

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 4 octobre 1990

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) :

1°) - sur la proposition de loi de M. Jean ARTHUIS, tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, pour le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé et permettre de mener à son terme le processus de privatisation,

2°) - sur la proposition de loi de M. Etienne DAILLY, tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social,

Par M. Roger CHINAUD,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents, MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires, M. Roger Chinaud, rapporteur général, MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guena, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Felarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin.

Voir les numéros :

Sénat : 207 et 299 (1989-1990).

Entreprises.

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN EN COMMISSION	3
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE	5
A. LA LOI DU 2 JUILLET 1986 : UNE APPLICATION INEGALE	5
1. Le dispositif de la loi du 2 juillet 1986	5
2. Une application inégale	6
a) Le gel du programme de privatisations	6
b) L'ouverture par d'autres moyens	9
c) L'usage abondant du dispositif de "respiration"	10
B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU PROGRAMME DE PRIVATISATIONS	11
1. Une obligation légale menacée de désuétude	11
2. Un impératif économique urgent	13
CHAPITRE II : EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	17
A. LES PROPOSITIONS DE LOI SOUMISES A VOTRE COMMISSION	17
1. La proposition de loi n° 207 présentée par M. Jean Arthuis	17
2. La proposition de loi n° 299 de M. Etienne Dailly	18
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	19
TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION	23
TABLEAU COMPARATIF	25

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 octobre 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, à l'examen des propositions de loi n° 207 présentée par M. Jean Arthuis, tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, pour le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé et permettre de mener à son terme le processus de privatisation, et n° 299 de M. Etienne Dailly, tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a présenté les principales conclusions de son rapport et expliqué les raisons qui le conduisaient à retenir la date du 1er mars 1993 pour l'achèvement du programme de privatisation prévu par l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986.

M. René Regnault a constaté que les entreprises concernées par la poursuite du programme de privatisations n'ont pas manifesté le souci d'une évolution de leur statut qui ne constitue pas, au demeurant, un frein à leur développement.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur le caractère contraignant des dispositions de la loi du 2 juillet 1986.

M. Louis Perrein a souligné le pragmatisme de l'actuel Gouvernement qui, dans le cadre de l'économie mixte, recherchait avant tout l'efficacité.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur le caractère d'injonction que pourrait comporter le dispositif proposé et sur la situation actuelle des marchés financiers peu favorables aux privatisations.

Après avoir entendu les réponses de M. Roger Chinaud, rapporteur général, la Commission a adopté, à la majorité, sa proposition tendant à proroger jusqu'au 1er mars 1993 le délai prévu à l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE

A. LA LOI DU 2 JUILLET 1986 : UNE APPLICATION INEGALE

1. Le dispositif de la loi du 2 juillet 1986

S'agissant de son volet "privatisation", la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social ⁽¹⁾ comportait deux dispositions :

- son **article 4** prévoyait le transfert au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, de la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'Etat dans 65 entreprises dont la liste était annexée à la loi ;
- son **article 7**, de portée générale, fixait, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution ⁽²⁾, les règles de transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

1. Cette loi, dont le titre indique qu'elle est une loi d'habilitation au sens de l'article 38 de la Constitution, comporte également des dispositions de loi ordinaire. Ainsi, en est-il des articles 4 à 7 relatifs aux privatisations. La mise en oeuvre de ces dispositions renvoyait toutefois à des ordonnances du Gouvernement. Mais c'est en définitive la loi n° 86-912 du 6 août 1986 qui a fixé les modalités d'application des privatisations décidées par la loi du 2 juillet 1986, le Président de la République ayant refusé de signer les ordonnances prises en application de la loi d'habilitation.

2. La loi fixe les règles concernant les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé.

L'article 7 réservait à **la loi** le soin d'approuver les transferts de la propriété :

- . des entreprises dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social (sociétés dites de "premier rang"),
- . des entreprises qui sont entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative (application de la règle du "parallélisme des formes").

Il renvoyait à l'**autorité administrative** la compétence d'autoriser :

- . les transferts au secteur privé de filiales ou sous-filiales d'entreprises publiques (sous réserve que ces filiales ou sous-filiales ne soient pas entrées dans le secteur public en application d'une disposition législative),
- . les prises de participations du secteur privé au capital d'entreprises dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social et qui n'ont pas pour effet de transférer leur propriété au secteur privé.

2. Une application inégale

a) Le gel du programme de privatisations

Entre novembre 1986 et février 1988, 29 des 65 entreprises visées par la loi du 2 juillet 1986 ont été transférées au secteur privé soit, en seize mois, et en dépit de la crise boursière d'octobre 1987, près de la moitié du programme de privatisations décidé par le Parlement.

Realisation du programme de privatisations (1)

- * **Compagnie de Saint-Gobain**
- * **Compagnie financière de Paribas**
 - . Banque Paribas
 - . Crédit du Nord
 - . Banque Tarnaud
- * **Banque du bâtiment et des travaux publics (BTP)**
- * **Banque industrielle et mobilière privée (BIMP)**
- * **Crédit Commercial de France (2) (CCF)**
 - . Banque Odier Bungenier Courvoisier (OBC)
 - . Européenne de Banque
 - . Union de Banque à Paris (UBP)
 - . Banque Chaux
- * **Compagnie générale de constructions téléphoniques (CGCT)**
- * **Compagnie générale d'électricité (CGE)**
- * **Agence Havas**
- * **Société Générale**
 - . Société centrale de Banque
 - . Société générale alsacienne de Banque
- * **Mutuelle générale française-accidents (3)**
- * **Mutuelle générale française-vie (3)**
- * **Compagnie financière de Suez**
 - . Banque Indosuez
 - . Banque Sofinco
 - . Banque La Henin
 - . Banque Vernes
 - . Banque parisienne de Crédit
 - . Banque Monod
- * **Société Matra**

(1) L'offre publique de vente réalisée en septembre portant sur 11 % du capital d'Elf Aquitaine n'a pas entraîné de transfert de la propriété du capital de l'entreprise au secteur privé

(2) Y compris la Compagnie financière de crédit commercial de France qui a fait l'objet d'une fusion absorption en décembre 1986 avec le CCF

(3) La privatisation des Mutuelles générales françaises accidents et vie a été prononcée conformément à l'article 8 de la loi du 6 août 1986 par un décret du 29 juin 1987 qui a modifié leur statut afin d'aligner ces sociétés sur le droit commun des sociétés à forme mutualiste

Le reliquat du programme de privatisations porte à ce jour sur 36 sociétés. Compte tenu des diverses restructurations au sein du secteur public, le transfert de ces sociétés résulterait de la privatisation de :

- **cinq groupes industriels** (Bull, Pêchiney, Rhône-Poulenc, Elf Aquitaine, Thomson),
- **trois groupes d'assurances** (AGF, GAN, UAP),
- **quatre banques** (BNP, Crédit Lyonnais, Banque Hervet, Marseillaise de Crédit).

Societes a privatiser avant le 1er mars 1991

- * **Compagnie des machines Bull**
- * **Pêchiney**
Credat chimique
- * **Rhône-Poulenc SA**
- * **Société nationale Elf Aquitaine**
- * **Thomson SA**
- * **Société centrale du groupe Assurances générales de France (AGF)**
Les Assurances générales de France IARD
Les Assurances générales de France vie
- * **Société centrale du groupe des Assurances nationales (GAN)**
Les Assurances nationales, Compagnie française d'assurances et de réassurance IARD)
Les Assurances nationales, Compagnie française d'assurances sur la vie
Les Assurances nationales, Société française de capitalisation
Banque de l'Union Européenne
Banque régionale de l'Ain
Banque régionale de l'Ouest
Banque Scalbert Dupont
Crédit industriel d'Alsace et de Lorraine
Crédit industriel de Normandie
Crédit industriel de l'Ouest
Crédit industriel et commercial de Paris
Société bordelaise de Credit industriel et commercial
Société lyonnaise de Banque
Société nancéienne de Crédit industriel et Varin Bernier
Compagnie financière de Credit industriel et commercial
- * **Société centrale du groupe Union des Assurances de Paris (UAP)**
L'Union des Assurances de Paris Capitalisation
L'Union des Assurances de Paris IARD
L'Union des Assurances Paris vie
Banque Worms
- * **Banque Hervet**
- * **Banque Nationale de Paris (BNP)**
Banque de Bretagne
- * **Crédit Lyonnais**
Banque Laydermier
- * **Société Marseillaise de Credit**

L'élection présidentielle de mai 1988 a mis un terme à l'engagement de ce programme au nom de la règle désormais bien connue du "ni-ni" (ni nationalisation - ni privatisation) contenue dans la "Lettre à tous les Français". Toutefois, la portée de cette règle, selon les interprétations autorisées de M. le Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, serait limitée, semble-t-il, à la présente législature.

