement, faute d'indications sur les futurs « contrats de plan ».

— menace les petites et moyennes entreprises, surtout les sous-traitants.

— n'apporte aucune garantie au sujet d'une hypothétique amélioration de l'emploi,

— remet en cause la vitalité des régions par la concentration des pouvoirs au sein de grandes unités de production.

2° *La politique du crédit :*

- nationalise 36 banques sans nationaliser pour autant le crédit,
- n'apporte aucune possibilité supplémentaire de maîtriser la création monétaire,
- rompt les liens personnels existant entre les responsables des banques locales et leurs clients.

3° *La politique sociale :*

- introduit une ambiguïté majeure dans la mesure où les conditions de négociations ne sont pas encore fixées (les discussions auront-elles lieu entreprise par entreprise ou probablement, tous secteurs confondus ?),
- encourage une « expérimentation sociale » qui risque de remettre en question la gestion des entreprises, surtout lorsqu'elles sont directement exposées à la concurrence internationale.

4° *La position internationale des entreprises françaises*

- provoque des pertes de devises,
- réduit à néant les efforts entrepris depuis plusieurs années, pour rendre à Paris son statut de place financière internationale,
- réduit notre compétitivité,
- isole nos entreprises de leurs partenaires étrangers privés,
- conduit, à terme, à l'aliénation d'une partie importante de notre patrimoine.

5° *Le coût exorbitant pour les finances publiques*

- organise un considérable détournement de fonds au profit d'activités le plus souvent improductives,
- représente, en termes de remboursement de capital une somme de 43 milliards de francs,
- obère pour de nombreuses années le budget de l'Etat : service des intérêts, augmentations de capital, compensation de charges, coûts plus justes, etc...

B. - CES CARACTÈRES NOCIFS PROVIENNENT DU CUMUL DE TROIS ERREURS FONDAMENTALES DU GOUVERNEMENT

Ces trois erreurs procèdent d'une analyse fautive de la situation actuelle des entreprises françaises dans le monde et de l'application systématique d'une formule absurde d'appropriation à 100 % et d'une sous-évaluation persistante des conséquences financières des nationalisations.

1° *Une fautive analyse de la situation des entreprises françaises*

Il ressort, de l'exposé des motifs du projet de loi de nationalisation, que pour le Gouvernement, c'est le caractère privé des entreprises françaises qui explique la stagnation de l'investissement au cours des sept dernières années. Selon lui, les entreprises publiques ont assuré et assurent toujours un niveau d'investissement très supérieur à celui du secteur privé ; c'est pourquoi le Gouvernement considère que l'extension du secteur public industriel et bancaire est le moyen indispensable au développement économique de la France.

Cette analyse est peu fondée : en quoi le caractère public d'une entreprise peut-il favoriser l'investissement productif ?

Certes, un examen comparé des performances réalisées depuis 1973 par les entreprises publiques et les firmes privées révèle que seule la contribution des premières à la formation brute de capital fixe a pu compenser le vieillissement de notre appareil productif. Encore ne faut-il pas commettre de contresens à ce sujet : les grands programmes d'équipements collectifs mis à la charge des entreprises publiques (Concorde, Train à Grande Vitesse, centrale nucléaires) ont faussé les statistiques.

Mais il semble que l'on assiste désormais à une stabilisation du niveau d'investissement des entreprises publiques.

De même, s'agissant de la nationalisation du crédit, le Gouvernement estime qu'elle rendra possible « des changements d'habitudes, d'attitudes et de stratégies » afin que les établissements chargés de financer les projets des entreprises et des particuliers servent mieux les objectifs que notre pays s'est fixés. On peut se demander en quoi les modalités de la gestion des banques répondront mieux aux exigences de l'intérêt général ; cela suppose que le système bancaire n'hésite pas à assumer des risques accrus dans le domaine industriel.

Or, d'ores et déjà, des efforts importants sont accomplis en faveur des entreprises : on ne peut à la fois dénoncer la croissance du taux d'endettement des firmes et critiquer la prudence des banquiers.

Il est clair que le seul changement de statut juridique des entreprises et la maîtrise du crédit ne peuvent suffire à décupler leur efficacité et à en faire des pôles d'entraînement pour l'ensemble de notre économie. Elles ne peuvent, en aucun cas, dispenser de la recherche de la compétitivité et de l'effort d'innovation et de technologie.

Il est difficile de croire que ces nationalisations constitueront un remède miracle qui règlera d'un coup de baguette magique toutes les difficultés de l'industrie française en la dynamisant. Le Gouvernement n'a d'ailleurs jamais pu démontrer que les performances économiques du secteur nationalisé étaient meilleures que celles du secteur privé dans les domaines où ils se trouvent actuellement en concurrence, comme c'est le cas par exemple pour l'automobile.

C'est pourquoi votre rapporteur considère que cette analyse est fautive et débouche sur une formule absurde de nationalisation.

2° Une formule absurde de nationalisation à 100 %

Le Gouvernement a choisi la formule de l'appropriation à 100 % des moyens de production. Il a préféré l'expropriation totale, solution la plus lourde et la plus coûteuse pour le contribuable.

