

L'EVOLUTION DE LA DOCTRINE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE

DAKHMOUCHE, L.

Institut des Sciences Economiques, Université de Constantine

RESUME

L'auteur étudie l'évolution de la doctrine de l'intervention de l'état dans l'économie depuis l'époque mercantiliste jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. Par la suite, il analyse les premières créations d'entreprises publiques dans le monde capitaliste.

ملخص.

يتناول هذا المقال تطور فكرة تدخل الدولة في الاقتصاد منذ مرحلة المركاتنتيالية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ويحلل الكاتب مراحل إنشاء المؤسسات العمومية الأولى في العالم الرأسمالي.

INTRODUCTION

Les réformes économiques engagées en Algérie préconisent le désengagement de l'état de la sphère économique et de nombreux secteurs sociaux. Elles considèrent, ainsi, la privatisation des entreprises publiques comme inéluctable. Longtemps utilisées comme instrument de politique économique, celles-ci sont désormais tenues pour responsables * de nombreux dysfonctionnements de l'économie nationale et leur existence ne se justifie plus aux yeux des tenants de l'économie de marché.

Or, ce n'est que dans l'idéologie "qu'on trouve l'état rigoureusement abstentionniste", et "le libre-échange absolu ne tient absolument aucune place dans l'histoire commerciale des nations". [1]

Nous proposons dans cet article tout d'abord une revue des principales conceptions doctrinales de l'intervention de l'état dans l'économie depuis l'époque mercantiliste jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale; ensuite, pour montrer la généralité du phénomène de l'existence des entreprises publiques, dans l'espace et dans le temps, nous rappelons les premières créations de ce type d'entreprises dans le monde.

L'EVOLUTION DE LA DOCTRINE DE L'INTERVENTION ECONOMIQUE DE L'ETAT

L'idée de l'intervention de l'état dans l'économie est très ancienne. Elle existait déjà chez Platon et Aristote. Il serait fastidieux et peut-être aussi peu

instructif pour ce qui nous concerne d'en faire la genèse depuis son apparition. Mais nous estimons utile de voir quelles ont été les grandes phases de l'évolution de cette idée depuis l'époque du mercantilisme.

LES MERCANTILISTES, LES PHYSIOCRATES ET LES ECONOMISTES CLASSIQUES

Les tenants du courant mercantiliste préconisaient un interventionnisme de l'état très accentué. Ainsi, la conquête des métaux précieux devait être selon eux prise en main par l'état; celui-ci doit donc favoriser l'entrée dans le pays de ces métaux et en entraver la sortie.

Mais il agira en sens inverse sur les marchandises, c'est-à-dire qu'il doit contribuer à promouvoir l'accroissement des exportations et la réduction des importations de manière à ce que la balance commerciale soit favorable au pays. "Pour atteindre ce résultat, il est nécessaire, d'organiser l'industrie et le commerce, de réglementer la première de manière à lui permettre de produire à bon marché (mesures populationnistes, maximum légal des salaires, régime de travail forcé, créations de manufactures royales, encouragement au capitalisme, subventions, appuis et honneurs aux chefs d'industrie); de réglementer le second de manière à gêner les importations et favoriser les exportations, quitte à intervertir les termes quand il s'agit de matières premières utilisables par l'industrie nationale; de créer enfin, pour le plus grand avantage de celle-ci des marchés privilégiés, par la colonisation des pays neufs, ou l'hégémonie imposée aux pays civilisés plus faibles" [2].

La doctrine physiocrate estimait que le champ de l'intervention de l'état dans l'économie devrait être plus limité: le Souverain, "ce premier des propriétaires" qui a la garde des lois naturelles doit se limiter à prendre en charge les travaux publics (chemins, canaux, ponts,...); c'est sa part dans les "avances foncières" dans la mise en valeur du patrimoine national.

