



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

ETUDES

*Rapport sur
le droit économique
français*

VOLUME 2

SÉRIE CONCURRENCE - RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS — 1973

20



Rapport sur le droit économique français

par M. Michel Fromont

Doyen de la Faculté de droit et de science politique
de l'Université de Dijon

Volume 2

COLLECTION ÉTUDES

Série concurrence - Rapprochement des législations n° 20
Bruxelles 1973

Avant-propos

Le présent rapport sur le droit économique français fait partie d'une étude plus vaste de droit comparé entreprise à la demande de la Commission des Communautés européennes par des professeurs d'université spécialisés dans la matière et couvrant les droits nationaux des États membres de la Communauté.

Étant donné leur valeur pratique au moment des discussions sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, et eu égard à leur portée scientifique considérable, les différents rapports nationaux ainsi que le rapport de synthèse sont rendus publics.

Jusqu'ici, une étude comparative présentant le droit économique des États membres selon la même classification faisait défaut. De même, un effort de synthèse de ces droits n'avait pas encore été entrepris.

Le présent tome concernant le droit économique français est par conséquent complété par les tomes traitant des autres droits économiques ainsi que par le rapport de synthèse. Les ouvrages paraîtront en langue originale ainsi qu'en langues allemande et française.

L'analyse de la situation juridique dans les États membres des Communautés européennes étant basée sur des critères et sur un plan communs, les exposés par pays et le rapport de synthèse forment donc un tout.

Bruxelles, juin 1973

SOMMAIRE

Première partie — Synthèse du droit économique français	11
I - Introduction.	13
II - Définition du droit économique.	13
III - Les objectifs globaux de la politique économique française	14
IV - Les principes juridiques fondamentaux de l'ordre économique	14
1. Les libertés des agents économiques	15
a) Les libertés des chefs d'entreprises	15
b) Les libertés des travailleurs	15
2. Les pouvoirs d'intervention de l'État	16
a) Les pouvoirs en matière de développement économique	16
b) Les pouvoirs en matière d'aménagement du territoire	16
c) Les pouvoirs en matière de progrès social	16
V - Les principaux instruments du droit économique	17
1. L'importance respective des divers instruments du droit économique	17
a) L'élaboration de la politique économique	17
b) L'exécution de la politique économique	17
2. La place des instruments juridiques dans la politique économique	18
Deuxième partie — Analyse du droit économique français	19
Chapitre I — L'organisation juridique des prévisions économiques	21
Chapitre II — Les interventions globales ou indirectes de l'État dans la vie économique	22
Section 1 — Objectifs, nature économique et base juridique de la planification indicative	22
I - Objectifs de la planification.	22
1. Le cadre temporel: long terme, moyen terme, court terme	22
2. Le contenu: croissance économique, aménagement du territoire, progrès social.	23

II - Nature économique de la planification	23
1. Une planification indicative	23
2. Une planification à la fois globale et sectorielle.	23
3. Une planification concertée	23
4. Bases juridiques	24
Section 2 — La planification à court terme: la politique de conjoncture et les budgets économiques	24
I - La politique de conjoncture	24
II - Les budgets économiques de la nation	24
1. Élaboration des budgets économiques.	24
2. Contenu des budgets économiques	25
Section 3 — La planification à moyen terme	25
I - Élaboration du plan	25
1. Participation des régions	25
2. Participation des milieux professionnels	25
3. Participation du Parlement	26
II - Contenu du plan	26
1. Les prévisions	26
2. Les objectifs.	26
3. Les moyens	26
III - Exécution du plan.	26
Section 4 — Les instruments de nature globale	27
I - La politique budgétaire globale	27
II - La politique fiscale globale	27
III - La politique globale des investissements publics	28
IV - La politique monétaire globale	28
1. L'action sur les taux d'intérêts	29
a) La fixation du taux de l'escompte	29
b) La participation de la Banque de France au marché monétaire	30
2. L'action sur la liquidité des banques	30
a) La réglementation quantitative de l'escompte	30
b) Les réserves obligatoires	31
3. L'action directe sur la distribution du crédit	31
Section 5 — Les entreprises publiques comme instruments indirects de la politique économique	31
I - Importance des entreprises publiques	31
II - Statut des entreprises publiques	32
III - Relations entre l'État et les entreprises publiques	33
Section 6 — Autres instruments indirects: la politique des marchés publics.	34
Chapitre III — Les incitations au moyen de ressources d'État	36
Section 1 — Les incitations financières à portée générale.	36
I - Les incitations fiscales	36

1.	Les avantages fiscaux résultant de l'application des lois et règlements	36
a)	L'encouragement des exportations	36
b)	L'encouragement de l'épargne et de l'investissement	37
c)	L'encouragement des groupes d'entreprises	38
2.	Les avantages fiscaux accordés sur agrément de l'administration	38
a)	L'encouragement des exportations	39
b)	L'encouragement de la recherche	39
c)	L'encouragement des regroupements d'entreprises ou d'activités	39
d)	Les incitations fiscales en faveur du développement des régions	40
II -	Les prêts de l'État et des organismes dépendant de lui	40
1.	Les prêts de l'État	40
2.	Les prêts des organismes dépendant de l'État	41
III -	Les incitations par les subventions	41
1.	Les primes de développement industriel et d'adaptation industrielle; l'indemnité de décentralisation	41
2.	Les subventions à la formation et à la réadaptation professionnelles	42
3.	Les subventions en faveur de la recherche	42
IV -	L'octroi de la garantie de l'État	42
Section 2 — Les incitations financières de caractère sectoriel		42
I -	Les incitations en faveur de certaines branches de l'industrie	42
1.	L'aide à l'armement naval et à la construction navale	42
2.	L'aide aux transports aériens à la construction aéronautique	43
3.	L'aide à l'industrie du cinéma et de la télévision en couleur	43
II -	Les incitations à la construction de logements et l'aide à l'industrie hôtelière	43
1.	Les incitations à la construction de logements	43
2.	L'aide à l'industrie hôtelière	43
III -	Les incitations relatives à l'agriculture	44
1.	Les incitations relatives à la production et à la vente	44
2.	Les incitations aux investissements et aux réformes de structure	44
Chapitre IV — Les contrats de programmation		45
Section 1 — Les quasi-contrats fiscaux		45
Section 2 — Les contrats et conventions relatifs aux prix		46
I -	La réglementation des prix de l'industrie: les contrats de programme	46
1.	Champ d'application	46
2.	Élaboration et contenu des contrats de programme	47
3.	Adhésion et radiation des entreprises	47
II -	La réglementation des prix du commerce et des prestations de services: la liberté conventionnelle des prix	48
1.	Champ d'application	48
2.	Conclusion et contenu des conventions	48
3.	Adhésion et exclusion	48

Section 3 — Les conventions conclues avec certaines branches de l'industrie	48
I - La Convention État-Sidérurgie	49
II - Les conventions relatives au développement de l'informatique	49
Section 4 — Les contrats de programme conclus avec certaines entreprises publiques	49
I - Les avenants du 31 janvier 1971 à la convention du 27 août 1937 relative aux rapports entre l'État et la SNCF	50
II - Le contrat de programme du 23 décembre 1970 entre l'État et l'Électricité de France.	50
Chapitre V — Les réglementations impératives générales	51
Section 1 — Réglementations de caractère institutionnel: la participation des professions	51
I - Les chambres professionnelles	51
1. Les chambres de commerce et d'industrie	51
2. Les chambres d'agriculture	51
3. Les chambres de métiers	51
II - Les offices publics professionnels et les sociétés professionnelles	52
1. Les offices publics professionnels	52
2. Les sociétés professionnelles en interprofessionnelles	52
Section 2 — Les réglementations au service de la politique conjoncturelle	52
I - La réglementation des prix	52
II - La réglementation des salaires	53
1. Le principe de la liberté des salaires	53
2. L'institution d'un salaire minimum	53
III - La réglementation du crédit	54
1. La réglementation générale du crédit	54
2. L'orientation sélective des crédits.	54
IV - La réglementation des ventes à tempérament	55
Section 3 — Les réglementations de pénurie ou de crise	55
I - La réglementation relative à la défense nationale	55
II - La réglementation relative au logement	56
Section 4 — Les réglementations relatives au commerce extérieur et aux changes	56
I - La réglementation du commerce extérieur	56
II - La réglementation des changes	56
Section 5 — Les réglementations relatives aux structures.	57
§1 - Le renforcement de la concurrence	57
1. Les pratiques individuelles.	58
a) La répression de la publicité mensongère	58
b) Les pratiques individuelles relatives aux prix	58
2. Les ententes et les positions dominantes.	59