François Mitterrand

" laissons s'apaiser les bouillonnements que le va-et-vient nationalisations-privatisations ne prolongerait pas sans dommages. Annonçant ma candidature à la télévision, j'ai dit qu'élus j'arrêterais le ballet. Je ne conseillerai pas, en effet, au futur Gouvernement, s'il en était tenté, d'aborder le dossier. Le délai qui nous sépare du grand marché européen est trop court pour que soit pris le risque de bouleverser à nouveau le paysage économique "

(Lettre à tous les Français - 9 avril 1988)

Pierre Bérégovoy

"Je ne considère pas que les frontières actuelles entre public et privé sont inamovibles. On peut très bien imaginer que dans quatre ans il apparaisse nécessaire de nationaliser telle entreprise et possible de privatiser telle autre. Le débat démocratique en décidera. Mais cela n'a rien à voir avec les privatisations partielles auxquelles certains pensent pour cette législature "

(Allocution devant le Haut Conseil du secteur public - 13 juin 1989)

b) L'ouverture par d'autres moyens

La loi du 2 juillet 1986 autorisait le Gouvernement à ouvrir aux intérêts privés le capital des entreprises publiques de premier rang dès lors que cette ouverture n'entraînait pas de transfert de ces entreprises au secteur privé.

Toutefois, le Gouvernement n'a pas cru devoir utiliser cette procédure lorsqu'il s'est agi d'autoriser le groupe automobile suédois Volvo à prendre une participation de 25 % dans le capital de la régie Renault.

Un projet de loi spécifique (1) a été déposé qui ne s'est pas limité à transformer la régie Renault en société anonyme. Il a également institué un régime d'ouverture du capital de la société

1 Devenu loi n° 90-560 du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la régie nationale des usines Renault

nationalisée, dérogatoire au droit commun de la loi du 2 juillet 1986 en tant qu'il :

- autorise une participation étrangère au-delà de la limite de 20 % que comporte la loi de privatisation ;
- ne comporte pas de dispositif en faveur de l'actionnariat populaire et des salariés.

c) L'usage abondant du dispositif de "respiration"

En revanche, le Gouvernement a fait un usage quasi quotidien du dispositif de la loi du 2 juillet 1986 conférant à l'autorité administrative le pouvoir d'autoriser les cessions au secteur privé de filiales et de sous-filiales d'entreprises publiques.

En application de ce dispositif, de 1988 à 1990 (trois premiers mois) 167 entreprises ont été cédées, représentant un chiffre d'affaires cumulé de 26 milliards de francs et plus de 30.000 salariés.

**Transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé
en application de la loi du 6 août 1986
relative aux modalités d'application des privatisations
(à jour fin avril 1990)**

Secteur public (hors secteur bancaire)

Année	Nombre d'autorisations			C.A. des activités cédées (en MF)	Effectifs des activités cédées (en unités)
	Tacites (1)	Par décret (2)	Totales		
1986	30	3	33	6 065	13 027
1987	109	9	118	27 537	40 325
1988	83	10	93	18 326	23 217
1989	52	5	57	7 032	9 072
1990	4		4	249	433

(1) Article 20 de la loi du 6 août 1986 : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions de francs et dont les effectifs sont inférieurs à 1 000 personnes (autorisation implicite)

(2) Article 21 de la loi du 6 août 1986 : entreprises dont le chiffre d'affaires et les effectifs sont supérieurs aux seuils précités (autorisation par décret)

Secteur bancaire

Année	Nombre d'autorisations			C.A. des activités cédées (en MF)	Effectifs des activités cédées (en unités)
	Tacites (1)	Par décret (2)	Totales		
1986	2	1	3	742,8	453
1987	10	1	11	1 332,7	2 256
1988	6		6	305,2	301
1989	7		7	109	167
1990					

(1) Article 20 de la loi du 6 août 1986 : entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions de francs et dont les effectifs sont inférieurs à 1 000 personnes (autorisation implicite).