Quant à l'Ecole Classique (Say, Ricardo, Malthus), elle condamne l'étatisme économique dans toutes ses manifestations. Cependant, alors que les classiques français, à la suite de J.B. Say, ont de plus en plus accentué le côté antiétatiste de la doctrine libérale et se sont préoccupés de défendre l'individu contre les empiétements de l'état; les économistes britanniques de la même école insistaient sur la nécessité de fortifier positivement l'individu, même avec le concours de l'état à l'occasion.

Par ailleurs, Michel Chevalier (1806-1879) affirme, par une exception rare au sein de l'Ecole Libérale française, une tendance à concevoir largement le rôle et les attributions économiques de l'état. Il proclame que le gouvernement "est le gérant de l'association nationale", qu'il doit intervenir "partout où l'intérêt général est en question", que les travaux publics "ne sont ni plus ni moins que des affaires d'état". Il se classe ainsi fort loin de J.B. Say et tend à se rapprocher de Dupont-White.

Ainsi, la réflexion sur le rôle de l'état dans le domaine économique a consisté le plus souvent en un débat doctrinal entre libéralisme et étatismisme. J.P. Vianès constate que "les quelques tentatives de théorie économique de l'état qu'a connues l'histoire de la Science Economique ont été le fait d'auteurs le plus souvent marginaux, secondaires, engagés et polémistes, mis à part évidemment tout jugement sur l'économie publique contemporaine. Ni Smith, ni Ricardo ou Marx, ni Keynes, n'ont laissé de théorie générale de l'état. Mais Dupont-White et Leroy-Beaulieu, après Bastiat, ont déjà fixé largement l'argumentation du débat entre étatistes et libéraux dès le 19ème siècle" [3]. Seule la période de l'entre-deux-guerres apportera avec la théorie des "nationalisations industrialisées" et de la "mixte", des éléments nouveaux à ce débat.

Un examen de ces deux périodes nous permettra de cerner l'essentiel de l'affrontement doctrinal et de compléter le parcours des principales conceptions de l'intervention économique de l'état de l'époque mercantiliste jusqu'à celle de l'entre-deux-guerres.

LE DEBAT ENTRE ETATISTE ET ANTIETATISTE DU 19 EME SIECLE

Au sein du courant antiétatiste, J.B. Say est certainement l'économiste le plus connu. C'était un adversaire de l'interventionnisme de Napoléon qui encourageait avec "bonheur et intelligence" l'industrie française. Des auteurs moins célèbres se feront à la suite de Say les champions de l'antiétatisme en développant la théorie de l'abstentionnisme systématique" de l'état dans les activités économiques. Nous pouvons citer parmi eux le philosophe anglais Herbert Spencer avec "L'individu contre l'état", l'américain Carey avec "Harmonies des intérêts" (1850), les français Dunoyer avec "Traité d'économie sociale" (1830), et "Liberté du travail" (1850), et Frédéric Bastiat avec "Harmonies économiques" (1850), "Sophismes économistes" et "Petits Pamphlets".

Parmi les tenants de l'interventionnisme, nous trouvons, entre autres. Sismondi. Pour lui, les libéraux ont cru que leur doctrine était celle d'une économie naturelle; l'intrusion de l'état dans le monde économique leur apparaît rompre le "cours naturel des choses", alors que ce cours naturel n'existe pas. L'ingérence de l'état a déjà contribué à le former. Sismondi conforte donc la pensée interventionniste et peut apparaître aussi comme le précurseur du grand mouvement des assurances sociales.

Mais, c'est Dupont-White avec ses deux principaux ouvrages "L'individu et l'état" (1857) et la "Centralisation" (1860) qui fonde définitivement la doctrine interventionniste. Il estime qu'à plus de force, il faut plus de règles, à une vie intense, il faut des organes plus nombreux et plus forts". Or, la règle et l'organe essentiels d'une société, c'est l'état. Dupont-White annonce clairement les approches modernes de l'interventionnisme quand il considère comme nécessaire la tutelle de l'état sur les individus affligés d'égoïsme" et le développement des biens collectifs. L'état est ainsi conduit à prendre en charge la réalisation de l'intérêt

général, identifié par cet auteur au "progrès": "l'état est conduit à prendre et à montrer la voie du progrès".

Par son intervention économique directe et exemplaire, comme par sa fonction d'incitation et d'encadrement du secteur privé, l'état de Dupont-White résume l'interventionnisme moderne.

Au sein du courant étatiste, il y a lieu de citer aussi Schmoller, chef de file de l'école historico-interventionniste allemande. Pour lui, l'état doit intervenir pour combattre les injustices, développer la législation ouvrière (assurances sociales), la législation agraire (diffusion de la petite propriété), mais aussi mettre en place ses propres exploitations.

Ainsi, tant par sa méthode que sa doctrine, l'école historico-interventionniste allemande va exercer au cours de la fin du 19^{ème} siècle une influence mondiale. Ses doctrines interventionnistes et étatistes sont dans une certaine mesure en corrélation assez logique avec la méthode employée. Ainsi, son chef de file considère que "l'histoire trouve constamment, dans le passé, l'état intervenant dans la sphère économique et sociale; et l'historien est aisément conduit à considérer cette intervention comme chose normale. Ce n'est guère que dans l'idéologie, et non dans l'histoire qu'on trouve l'état rigoureusement abstentionniste, et le libre-échange absolu ne tient presque aucune place dans l'histoire commerciale des nations..."[1].

La riposte anti-étatiste viendra surtout de P. Leroy-Beaulieu avec son "Etat moderne et ses fonctions" (1891). Il accuse Dupont-White de professer pour l'initiative privée un indicible mépris " [4] et de "tracer des programmes pour enchaîner la liberté humaine et l'offrir en holocauste au dieu nouveau, l'état" [5] Il s'en prend également à l'école allemande et à son "idolâtrie de l'état", prônant quant à lui le "nihilisme gouvernemental", l'abstentionnisme systématique en matière d'intervention publique.

Leroy-Beaulieu développe de façon exhaustive sa conception restrictive du rôle économique de l'état en énumérant ses "fonctions économiques" comme suit:

- 1- Une fonction de sécurité (...);
- 2- Les services communs manifestement utiles qui ne peuvent être efficacement constitués sans le recours à la contrainte réglementaire ou fiscale;
- 3- La fonction de conservation et d'amélioration des conditions générales d'existence et de bien-être de la nation;
- 4- L'Etat, organe et fonction du droit(...);
- 5- Une fonction de contribution au progrès général de la civilisation, mais l'état n'est pas l'initiateur, ni le principal facteur du progrès social ou humain, il n'est qu'un collaborateur secondaire;
- 6- La fonction d'exemple. "Or, cette fonction constitue un danger sérieux".

Vianes estime que "Leroy-Beaulieu annonce la conception néo-classique contemporaine de l'économie publique: le libéralisme est la règle, l'intervention

publique est l'exception" [6]. Outre les fonctions traditionnelles de l'état (1ère et 4ème fonctions), l'état intervient dans le cas des biens collectifs purs (2ème fonction) et quand sa tutelle est nécessaire en raison de l'imprévoyance des individus (3ème fonction) ou pour contribuer au cadre général de la croissance (5ème fonction, que Leroy-Beaulieu entend de façon restrictive).

Malgré la réputation qu'on lui avait faite, Paul Leroy-Beaulieu ne tenait pas les positions extrêmes de l'école libérale. Il les a laissées occuper par les fidèles du *Journal des Economistes* (fondé en 1842). Ceux-ci, considérés comme les doctrinaires ultras du libéralisme, étaient regroupés autour de G. De Molinari. Celui-ci a commencé, comme Bastiat, sa carrière d'économiste, par des polémiques entre le socialisme et le protectionnisme. Mais allant au delà des thèses de Bastiat, De Molinari envisage même dans son livre "Production de la sécurité" la disparition pure et simple de l'état; la "consommation d'ordre public et de sécurité" étant alors assurée par des sociétés privées librement choisies par les citoyens.

Tout au long de cette période, c'est donc un débat "pour ou contre l'état" sous-tendant des propositions normatives qui s'est instauré et non une recherche économique sur l'état et l'action publique.

Ce débat ne sera relancé qu'au cours de l'entre-deux-guerres. L'économie de guerre mise en place durant le premier conflit mondial, et, en fin de période, la crise, repenseront le problème du rôle économique de l'état.

PLANISME ET MIXITE: L'ENTRE-DEUX-GUERRES

Pour les libéraux, l'expérience soviétique d'économie planifiée incarne concrètement la menace du dirigisme. Celui-ci va au-delà du simple interventionnisme. En effet, si pour ce dernier, l'intervention de l'état reste limitée, pour celui-là elle s'ordonne selon un projet global et implique, du moins implicitement, la coordination des interventions selon un plan.

En France, les syndicats furent, comme le patronat, longtemps hostiles au développement de secteur d'état. La Confédération Générale du travail (C.G.T.) qui représentait avant 1914 le syndicalisme révolutionnaire en France, rejette à son congrès d'Amiens en 1906 l'idée de nationalisation et soutient, plutôt, que l'émancipation des travailleurs doit passer par l'expropriation des capitalistes". Ce n'est qu'à la fin de 1918 qu'une évolution s'amorce au sein de ce syndicat qui désormais considère la nationalisation comme une alternative possible. Sa réflexion rejoint à cette époque celle du mouvement planiste d'Henri de Man ("Plan et travail". 1934) et de certains socialistes comme Albert Thomas et Jules Moch.

"L'ambiguïté du planisme-faute de théorie générale de l'action publique-fera qu'il sera conçu par les uns (certains membres de la SFIO et de la CGT française) comme une transition réformatrice vers une logique socialiste, et par les autres (les néo-socialistes et certains admirateurs du fascisme mussolinien), comme une troisième voie, anti-capitaliste et anti-socialiste" [7].

Ainsi, différentes conceptions du rôle économique de L'état vont s'affronter durant cette époque. Nous nous contenterons de les rappeler brièvement.

Les libéraux représentés par J. Rueff et G. Pirou estiment que l'intervention économique de L'état est source de dysfonctionnements et de gaspillage.

Les partisans du "socialisme D'état" et les courants socialistes "réformistes" considèrent que l'intervention publique généralisée est un moyen d'introduire une logique socialiste.

certaines "planistes", à la suite d'Henri de Man rompent progressivement tout lien avec la conception marxiste du socialisme et estiment que l'intervention économique de L'état généralisée et coordonnée donne naissance à un nouveau système économique "dirigé" aussi éloigné du libéralisme que du socialisme.

La dernière conception est représentée par l'économiste soviétique Eugen Varga et les théoriciens du parti communiste belge. Pour elle, l'intervention économique de l'état est un moyen d'aider le système capitaliste à surmonter ses difficultés.

Nous constatons que les trois premières conceptions font référence à l'antagonisme profond de la logique du secteur privé et de la logique de l'intervention publique, alors que la dernière relève leur complémentarité. Mais aucune conception présente dans ce débat n'a résolu théoriquement le problème posé.

Le débat sur l'intervention économique de l'état reprendra à la fin de la seconde guerre mondiale.

L'ECONOMIE MIXTE APRES LA SECONDE GUERRE MONDIALE

En France, la nécessité d'une économie mixte fait l'objet à cette époque d'un large consensus où se retrouvent plusieurs courants: résurgences planistes, tradition socialiste, doctrine sociale-chrétienne et celui du Général de Gaulle qui était favorable aux nationalisations dans la mesure où "elles assurent l'indépendance de l'état face aux féodalités financières". L'idéologie du plan à la française ou de la planification indicative résume la perspective de traitement économique de l'état durant cette période et jusqu'à nos jours: partage "public-privé" conformément aux canons de l'économie publique et à certaines déterminations politiques (nationalisations) et cadre général incitatif tracé par le plan "[7]. Mais cette approche de l'économie mixte est restée descriptive et non conceptuelle, idéologique et politique, et non analytique.

Après cette revue des principales conceptions de l'intervention de L'état dans l'économie rencontrées dans l'histoire économique de l'époque mercantiliste à la fin de la seconde guerre mondiale, nous proposons de relever comment s'est manifestée concrètement cette intervention. Comme il n'est pas dans notre intention - et ce n'est pas l'objet de cette recherche - d'étudier l'histoire de la création des organisations publiques; nous nous limitons à un bref historique des premières

création d'entreprises publiques dans quelques pays européens et en Amérique du Nord.

"HISTOIRE" DES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'existence d'unités économiques mises en oeuvre par la puissance publique est antérieure à l'avènement du capitalisme. De nombreux exemples dont certains remontent à l'Antiquité sont cités par les auteurs: les Pharaons étaient propriétaires d'huileries, les empereurs romains armateurs et entrepreneurs de spectacles, Louis XI instaura les premières messageries nationales, Colbert sous Louis XIV créa les manufactures royales dont les Tapisseries des Gobelins et la Manufacture des Porcelaines de Sèvres, Frédéric II de Prusse fonda la Société de Commerce Maritime, etc... Les raisons de ces créations sont très diverses; ainsi par exemple si pour les premières messageries de Louis XI, il s'agissait de contrôle d'activités stratégiques essentielles à la sécurité de l'état, pour les manufactures royales de Louis XIV il s'agissait de productions plus artistiques que stratégiques, mais la raison d'état y était présente. Louis XIV se servait du faste de la cour pour assurer le prestige de la royauté, et les tapisseries et les porcelaines participaient à cette conception de la grandeur.

Ces organisations étatiques n'avaient généralement ni la structure, ni les modes de fonctionnement de ce qu'on peut appeler une entreprise. Ainsi, certaines de ces unités économiques patronnées par l'état n'étaient pas sa propriété; c'est le cas des Grandes Compagnies de commerce fondées par Richelieu et de la Compagnie des Indes qui ont assuré, à l'époque, au commerce international français une place importante dans le monde. L'exception la plus significative est celle des manufactures royales fondées par Colbert; elles étaient directement gérées par l'état et peuvent être considérées comme les premières entreprises publiques. Des organisations publiques avec des structures, des statuts ou des objectifs très divers ont donc été créées, à différentes époques, dans de nombreux pays chaque fois qu'elles étaient jugées nécessaires.

Aux Etats-Unis, à la fin du 18^{ème} siècle, l'état était déjà un acteur économique très actif [8]. Les Etats du Massachusetts et de New York qui souhaitaient stimuler l'activité économique, ont créé plusieurs "corporations bénévoles" financées par l'état et fonctionnant sous son contrôle. Ces entreprises s'attelèrent à l'amélioration des infrastructures notamment par la construction de routes turnpikes et de canaux. Elles fournissaient aussi des services de santé et s'occupaient d'enseignement. L'état n'était alors préoccupé que par la fourniture de services jugés cruciaux et laissait beaucoup d'autonomie à ces entreprises. D'ailleurs dès qu'elles furent en mesure de voler de leurs propres ailes, elles n'eurent aucun mal à se défaire de l'emprise de l'état.

Mais il semblerait que Napoléon 1^{er} soit probablement le père de l'intervention moderne dans l'économie, avec notamment le lancement des travaux publics: construction de routes, de jardins, de ponts, de canaux, d'égouts, d'unités

de distribution d'eau, de monuments, et de bâtiments publics. Pour mener à bien ce programme, un organisme public fut créé; il devait, soit développer des ressources propres, soit confier des travaux à des entreprises privées travaillant sous son contrôle.

Cependant l'histoire des entreprises publiques actuelles est plus récente: -les anciennes ont eu le plus souvent une existence éphémère ou ont disparu dès que la tâche pour laquelle elles ont été créées fut réalisée - Ce n'est qu'à la fin du 19ème siècle et surtout durant le 20ème siècle que l'on assista, dans la plupart des pays, à leur développement. Nous nous proposons d'évoquer dans ce qui suit les créations d'entreprises publiques au cours de cette période dans un certain nombre de pays d'Europe et au Canada.

LA GRANDE-BRETAGNE

En Grande-Bretagne, les services postaux, les services de distribution de gaz, d'électricité et d'eau, les tramways étaient déjà la propriété du gouvernement central ou des autorités locales bien avant la fin du 19ème siècle. Etant des monopoles naturels locaux ou nationaux, le fait qu'ils soient propriété de l'état ne souleva aucune controverse. En 1908, le port autonome de Londres fut créé; puis, juste après le monopole du téléphone fut confié au service des Postes. En 1926, la Société Nationale de production d'électricité, The Central Electricity Board, puis en 1933 une société de transports londoniens, The London Passengers Transport Board furent mises en place. En 1939, les deux sociétés privées de transport aérien qui recevaient déjà des subsides importants furent nationalisées. En général ces nationalisations rencontrèrent peu d'opposition. La controverse n'apparut que plus tard, lorsque le mouvement s'accéléra, entre le Parti Travailleiste qui soutenait que "l'équité et la justice ne pouvaient être assurés que par l'appropriation sociale des moyens de production, de distribution et d'échange" [9] et les opposants à l'intervention économique de l'état qui tiraient leurs arguments des idées d'Adam Smith.

L'ALLEMAGNE

Au cours de la seconde moitié du 19ème siècle, l'Allemagne voit se multiplier les entreprises d'économie mixte (*gemischte wirtschaft*) dont l'initiative est surtout prise par les municipalités. C'est d'ailleurs l'une des caractéristiques de l'intervention économique de l'état en Allemagne qui fera souvent associer des capitaux publics et des capitaux privés. C'est en fait la doctrine de Frederich List exposée au 19ème siècle qui est suivie. Celui-ci écrivait notamment: "l'économie mixte est un fait et doit rester sans législation spéciale. Mais l'intervention de l'état peut et doit s'inspirer d'une idée directrice autre que la réalisation de bénéfices immédiats: l'augmentation de la puissance de production de l'économie nationale" [10]. Pour cela, l'état va aussi développer des entreprises qu'il contrôle en totalité; c'est le cas de la poste fédérale allemande créée en Octobre 1871. Lors du premier

conflit mondial, l'état allemand s'engage plus encore dans l'interventionnisme par la création de sociétés de guerre. En 1916, est créée la Société de Gestion Industrielle, petit holding d'état dont les filiales se spécialisent dans la recherche et la production de produits de substitution. En 1920, les chemins de fer fédéraux concentrent entre les mains de l'état fédéral les différentes compagnies appartenant aux Etats de Reich. Les postes fédérales allemandes absorbent de leur côté les postes de Bavières et du Wurtemberg; en 1923, est créée le VIAG (Entreprises Industrielles Réunies) pour coiffer les entreprises industrielles de l'ancien empire allemand. Aujourd'hui, y sont rassemblées essentiellement des participations dans les industries électriques et électrochimiques. Le capital en actions s'élève, en 1970, à 304 millions de deutschmarks, tout entier entre les mains de l'état.

En 1941, est créée Salzgitter, exploitation des mines de fer et des aciéries. Son capital en 1970 est de 300 millions de deutschmarks, appartenant en totalité à l'état fédéral. Elle détient des participations dans des sociétés relevant de différents secteurs industriels.

En 1957, les Mines sarroises AG (charbonnages, centrales électriques et cokeries) sont créées; l'état fédéral en détient 74% du capital et le Land de la Sarre 26%. Ainsi, "aujourd'hui, les entreprises publiques occupent en République fédérale une place importante. La plus importante des pays de la C.E.E. si l'on retient les trois critères: effectifs (1.250.000 salariés), chiffres d'affaires et investissements, puisque, avec ceux-la, les entreprises publiques allemandes représentent plus de 35,4 % de l'ensemble du secteur public communautaire. (Dans l'économie nationale: 8,7 % des effectifs, 7,2 % du chiffre d'affaires, 21 % des investissements)" [11].

En 1970, le gouvernement fédéral social-démocrate Brandt proposait la création d'un super-holding d'état rassemblant les entreprises publiques rentables; 49 % du capital de ce holding devait être détenu par de larges couches de la population en vertu de la politique de formation du capital populaire. L'Allemagne devait ainsi s'engager encore plus dans l'économie mixte.

LA BELGIQUE

En Belgique, les créations de sociétés d'état datent de la fin du 19ème siècle. On peut citer: "La Société Nationale des Chemins Vicinaux (SNCV) créée en 1884, l'Office de Navigation en 1928, l'Institut de la Radiodiffusion belge en 1930, le port autonome de Liège en 1937. Il est à noter toutefois qu'il n'y a pas eu de nationalisations proprement dites en Belgique. Par ailleurs, les entreprises publiques à caractère national sont peu nombreuses. Par contre, innombrables sont les entreprises publiques des pouvoirs publics subordonnés: régies communales, provinciales et intercommunales assurant les services des eaux, de l'électricité, du gaz, des abattoirs, ou régissant des organismes immobiliers, etc... Ainsi, en 1960, la distribution de l'eau était assurée à 100 % par les pouvoirs publics (Société nationale de distribution d'eau, sociétés intercommunales et locales), la distribution

de gaz à 85 % . Pour ce qui est de la production d'électricité 4,5 % sont le fait des pouvoirs publics, mais 98 % pour la basse tension et 46 % pour la haute tension sont distribués par eux. Toujours en 1960, 15 % des logements étaient construits par des sociétés publiques.

LE CANADA

C'est en 1820 que la première entreprise publique apparut au Canada avec la mise sur pied d'un "conseil de travailleurs" chargé de la construction d'un réseau de canaux dans le bas pays. Un peu plus tard, en 1867, une entreprise du même type fut créée pour administrer le port de Montréal. En 1908, la commission des monuments nationaux (National Battelfields Commission) fut constituée en tant qu'entreprise mixte dont la propriété était partagée entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, le gouvernement du Royaume-Uni et des personnes privées. Mais la première organisation publique ayant le caractère d'entreprise et opérant dans un environnement concurrentiel fut le Canadien National Rail (CNR) créé en 1919 par la nationalisation de plusieurs entreprises en difficulté et la consolidation de leurs activités. L'entreprise de radiodiffusion, la Canadien Broadcasting Corporation (CBC) fut mise sur pied, un peu plus tard, en 1932.

A la veille de la seconde guerre mondiale, il y avait quinze entreprises publiques opérant dans les domaines du transport par rail, mer et air, dans le crédit et le financement, dans l'administration des ports et dans la commercialisation des produits indifférenciés tels que les grains.

Avec la guerre le mouvement de création des entreprises publiques s'accéléra: 33 sociétés publiques furent créées; plusieurs d'entre-elles disparurent après la guerre, mais d'autres furent mises sur pied plus tard. En 1951, elles étaient toujours 33 en activité. En 1978, plus du double figurait sur les listes de la "loi sur l'administration des finances". On estimait cependant que 25 autres entreprises publiques et plus de 100 de leurs filiales ne figuraient pas sur ces listes.

LA FRANCE

En 1870. L'état créa l'administration des chemins de fer pour exploiter les petites lignes non rentables dont les six grandes compagnies de chemins de fer privées n'en voulaient pas [12].