§2 - La limitation de la concurrence	59
§3 - L'adaptation structurelle des entreprises	59
1. La réforme du droit de la faillite	59
2. Les concentrations et groupes d'entreprises	60
Section 6 — Réglementation de l'accès au marché	60
§1 - Réglementation des investissements en vue de l'aménagement du territoire	60
§2 - Réglementation des investissements étrangers et des investissements à l'étranger	61
I - Les investissements directs	61
II - Les investissements financiers	61
III - Les investissements techniques	62
§3 - Réglementation quantitative des investissements en vue d'autres objectifs de politique économique	62
§4 - Réglementation qualitative de l'accès à certaines activités économiques	63
I - L'assainissement de la profession commerciale	63
II - Les autorisations administratives relatives à l'exercice d'une profession	63
§5 - Réglementation des concessions pour l'exploration ou l'exploitation des richesses naturelles	64
I - Les mines et les carrières	64
1. Les recherches	64
2. L'exploitation	64
II - Les chutes d'eau	65
Section 7 — Réglementation de certains aspects spécifiques du comportement économique	65
I - La réglementation des formes particulières de vente	65
1. Les ventes à tempérament	65
2. Les ventes en solde, en liquidation et au déballage	65
3. Les formes interdites de vente	66
II - La réglementation relative à la répression de la publicité trompeuse ou mensongère	66
1. La publicité trompeuse en matière de prix	66
2. La publicité mensongère relative à l'objet de la vente	66
III - Les heures d'ouverture des magasins	66
1. La réglementation relative aux horaires de travail	67
2. La réglementation relative au repos hebdomadaire et des jours fériés	67
Section 8 — Réglementation d'ordre public	67
I - La réglementation tendant à la sécurité du travail	67
II - La réglementation tendant à la protection du consommateur	68
1. La répression des fraudes	68
2. La normalisation et les marques de qualité	68
III - Réglementation tendant à préserver l'ordre public et la moralité publique	69
1. Réglementation de certaines activités économiques	69
2. Réglementation de l'activité économique des étrangers	70
IV - La protection du patrimoine artistique national	70

V - La réglementation tendant à protéger l'environnement	71
1. La surveillance des usines	71
2. La lutte contre la pollution atmosphérique	71
3. La lutte contre la pollution de l'eau	71
VI - La réglementation de la propriété industrielle	71
1. Les brevets	71
2. Les dessins et modèles	72
3. Les marques de fabrique et de service.	72
Chapitre VI — Réglementations impératives sectorielles	73
Section 1 — L'agriculture	73
I - L'action sur les agriculteurs.	73
II - L'action sur l'espace rural	74
III - L'action sur les activités	74
Section 2 — Énergie	75
Section 3 — Les transports	75
Section 4 — La construction de logements	75
Section 5 — L'industrie pharmaceutique.	76
Section 6 — La presse et le cinéma	77
I - La presse.	77
II - Le cinéma	77
Chapitre VII — Le maintien du droit économique	78
I - Les sanctions pénales	78
1. Les délits.	78
2. Les contraventions de police	79
II - Les autres sanctions	79
1. Les sanctions civiles	79
2. Les sanctions administratives	79
3. Les sanctions disciplinaires	79
Chapitre VIII — La protection juridictionnelle.	80
I - La protection juridictionnelle contre les lois	80
II - La protection juridictionnelle contre les règlements	80
III - La protection juridictionnelle contre les actes individuels	80
1. La protection contre les actes administratifs	80
2. La protection contre les actes privés	81
IV - La protection juridictionnelle en matière de contrats	81
Addendum.	83

PREMIÈRE PARTIE

Synthèse
du droit économique français

I — Introduction

Le droit économique français a été élaboré au cours du XX^e siècle. Les principales périodes d'activité législative ou réglementaire ont été tout d'abord 1936-1937 et 1945-1946; elles correspondent à des législatures favorables à l'intervention de l'État dans la vie économique. Depuis 1950, la France hésite entre l'économie dirigée et l'économie libérale et les textes adoptés durant les deux dernières décennies illustrent ces hésitations; les uns sont d'inspiration libérale (loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives, loi du 28 décembre 1966 sur les relations financières de la France avec l'étranger); d'autres sont d'inspiration interventionniste (loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967). Ces différents textes sont venus se superposer à un fonds ancien de règles qui datent du XIX^e siècle et qui sont incontestablement d'inspiration libérale. Ces brèves indications historiques suffisent à expliquer pourquoi le droit économique français mêle inextricablement les préoccupations de liberté et d'intervention (sur ce point, voir aussi IV, p. 14).

Le droit économique français n'est pas l'œuvre exclusive du législateur, ni même principalement son œuvre. Sous les III^e et IV^e Républiques, le législateur a souvent délégué son pouvoir législatif au gouvernement et de nombreux décrets ou ordonnances pris sur habilitation législative ont posé des règles importantes, tels le décret du 16 janvier 1925 portant constitution d'un Conseil national économique, le décret du 19 avril 1934 portant coordination des transports ferroviaires et routiers, le décret du 30 juillet 1935 relatif à la défense du marché des vins, le décret du 9 août 1953 relatif au maintien ou au rétablissement de la libre concurrence industrielle et commerciale, le décret du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation des marchés agricoles, le décret du 30 juin 1935 portant création d'un Fonds de développement économique et social, etc.

La constitution de la V^e République a maintenu la pratique antérieure des délégations de pouvoir consenties par le Parlement au profit du gouvernement: c'est ainsi qu'à la suite de la loi d'habilitation du 22 juin 1967, le gouvernement a pris en 1967 de nombreuses ordonnances relatives à la modernisation des instruments du crédit, à la régulation et au développement du marché financier, à l'adaptation

structurelle des entreprises, au développement et à la reconversion d'activités en province, au soutien et à la modernisation de l'agriculture ainsi qu'à l'organisation de la concurrence commerciale. Par ailleurs, la constitution de la V^e République a décidé que le législateur ne pouvait édicter que des règles importantes et nouvelles et que le gouvernement était seul compétent pour adopter soit des règles d'application, soit des règles importantes, mais ne modifia pas les principes adoptés précédemment par le législateur (sur ce point voir aussi IV, p. 14); de ce fait, une grande partie des textes de droit économique sont aujourd'hui de simples décrets adoptés au gré des circonstances.

C'est pourquoi le droit économique français est aujourd'hui un ensemble de règles hétérogènes tant du point de vue de leur inspiration, qui est tantôt libérale, tantôt dirigiste, que du point de vue de leur nature, qui est tantôt législative, tantôt réglementaire.

II — Définition du droit économique

Dans cette étude, nous entendons par droit économique l'ensemble des règles de droit édictées dans un but de politique économique, qu'elles relèvent du droit public ou du droit privé. C'est là une définition très large qui n'assigne pas au droit économique un domaine stable: de fait, les planificateurs ont tendance à suggérer aux autorités politiques la modification d'un nombre croissant de règles juridiques en vue d'atteindre certains objectifs économiques.

Par exemple, le rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VI^e Plan⁽¹⁾, suggère une modification de la législation des baux commerciaux (p. 131 et 289), une réforme des professions réglementées (p. 131 et 289), une réforme du droit de faillite (p. 131), une réforme des règles de concurrence (p. 131), une réforme de l'information des actionnaires (p. 139), la réforme des collectivités locales (p. 228), etc...

Peu à peu, l'ensemble du droit tend à être mis au service de l'économie.

(1) Imprimerie des Journaux officiels, Paris 1970.

III — Les objectifs globaux de la politique économique française

Les objectifs globaux de la politique économique française ne sont pas définis par des textes ayant valeur constitutionnelle, législative ou réglementaire. Certes de nombreux textes confèrent à l'État des pouvoirs d'intervention ou imposent aux agents économiques un certain comportement. Mais la plupart ne précise pas le but dans lequel ces pouvoirs doivent être exercés ou ces réglementations appliquées. Les exceptions sont rares: on ne peut guère citer que certains textes relatifs à l'aménagement du territoire.

En fait, les objectifs globaux de la politique économique française sont définis pour cinq ans dans les plans de développement économique et social qui sont élaborés par le gouvernement et approuvés par le Parlement. Mais comme il existe une très grande continuité entre les plans, ces principes jouissent d'une grande stabilité. Toutefois, on peut observer une certaine évolution. Les trois premiers plans visaient essentiellement à stimuler la croissance de la production grâce au développement des investissements. Au contraire, les trois plans suivants (IV^e, V^e et VI^e) poursuivent des objectifs plus complexes, bien que la croissance demeure la préoccupation majeure: il est à cet égard très remarquable que les plans français soient entièrement édifiés à partir du choix d'un certain taux annuel de croissance (6 % pour le VI^e Plan).

L'objectif principal est la poursuite de la croissance dans l'équilibre. Cette formule tend à lier intimement les perspectives à moyen terme et les perspectives à court terme. Les objectifs à moyen terme concernent principalement la croissance de la production, car ils portent principalement sur les investissements et les réformes de structure (en particulier, renforcement de la concurrence et développement de certaines formes de concentration). Mais encore faut-il que cette croissance soit régulière et continue. C'est ici que la politique conjoncturelle est mise au service de la politique à moyen terme. En effet, il ne faut pas que la politique de croissance entraîne des déséquilibres économiques et, en particulier, provoque la hausse des prix ou le déficit de la balance des paiements car, dans ces cas, le gouvernement serait obligé de prendre, pour les combattre, des mesures qui freineraient la croissance. Cela s'est produit à plusieurs reprises dans le passé et se produit d'ailleurs encore. C'est pour éviter de tels à-coups que le planificateur français s'efforce d'obtenir une croissance équilibrée.

Mais la croissance équilibrée n'est pas le seul objectif de la politique économique française. A cet objectif de caractère plutôt quantitatif viennent s'adjoindre deux objectifs de caractère plus qualitatif. L'un est géographique et l'autre social.

En premier lieu, la politique économique française a pour but secondaire de parvenir à une meilleure répartition des activités économiques sur l'ensemble du territoire, afin que toutes les régions françaises bénéficient des avantages du développement économique. La combinaison entre l'objectif de la croissance et celui de l'*Aménagement du territoire* est réalisée au stade même de l'élaboration de la politique économique. « Loin d'être une addition plus ou moins artificielle à la politique nationale de développement, la politique d'aménagement du territoire et de développement régional est le fruit d'un examen approfondi de toutes les implications spatiales de cette politique nationale » (1).

En second lieu, la politique économique française a également pour objectif secondaire le *progrès social*, au sens large de ce terme. Selon le rapport sur les principales options du VI^e Plan (p. 22), la croissance économique n'est pas un but en soi, mais seulement le moyen, au demeurant indispensable, d'accomplir les finalités essentielles du développement social et politique. Ce plan ne doit donc pas seulement guider la croissance économique elle-même, mais aussi orienter, conformément à ces finalités, l'emploi des ressources que la croissance procure (2). Or ces finalités sont pour le VI^e Plan, comme pour les plans précédents, au nombre de deux. C'est d'une part le développement de la solidarité: développer l'égalité des chances, réduire les clivages sociaux, améliorer la situation des plus défavorisés, aider ceux que touchent les transformations structurelles. C'est, d'autre part, l'amélioration des conditions d'existence: améliorer les conditions de vie dans le travail (durée du travail, conditions du travail) et améliorer le cadre de vie (villes, logements, environnement, services collectifs).

IV — Les principes juridiques fondamentaux de l'ordre économique

En droit économique français, il n'existe pas de principes juridiques fondamentaux qui formeraient un ensemble cohérent et qui lieraient à la fois le législateur et l'administration. On peut cependant dire que l'ensemble du droit français se caractérise par la volonté de concilier les fondements capitalistes de la société avec des préoccupations socialistes. Il est à cet égard très remarquable que l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, auquel

(1) Rapport sur les principales options du VI^e Plan, p. 83.

(2) On remarquera que la politique de croissance est considérée en France comme permettant de parvenir à l'un des buts majeurs de la politique sociale, à savoir le plein emploi. C'est pourquoi nous n'en parlerons pas au titre du progrès social.

se réfère expressément le préambule de la constitution de 1958, affirme le caractère sacré du droit de propriété, tandis que le préambule de la constitution de 1946 (auquel se réfère également la constitution actuelle) pose le principe de la nationalisation de certaines entreprises. Ainsi, les principes du droit économique se ramènent essentiellement à deux orientations contraires, d'une part le respect de la liberté des agents économiques, d'autre part le devoir de l'État de contribuer au développement économique et social ⁽¹⁾.

1. Les libertés des agents économiques

La France est un pays où les libertés politiques et les libertés économiques se sont développées parallèlement et, aujourd'hui encore, elles sont inséparables. C'est pourquoi les libertés économiques demeurent l'un des fondements de l'ordre économique en France. Elles constituent d'ailleurs une partie importante du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la constitution, c'est-à-dire une matière dont les règles essentielles ne peuvent être modifiées que par une loi. L'article 34 de la constitution de 1958 confie en effet à la loi le soin de « déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ». Cependant ces libertés ont fait l'objet de restrictions importantes dans la législation et le Conseil constitutionnel considère que le pouvoir réglementaire peut y apporter de nouvelles restrictions pourvu qu'elles soient équivalentes aux précédentes. Les libertés des chefs d'entreprise ont d'ailleurs fait l'objet de restrictions plus importantes que celles des travailleurs salariés; cela tient à ce que les premiers occupent une position dominante dans une société capitaliste.

a) Les libertés des chefs d'entreprises

Les problèmes majeurs sont l'appropriation privée des moyens de production et la liberté de fabriquer et de vendre les produits de l'entreprise.

L'appropriation privée des moyens de production demeure la règle et, en vertu de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, nul ne peut être exproprié sans une « juste et préalable indemnité ». Cependant le préambule de la constitution de 1946, réaffirmé par le préambule de la constitution actuelle, proclame: « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité »; ce

⁽¹⁾ Fromont: Les principes du droit économique français, dans: *Begriff und Prinzipien des Wirtschaftsrechts*, Metzner, Frankfurt 1971.

qui justifie les nationalisations opérées en 1936 et en 1945-1946. Ce principe n'a pas été remis sérieusement en cause depuis cette date et la constitution de 1958 y a vu une question suffisamment importante pour confier au législateur le soin de « déterminer les règles concernant... les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété privée ». La coexistence d'un secteur public et d'un secteur privé constitue donc une règle fondamentale du droit économique français. Tout au plus, constate-t-on dans les documents préparatoires du VI^e Plan, une tendance de la part de l'État à traiter les entreprises publiques comme des entreprises privées, c'est-à-dire précisément à respecter leur autonomie de gestion (voir sur ce point chap. II, section 5, p. 31, et chap. 4, section 3, p. 48).

La liberté de fabriquer et de vendre, appelée parfois liberté de l'industrie et du commerce, est inscrite dans le fameux article 544 du Code civil, selon lequel « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements ». Mais cette règle générale a fait l'objet de maintes restrictions. Le Conseil constitutionnel en a déduit que le pouvoir réglementaire pouvait y apporter de nouvelles limitations: alors que l'article 34 de la constitution attribue au législateur compétence pour « déterminer les principes fondamentaux de la propriété », une loi n'est pas nécessaire pour modifier le régime de la vente des récoltes des viticulteurs: en effet, selon lui, le droit de disposer librement de ses biens « doit être apprécié dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure en vue de permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique » ⁽²⁾.

b) Les libertés des travailleurs

Les libertés des travailleurs sont considérables. Elles ont généralement été consacrées par le législateur et elles ont, dans l'ensemble, mieux résisté aux interventions de l'État.

L'essentiel de ces libertés se ramène à ceci: le niveau des salaires et les conditions de travail sont débattus entre les employeurs et les syndicats ouvriers sans intervention de l'État (loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail, remaniée le 26 juillet 1957). Face à la puissance économique des employeurs, les ouvriers disposent d'un moyen de pression dont la légitimité est reconnue par la constitution (préambule de la constitution de 1946,

⁽²⁾ Conseil constitutionnel 27 novembre 1959 (n° 59-1FNRR) et 8 juillet 1960 (n° 60 à 74).

auquel se réfère expressément celui de la constitution de 1958): le droit de grève. Le résultat des négociations est consigné dans un contrat, la convention collective de travail, qui lie les membres des différents syndicats signataires. Ces droits s'exercent dans le respect des libertés individuelles: les travailleurs sont libres de se syndiquer ou de ne pas se syndiquer (loi du 21 mars 1884), ils sont libres d'adhérer au syndicat de leur choix (*idem*), enfin ils sont libres de participer ou non à une grève.

Malgré les efforts déployés durant le V^e Plan, l'État n'est pas parvenu à limiter la liberté des partenaires sociaux par une véritable politique des revenus. C'est ainsi qu'au début de l'année 1971 on estimait que plus d'un million de travailleurs de l'industrie et du commerce bénéficiaient d'une indexation de leurs salaires sur les prix.

2. Les pouvoirs d'intervention de l'État

Sous III nous avons déjà montré que la politique économique française avait un triple objectif: la croissance équilibrée de l'économie, l'aménagement du territoire et le progrès social. C'est à l'État que revient la tâche de réaliser ce programme et d'importants pouvoirs lui ont été attribués dans ce but.

a) Les pouvoirs en matière de développement économique

La législation française est pauvre en textes fondamentaux. Nous citerons cependant les textes suivants:

Tout d'abord, les deux ordonnances du 30 juin 1945 relatives aux prix sont très importantes. La première ordonnance, l'ordonnance n° 1383, confère au ministre de l'économie et des finances de larges pouvoirs en matière de police des prix. De plus, elle contient, depuis 1953, des dispositions relatives à la concurrence et plus particulièrement aux ententes. La politique des prix n'est donc pas exclusivement d'inspiration interventionniste; elle est en partie d'inspiration néolibérale. De plus, la concurrence n'apparaît pas en France comme un but en soi, mais seulement comme un moyen de parvenir à des prix moins élevés. La seconde ordonnance, l'ordonnance n° 1384, est « relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la réglementation économique ».

Nous retiendrons comme particulièrement importante la loi du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et à l'organisation du crédit, modifiée par les lois du 8 avril 1946 et du 17 mai 1946 sur l'organisation du crédit en France. En effet, l'une des particularités du droit économique français tient à l'importance accordée au financement des investissements publics et privés et précisément cette loi donne à l'État le moyen de diriger les attributions de crédits

nécessaires aux investissements. Ces crédits bancaires jouent aujourd'hui un rôle encore plus grand depuis que les prêts directs de l'État diminuent sensiblement (depuis le V^e Plan 1965-1970).

Enfin, nous mentionnerons la loi n° 66-1003, du 28 décembre 1966, relative aux relations financières avec l'étranger. Alors que son article 1 pose le principe de la liberté, son article 3 autorise le gouvernement à prendre par décret des mesures de contrôle dans un grand nombre de cas « pour assurer la défense des intérêts nationaux ».

b) Les pouvoirs en matière d'aménagement du territoire

Il n'existe pas de texte fondamental en matière d'aménagement du territoire. Dans ce domaine, l'État intervient essentiellement selon des techniques voisines de celles employées pour la politique de développement économique national: aides aux investissements privés, investissements publics ⁽¹⁾.

c) Les pouvoirs en matière de progrès social

Le préambule de la constitution de 1946 (réaffirmé par le préambule de la constitution actuelle) disait déjà que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », et prévoyait des mesures de solidarité en faveur de la famille et de ceux qui se trouvent dans l'incapacité de travailler.

Dans le cadre de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité Sociale et de la loi n° 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la Sécurité Sociale, la loi du 31 juillet 1968 a posé un important principe: « le projet du VI^e Plan soumis à la notification du Parlement... devra prévoir une progression globale des prestations sociales déterminées en fonction de la croissance du produit national ». Ainsi, les assurés sociaux doivent participer aux fruits de la croissance.

De même, la loi du 2 juillet 1970 a posé le principe de la participation des travailleurs les plus défavorisés aux surplus économiques. Celle-ci a, en effet, prévu l'établissement d'une programmation à moyen terme du salaire minimum et institué un salaire minimum de croissance (SMIC) fixé de façon « à éliminer toute distorsion durable entre la progression du montant de ce salaire et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus ».

(1) La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 intéresse plus l'urbanisme que l'aménagement du territoire.

V — Les principaux instruments du droit économique

En présentant les principes fondamentaux du droit économique, nous avons déjà été amenés à présenter les instruments les plus remarquables: planification, liberté des salaires et salaire minimum, contrôle des prix et renforcement de la concurrence, direction du crédit, surveillance des relations financières avec l'étranger, aménagement du territoire etc. Il nous reste cependant à les replacer dans l'ensemble des instruments du droit économique et dans le cadre de la politique économique effectivement suivie par le gouvernement.

1. *L'importance respective des divers instruments du droit économique*

Nous examinerons tout d'abord les instruments relatifs à l'élaboration de la politique économique, puis nous étudierons successivement les instruments relatifs à son exécution.

a) *L'élaboration de la politique économique*

Ce qui caractérise le système français, c'est en premier lieu qu'il ne prévoit pas que des experts indépendants du gouvernement effectuent des prévisions économiques: les organes de prévision sont intégrés dans le ministère de l'économie et des finances et sont au service du gouvernement pour élaborer tant la politique conjoncturelle que la politique à moyen terme (qui comprend celle des structures).

Ce qui caractérise, en second lieu, le système français, c'est l'importance attribuée aux documents de prévision à court terme, les budgets économiques, et surtout aux documents de planification à moyen terme, notamment le plan de développement économique et social. Certes ces documents n'ont pas une valeur contraignante du point de vue juridique, mais, en fait, ils engagent le gouvernement et, même dans une certaine mesure, les principaux agents économiques. Par leur seule présence, ils agissent sur le marché et influencent les interventions de l'État. De plus, la planification à moyen terme permet à la politique de l'aménagement du territoire de s'insérer très efficacement dans la politique économique générale du gouvernement.

b) *L'exécution de la politique économique*

Ce qui caractérise d'abord le système français, c'est qu'il attache relativement peu d'importance à la notion d'ordre économique permanent (« Dauerordnung »): le droit de la concurrence s'est développé à partir de la législation sur les prix et il n'occupe pas aujourd'hui encore une très grande place; de même, le principe de la liberté d'exercice des professions ne joue qu'un rôle modeste en droit français. Seul

le principe de la liberté des salaires, corrigé, il est vrai, par l'institution d'un salaire minimum, joue un rôle majeur, ce qui explique la relative indifférence des travailleurs à l'égard de l'inflation: ils sont convaincus que, tôt ou tard, les salaires rattraperont les prix.

Ce qui caractérise ensuite le système français, c'est l'importance attachée au développement des investissements. Pendant longtemps, la politique économique française a été avant tout une politique de la croissance. De ce fait, le but essentiel a été d'encourager les investissements. Les techniques utilisées dans ce but ont connu un développement tout à fait remarquable; les incitations fiscales, l'orientation sélective des crédits et les aides financières de l'État jouent dans ce domaine un rôle capital. En particulier, on peut voir dans le système bancaire français l'un des instruments privilégiés d'intervention de l'État dans la vie économique: la direction du crédit est exercée principalement dans le but de favoriser le financement des investissements.

Ce qui caractérise également le système français, c'est l'importance occupée par la législation sur les prix. Du fait que le gouvernement a toujours incité les entreprises à investir tout en respectant la liberté des salaires, la monnaie a souvent fait l'objet de graves menaces. Il est donc naturel que le droit des prix soit extrêmement développé, ce qui a permis de le mettre au service de la politique de modernisation des entreprises et d'encouragement des exportations en recourant aux procédés de l'économie contractuelle. Par ailleurs, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer, le droit de la concurrence est, dans une large mesure, l'auxiliaire de la politique des prix; il en est de même également pour certains aspects de la direction du crédit (ventes à tempérament) et plus généralement de la politique monétaire.

Enfin, ce qui caractérise la législation française, c'est l'importance attachée au problème de la balance des paiements, dont la permanence est attestée par l'existence de plusieurs dévaluations monétaires depuis 1945. L'encouragement des exportations a donc toujours été une préoccupation constante du gouvernement, ce qui explique l'extraordinaire développement des incitations fiscales, des crédits privilégiés et même des contrats de programme, puisque l'assouplissement du régime des prix est généralement accordé en contrepartie d'un engagement de développer les exportations. Cependant, malgré l'accroissement spectaculaire des exportations, l'équilibre de la balance des paiements a souvent été mis en péril soit à cause de la hausse trop rapide des prix intérieurs, soit à cause de l'accroissement excessif des importations, soit encore à la suite de mouvements de spéculation. C'est pourquoi la loi de 1966 sur les relations financières avec l'étranger, tout en posant le principe de la liberté, avait réservé au gouvernement la possibilité de rétablir le contrôle des changes, ce qu'il a été

amené à faire dès 1968. Or, ce qui est remarquable, c'est que le contrôle des changes est si perfectionné qu'il est exercé non seulement dans le but de surveiller les mouvements de capitaux, mais encore dans celui de surveiller les investissements étrangers.

Investissements, prix et relations avec l'étranger apparaissent ainsi comme les trois axes principaux autour desquels tournent la politique économique du gouvernement et, par là-même, le droit économique français.

2. *La place des instruments juridiques dans la politique économique*

Il est évident que le tableau des instruments du droit économique ne donne qu'une image inexacte de la politique économique.

Parfois, le gouvernement utilise des instruments qui ne sont pas prévus explicitement par un texte. Il en est ainsi pour la politique budgétaire et la politique fiscale: ces politiques consistent essentiellement pour le gouvernement à demander au Parlement de voter tel budget ou tel impôt. Il en est de même pour la planification, dont les techniques sont définies par des circulaires et des déclarations gouvernementales et qui évoluent d'ailleurs à chaque plan. On pourrait encore citer l'exemple des conventions conclues par l'État avec certaines branches d'industrie.

Parfois le gouvernement utilise des instruments dans un but autre que celui en vue duquel ils avaient été conçus. Par exemple, la législation sur les prix permet d'inciter les entreprises à se moderniser ou à développer leurs exportations. De même, la réglementation des charges permet de contrôler l'opportunité économique, voire politique, des investissements étrangers.

Parfois encore, des textes confèrent au gouvernement des pouvoirs sans définir avec précision les objectifs à atteindre. Ainsi, la législation sur le crédit se contente de créer des mécanismes permettant au gouvernement d'imposer sa politique. Un autre exemple est fourni par les entreprises publiques: chaque entreprise fait l'objet de multiples contrôles de la part de l'État, mais aucun texte n'a défini le but dans lequel ces contrôles doivent être exercés.

Il existe aussi des textes en qui les auteurs avaient placé de grands espoirs, mais qui ne présentent finalement aucune importance pratique: par exemple, l'ordonnance du 4 février 1959 sur les sociétés conventionnées n'a fait l'objet que d'applications en nombre très limité.

Enfin, certains domaines ne font encore l'objet d'aucune réglementation, ni d'aucune politique d'ensemble: c'est le cas de l'environnement malgré la création du ministère de l'environnement et de la protection de la nature au début de 1971. C'est dans une moindre mesure celui de la politique des marchés publics malgré l'existence de quelques textes.

DEUXIÈME PARTIE

Analyse
du droit économique français

CHAPITRE I

L'organisation juridique des prévisions économiques

Le droit français n'a pas confié à un organisme indépendant le soin d'élaborer des prévisions économiques parfaitement objectives. Certes, dans le cadre de la planification à moyen terme et à court terme, des prévisions économiques détaillées sont élaborées. Mais ces études prévisionnelles servent surtout à justifier les orientations prises et à mesurer les conséquences résultant de ces orientations. Prévisions et orientations sont donc intimement liées bien qu'elles constituent des opérations intellectuelles nettement distinctes ⁽¹⁾.

Tout au plus, peut-on noter que, lors de la consultation du Parlement sur les principales options qui commandent la préparation du plan quinquennal, le gouvernement indique les prévisions correspondant à chacune des options entre lesquelles le Parlement peut choisir. Mais même dans ces hypothèses, les prévisions ne portent pas sur une économie dans laquelle l'intervention de l'État resterait absolument identique à ce qu'elle était précédemment et, de toute façon, elles émanent toujours des services gouvernementaux.

⁽¹⁾ La distinction n'est pas toujours scrupuleusement respectée dans le cadre de la planification à moyen terme, comme en témoigne le passage suivant du Programme de travail des commissions de modernisation du VI^e Plan, Préparation

du rapport sur les options (p. 2): « Ces objectifs seront encore plus nettement séparés que par le passé de l'examen d'ensemble de la situation actuelle et des prévisions chiffrées qui accompagnent le Plan ».

CHAPITRE II

Les interventions globales ou indirectes de l'État dans la vie économique

Nous entendons par interventions globales les actions de l'État tendant à agir sur l'ensemble de l'économie et non sur l'un de ses secteurs, c'est-à-dire pratiquement sur les grandes masses globales que distingue la comptabilité nationale. Nous entendons par interventions indirectes les actions de l'État tendant à agir sur l'économie sans attribuer des avantages précis (incitations financières) ou des obligations précises (réglementations impératives) à des entreprises déterminées : elles consistent essentiellement à utiliser le poids économique du secteur public.

Avant d'étudier les divers instruments de politique économique, il convient d'étudier comment leur utilisation est prévue et organisée dans le cadre de la planification. Il ne faut cependant pas croire que la planification ne mette en œuvre que des instruments à effet global ou indirect : elle utilise également les incitations et les discriminations découlant des réglementations impératives.

SECTION I

Objectifs, nature économique et base juridique de la planification indicative

En France, la planification représente essentiellement un effort de programmation de la politique économique. Elle est conçue à la fois comme une méthode d'organisation du travail gouvernemental et comme un cadre de concertation avec les agents économiques.

I — Objectifs de la planification

1. Le cadre temporel : long terme, moyen terme, court terme

En France, il n'existe *pas de planification à long terme* à proprement parler. Certes, le gouvernement élabore de nombreux documents relatifs au long terme ; mais

ceux-ci constituent généralement de simples études préparatoires à la confection des plans quinquennaux. Ainsi pour le VI^e Plan, les études suivantes ont été faites : problèmes démographiques, consommation et mode de vie, temps et espaces de loisir, mobilité et coût de l'adaptation, troisième âge, planification sanitaire à long terme, prospective urbaine, évolution de l'espace rural, avenir de l'agriculture française, industrie 1985, transports 1985, postes et télécommunications 1985, logement. C'est seulement dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique régional qu'une ébauche de planification est apparue : un plan national d'aménagement du territoire a été adopté en 1962 (et peut-être bientôt un schéma général d'aménagement du territoire pour 1985) et des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ont été approuvés par décret entre 1958 et 1966. Toutefois, ces plans ne comportent pas de programmation rigoureuse ni dans le temps (pas de calendrier), ni quant aux moyens (en particulier, les moyens de financement ne sont pas prévus).

La planification à moyen terme occupe, en revanche, une très grande place en France. Les premiers plans ont été élaborés pour une période de quatre ans et s'appelaient plans de modernisation et d'équipement ; les plans les plus récents sont élaborés pour une période de cinq ans et s'appellent plans de développement économique et social. Ils fixent des objectifs à atteindre à la fin de la période des cinq ans et décrivent les moyens permettant d'y parvenir. Ils sont fondés, nous venons de le voir, sur des études relatives au long terme, et constituent en principe le cadre de l'ensemble de la politique économique, y compris la politique conjoncturelle ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir les développements relatifs à la notion de croissance équilibrée, sous III, p. 14.

Enfin, bien que l'expression ne soit pas usuelle, il existe une certaine *planification économique à court terme*. En effet, les budgets économiques ont pour objet de traduire en terme de prévisions économiques les conséquences de la politique conjoncturelle arrêtée par le gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances. Mais il s'agit, si l'on peut dire, d'un système de plan glissant puisque pour une seule année trois budgets économiques sont successivement établis pour mieux suivre l'évolution de la conjoncture économique et les variations de la politique gouvernementale. En principe, en arrêtant sa politique conjoncturelle, le gouvernement s'efforce de ne pas contredire les grandes lignes de sa politique économique à moyen terme, ce qui est rendu plus facile, du moins en théorie, depuis que les plans quinquennaux eux-mêmes s'efforcent de réaliser une croissance équilibrée, c'est-à-dire une croissance soustraite aux oscillations de la conjoncture.

2. Le contenu: croissance économique, aménagement du territoire, progrès social

Les objectifs de la planification sont évidemment ceux de la politique économique que nous avons étudiés précédemment (voir II et III, p. 13 et 14): croissance économique, aménagement du territoire, progrès social.

Tout au plus peut-on noter que les objectifs de la politique économique à long terme concernent surtout l'aménagement du territoire et que les objectifs de la politique économique à court terme sont principalement la croissance économique et le progrès social.

Quant à la planification à moyen terme, elle s'efforce de poursuivre simultanément les trois objectifs. Toutefois, leur conciliation n'est pas toujours aisée. Pour concilier la politique de croissance de l'économie nationale et celle de l'aménagement du territoire, la procédure d'élaboration du plan a été « régionalisée »: le plan national est préparé en partie à partir des esquisses des programmes régionaux et des travaux de la Commission de l'aménagement du territoire et, une fois adopté, le plan national est projeté sur les régions sous la forme de programmes régionaux de développement et d'équipement⁽¹⁾. Quant à l'intégration de la politique de progrès social dans la planification, elle ne soulève pas de difficultés techniques particulières: plusieurs commissions du Plan, par exemple celle des prestations sociales et celle de l'action sociale, étudient plus particulièrement

⁽¹⁾ Sur cette procédure, voir le programme de travail des commissions de modernisation, préparation des options (publié par la Documentation française) et l'instruction du ministre délégué auprès du premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, du 24 juin 1970.

ces problèmes. Les difficultés sont plutôt d'ordre politique: les syndicats sont très hostiles à l'élaboration d'une politique des revenus, car celle-ci tendrait presque fatalement à freiner la hausse des salaires et, de ce fait, le gouvernement est amené à considérer les indications relatives aux revenus comme ne constituant pas de véritables objectifs.

II — Nature économique de la planification

La planification française est une planification indicative. Elle est toujours une planification globale et parfois une planification sectorielle. Enfin, elle est partiellement une planification concertée.

1. Une planification indicative

Selon une terminologie traditionnelle, la planification française est indicative. On veut dire par là que le plan n'impose pas d'obligations aux agents économiques, notamment aux entreprises privées: il définit seulement les objectifs que le gouvernement se propose d'atteindre en recourant aux divers instruments de la politique économique qui sont à sa disposition.

Quant à la programmation des investissements publics, elle lie en principe les services de l'État: toutefois le gouvernement peut être amené, pour des raisons conjoncturelles, à ne pas prendre les mesures nécessaires à leur financement⁽²⁾.

2. Une planification à la fois globale et sectorielle

La politique de conjoncture est principalement globale: ses objectifs s'expriment en effet en quantités globales (montant de la production de l'épargne, de l'emploi, etc. par exemple).

Au contraire, la planification à moyen terme est à la fois globale et sectorielle. Les objectifs ne concernent pas seulement les quantités globales, mais encore des secteurs déterminés de l'économie nationale: agriculteurs, industrie, commerce, services et même parfois les branches de ces différents secteurs: énergie, communications, tourisme. Les orientations sectorielles constituent un élément important de la planification française; c'est même le plus ancien (le 1^{er} Plan ne comportait que des orientations sectorielles).

3. Une planification concertée

Si la politique conjoncturelle ne fait pas l'objet de concertations organisées, il n'en est pas de même pour la planification à moyen terme. Comme nous le verrons, le plan de développement économique et social est préparé dans le cadre de commissions de modernisation qui réunissent à la fois des fonctionnaires, des représentants des entreprises et quelques

⁽²⁾ Pour plus de détails, voir infra chap. II, section 3, p. 25.

syndicats ouvriers; de plus, son élaboration donne lieu à la consultation de divers organismes représentatifs des milieux professionnels ou régionaux: Conseil économique et social, commissions de développement économique régional (CODER).

4. Bases juridiques

La planification à long terme ne repose sur aucune base légale ou réglementaire (à l'exception toutefois des anciens plans régionaux de développement économique et d'aménagement du territoire qui ont été prévus par un décret du 31 décembre 1958).

La planification à moyen terme n'a fait l'objet d'aucun texte législatif autre que les lois par lesquelles le Parlement les approuve. Signalons toutefois que la loi d'approbation du IV^e Plan, la loi du 4 août 1962, a prévu que le gouvernement devrait faire approuver les principales options du plan avant d'élaborer celui-ci et que, une fois celui-ci définitivement adopté, il devra faire connaître chaque année au Parlement « l'état de l'exécution du plan de développement économique et social et notamment les mesures prises pour sa réalisation, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les modifications qui apparaîtraient nécessaires » (art. 3).

Enfin, la politique de conjoncture proprement dite ne repose sur aucune base juridique globale. Seul l'établissement de budgets économiques est prévu et régi par le décret n° 60-1185 du 9 novembre 1960 (1).

SECTION 2

La planification à court terme: la politique de conjoncture et les budgets économiques

I — La politique de conjoncture

En France, la politique conjoncturelle ne repose sur aucune base juridique globale et explicite. Elle n'en présente pas moins une importance considérable et les gouvernements y attachent de plus en plus d'im-

(1) P. Bauchet: *La Planification française, du 1^{er} au VI^e Plan*, Paris 1971.

Fourastié et Courthéoux: *La Planification économique en France*, 2^e édition, Paris, 1968.

Dony, Giovanetti, Tibi: *L'État et le financement des investissements privés*, Paris 1969.

Gruson et Bloch-Laine: *Information, prévision et planification*, dans *Encyclopédie française*, Édition Larousse, volume XX.

Programme de travail des commissions de modernisation du VI^e Plan. Préparation du rapport sur les principales options, dans *La Documentation française*, 1969.

Rapport sur les principales options du VI^e Plan, dans *La Documentation française*, 1969.

Le VI^e Plan de développement économique et social, projet soumis par le gouvernement à l'examen du Conseil économique et social, dans *La Documentation française*, 1971.

portance, car ils entendent défendre les équilibres économiques plus énergiquement que par le passé; l'influence exercée par les économistes américains n'y est probablement pas étrangère.

Ce qui caractérise la politique française de conjoncture, c'est qu'elle n'utilise pas seulement les instruments à effet global qui seront décrits sous section 4, page 27, mais encore tous les autres instruments de la politique économique: incitations au moyen de ressources d'État, contrats de programmation, réglementations impératives générales.

Citons à titre d'illustration l'exposé que le ministre français de l'économie et des finances a prononcé le 6 octobre 1970 devant la Commission des comptes et budgets économiques de la nation. On y trouve notamment le passage suivant: « Dès le début de 1970, alors qu'il apparaissait clairement que le rétablissement des équilibres serait achevé à la fin du premier semestre, une nouvelle politique économique fut progressivement mise en œuvre, visant à favoriser la poursuite de la croissance dans les secteurs qui avaient retrouvé une situation équilibrée. L'assouplissement de l'encadrement du crédit, qui a fait l'objet de plusieurs décisions successives au cours du premier trimestre, l'assouplissement des conditions du crédit à la consommation, engagé dès la fin du mois de janvier et qui vient encore de faire l'objet d'une nouvelle mesure ces jours derniers, le déblocage de la moitié des autorisations de programme inscrites au fonds d'action conjoncturelle pour 1970, la baisse du taux de l'escompte à la fin du mois d'août, marquant une première étape sur la voie d'une baisse du coût du crédit constituent autant de décisions marquant la volonté du gouvernement d'accompagner et de favoriser la croissance dès lors que le rétablissement des équilibres était assuré » (2).

II — Les budgets économiques de la nation

Bien que le décret n° 60-1185 du 9 novembre 1960 prévoit seulement des comptes provisoires pour l'année en cours et des comptes provisionnels pour l'année suivante, l'administration française est fidèle à l'ancienne terminologie, sans doute plus expressive, et emploie l'expression traditionnelle de budgets économiques.

1. Élaboration des budgets économiques

Les budgets économiques sont préparés par la direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances (art. 2 du décret n° 65-552 du 8 juillet 1965 portant création d'une direction au ministère des finances et des affaires économiques).

(2) Ministère de l'économie et des finances, service de l'information, allocation ministérielle, direction de la prévision, diffusion 10/70/4.

Ceux-ci sont examinés à deux reprises, en octobre et en mai de chaque année, par la Commission des comptes de la nation et des budgets économiques. Celle-ci est présidée par le ministre de l'économie et des finances. Elle comprend 13 hauts fonctionnaires parmi lesquels se trouve le commissaire général du Plan et les directeurs du ministère des finances, 8 membres du Conseil économique et social désignés par arrêté conjoint du premier ministre et du ministre de l'économie et des finances et 8 « personnalités qualifiées pour leur compétence en matière économique et financière » désignées de la même façon. A la session d'octobre, quatre parlementaires appartenant aux commissions des finances des deux chambres participent également aux travaux.

Les rapports relatifs à ces budgets sont « joints chaque année en annexe au rapport économique et financier produit à l'appui du projet de loi ». Ils servent ainsi à éclairer le Parlement sur les conséquences de la politique économique du gouvernement lors de la discussion du budget de l'État.

2. Contenu des budgets économiques

Les budgets économiques de la nation ne sont pas de véritables plans à court terme: en effet, ils n'ont pas pour objet de définir les objectifs poursuivis et les moyens permettant d'y parvenir. En fait, ce sont de simples prolongements dans le présent et le futur des comptes économiques de la nation qui sont établis pour les années passées: ils prévoient ce que seront les comptes économiques de la nation lorsqu'ils pourront être établis au moyen de renseignements statistiques définitifs.

Dans la pratique, les prévisions portent sur l'année en cours et l'année suivante et sont établis deux fois par an, c'est-à-dire pour chacune des sessions de la Commission des comptes et des budgets économiques de la nation. Par conséquent, l'année donne lieu à l'établissement de quatre budgets économiques successifs. Le premier est établi en mai de l'année $n - 1$ et porte généralement le nom de budget exploratoire⁽¹⁾: c'est essentiellement un document de prévision de l'évolution de l'économie française; il est admis implicitement comme hypothèse que le gouvernement a l'intention de prendre les mesures nécessaires à la réalisation du plan quinquennal. Le deuxième budget est établi au mois d'octobre de l'année $n - 1$ et est souvent appelé « principales hypothèses économiques pour n »; les prévisions tiennent compte de la politique économique et financière arrêtée par le gouvernement à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances en septembre. Le troisième budget est établi en mai de l'année n , à

la lumière de l'évolution suivie et des décisions de politique économique adoptées depuis le début de l'année. Enfin, à la session d'octobre de l'année n , alors qu'une grande partie de l'exercice est écoulée, le budget est remanié tout en restant encore prévisionnel; ce budget sert de base au budget prévisionnel de l'année $n + 1$.

Les budgets économiques ont ainsi pour fonction d'éclairer les autorités et l'opinion publique sur l'évolution à court terme de l'économie nationale et de leur permettre ainsi d'apprécier le sens des décisions prises par le gouvernement en matière de politique économique⁽²⁾.

SECTION 3

La planification à moyen terme

Bien que son rôle ait tendance à diminuer depuis quelques années, la planification à moyen terme demeure une technique fondamentale du droit économique français. Elle demeure un remarquable instrument de synthèse et de programmation de la politique économique.

I — *Élaboration du plan*

L'élaboration du plan se caractérise, comme nous l'avons montré précédemment, par les traits suivants:

1. Participation des régions

Avant de rédiger le rapport sur les options, le gouvernement demande aux préfets de région de lui adresser des rapports régionaux d'orientation et ceux-ci doivent à cette occasion consulter les commissions de développement économique régional (CODER) composées d'élus des départements et des communes et surtout de représentants des milieux professionnels.

Avant de rédiger le texte définitif, le gouvernement demande aux préfets de région de lui adresser des esquisses de programme régional. La CODER doit également être consultée à cette occasion.

2. Participation des milieux professionnels

Elle résulte essentiellement de leur participation aux travaux des commissions de modernisation. Ces travaux aboutissent à la rédaction d'importants rapports qui sont publiés et qui sont utilisés par le commissaire général du Plan pour rédiger le rapport des options, puis le texte définitif.

⁽²⁾ Sauvy A.: *Rapport sur la révision des méthodes de la comptabilité nationale et de la prévision; Avis et rapports du Conseil économique et social*, Journaux officiels, 23 avril 1970; « Le Budget économique de la nation », dans *Revue administrative* n° 47, 1955.

⁽¹⁾ Nous ne suivons pas la terminologie du décret, mais la terminologie effectivement utilisée.

Elle résulte également de la consultation du Conseil économique et social sur les principales options et sur le texte définitif du plan.

3. Participation du Parlement

Le Parlement intervient à deux reprises : pour approuver le rapport sur les options (pour le VI^e Plan, l'approbation a fait l'objet de la loi n^o 70-588 du 9 juillet 1970 ⁽¹⁾ et pour approuver le texte définitif (ce qui interviendra en juin 1971).

Les débats relatifs au texte définitif présentent nécessairement un caractère assez académique, car il s'agit d'un ensemble cohérent de prévisions et d'orientations qui peut être difficilement amendé. C'est pourquoi, depuis le V^e Plan, un débat est organisé avant la rédaction de celui-ci, plus précisément au moment de choisir les principales options qui commandent la préparation du plan, notamment le taux annuel de croissance. A ce niveau également, on ne peut envisager de véritables amendements : toutefois, les parlementaires peuvent exiger du gouvernement l'envoi de lettres rectificatives, ce qui s'est produit en 1970 pour le VI^e Plan, et surtout ils peuvent exercer une pression sur le gouvernement pour que celui-ci tienne compte de leurs préoccupations et de leurs souhaits.

II — Contenu du plan

Le plan contient des prévisions, définit des objectifs et arrête des moyens.

1. Les prévisions

Nous avons vu précédemment que le Commissariat au Plan procédait à la fois à des études portant sur le long terme et à des prévisions relatives au moyen terme ⁽²⁾.

Mais alors que les premières ne sont généralement pas intégrées dans le plan ou ses annexes, les secondes le sont généralement. Bien plus, jusqu'à présent les prévisions à moyen terme et les objectifs n'étaient pas nettement distingués les uns des autres. Le VI^e Plan innovera probablement sur ce point, car les documents préparatoires manifestent la volonté du gouvernement de mieux distinguer le probable et le souhaité ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cette loi est ainsi rédigée : « Le rapport annexé à la présente loi et concernant les principales options qui commandent la préparation du VI^e Plan est approuvé ».

⁽²⁾ Voir sous chap. 1, p. 21.

⁽³⁾ Voir, par exemple, p. 2 du Programme de travail des commissions de modernisation du VI^e Plan, Préparation du rapport sur les options : « Ces objectifs seront encore plus nettement séparés que par le passé de l'examen d'ensemble de la situation actuelle et des prévisions chiffrées qui accompagnent le Plan ».

Ces prévisions n'ont pas seulement pour objet de justifier les orientations prises. Elles sont également susceptibles de produire certains effets par elles-mêmes : elles peuvent contribuer à réduire l'élément d'incertitude inhérent à l'économie de marché en mettant à la disposition des entrepreneurs les renseignements nécessaires pour prendre leurs décisions, notamment celles d'investir. Le plan apparaît à cet égard comme une « vaste étude de marchés » selon l'expression employée par l'ancien commissaire général du Plan, M. Massé.

Il ne faut toutefois pas surestimer l'importance de ces prévisions. En effet, ce qui importe aux entrepreneurs, c'est moins de connaître ce qui se passerait si l'État n'intervenait pas que de connaître ce qui se passera lorsque l'État interviendra conformément à son plan. C'est pourquoi la connaissance des objectifs présente le plus grand intérêt pour les agents économiques.

2. Les objectifs

Les objectifs de la planification ont été présentés sous section 1, page 22. La définition des objectifs constitue la clef de voûte de la planification et les hommes politiques ne s'y trompent pas, puisque les discussions relatives au Plan portent essentiellement sur les objectifs. Ces objectifs engagent le gouvernement et obligent l'administration à faire ce qui est en leur pouvoir pour les atteindre ; de plus, ils incitent les chefs d'entreprise à agir comme si ceux-ci allaient être atteints et, par conséquent, à contribuer spontanément à leur réalisation.

3. Les moyens

Les moyens ne sont pas définis en détail. Toutefois, le plan indique, d'une part, les instruments de la politique économique qui existent déjà et qui devront être encore utilisés et, d'autre part, les instruments nouveaux que l'État doit utiliser pour améliorer ses possibilités d'intervention ou les structures de l'économie.

III — Exécution du plan

Outre l'impact psychologique produit par le plan que nous avons signalé sous II, les instruments d'exécution du plan sont purement et simplement l'ensemble des instruments de la politique économique, qui seront étudiés dans le reste de ce rapport. On peut même dire que la planification française a pour objet essentiel de synthétiser toute la politique économique (y compris, dans une certaine mesure, la politique à court terme, comme nous l'avons vu) et de programmer pour une période de cinq ans les réformes de structures et les interventions gouvernementales.

Indiquons seulement ici que certaines parties du plan font l'objet d'une programmation plus détaillée qui

prend la forme de textes d'application. Ces textes sont d'abord les programmes régionaux de développement et d'équipement qui comprennent, d'une part, la projection sur le plan régional des prévisions, objectifs et moyens du plan et, d'autre part, les programmes détaillés des équipements publics; cette deuxième partie est, en fait, de beaucoup la plus importante et sera analysée à propos des investissements publics (voir section 5, p. 31). On peut également considérer que les contrats de programmation constituent de véritables textes d'application du plan, puisqu'ils définissent dans le même cadre temporel à la fois des objectifs et les moyens de réaliser le plan; ils seront étudiés au chapitre IV.

SECTION 4

Les instruments de nature globale

Nous entendons par instruments de nature globale les interventions de l'État qui tendent à agir sur l'ensemble de l'économie (prix, épargne, investissements, emploi par exemple), et non sur l'un de ses secteurs (agriculture, industrie, commerce, services, par exemple). Ces techniques ont tendance à être plus utilisées que par le passé, en raison de l'influence exercée par les idées néo-libérales sur les derniers gouvernements.

I — La politique budgétaire globale

Aucun texte général ne prévoit l'utilisation du budget de l'État dans un but économique. Toutefois, l'ordonnance n° 59-2, du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances le prévoit implicitement lorsque son article 1 affirme que l'équilibre économique et financier est « défini » par la loi de finances ⁽¹⁾

Dans les faits, le gouvernement manipule le montant global des dépenses et des ressources budgétaires pour atteindre les objectifs qu'il s'est assignés, en particulier le maintien ou le rétablissement des principaux équilibres économiques.

La pratique suivie par le gouvernement pour le budget de 1971 en est une bonne illustration.

D'une part, la loi de finances pour 1971 a institué un *Fonds d'action conjoncturelle*, c'est-à-dire une masse de crédits qui pourront être utilisés, en tout ou en partie, au cours de l'année si la conjoncture le justifie. Ce fonds comprend 1 030 millions de francs

(1) Article 1, alinéa 1, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances: « Les lois de finances déterminent la nature, le montant, l'affectation des ressources, et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

d'autorisations de programme et 295 000 francs de crédits de paiement, c'est-à-dire des crédits relatifs à des investissements publics. Avant tout déblocage, le gouvernement est tenu de consulter les commissions des finances du Parlement sur les considérations justifiant le transfert du fonds aux différents ministères (art. 35). A la suite d'une décision du Conseil des ministres prise le 13 janvier 1971, un arrêté du ministre de l'économie et des finances du 28 janvier 1971 a déblocqué une partie des crédits. D'autre part, le gouvernement reste toujours maître du rythme de *consommation des crédits budgétaires*. C'est ainsi que, le 6 janvier 1971, le gouvernement a décidé de dépenser plus rapidement, au cours du premier trimestre, certains crédits d'équipement: 37 % devront être consommés d'ici avril au lieu des 25 % habituels ⁽²⁾.

II — La politique fiscale globale

La politique fiscale globale n'est prévue expressément par aucun texte. Encore plus que la politique budgétaire globale, elle est une simple pratique ⁽³⁾. Le gouvernement français utilise principalement les deux techniques suivantes.

La première consiste à demander au Parlement, lors du vote de la loi de finances initiale ou d'une loi de finances rectificative, la *modification de la législation fiscale*. Par exemple en 1969, une loi de finances rectificative imposa un effort fiscal supplémentaire en cours d'année. Une partie des majorations prévues par la loi du 25 septembre 1969 ne devaient avoir d'incidence que sur les exercices ultérieurs; mais deux dispositions allaient procurer dès 1969 un supplément de recettes de 1,2 milliard de francs; les acomptes exigibles au titre de l'impôt sur les sociétés étaient portés de 80 à 90 % et l'augmentation temporaire de la taxe sur certains véhicules automobiles, appliquée en 1968, était reconduite.

La seconde technique consiste pour le gouvernement à demander que la loi de finances *l'autorise à réduire certains impôts*. Ainsi la loi de finances pour 1971, suivant l'exemple de la loi de finances pour 1970, accorde au gouvernement l'autorisation de soumettre

(2) Durant l'été 1969, le gouvernement avait pris des mesures encore plus spectaculaires: suspension, jusqu'à la fin de l'année, du recrutement de personnel administratif, blocage de la moitié des crédits restant disponibles pour l'acquisition de matériel, blocage des trois quarts des autorisations d'engagement de dépenses d'équipement non encore utilisées. Ces mesures ont été ratifiées par le Parlement lors du vote de la loi de finances rectificative du 24 décembre 1969.