Il est d'ailleurs peu compréhensible que ce qui était valable pour des sociétés aussi stratégiques que Matra ou Dassault ne le soit pas pour les autres groupes industriels. Pechiney Ugine-Kuhlman ou la Compagnie de Saint-Gobain ne sont-ils pas tout autant internationalisés et diversifiés ? La méthode retenue bouleverse les structures existantes et conduit, en définitive, à transférer aux contribuables le poids des investissements de demain en prenant le double risque de l'affaiblissement de la position internationale de la France et de l'ouverture de contentieux interminables. Loin de favoriser la croissance de l'économie française, cette politique de nationalisation massive contribue, pour certains secteurs industriels ou bancaires, à briser la confiance et par conséquent, à réduire les chances de reprise de l'investissement privé, en particulier dans les P.M.E. : en témoigne l'augmentation des défaillances d'entreprises au cours des derniers mois.

Le choix délibéré de l'appropriation à 100 % des sociétés mères ne tient aucun compte de la structure actuelle de chaque groupe et étend le domaine du secteur public d'autant plus loin que cette structure est plus diversifiée. Le problème de l'aliénation des filiales étant renvoyé à une date ultérieure, il est impossible de savoir aujourd'hui à quelle date cette opération de nationalisation sera définitivement terminée. La formule de l'appropriation à 100 % conduit donc à une extension diffuse et indéfinie du domaine de l'intervention directe de l'Etat dans le domaine économique et financier.

3° *Une sous-évaluation persistante*

La dernière erreur est d'ordre financier. Pour avoir cru qu'il était possible de nationaliser de grands groupes industriels, de nombreuses banques et les deux plus importantes sociétés financières sans en payer le juste prix à leurs actionnaires, le Gouvernement se trouve placé dans une impasse. Il eut été possible de nationaliser à moindre coût en étudiant mieux les structures diversifiées de l'industrie et de la banque, en se contentant de prendre le contrôle de ce qui présentait un caractère stratégique et en renvoyant pas à plus tard la cession au secteur privé — français ou étranger — des participations qui n'étaient pas indispensables. Mais tout se passe comme si, pour des raisons purement doctrinales, le Gouvernement s'en tenait à son projet initial sans en mesurer les conséquences, sans en chiffrer le coût réel, sans accepter de modifier, sur tel ou tel point, sa volonté d'appropriation de secteurs entiers de l'économie.

Il eut été possible de réduire le coût de l'indemnisation et de se tirer du mauvais pas de la nationalisation des banques mutuelles ou coopératives en changeant de critère pour la nationalisation des banques... Mais le Gouvernement et sa majorité n'ont que faire des chiffres et des coûts puisque leur projet est essentiellement la mise en œuvre d'une politique de changement de société.

CONCLUSION

Les nationalisations constituent une réforme inopportune, coûteuse et probablement inefficace.

La crise économique ne peut être surmontée, en effet, par la modification du statut juridique des unités de production. La pression de la concurrence internationale impose à tous les chefs d'entreprises de réagir au mieux des intérêts de leurs sociétés, de leurs associés et de leurs personnels. La réponse aux défis de nos partenaires passe par l'élaboration de stratégies de riposte largement indépendantes de la question de la propriété du capital. Les indications de performances demeurent identiques pour tous les responsables.

Mais ces rationalisations ne sont pas seulement injustifiées. Elles demeurent également inopportunes, car elles font courir de redoutables dangers à notre économie.

Comme votre rapporteur l'a déjà signalé, l'incertitude des avantages contraste avec la réalité des inconvénients.

En réalité, l'objectif du Gouvernement est de créer un seuil d'irréversibilité, afin d'éviter un éventuel retour à la situation antérieure. Telle est la conclusion d'un examen lucide des conséquences économiques et financières du projet de loi de nationalisation.

C'est pourquoi il convient de prendre date. Dès 1983, le coût budgétaire du projet gouvernemental apparaîtra difficilement supportable et ses conséquences économiques relativement mineures. On n'improvise pas une riposte efficace aux grands défis qui s'amoncellent en se référant à 1936 ou à 1945 sans se préoccuper des conséquences réelles. C'est l'avenir qui tranchera.

Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé en équité. Mais des nationalisations d'une telle ampleur soulèvent, évidemment, une question politique. Pour toutes les raisons évoquées précédemment, votre

rapporteur estime nécessaire de réaffirmer, en toute clarté, son hostilité à une extension aussi démesurée du secteur public en France.

Pour toutes les raisons qui précèdent, il propose à la Commission spéciale et à la majorité du Sénat de réaffirmer son hostilité à l'extension massive du secteur public qui nous est présentée et donc de rejeter le texte.

*
* *

A la suite de l'exposé du rapporteur, la commission spéciale a décidé à la majorité de proposer au Sénat, à l'issue de la discussion générale, l'adoption de la question préalable qui entraîne le rejet du texte, en application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat.