

ECONOMIE PRIVEE ET ECONOMIE PUBLIQUE

par

Henry LAUFENBURGER

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Aussi longtemps que l'Etat limitait son activité à l'exercice de la fonction politique, il fut possible de délimiter un secteur public. Pour faire face aux besoins collectifs de la sécurité intérieure et extérieure, de la justice et de l'enseignement, des relations étrangères et du transport, l'Etat se contentait d'un prélèvement modéré sur les revenus privés, il frappait par l'impôt les richesses apparentes plutôt que la capacité des contribuables. En France la quote-part du budget de l'Etat atteignait en 1913 à peine 14 % du revenu national. Sans doute l'empiètement de la collectivité sur les revenus des particuliers fut-il accompagné d'une participation à la propriété. De tout temps l'Etat a disposé d'un domaine public représenté par les routes, les canaux, les ports, les bâtiments nécessaires à l'administration.

Dans certains pays, au domaine public improductif s'est juxtaposé un domaine privé productif et même rentable : il suffit de citer dans cet ordre d'idées les forêts domaniales, les mines de houille et de potasse en France. Les chemins de fer occupaient une situation intermédiaire entre le domaine public et privé ; ils passaient du second au premier rang au fur et à mesure qu'en raison du service public les tarifs étaient fixés d'autorité au lieu de s'établir d'après la loi de l'offre et de la demande, non pas pour assurer, comme dans une exploitation capitaliste, le meilleur rendement, mais pour garantir aux usagers et à l'économie nationale la plus grande satisfaction des besoins. Certains économistes avaient considéré l'impôt successoral comme un moyen de transformer certaines fractions de la propriété privée en propriété pu-

blique. En fait le régime fiscal des mutations à titre gratuit ne comporte aucun transfert de propriété du secteur privé dans le secteur public. Le budget demande en effet une contribution en argent, pour la fournir, les héritiers effectuent un simple pré-èlèvement sur le revenu d'héritage, lorsque les droits sont modérés, ou bien lorsque ceux-ci sont élevés et que l'impôt est demandé à bref délai, ils procèdent à la réalisation d'une partie des biens recueillis dans la succession. Mais là encore il y a simple mobilisation de fonds par le fait qu'un acheteur privé se substitue au vendeur pour lui permettre de payer l'impôt en espèce. Le caractère privé de la propriété reste sauvegardé.

Au tournant du demi-siècle, au début de l'an 1951, les rapports entre l'État et les particuliers sont transformés de fond en comble. A la différence des pays qui ont cherché dans une révolution la substitution de l'économie et de la propriété collectives à l'économie et à la propriété privées, ceux qui sont restés en principe fidèles au principe individuel ont trouvé dans l'intervention de l'État un moyen d'une socialisation très étendue (1). En premier lieu, le relèvement des charges fiscales qui oscillent aujourd'hui, pour les seules finances de l'État, entre 25 et 36 % de l'ensemble des revenus, aboutit à une restriction de la disposition des fruits de l'activité ou du rapport des propriétés : la faculté et le choix de la consommation aussi bien que la disposition à l'épargne individuelle sont mis à l'étroit. Sans doute le budget redistribue la fraction des revenus dirigée par l'impôt vers le Trésor, la dépense publique est formatrice de nouveaux revenus qui ont un caractère individuel même lorsqu'ils sont attribués à des fonctionnaires publics. Mais il ne reste pas moins vrai que sous un régime interventionniste très avancé, la formation et l'emploi des revenus sont en partie soustraits au libre arbitre individuel pour être réglés par la puissance publique. Sans doute la redistribution des revenus (2) obéit en partie encore à la mission politique de l'État : l'im-

(1) Nous n'insistons pas dans cette brève étude sur la signification exacte du terme socialisation, qui implique plus particulièrement un transfert aux forces de la Nation (ou travail) de la propriété et de la gestion, à la différence de l'étatisation et de la nationalisation, formules sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

(2) Ce terme est conçu ici au sens large : diffusion des revenus par

pôt sert à couvrir les dépenses de fonctionnement des services publics, il assure l'intérêt et jusqu'à un certain point l'amortissement de la dette, il alimente l'assistance et la prévoyance sociales. Mais l'augmentation des charges fiscales est de plus en plus liée à l'activité économique de l'Etat : gestion d'exploitations industrielles qui sont de son ressort direct, (chemins de fer, etc...), financement d'entreprises nationalisées ou d'entreprises déclarées d'utilité publique. A côté de la redistribution directe de revenus par l'impôt, on assiste à une redistribution indirecte par l'emprunt. Aujourd'hui le produit de l'emprunt ne sert pas toujours et ne sert pas même principalement à créer des biens capitaux, il est de plus en plus affecté au budget de fonctionnement comme complément de l'impôt. Dans la mesure où il est souscrit, non pas avec le produit d'une épargne définitivement formée mais avec les vrais ou les faux revenus (inflation), où il est employé à couvrir les dépenses d'armement ou de guerre et à fermer la brèche d'un déficit budgétaire, l'emprunt agit exactement comme l'impôt à cette différence près qu'il est en principe remboursable. Mais l'amortissement d'un emprunt est de plus en plus effectué avec le produit de nouvelles émissions. C'est alors une valse des revenus. Mais de plus en plus l'Etat augmente sa dette pour s'assurer directement la propriété d'une entreprise étatisée (comme celle des chemins de fer ou des banques) ou indirectement celle d'une entreprise nationalisée. (1)

Ce simple mécanisme de la redistribution à base de l'impôt et de l'emprunt met en évidence la confusion sur une vaste étendue des secteurs privé et public. La distinction s'efface indiscutablement pour tous les revenus qui passent par le budget. Mais ne

la dépense publique comme contrepartie d'une production de services (fonctionnaires), simple transfert de revenus sans augmentation de la richesse (fraction de l'impôt affectée au service de la dette, aux allocations familiales, à la sécurité sociale, subventions économiques). V. à ce sujet nos *Finances comparées*, 2e édit. 1950, et *Revenu, Capital, Impôt* 4e édit. 1950.