Après la première guerre mondiale, le mouvement de création des entreprises publiques s'amplifia. Ainsi, des offices sont créés: c'est le cas de l'Office National Industriel de l'Azote (ONIA) qui deviendra Azote produits chimiques en 1968), des Mines domaniales de potasse d'Alsace, de la Caisse Nationale de Crédit Agricole; etc... . Les ports autonomes sont réorganisés en 1920. En 1924, apparaissent les premières sociétés d'économie mixte, créées pour des raisons de droit international: la Compagnie Générale pour la navigation sur le Rhin (en 1924), la Société française de navigation danubienne (1925), les Chantiers et les Ateliers du Rhin (1924); la Compagnie française des pétroles et la Compagnie française de raffinage

sont constituées en 1930 pour gérer la part que L'état français détient dans l'Irak Petroleum. Les sociétés d'économie mixte vont surtout se multiplier après la crise des années 1930 afin de maintenir des activités en difficulté; ce sera le cas de la Compagnie de Chemins de fer, de la Compagnie Générale Transatlantique, de la Société Nationale de Construction Aéronautique, etc... . Après la seconde guerre mondiale, le domaine industriel et commercial de L'état s'étend encore plus. De nombreux offices et sociétés d'économie mixte sont encore créés. On assiste aux premières nationalisations qui toucheront les charbonnages de France, Gaz et Electricité de France, les Usines Renault, quatre banques et des compagnies d'assurances.

Dans les années 1950, le portefeuille "direct" de l'état ne croît plus, mais les sociétés publiques ou à participation existantes étendent leur capital par l'intermédiaire, parfois, de leurs filiales. L'accroissement du patrimoine de l'état est tel qu'en 1970 il semble que l'on ne soit pas parvenu à bien le recenser, notamment les entités où l'état détient moins de 30 % du capital.

Au cours de la même période des entreprises publiques furent aussi créées aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Autriche, en Italie, et dans d'autres pays. Le phénomène est donc général. Les secteurs d'activités concernés sont nombreux et peuvent être différents d'un pays à l'autre. Mais nous avons remarqué que dans plusieurs des pays étudiés, les transports, la production et la distribution d'électricité, la distribution de l'eau, les services de la poste, l'administration des ports sont le fait surtout d'entreprises publiques.

Il ressort de ce bref historique des premières créations d'entreprises publiques que les motifs les plus souvent avancés sont les suivants: le contrôle d'activités stratégiques essentielles à la sécurité de l'état, le soutien d'activités non rentables pour le secteur privé mais indispensables au pays, la création d'activités nécessaires en temps de guerre ou ayant un caractère stratégique pour la reconstruction nationale (après les deux conflits mondiaux), la recherche de plus d'équité et de justice sociales: enfin l'entreprise publique apparaît comme une forme organisationnelle qui permette à l'état de s'engager dans des activités d'entreprise sans être limité par les contraintes de gestion du personnel et de budget auxquelles sont soumis les ministères et les administrations.

[1]- SCHMOLLER, L. cité par GONAARD, R. (1941): " Histoire des doctrines économiques", Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris p. 635.

[2]- GONAARD, R., opcit, P.52.

[3]- VIANES, J.P. (1980): "La raison économique de l'état", Presses Universitaire de Lyon, P.15.

[4]- LEROY-BEAULIEU, P.(1981): "L'Etat moderne et ses fonctions" Guillaumin, P.12.

- [5]- Ibid., P.V.
- [6]- VIANES, J.P., opcit, P.18.
- [7]- Ibid., P.21.
- [8]- HAFSI, T.(1984): "Entreprise publique et politique industrielle", Mc Graw Hill, P.3.
- [9]- Ibid., P.5
- [10]- LIST, F. cité par PETRILLI, G.: "L'Etat entrepreneur", Editions Robert Laffont, Paris, P. 195.
- [11]- PETRILLI, G., opcit, P. 197.
- [12]- ANASTASSOPOULOS, J.P.(1980): "La stratégie des entreprises publiques", Dalloz, Paris P. 12 et suivantes.