(2) Article 21 de la loi du 6 août 1986 : entreprises dont le chiffre d'affaires et les effectifs sont supérieurs aux seuils précités (autorisation par décret).

B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU PROGRAMME DE PRIVATISATIONS

1. Une obligation légale menacée de désuétude

L'article 4 de la loi du 2 juillet 1986 est impératif :

"Sera transférée du secteur public au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'Etat dans les entreprises figurant sur la liste annexée à la présente loi "

Seion le Conseil Constitutionnel, la seule échappatoire ouverte au Gouvernement tient à l'impossibilité dans laquelle il aurait pu se trouver de réaliser les opérations prévues "à un prix conforme aux intérêts patrimoniaux de l'Etat et dans le respect de l'indépendance nationale".

"Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'article 4 de la loi doit se comprendre comme ne prévoyant la date limite du 1er mars 1991 que pour la réalisation des transferts à un prix conforme aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, et dans le respect de l'indépendance nationale, étant entendu que les transferts qui, à cette date, n'auraient pu être engagés ou terminés ne pourraient avoir lieu ou s'achever qu'en vertu d'une nouvelle disposition législative, que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution." (Décision n° 86 207 DC des 20 et 26 juin 1986)

Dès lors, le Gouvernement issu des élections de juin 1988 se trouvait devant :

- un **"conseil"**, celui du Président de la République, de ne pas **"alourdir le dossier"** des nationalisations-privatisations ;
- un **impératif**, celui d'appliquer la loi.

Le **"conseil"** émanant de la plus haute autorité de l'Etat, renforcée de surcroît par une réélection récente, **il appartenait probablement au Gouvernement de proposer l'abrogation de la loi du 2 juillet 1986 dans ses dispositions relatives aux privatisations.**

En réalité, la Gauche au pouvoir semble, depuis 1982, frappée d'une sorte d'inhibition, voire d'impuissance, législative dans le domaine du secteur public, **préférant semble-t-il accepter l'infraction ou provoquer la désuétude plutôt que de porter le débat devant le Parlement.**

• Ainsi, en octobre 1982, conscient de la situation absurde dans laquelle se trouvaient les entreprises publiques de ne pouvoir céder au secteur privé une quelconque filiale ou sous-filiale sans approbation expresse du législateur, le Gouvernement avait déposé un projet de loi de **"respiration"** (1) qu'il n'a pas pour autant jugé bon d'inscrire à l'ordre du jour des travaux du Parlement. C'est en définitive à la loi du 2 juillet 1986 qu'il est revenu de proposer une solution.

Dans ces conditions, entre l'asphyxie et l'infraction, les groupes publics, avec l'approbation des autorités de tutelle, ont choisi le dernier terme de l'alternative : **ils ont, en toute illégalité, procédé à de nombreuses cessions de filiales à des sociétés privées françaises et étrangères.**

• De même aujourd'hui, le Gouvernement attend, semble-t-il, le 1er mars 1991 que l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986 tombe en désuétude dans le silence de la représentation parlementaire.

La méthode est très critiquable et, pour tout dire, peu respectueuse des droits du Parlement.

1 Projet de loi n° 1193 -Assemblée nationale, VII Législature - 28 octobre 1982) relatif aux transferts de propriétés d'entreprises du secteur public au secteur privé

Mais il est vrai que le Gouvernement ayant largement usé des dispositions de la loi relatives à la "respiration", il ne pouvait pas procéder à une abrogation pure et simple du dispositif. Il lui fallait entrer dans un **processus périlleux d'abrogation partielle.**

2. Un impératif économique urgent

Les récents travaux de votre rapporteur ⁽¹⁾ le dispensent d'un long plaidoyer en faveur de la poursuite du programme de privatisations.

Tout au plus convient-il de rappeler :

- que le caractère figé des frontières du secteur public français apparaît pour le moins singulier au moment où l'ensemble des pays européens poursuivent sans crispation leur programme de privatisations, où la plupart des pays en voie de développement s'efforcent de réduire l'importance de leur secteur public, au moment où les pays de l'Est ouvrent de larges perspectives à l'initiative privée ;

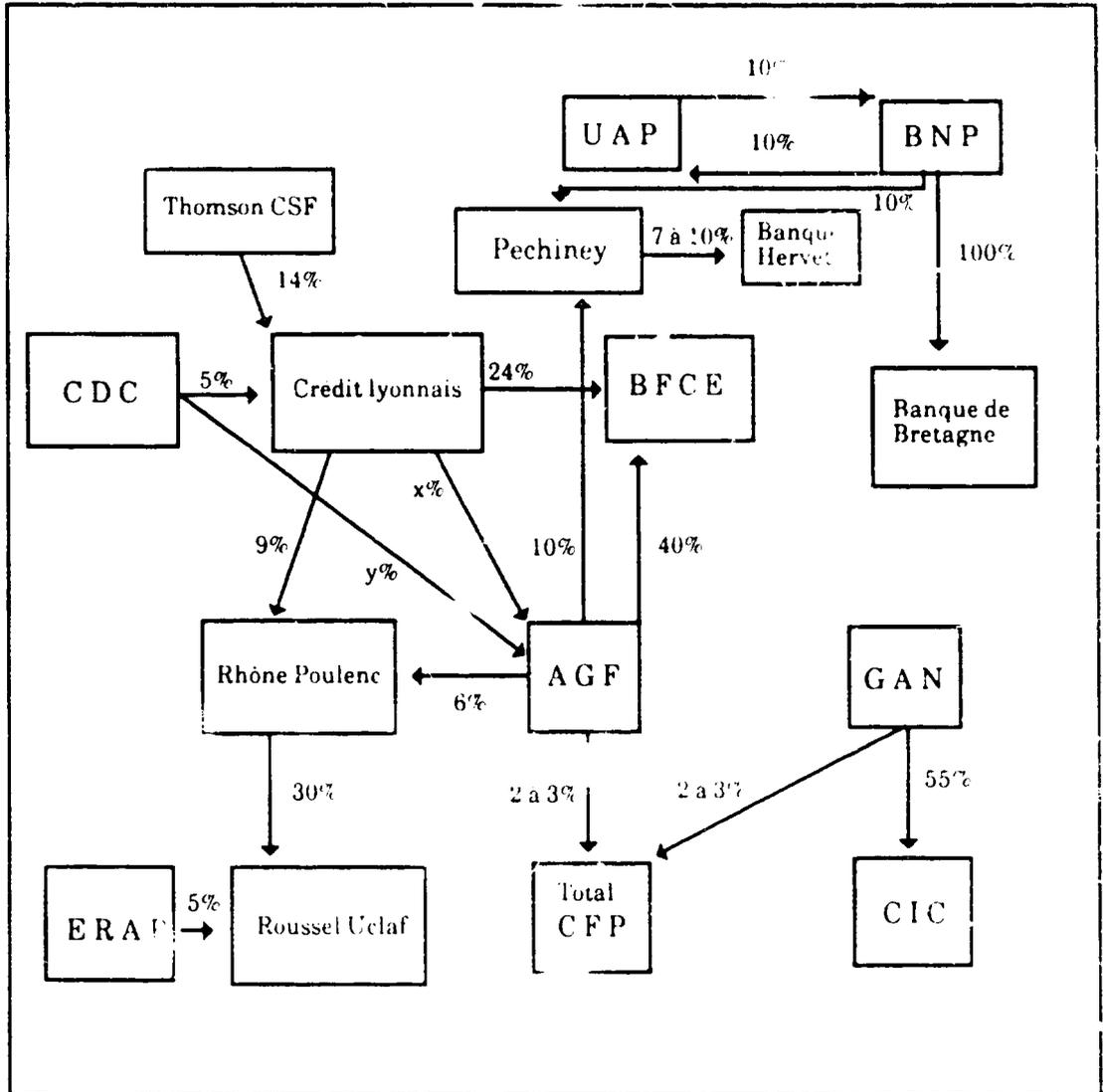
- que l'Etat-actionnaire a cessé de jouer véritablement son rôle comme en témoigne le niveau des dotations en capital qui, pour les trois derniers budgets ⁽²⁾ plafonnent entre 4 et 5 milliards de francs contre une moyenne de plus de 15 milliards de francs courants entre 1982 et 1988, alors même que, pour ces trois derniers budgets, les dividendes perçus par l'Etat oscillent entre 15 et 16 milliards de franc ;