(1) Les actionnaires expropriés échangent leurs actions contre des titres qui, tout en tant émis par les entreprises nationales, jouissent en droit ou en fait de la garantie de l'Etat et pèsent ainsi sur la dette publique.

subsiste-t-il pas en marge du budget une fraction importante de revenus dont l'origine et dont l'emploi sont privés ? En dépit des étatisations, n'assistons-nous pas à la survie d'entreprises privées dont disposent des particuliers ou sociétés au point de vue de la propriété ou de la gestion ou des deux à la fois ? N'enregistre-t-on pas des émissions dont le produit est exclusivement réservé au financement privé à l'exclusion du financement public ?

Il suffit d'approfondir l'ensemble de ce mécanisme pour constater la fragilité ou la fluidité de la frontière entre le secteur privé et le secteur public au triple point de vue de la propriété, de la gestion, du financement.

I. — PROPRIETE PRIVEE ET PROPRIETE PUBLIQUE.

Dans les pays relevant de la sphère occidentale de l'Europe, la législation générale reconnaît et consacre la propriété privée. Mais il s'agit là plutôt d'un cadre vidé plus ou moins de sa substance pour autant que des lois particulières limitent l'exercice de ce droit.

1) LES RESTRICTIONS A L'EXERCICE DU DROIT DE PROPRIETE PRIVEE.

En France, comme ailleurs, la réglementation très stricte des loyers depuis la première guerre mondiale a pratiquement dépouillé la propriété bâtie de son principal attrait, le revenu en argent. Si le propriétaire habitant sa propre maison, jouit pleinement des services en nature que peut rendre l'immeuble, celui qui le donne en location est frustré d'une partie du loyer en argent correspondant au taux de l'intérêt. Malgré l'ajustement récent des loyers en France, l'entretien des maisons d'habitation reste en grande partie à la charge des propriétaires. Par contre le locataire jouit d'une véritable rente en raison de la modicité du prix de l'habitation. Sur le plan économique, le propriétaire est astreint à un véritable service public dans la mesure où le législateur l'oblige à fournir au locataire une prestation gratuite. Dans ces conditions, la propriété privée relève partiellement du secteur pu-

blic. La même observation peut être faite au sujet des fermages des biens ruraux dont la réglementation constitue une atteinte sensible à l'exercice du droit de propriété.

En apparence la possession des meubles échappe à toute restriction. En fait les valeurs mobilières font exception à la règle de la libre disposition. En France, les actions au porteur ont dû être déposées obligatoirement à une Caisse centrale. La liberté rendue progressivement à la détention de ces titres n'empêche pas un contrôle serré afin d'assurer les prérogatives du fisc. Aucun coupon ne peut être touché ni sur une action ni sur une obligation, avant que le porteur ait décliné son identité. Cette réglementation stricte est l'une des causes du marasme de la bourse dont les cours sont loin d'avoir suivi la dépréciation monétaire. Par un contraste singulier, l'or fait au contraire l'objet d'un marché libre, ses détenteurs peuvent profiter sans aucune restriction et sans aucune investigation directe du fisc des différences de cours qui sont d'autant plus appréciables que les conditions économiques et politiques sont plus instables.

Si la réglementation des actions entrave la liberté de mouvement des entreprises constituées sous forme de sociétés (1), le développement des entreprises publiques resserre le champ de leur activité.

2) OFFICES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS.

Les offices et établissements publics sont caractéristiques du secteur public. En France, ils ont débordé du domaine culturel (Universités, théâtres, établissements de prévoyance) sur le terrain industriel et commercial : Office interprofessionnel des céréales, Office national industriel de l'Azote, Régie commerciale de l'alcool, Office des changes, mines domaniales des potasses d'Alsace, Office national de la Navigation. Bien que la comptabilité des offices et établissements d'Etat (parmi lesquels il convient de signaler aussi

(1) L'aménagement particulier des impôts sur les sociétés se traduit tantôt par un encouragement, tantôt par un découragement des distributions de dividendes. Ainsi, en Angleterre, la Profits Tax pousse à l'autofinancement ; au contraire aux Etats-Unis et en France, des impôts spéciaux constituent une prime à la distribution de dividendes.