- que les entreprises publiques, pour se procurer les fonds propres nécessaires à leur développement, ont été conduites, dans un premier temps, à émettre des produits financiers hybrides ayant le caractère de "quasi fonds propres" mais privés de droit de vote afin de ne pas porter atteinte au contrôle public de leur capital ; qu'elles se sont, dans un second temps, livrées à une spectaculaire série d'opérations "endogames" sous forme d'échanges de participations ; ce faisant, elles ont créé un echeveau de liaisons financières dont le bien-fondé pour la stratégie de ces entreprises est bien secondaire au regard d'un objectif immédiat de gonflement purement nominal de leurs fonds propres ;

1 Rapport d'information sur le contrôle des entreprises publiques - évolution des structures et des modes de financement n° 315, seconde session ordinaire de 1989-1990

2 1989 à 1991

**Les croisements de participations au sein du secteur public
(mai 1989 - octobre 1990)**



* Hors participations ayant le caractère de titres de placement que peuvent dettenir les investisseurs institutionnels (et notamment le groupe de la Caisse des dépôts dans le capital des entreprises publiques (actions et certificats d'investissement).

Source : Rapport d'information n° 315 actualisé. N.B. Votre rapporteur observe avec étonnement que les suggestions ironiques que comportait ce rapport (cf. page 107 : "Pourquoi pas ? ou les honnêtes candidats au mariage endogame") sont en passe d'être suivies par les pouvoirs publics.

- que le statut de leur capital est un frein à la recherche d'alliances internationales majeures. L'exemple de l'accord Renault-Volvo constitue l'illustration même qu'un accord industriel durable doit passer par un échange de participation et la condamnation d'un processus extraordinairement complexe qui veut que des décisions relevant de la vie des affaires soient soumises au coup par coup à la ratification du Parlement ;

- qu'a contrario, la poursuite des privatisations permettrait aux entreprises intéressées de choisir leurs alliances et de se présenter à armes égales sur les marchés financiers ;

- que les privatisations permettraient de poursuivre dans la voie du développement de l'actionnariat populaire et des salariés ;

- que les recettes qu'elles représenteraient pour le budget de l'Etat seraient le moyen privilégié, d'une part de desserrer la contrainte de la dette publique accumulée depuis 1982, dont la charge s'élèvera en 1991 à 150 milliards de francs, soit 17 % des dépenses civiles de l'Etat, ou encore l'équivalent de produit de l'impôt sur les sociétés, d'autre part de procéder à une recapitalisation du secteur public maintenu.

Ainsi, la politique de privatisation est, plus que jamais, une nécessité tant pour le développement des entreprises concernées que pour le dynamisme de notre économie.

Telle est bien la perspective dans laquelle s'inscrivent les deux propositions de loi déposées respectivement par M. Jean Arthuis et M. Etienne Dailly, l'une et l'autre tendant à proroger le délai dont dispose le Gouvernement pour réaliser le programme de privatisations décidé par la loi du 2 juillet 1986.

CHAPITRE II

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

A. LES PROPOSITIONS DE LOI SOUMISES À VOTRE COMMISSION

1. La proposition de loi n° 207 présentée par M. Jean Arthuis

Cette proposition de loi propose de proroger jusqu'au **1er mars 1995** le délai fixé actuellement au **1er mars 1991** par l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986.

Selon M. Jean Arthuis :

"L'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses dispositions d'ordre économique et social a autorisé le Gouvernement à transférer du secteur public au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'État dans 65 entreprises publiques.

"Aucun de ces textes n'ayant été abrogé, tout est juridiquement encore en place pour une reprise du processus des privatisations inopportunément interrompu en 1988.

"Cependant, compte tenu de cette interruption, le délai de moins d'un an restant à courir pour les transferts du secteur public au secteur privé par la loi apparaît à l'évidence insuffisant.

"La présente proposition de loi propose de fixer au 1er mars 1995 la date ultime mettant fin au processus des privatisations - ce délai de 5 ans tient compte du fait que sur les 65 sociétés visées par l'article 4 de la loi du 2 juillet 1986, 36 se trouvent encore dans le secteur public."

2. La proposition de loi n° 299 de M. Etienne Dailly

Cette proposition de loi propose de proroger jusqu'au 1er mars 1997 le délai limite fixé à la réalisation du programme de privatisations arrêté en 1986.

M. le Président Dailly s'en explique de la façon suivante :

"L'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses dispositions d'ordre économique et social a autorisé le Gouvernement à transférer au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'Etat dans soixante-cinq entreprises publiques.