la Caisse des dépôts et consignations) soit régie par les principes du droit public, ceux-ci sont néanmoins soumis à un régime financier qui s'inspire des règles du droit commercial privé. Mais ce débordement dans le secteur privé est étroitement limité. Les liens entre l'Etat et les offices sont très étroits : ceux-ci peuvent obtenir des avances du Trésor à taux réduit ou même sans intérêt pour faire face aux difficultés de trésorerie ou pour couvrir leurs déficits de gestion sans que pour autant des règles rigides de remboursement soient prévues. D'autre part, si les offices, selon les usages de commerce, pratiquent l'amortissement industriel, d'une manière régulière, l'amortissement financier par contre fait presque toujours défaut. Les résultats de gestion des offices industriels ou commerciaux n'ont donc qu'une valeur relative et ne peuvent servir directement de base de comparaison avec les résultats d'une entreprise privée ayant un objet similaire. Par contre la soi-disant nationalisation des quatre grandes banques de dépôt a jeté un pont entre les secteurs public et privé. En fait il s'agit d'une étatisation. En vertu de l'art. 8 de la loi du 2 décembre 1945, les actions des établissements de crédit "nationalisés" (Crédit Lyonnais, Société Générale, Banque nationale du Commerce et de l'Industrie, Comptoir national d'Escompte) sont transférées à l'Etat. Les actionnaires ont reçu, en échange de leurs actions, des parts bénéficiaires nominatives recevant une répartition annuelle qui ne peut être inférieure au dividende de 1944. L'Etat rachète chaque année un cinquième au moins des parts bénéficiaires en circulation. En d'autres termes, l'Etat s'est assuré la propriété des quatre grandes banques par la création d'une dette publique remboursable par annuités (16,5 milliards pour les banques).

Bien que les dits établissements de crédit fassent désormais partie du domaine (privé) de l'Etat, ils relèvent partiellement du secteur privé par l'origine des administrateurs et intégralement par les méthodes de gestion. Quatre membres du Conseil, tout en étant désignés par les ministres intéressés, représentent l'industrie, le commerce, l'agriculture. Quatre sont désignés parmi les organisations syndicales des employés, deux seulement relèvent des institutions publiques ou semi-publiques du crédit. L'art. 10 de la loi de 1945 dispose que les établissements "nationalisés" continuent à être soumis à la législation commerciale au même titre

que les banques privées concurrentes (1). Le même principe s'applique aux entreprises effectivement nationalisées du secteur industriel : charbonnages, gaz, électricité.

3) ETABLISSEMENTS NATIONAUX

La nationalisation proprement dite soulève un délicat problème de propriété. L'Inventaire Schuman (2) considère que "la prise en charge par l'Etat, à titre de nationalisation, d'une entreprise commerciale ou industrielle, accroît son domaine privé : en contrepartie de cet enrichissement du patrimoine, l'Etat doit indemniser les détenteurs anciens de l'entreprise ; il a été admis en principe que l'entreprise publique nouvellement créée aurait la charge des indemnités à verser." Cette interprétation semble impliquer une assimilation des entreprises nationalisées aux entreprises étatisées. Du point de vue strictement juridique cependant, les Charbonnages, le Gaz, l'Electricité de France appartiennent non pas à l'Etat mais à la Nation. Du point de vue de la gestion, les intérêts nationaux sont représentés, selon la formule tripartite, par des fonctionnaires, des syndicats ouvriers, des groupements d'usagers. Quant à la propriété, elle revient à des organismes autonomes de caractère national : Houillères de bassin d'une part, Services nationaux de l'Electricité de France et du Gaz de France, d'autre part. Ainsi l'indemnisation des anciens actionnaires revient non pas au Trésor public, mais à ces organismes nationaux qui, par ailleurs, sont habilités, contrairement aux offices et établissements publics à caractère industriel, à émettre sur le marché financier privé des emprunts pour leur compte avec la simple garantie de l'Etat. Les revenus du patrimoine des entreprises industrielles nationalisées ne figurent pas dans les recettes domaniales du budget. Le moins qu'on puisse dire est que la nationalisation proprement dite fait de larges emprunts au secteur privé qui alimente pour partie les sociétés d'économie mixte.

(1) Les grandes compagnies d'assurances "nationalisées" constituent, comme les quatre grandes banques, des établissements d'Etat.

(2) Inventaire de la situation financière 1913-1946. Imprimerie nationale, Paris, 1946, p. 87.

La collaboration des pouvoirs publics et des intérêts privés a semblé pouvoir, en certains cas, être réalisée d'une façon simple par une prise de participation de l'Etat dans le capital de sociétés privées avec, en contre-partie, un droit de gestion par l'intermédiaire d'administrateurs désignés par lui. Ainsi ont été créées les sociétés d'économie mixte.

4) SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE.

En France, un décret du 30 octobre 1935, complété par un décret du 16 octobre 1946, a précisé les droits de l'Etat dans ces organismes en lui assurant notamment, au sein du conseil d'administration, une représentation proportionnelle au capital qu'il détient et l'exercice d'un contrôle financier. La participation de l'Etat est largement majoritaire dans certaines sociétés (Radiodiffusion française, entreprises cinématographiques, constructions aéronautiques, de 75 à 99%), légèrement majoritaire dans la Société nationale des chemins de fer français (51%), minoritaire (en moyenne 25%) dans des sociétés de pétrole, dans les Chantiers et ateliers du Rhône, etc...

Les sociétés françaises d'économie mixte sont nées soit du souci de sauvegarder des sociétés privées défailtantes, soit du désir de donner à l'intervention de l'Etat dans les secteurs où l'initiative privée seule aurait été insuffisante ou aurait présenté des dangers pour l'indépendance nationale, le moyen de s'associer au capital privé pour réaliser, sous la forme souple de sociétés du droit privé, des opérations que justifie l'intérêt du pays en matière de politique économique.

Si en apparence la part respective du secteur privé et du secteur public est délimitée par la participation au capital, l'influence penche en tout état de cause du côté de l'Etat : d'abord en raison du contrôle public assez strict, ensuite dans la mesure où les administrateurs désignés par l'Etat échappent pratiquement à la responsabilité du droit privé qui gouverne la gestion.

5) PARTICIPATIONS ACCIDENTELLES DE L'ETAT A DES SOCIETES PRIVEES.

En marge de l'économie mixte nous enregistrons des participations minoritaires très faibles de l'Etat dans toutes les sociétés

qui, lors du prélèvement sur le capital (dit de solidarité nationale) de 1945/47 ont eu la faculté de se libérer sous forme d'actions. Pour gérer ce patrimoine et pour en mobiliser une fraction, l'ordonnance du 2 décembre 1945 a prévu la création de sociétés nationales d'investissement dont l'Etat, les établissements financiers publics, les banques nationalisées et certaines personnes morales de droit public seront les actionnaires.

On est frappé de l'interpénétration d'éléments privés et publics dans toutes les entreprises qui relèvent de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Il n'y a plus aucune ligne de démarcation entre les deux secteurs. Quant à l'économie privée, elle ne subsiste plus à l'état pur. Elle est soumise largement au contrôle de l'Etat ou subordonnée à l'intérêt général. La propriété privée n'est plus légitime que sous condition de contribuer pour sa part au service public.

Il est normal que les entreprises étatiques, semi-étatiques ou nationales obéissent aux règles de la gestion publique assouplie sur de nombreux points par les principes du droit commercial privé. Il est fatal que l'exploitation des entreprises industrielles, commerciales et assimilées ait sa répercussion sur les finances publiques: trésor et budget. Mais ce qui est exorbitant de la délimitation classique des secteurs privé et public, c'est la pénétration des finances publiques dans l'économie privée et en particulier dans la gestion d'entreprises qui, sous les réserves faites, continuent à obéir à l'initiative individuelle et à l'intérêt personnel.

II. — GESTION DE L'ETAT ET GESTION PARTICULIERE.

Sous la pression des circonstances et nécessités économiques, sous l'influence de considérations d'ordre politique et philosophique, l'Etat a pris une part de plus en plus importante dans la vie économique de la Nation. En France l'intervention s'est produite d'une façon désordonnée au hasard des pressions politiques et sociales. Pour corriger les effets des improvisations, un courant d'idées très puissant se manifeste en faveur d'un véritable statut des entrepri-

ses publiques et semi-publiques, afin notamment de rationaliser la gestion et d'en limiter la répercussion sur les finances publiques.

Parallèlement l'Etat songe, tant en Angleterre qu'en France, à libérer la gestion privée de la servitude du service public qui fausse le mécanisme des prix, affecte la monnaie et fausse l'équilibre entre la production et la consommation.

1) ASSOUPLISSEMENT DE LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET SEMI-PUBLIQUES.

a) *Secteurs de monopole.* — En France, deux types de systèmes se sont peu à peu organisés. Au premier type, dominé par la notion du service public, se rattachent les exploitations en régie, les offices et établissements publics à caractère industriel et commercial, les entreprises concédées. Le second type réalise la collaboration des particuliers et de la collectivité publique au sein d'une société anonyme assurant l'exploitation d'une branche économique d'intérêt général suivant les principes de la gestion privée. En vertu d'une proposition de loi déposée par M. le Sénateur Armengaud au Conseil de la République (1) et transmise à l'Assemblée nationale en vertu de l'art. 14 de la Constitution, la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière serait conservée aux entreprises nationales présentant le double caractère de monopole (2) et de service public. Par contre toutes les entreprises industrielles à gestion publique qui exercent une activité concurrentielle revêtiraient obligatoirement la forme de société anonyme à participation plus ou moins forte de l'Etat ; elles seraient mises sur le même plan que les entreprises privées auxquelles elles s'apparentent et par leur structure et par leur activité.

Après quatre ans de fonctionnement, les lois de nationalisation ont abouti, dans l'ensemble, à des résultats financiers, économiques et sociaux qui n'ont pas donné satisfaction. Les objectifs définis par les promoteurs des nationalisations correspondaient à un but précis et limité : produire et distribuer certains biens et services essentiels au prix le plus bas que permettait la technique.

(1) No 772, Conseil de la République 1950, 23 novembre.

(2) Monopole de droit ou de fait.

A cet effet, les activités fondamentales revêtant un monopole de fait ou de droit, gérées au nom et pour compte de la Nation, devaient être soustraites aux intérêts particuliers et à l'économie du marché, être affranchies de toute poursuite d'un bénéfice distribuable, et de toute marge commerciale parasitaire. En fait les nationalisations sont apparues comme une grande conquête sociale, laissant le pas aux problèmes de salaire et de satisfaction des usagers mal représentés sur ceux de la rationalisation et de la productivité. Les prix et tarifs ont été fixés, en dehors de toute considération économique, dans un esprit partisan, par la considération dominante de réparer, dans des domaines particuliers, les conséquences néfastes de la dépréciation monétaire (1).

Après avoir déjà subi les conséquences indirectes de l'indemnisation des anciens propriétaires (2), le budget de l'Etat a dû résorber les déficits inhérents aussi bien aux particularités de la gestion qu'à la politique du gouvernement. De lourdes subventions ont dû être inscrites au budget pour rétablir l'équilibre du compte d'exploitation qui, bien entendu, ne laissait qu'une marge insuffisante pour l'amortissement et ne dégagait aucune réserve d'investissement (3). La situation aurait été plus désastreuse si les entreprises nationalisées n'avaient conservé certaines activités secondaires, absolument étrangères à l'industrie de base, dont les excédents ont pu atténuer une certaine part de déficit (4).

b) *Secteurs concurrentiels.* — La proposition de loi tendant à doter d'un statut les entreprises nationalisées, prévoit le retour pur et simple à l'initiative privée des activités secondaires. Les Charbonnages, l'Electricité et le Gaz de France pourraient ainsi se concentrer sur la gestion du monopole qui leur est confié et grâce à une politique des prix rationnelle, se rendre

(1) Ainsi au troisième trimestre les prix de détail étant à l'indice 1066, les prix de vente du charbon ressortaient à 808, ceux du gaz et de l'électricité à 420.

(2) Augmentation de la dette, garantie du service des titres remis aux actionnaires et des emprunts nouveaux.

(3) D'où une nouvelle charge pour le budget (v. ci-dessous III).

(4) Il en est résulté une confusion de la comptabilité, les résultats des branches secondaires ayant voilé les découverts de l'activité principale.

indépendants du budget de fonctionnement de l'État (sous réserve de subventions répondant à des circonstances exceptionnelles) et assurer en partie au moins, soit par l'autofinancement, soit par des émissions, leurs propres investissements.

Les établissements publics du secteur concurrentiel seraient transformés en sociétés anonymes (1) au capital desquelles l'État participerait au prorata de ses apports. Devenant ainsi sociétés du type classique, mais d'économie mixte du fait de la qualité des actionnaires (État et particuliers), les établissements publics deviendraient les éléments moteurs du secteur intermédiaire entre le secteur privé et public et au sein duquel coopéreraient, pour des fins communes, représentants de l'État et représentants des intérêts privés. Si les sociétés d'économie mixtes déjà existantes sont appelées à être adaptées aux nécessités d'une gestion rationnelle, celle d'un caractère particulier, la S.N.C.F., soulève des problèmes particuliers. La Société nationale des Chemins de fer français pèse lourdement sur le budget qui a assumé pour son compte en 1950 :

Subvention d'équilibre	50	Milliards
Fonds de reconstruction	30	„
Fonds d'équipement	32,5	„
	<hr/>	
	112,5	Milliards

La subvention d'équilibre qui couvre essentiellement le déficit de gestion passera en 1951 à au moins 87 milliards de francs (2). Aux difficultés évidentes des chemins de fer, consécutives à ses obligations de service public, à la concurrence des transports routiers, à l'insuffisant relèvement des tarifs par rapport aux charges incompressibles, devait s'ajouter la complexité d'une gestion aux ramifications des plus étendues et chargée d'un personnel de plus en plus hypertrophique. L'assainissement de la situation des chemins de fer est fonction d'un ensemble de réformes : politique rationnelle des tarifs, suppression de lignes secondaires, prise en charge par l'État

(1) En particulier la régie autonome des pétroles, les mines domaniales de potasse, l'Office national industriel de l'Azote.

(2) 45 milliards en plus pour la reconstruction et l'équipement.

de l'infrastructure, cession à des sociétés d'économie mixte de toutes les activités accessoires (industries mécaniques, production d'énergie électrique, transports par eau, exploitation de forêts, etc...) Sans mettre fin à l'interpénétration des secteurs public et privé, ces réformes permettraient cependant de dégager plus nettement la notion du service public et de rétablir, sous le simple contrôle de l'Etat, la notion saine de la gestion commerciale dans l'ensemble des entreprises qui s'apparentent à l'économie privée.

En sens inverse, il faudrait lever l'hypothèque qui pèse sur celle-ci à la suite d'une interprétation particulière de la notion de l'intérêt public.

2) SUPPRESSION DES SUBVENTIONS ECONOMIQUES.

Le budget supporte fatalement, sous forme d'allocations financières, les conséquences de la politique des prix des services publics. Arbitre de l'intérêt général, soumis à des pressions politiques, le gouvernement ne pourra plus retenir le prix de revient comme l'élément d'appréciation de base pour la fixation des tarifs en matière d'énergie, de transports, etc... Mais il est difficilement admissible qu'il fausse le jeu des prix dans les branches économiques qui restent soumises à la loi du marché. La subvention économique inscrite dans le budget en faveur de certains produits alimentaires et industriels aboutissent à une rente du consommateur par rapport au prix théorique du marché. Mais cette rente n'est pas gratuite. Pour faire face à la charge des subventions supportables pour le budget, l'Etat relève à son profit les prix d'autres denrées et marchandises par le mécanisme des droits particuliers de consommation ou celui de l'impôt général sur la dépense. Les subventions, institutions de droit public faisant intrusion dans l'économie privée, sont dominées par une préoccupation relevant du service public : sauvegarder le bon marché relatif de certains produits en dépit des tendances à la hausse provenant soit des marchés extérieurs (importations), soit de la dépréciation monétaire.

La première de ces préoccupations est particulièrement nette en Grande-Bretagne. Les subventions qui ont passé de 400 millions en 1948/49 à 465 en 1949/50 et à 410 millions en 1950/51, bénéficient surtout aux denrées alimentaires importées et ont été justifiées par le Chancelier de l'Echiquier comme mettant un frein à la

demande d'augmentation des revenus, surtout des salaires, grâce à une stabilisation artificielle du coût de la vie alimentaire. Elles seraient donc un frein à l'inflation. Mais on peut soutenir en sens inverse qu'avec le relâchement du frein du rationnement, le bon marché relatif des denrées encourage la consommation et pousse à l'inflation.

En France, les subventions alimentaires ont été progressivement résorbées grâce à des ajustements économiques des prix. Après avoir couvert le pain, le lait et les produits laitiers, même temporairement la viande, les subventions ont été déplacées en 1951 de la consommation à la production : engrais azotés, maïs et carburants agricoles, en d'autres termes elles sont appelées à diminuer le prix de revient plutôt que d'atténuer le prix de vente (1). Notons en passant le crédit de 6 milliards ouvert pour favoriser l'exportation.

Les subventions illustrent une fois de plus la confusion entre l'économie privée et l'économie publique. S'il est normal que l'Etat compense dans le secteur monopolisé l'insuffisance des prix dictée par la notion de service public, il est difficilement admissible qu'il fausse le jeu des lois du marché dans le secteur qui reste libre et concurrentiel. La subvention hypothèque pour ainsi dire l'économie privée par une parcelle du service public. Elle avantage le consommateur, elle protège le titulaire de revenus fixes ou adaptables avec retard contre la hausse des prix d'origine économique et monétaire, encore que cette protection soit en partie illusoire. Elle jette le trouble dans la comptabilité des exploitations qui sont balancées entre le consommateur et l'Etat par la compensation d'une partie du prix de revient.

Si au point de vue de la production et de la consommation, ce qui reste de l'économie privée est influencé par la politique de l'Etat, il semble *a priori* que l'individualisme conserve un domaine

(1) Nous ne revenons plus ici sur les subventions industrielles au profit du secteur étatisé et nationalisé. Précisons qu'en plus de la S.N.C.F. (87 milliards dont 75 pour le déficit et 12 pour la compensation des tarifs préférentiels), ce sont les charbonnages qui en bénéficient (4 milliards), de même qu'Air France (2 milliards) et la Compagnie de navigation (690 millions).

réservé et intangible quant au financement. L'épargne n'est-elle pas un apanage de l'initiative et du déterminisme privés ?

III. — FINANCEMENT PRIVE ET FINANCEMENT PUBLIC.

Dans l'économie libérale, l'épargne a été effectivement la source par excellence et de la prévoyance et de l'investissement. Chacun était personnellement responsable des risques inhérents à la vie humaine (vieillesse, accident, maladie) et conscient de ses responsabilités familiales. Le revenu privé était donc affecté dans la mesure plus ou moins large où il dépassait ce que chacun consacrait à ses dépenses personnelles, par priorité à la prévoyance, pour le surplus au placement productif. L'un des principaux aliments de l'épargne était fourni par le profit, en particulier par les dividendes des sociétés de capitaux. L'investissement s'effectuait en grande partie par un circuit à travers les marchés monétaire et financier : distributions de dividendes, reflux partiel soit vers les banques, soit vers les émissions appelées à créer ou à développer l'outillage. L'autofinancement des entreprises par prélèvement sur les réserves a fourni un appoint appréciable.

De nos jours la Sécurité sociale absorbe la quasi totalité de l'épargne prévoyance. Des documents officiels (1) nous apprennent en outre que la part des investissements publics dans les investissements globaux atteint 50 à 60 % en Angleterre, 70 % en Italie, 67 % en France.

1) EPARGNE PRIVEE ET SECURITE SOCIALE.

En France, les divers régimes d'assurance et d'allocations familiales absorbent près de 900 milliards en 1951, soit de 11 à 12% du revenu national estimé aux environs de 8.000 milliards. En France une fraction relativement faible de cette dépense (fonctionnaires, subventions pour les prestations familiales, agricoles) est à la charge du budget ; la majeure partie est effectuée par l'organisation autonome et extrabudgétaire de la Sécurité sociale,

(1) Statistiques et études financières. Supplément Finances comparées, No 4-1949, p. 644/5.

moyennant le produit des revenus ou cotisations à la charge des intéressés (entrepreneurs, salariés, agriculteurs, etc...).

En Angleterre le bilan de la "National Insurance" se présente ainsi pour les années 1948 et 1949 (en millions de livres):

Revenus		1948	1949	Dépenses		1948	1949
Impôts directs :				Administration			
Personnes indépendantes		—	26			14	26
Employés		55	211	Médecins			
Impôts indirects :				Allocations :			
Gouvernement (pour les fonctionnaires)		2	27	Pensions			
Employeurs (entreprises)		52	167	Maternité et maladie			
Revenu des placements		9	24	Chômage			
Subventions du budget		47	143	Accidents			
				Contributions au Service de Santé			
				Surplus			
						15	158
						165	598
		165	598			165	598

Le revenu national britannique au prix du marché a été compris pendant les deux années sous considérations, entre 9 et 10 milliards de livres.

Ainsi à la prévoyance individuelle et volontaires sous forme de réserves, s'est substitué un système collectif de prévoyance obligatoire. Les conséquences de cette substitution sont incalculables.

L'épargne réserve avait constitué un élément important des budgets individuels. Elle s'est volatilisée pour autant que l'Etat est considéré comme assumant la couverture de tous les risques et la responsabilité matérielle des familles nombreuses. Sur ce terrain, l'esprit d'épargne a été affaibli s'il n'a pas disparu. En plus pour les bénéficiaires (ouvriers, employés et fonctionnaires) de la Sécurité sociale, les avantages futurs d'allocations ont été rachetés par un amoindrissement immédiat de la rémunération du travail. En raison même des charges sociales qui constituent un facteur important du prix de revient, les entrepreneurs

sont passablement réticents aux demandes de relèvement des salaires et émoluments (1), fussent-elles dûment motivées par l'adaptation à la hausse du coût de la vie ou aux conséquences de la dépréciation monétaire. Si donc du point de vue comptable il n'y a aucun changement dans la mesure où l'épargne prévoyance forcée (2) s'est substituée à l'épargne réserve volontaire, sur ce plan économique apparaît — abstraction faite du gaspillage inhérent au nouveau système, une importante moins-value psychologique et morale. Sur le plan de la prévoyance on peut concevoir la substitution d'une épargne forcée à l'épargne volontaire. Dans les deux cas, il s'agit d'une restriction de la consommation immédiate en faveur d'une consommation future. Mais une nuance subsiste : ce mécanisme substitue à la satisfaction de besoins individuels un véritable besoin collectif.