"En application de cette disposition, vingt-neuf de ces soixante-cinq entreprises ont été privatisées en moins de deux ans, entre juillet 1986 et février 1988. Trente-six sociétés se trouvent donc encore aujourd'hui dans le secteur public, malgré la décision prise par le législateur.

"Cet arrêt brutal du processus de privatisations résulte des engagements pris par M. le Président de la République au cours de sa campagne électorale présidentielle, engagements qui se trouvent résumés dans la formule du "ni-ni" bien connue depuis qu'elle a été explicitée dans sa "Lettre à tous les Français" du 9 avril 1988 et selon laquelle, s'il était réélu, il n'y aurait "ni privatisation, ni nationalisation nouvelle" pendant son second septennat.

"Il en résulte des interprétations malveillantes, certains n'hésitant pas à soutenir, par exemple, que ces engagements électoraux n'ont été pris par M. le Président de la République que pour avoir, s'il était réélu, les meilleurs raisons de tenir en échec l'application d'une loi qu'il avait, en son temps, publiquement désapprouvée.

"Il importe donc de mettre un terme à cette situation ambiguë et de concilier le légitime souci de M. le Président de la République de demeurer fidèle à ses engagements électoraux avec le respect qu'il doit à la volonté du législateur.

"Tel est l'objet de la présente proposition de loi qui reporte au 1er mars 1997, soit vingt-deux mois après la prochaine élection présidentielle, la date ultime mettant fin aux privatisations en cause.

"Ainsi, des après l'élection présidentielle de 1995, pourra être aussitôt repris, poursuivi et achevé le processus de privatisations prévu par la loi et qui n'a, jusqu'ici, pu être mis en oeuvre que pendant vingt mois, de juillet 1986 à février 1988, au lieu des cinquante-six mois prévus, de juillet 1986 au 1er mars 1991."

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a considéré tout d'abord qu'il n'était pas acceptable que, face à une disposition législative de caractère impératif, le Gouvernement se contente d'opposer son inertie et attende que la disposition en cause tombe d'elle-même en désuétude.

Aussi a-t-elle souhaité qu'à l'occasion de l'examen des propositions de loi de MM. Jean Arthuis et Etienne Dailly, un véritable débat puisse s'instaurer et que le Sénat puisse réaffirmer solennellement son attachement à la poursuite du programme de privatisations.

S'agissant de la date de prorogation qui constitue la seule nuance entre les propositions de loi précitées, votre commission a souhaité faire preuve de pragmatisme.

Elle a décidé de procéder à un examen attentif des deux propositions de loi dont elle était saisie.

Il est donc bien dans son intention que le texte qu'elle propose soit inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat, que le texte voté par la Haute Assemblée soit transmis à l'Assemblée nationale et que celle-ci, dans sa sagesse, choisisse de l'adopter. **De sorte que le programme de privatisations décidé par la loi du 2 juillet 1986 puisse être poursuivi et achevé.**

Dans ces conditions, le choix de la date de prorogation doit obéir à des considérations simples qui conduisent à retenir la date du 1er mars 1993.

• Cette date correspond en premier lieu au temps nécessaire pour achever le programme de privatisations décidé en 1986.

Comme le fait excellemment observer M. le Président Dailly, le Gouvernement en fonction en juillet 1986 avait prévu un délai de cinquante-six mois pour réaliser son programme.

Il n'a disposé en réalité que de vingt mois. Pendant cette période, il est toutefois parvenu à mener à bien le transfert au secteur privé de 29 des 65 entreprises visées, soit environ la moitié du programme initialement prévu et ce, en dépit de la crise boursière de 1987.

Il n'est pas déraisonnable de considérer, dans l'hypothèse où l'Assemblée nationale suivrait le Sénat, qu'un délai supplémentaire de 23 mois (de novembre 1990 à février 1993) serait suffisant pour procéder à la cession de trois compagnies d'assurance, de cinq groupes industriels et de quatre banques.

Certes, votre commission constate avec regret que l'interruption du programme de privatisation a correspondu à une période boursière extrêmement favorable qui aurait permis à l'Etat de procéder aux opérations prévues dans les meilleures conditions financières.