Mais le terme "épargne forcée" porte à faux quand le but du prélèvement est l'investissement qui, lui aussi, se caractérise par un déplacement du secteur privé au secteur public.

2) EPARGNE PUBLIQUE ET INVESTISSEMENT.

L'Etat a toujours participé à la formation de capitaux, mais celle-ci fut restreinte longtemps au domaine public. Les fonds nécessaires pour les immobilisations de ce domaine furent à l'origine demandés à l'emprunt, surtout pour les besoins des chemins de fer qui, de bonne heure, ont passé du régime de l'exploitation capitaliste dans celui du service public dégagé de la recherche du profit.

L'interventionnisme croissant, les étatisations de branches industrielles, les nationalisations, ont amené l'Etat à mobiliser des capitaux considérables pour le développement du domaine privé ou apparenté (2). Les étatisations ont pu s'accomoder de l'em-

(1) De même l'Etat en tant qu'employeur.

(2) Les cotisations pour la Sécurité sociale s'apparentent à l'impôt : il y a contrainte, il y a prélèvement pour la collectivité. Mais à la différence de l'impôt dû sans contrepartie, la cotisation sociale est motivée et justifiée par une prestation ultérieure à la différence de la taxe qui s'accompagne d'une contreprestation immédiate.

(3) Voir ci-dessus.

prunt. En France, les milieux ruraux ont prêté, pendant longtemps, plus volontiers à l'Etat qu'à l'industrie qui a été considérée comme chargée de trop de risques. Il est incontestable qu'à l'origine les emprunts publics ont été alimentés par l'épargne sous sa deuxième forme de l'épargne créatrice : restriction de la consommation, afin de procéder à un placement (immeubles, valeurs mobilières) ou de participer à un investissement direct (émission d'une société ou par l'Etat entrepreneur. Avec la dépréciation monétaire et l'inflation, l'épargne créatrice a été diluée: elle a entraîné en partie les faux revenus représentés par un pouvoir d'achat artificiel sans contrepartie productive. L'épargne a également changé d'emploi. L'Etat a fait appel aux souscripteurs non pas seulement pour des investissements productifs mais encore soit pour le financement improductif de l'armement, soit pour couvrir des déficits budgétaires particulièrement importants pendant la guerre et la période consécutive de la liquidation.

L'extension prodigieuse des attributions industrielles de l'Etat comme suite aux étatisations et aux nationalisations a fait assumer à la collectivité la charge de l'investissement qui avait été réservée traditionnellement au capitalisme privé. Il en est résulté une transformation profonde de la notion et du mécanisme de l'épargne créatrice.

Les sources même de l'épargne sont restreintes : besoins de la Sécurité sociale, progrès par suite de l'insécurité monétaire et de l'inquisition fiscale, de la thésaurisation en or et en devises, quelque fois même en billets retenus comme réserve de première ligne. Mais c'est surtout l'attitude de l'épargne volontaire vis-à-vis de l'Etat qui a été bouleversée. Les emprunts publics lancés sur le marché financier se heurtent à l'indifférence et la méfiance des épargnants qui sont encore guidés par le souci d'effectuer des placements.

En France, depuis la libération, l'Etat se trouve amené à demander de 400 à 500 milliards de francs par an, soit de 20 à 30 % de la masse budgétaire totale pour faire face aux investissements et à la reconstruction dans les entreprises publiques, semi-publiques, mixtes et nationalisées. Le solde non couvert par l'aide Marshall est demandé à l'impôt dans la mesure où l'emprunt public est insuffisant ou franchement défaillant. Ainsi, le

budget de 1950 mobilisait environ 250 milliards sous forme d'impôts spéciaux (1) pour s'acquitter de ses obligations budgétaires d'investissements. Techniquement, on peut parler d'une conversion d'épargne volontaire en épargne forcée. Mais du point de vue psychologique, le contribuable qui verse les impôts sans connaître leur utilisation, n'a pas le sentiment d'épargner pour la part qui est en fait affectée à l'investissement, surtout lorsqu'il s'agit d'impôts indirects (2). Cette conscience est d'autant moins développée que le gros des impôts se traduit par un simple déplacement de consommation dans la mesure où, dans le cadre du budget d'exploitation, les fonctionnaires, les retraités, les assistés sociaux dépensent en plus ce que les contribuables dépensent en moins.

L'investissement par les soins des collectivités s'analyse donc comme une rupture du circuit traditionnel qui achève l'effacement des frontières entre les secteurs privé et public.

L'économie privée subsiste en France. Elle couvre l'agriculture, les industries alimentaires, les textiles, la métallurgie et une partie de la construction mécanique, métallique et automobile, l'industrie du bois, etc... La technique du financement obéit encore, sous réserve d'une réglementation étatique, aux principes classiques : crédit d'exploitation par les banques dont une partie est cependant nationalisée, émissions sur le marché financier par l'appel de revenus privés excédant la consommation ou de capitaux mobilisés pour la réalisation de valeurs en bourse, autofinancement. Mais le rapport entre ce dernier procédé et l'émission sur le marché est marqué par une intervention fiscale décisive de l'Etat. L'impôt est aménagé de façon tantôt à encourager, tantôt à décourager la distribution de dividendes. Dans le premier cas, l'autofinancement devient pour ainsi dire obligatoire. Dans le second cas, le produit de la distribution continue à alimenter l'épargne créatrice. Mais à part ses hésitations par rapport aux sociétés privées menacées de nationalisation ou d'une diminution de rende-

(1) Majoration de la taxe à la production, taxe sur les bénéfices non distribués, etc...

(2) Pour plus de détails, v. notre ouvrage : *Economie financière en trois leçons*, Sirey, Paris, 1950, 2e Partie.

ment en raison de la surcharge fiscale, l'épargne réelle ne trouvant pas de débouché dans le cercle restreint de l'industrie privée, se dérobe aux appels directs des entreprises publiques ou à ceux de l'Etat pour leur compte. Dans ces conditions, ce dernier épuise ses facultés d'emprunt auprès des établissements financiers soumis à son influence directe avant de se servir partiellement de l'impôt comme instrument de capitalisation obligatoire.

Les établissements financiers du secteur public ou semi-public font valoir leur crédit propre pour emprunter pour le compte de l'Etat les institutions de prévoyance et de capitalisation, les caisses d'épargne (1), les compagnies d'assurances mettent à la disposition du Trésor l'ensemble de leurs réserves liquides qui représentent l'épargne-réserve ou l'épargne-créatrice, enfin les chèques postaux qui drainent l'encaisse des particuliers et les fonds de roulement des entreprises, fournissent l'appoint. Les moyens engagés font retour à l'économie privée sous forme d'indemnités de reconstruction (2) ou à l'occasion des dépenses d'investissement. Mais l'impôt pompe à cette même fin les ressources restant disponibles auprès des particuliers. Dans la mesure où il atteint les entreprises, il limite l'autofinancement.

Mutatis mutandis, le circuit est le même en Angleterre, en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Turquie, etc... Le réarmement marquera le capitalisme privé encore dominant aux Etats-Unis, de la forte empreinte de l'économie publique.

* * *

Sur les plans juridique et technique, les notions de la propriété, de la gestion, du financement sont toujours marquées d'une démarcation entre les secteurs privé et public. Mais lorsqu'on pénètre dans le fond du terrain économique, leur interpénétration emporte les barrières superficielles. La propriété privée est limitée dans son exercice par la dominante du service public ; elle cède progressivement du terrain à la propriété de la collectivité sous

(1) En France c'est la Caisse des dépôts et consignations qui centralise et gère les dépôts de caisses d'épargne.

(2) Dont nous ne pouvons pas traiter dans le cadre restreint de cette étude.

ses aspects les plus divers : Etat, Nation, syndicat. Il n'existe plus, sauf peut-être dans l'agriculture, d'entreprise privée qui soit affranchie dans sa gestion, de l'intervention publique sous ses formes les plus variées : réglementation des prix, contingents d'exportations, orientation du financement. En sens inverse, les entreprises publiques affranchies de l'économie du marché, empruntent néanmoins aux entreprises privées leurs méthodes d'exploitation et leur comptabilité pour retrouver le critère de la rentabilité à défaut duquel une gestion rationnelle est inconcevable. A ce point de vue, il est remarquable de constater avec quel acharnement les autorités soviétiques inculquent aux trusts industriels le culte du profit et sanctionnent les fonctionnaires qui s'installent dans le déficit. Le budget fédéral est intéressé au premier chef à la masse du bénéfice qui lui revient sous forme d'un prélèvement.

C'est sur le terrain du financement des investissements que le rapprochement est le plus frappant entre les trusts soviétiques et les entreprises étatisées ou nationalisées de la sphère occidentale. De part et d'autre, l'impôt est utilisé pour alimenter les investissements, en Russie c'est celui sur le chiffre d'affaires qui complète l'impôt sur les bénéfices industriels, en France c'est la taxe à la production qui a été, en 1950 du moins (1), le principal fournisseur fiscal du budget de capital. Mais les entreprises russes font à l'autofinancement une part plus large que les établissements étatisés ou nationalisés en France, différence qui tient essentiellement à la politique des prix.

A la différence de la Russie, qui a généralisé le financement public à travers le budget ou en marge du budget, les pays occidentaux réservent une place assez importante au financement privé. Mais nulle part celui-ci ne se dégage plus à l'état pur. En France, ce sont les quatre grandes banques nationalisées qui drainent 60 % de l'épargne réserve sous forme de dépôts ; c'est l'Etat qui prélève des ressources budgétaires pour l'investissement non seulement dans les entreprises publiques et nationales, mais encore dans les industries privées déclarées d'intérêt public. Ces ressources proviennent pour une large part de l'impôt qui se substitue à l'emprunt volontaire qui se heurte auprès des particuliers :

(1) A coté de la taxe sur les bénéfices non distribués.

à un manque de moyens et surtout à des résistances psychologiques. Le marché financier ne reste ouvert aux entreprises privées que dans la mesure où l'Etat renonce à y faire valoir sa priorité. Encore la substance des émissions s'analyse en une sorte de mélange entre ce qui subsiste de l'épargne privée et de l'inflation publique.

Pour toutes ces raisons, il convient de soumettre à une révision scientifique les notions traditionnelles de secteur public et de secteur privé, à moins que par un réalisme objectif on ne renonce à les opposer l'un à l'autre.