Toutefois, elle observe a contrario que les appels au marché financier réalisés par les entreprises publiques quelques mois avant la crise du Golfe se traduisent par une spoliation de l'épargnant particulièrement fâcheuse dès lors qu'elle est le fait d'entreprises dont l'Etat a affirmé qu'il entendait conserver le contrôle.

Ainsi en est-il par exemple, en avril 1990, de la mise sur le marché à 625 francs des titres de la compagnie d'assurance UAP

Ces actions ont atteint, moins de six mois après leur introduction au marché du règlement mensuel, un plus-bas de 433 francs, soit une perte de plus de 30 % de leur valeur (1)

Une telle dépréciation ne peut que susciter l'incompréhension des petits porteurs qui, en investissant dans une entreprise détenue à 75 % par l'Etat, pouvaient espérer une certaine stabilité de leur épargne, à défaut de plus-values spectaculaires peu compatibles avec le statut de l'entreprise

Ainsi, la date butoir du 1er mars 1993 apparaît raisonnable, sachant de surcroît l'urgence, au regard notamment de l'échéance européenne, qui s'attache à l'achèvement du programme de privatisations.

Prévoir sa réalisation à un rythme quasi-homéopathique jusqu'en mars 1997 n'apparaît pas conforme à cette urgence.

• La date du 1er mars 1993 correspond en second lieu à la fin de la présente législature.

Il semble en effet logique que la présente proposition de loi dispose pour la présente législature et l'actuel Gouvernement et non pour le nouveau Gouvernement issu des élections législatives de mars 1993.

Tel était d'ailleurs l'option retenue par la loi du 2 juillet 1986, qui avait retenu le délai limite du 1er mars 1991.

1 Le cas de Pechiney International, filiale ad hoc de Pechiney, est également révélateur : introduit en bourse en avril 1989 au prix de 196 francs, il cote aujourd'hui (1er octobre 1990) 111 francs, soit une perte de plus de 43 %

• En outre, il n'est pas souhaitable de prévoir l'application *ne varietur* jusqu'en 1995, voire 1997, d'un programme arrêté en juillet 1986.

La liste établie en 1986 correspondait à un ensemble de considérations tenant notamment à la situation financière et aux structures des entreprises intéressées. Il est loisible de penser que ces considérations devront être réexaminées en 1993 : certains cas -comme celui d'Orkem (ex CdF Chimie)- ont été réglés par disparition de l'entreprise (reprise par Elf Aquitaine et Total CFP), d'autres devront être envisagés comme par exemple celui de la régie Renault.

oOo

Telles sont les raisons qui ont conduit votre commission des Finances à retenir la date du 1er mars 1993 (1).

Elle a, par ailleurs, choisi de retenir l'intitulé de la proposition de loi n° 299 de M. Etienne Dailly, en raison de la concision de son libellé.

1 La modification de la loi du 2 juillet 1986 qui résulterait de l'adoption par le Parlement de la présente proposition de loi aurait naturellement pour conséquence l'abrogation implicite des dispositions contraires de la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 et notamment de son article 35 qui comporte une nouvelle rédaction de l'article 322-13 du Code des assurances disposant que "les sociétés centrales (des groupes d'assurances nationalisées) sont des sociétés anonymes dont l'Etat détient directement ou indirectement les trois-quarts du capital social"

**PROPOSITION DE LOI
ADOPTÉE PAR
LA COMMISSION DES FINANCES**

**Proposition de loi tendant à proroger le délai prévu
à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986
autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures
d'ordre économique et social**

Article unique

Le délai fixe à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social est prorogé jusqu'au 1er mars 1993.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Proposition de loi n° 207	Proposition de loi n° 299	Propositions de la commission
<p><i>Loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social</i></p>	<p><i>tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, pour le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé et permettre de mener à son terme le processus de privatisation.</i></p>	<p><i>tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.</i></p>	<p><i>tendant à proroger le délai prévu à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986, autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social</i></p>
<p>Article 4</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>Sera transférée du secteur public au secteur privé, au plus tard le 1er mars 1991, la propriété des participations majoritaires détenues directement ou indirectement par l'Etat dans les entreprises figurant sur la liste annexée à la présente loi</p>	<p>Le délai fixé à l'article 4 de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social est prorogé jusqu'au 1er mars 1995</p>	<p>Le délai jusqu'au 1er mars 1997.</p>	<p>Le délai jusqu'au 1er mars 1993</p>