(3) Pour une vue d'ensemble de la politique fiscale française, lire « *les orientations permanentes de la politique fiscale*, conférence de presse tenue par M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances, le 3 septembre 1970 », ministère de l'économie et des finances, service de l'information, S.I. Allocution ministérielle « Direction générale des impôts » Diffusion 9/70/2 bis.

au taux réduit de la TVA, par décrets en Conseil d'État pris avant le 31 décembre 1971, les produits alimentaires solides actuellement passibles du taux intermédiaire; cette délégation a été utilisée par un arrêté du 15 janvier 1971 pour diminuer le taux de la TVA applicable au café, au thé, à la chicorée et aux produits similaires. Cet allègement de la TVA tend essentiellement à freiner la hausse des prix des produits alimentaires.

III — La politique globale des investissements publics

La politique globale des investissements publics s'inscrit, encore plus que les politiques précédentes, dans le cadre du plan de développement économique et social.

Le gouvernement n'éprouve aucune difficulté à imposer sa politique aux services de l'État: il a en effet la maîtrise complète des investissements de l'État. Ceux-ci sont en principe fixés, chaque année, dans la loi de finances (sous réserve de l'existence d'un Fonds d'action conjoncturelle: voir supra I) et, tous les cinq ans, dans le plan de développement économique et social et dans ses tranches régionales, les programmes régionaux de développement et d'équipement. Toutefois, en ce qui concerne la programmation quinquennale il convient de faire deux remarques: d'une part, elle n'est pas toujours très précise et, d'autre part, elle ne présente pas pour le gouvernement un caractère contraignant ⁽¹⁾: les nécessités de la politique conjoncturelle peuvent l'amener à différer des investissements prévus dans le plan et, inversement, à effectuer des investissements non prévus. Par conséquent, même pour les services de l'État, le taux de réalisation effective du plan n'est jamais de 100 % ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Le Parlement doit être informé des écarts possibles entre ce qui était prévu au plan et ce qui est prévu au budget. L'article 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan de développement économique et social dispose: « 1. Dans le rapport qui accompagne le projet de loi de finances de l'année et qui définit l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, le gouvernement fera connaître l'état de l'exécution du plan de développement économique et social, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les modifications qui pourraient apparaître nécessaires. 2. Le projet de loi de finances sera, en outre, accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par le budget de l'État pour l'exécution des tranches opératoires (c'est-à-dire régionales) décidées en application du plan de développement économique et social. 3. Ce document, qui devra être déposé le 1^{er} novembre au plus tard, comprendra notamment: d'une part, une récapitulation des crédits, autorisations de programme et crédits de paiement par secteurs économiques et sociaux; d'autre part, une récapitulation de ces crédits par régions de programme ».

⁽²⁾ Le rapport sur les principales options du VI^e Plan indique que l'exécution d'une partie des équipements collectifs sera expressément « liée à la réalisation du taux de croissance de l'économie ».

Quant aux investissements des collectivités locales, ils échappent, en droit, à l'autorité du gouvernement, mais, en fait, celui-ci dispose de moyens de pression efficaces ⁽³⁾ pour imposer sa politique, car les collectivités locales sont trop pauvres pour pouvoir réaliser leurs investissements sans l'aide financière (subventions ou prêts) de l'État. C'est pourquoi les équipements des collectivités locales, qui représentent 70 % des investissements publics en milieu urbain, peuvent être programmés dans le plan de développement économique et social et dans les divers programmes régionaux de développement et d'équipement. Leur réalisation dépend plus de la fidélité du gouvernement au plan que de la bonne volonté des communes.

Enfin, les investissements des entreprises publiques ne dépendent pas exclusivement du gouvernement. Certes, dans le plan de développement économique et social, ils font l'objet d'une programmation souvent plus détaillée que les investissements des entreprises privées (surtout en matière de transport et d'énergie). Mais le degré de réalisation de cette programmation dépend, comme pour les entreprises privées, du désir de collaboration des entreprises publiques et des moyens de pression dont dispose le gouvernement. Parmi les moyens de pression, le plus important est sans conteste l'aide financière de l'État. Or, cet appui financier varie selon les entreprises: par exemple il est nul pour la Régie nationale des usines Renault. Il varie également dans le temps: depuis le V^e Plan (1965-1970), le Trésor s'efforce de participer le moins possible aux investissements et l'évolution va encore s'accélérer avec le VI^e Plan ⁽⁴⁾. Ainsi le gouvernement a une maîtrise des investissements qui varie selon les entreprises publiques ⁽⁵⁾.

IV — La politique monétaire globale

Les instruments monétaires à effet global sont principalement entre les mains de la Banque de France, du Conseil national du Crédit, et naturellement du gouvernement. *La Banque de France* est une entreprise publique régie par plusieurs textes dont le plus ancien est constitué par les statuts primitifs de la

⁽³⁾ Outre les pouvoirs de tutelle des préfets et du gouvernement qui, en matière financière, peuvent aller jusqu'au contrôle de l'opportunité.

⁽⁴⁾ Fromont: Les entreprises publiques, instruments de la planification française, *Revue française de science financière*, 1968, p. 767; Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, Rapport sur les entreprises publiques (avril 1967), appelé rapport Nora du nom du président du groupe, *La Documentation Française*, 1968.

⁽⁵⁾ Voir notamment les avenants du 27 janvier 1971 à la convention du 31 août 1937 relative aux rapports entre l'État et la SNCF (qui régularisent la réforme de la SNCF approuvée par le Conseil des ministres en février 1969) et le contrat de programme du 23 décembre 1970 conclu entre l'État et l'Électricité de France.

Banque de France (13 février 1800), et l'un des plus récents est la loi n° 45-015 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit. Bien que ses dirigeants soient nommés par le gouvernement, la Banque de France jouit d'une certaine autonomie vis-à-vis de celui-ci et elle est seulement tenue de respecter les textes législatifs qui définissent ses attributions et ses pouvoirs; les principaux organes sont le gouverneur et le Conseil général. Dans l'exercice de ses fonctions, la Banque de France est amenée à collaborer étroitement avec le *Conseil national du Crédit* auquel la loi du 2 décembre 1945 a attribué les pouvoirs de décision que la loi du 13 juin 1941 avait confiés au Comité permanent d'organisation bancaire. Le Conseil national du crédit est composé de hauts fonctionnaires, de directeurs d'établissements publics ou semi-publics de crédits, de membres désignés pour leur compétence financière ou bancaire, de représentants des activités économiques et des organisations ouvrières; son président de fait est son vice-président, qui n'est autre que le gouverneur de la Banque de France.

En France, la politique monétaire n'utilise pas seulement des techniques qui ont un effet global, c'est-à-dire qui agissent sur la quantité et le coût des liquidités mises à la disposition de l'ensemble de l'économie; elle utilise aussi des techniques sélectives qui tendent à encourager ou pénaliser les crédits destinés à certaines opérations (investissements, exportations etc.) ou à certaines entreprises. Les techniques sélectives ont un caractère sectoriel. En fait, elles ont également un effet global: par exemple, les restrictions imposées à certains crédits ont pour effet de freiner l'accroissement de l'ensemble de la masse monétaire et, bien souvent, elles seront prises principalement dans ce but. Néanmoins, nous n'étudierons, au titre de la politique monétaire globale, que les instruments ayant principalement des effets globaux. Nous étudierons ceux qui correspondent aux trois types d'intervention de toute politique monétaire: l'action par les taux d'intérêt, l'action sur la liquidité bancaire, enfin l'action directe sur la distribution du crédit.

1. L'action sur les taux d'intérêts

Celle-ci est obtenue tant par la politique des taux variables selon les entreprises et les opérations financées (voir infra chap. III et IV) que par les politiques globales du taux de l'escompte et de l'open-market. Seules ces deux dernières techniques seront étudiées ici. Sous l'influence du rapport sur le marché monétaire et des conditions de crédit rédigé par MM. Marjolin, Sadrin et Wormser en juin 1969, l'importance respective de ces deux politiques tend à se modifier au profit de la seconde d'entre elles.

a) La fixation du taux de l'escompte

« Le taux de l'escompte de la Banque de France demeure un instrument essentiel de la politique du

loyer de l'argent, même si, en valeur relative du moins, les opérations auxquelles il s'applique se sont rétrécies » (1). A la fin de l'année 1969, les escomptes représentaient encore les trois cinquièmes des facilités de refinancement accordées aux banques par l'institut d'émission.

La réglementation du réescompte est contenue principalement dans le décret du 16 janvier 1808 et le décret de codification du 31 décembre 1936. Celle-ci laisse à la *Banque de France* le soin de fixer elle-même le taux de l'escompte. En faisant varier le taux de l'escompte, la banque peut agir sur la quantité de monnaie: ainsi le taux d'escompte a été porté de 6 à 8 % en 1969, puis abaissé de 1 % en 1970 et de 0,5 % le 8 janvier 1971 (2). Cependant, la variation du taux d'escompte a beaucoup perdu de son efficacité. Cela tient non seulement à des facteurs économiques: ampleur des pressions inflationnistes, influence des marchés monétaires étrangers; cela tient encore à des facteurs institutionnels et plus particulièrement à la pluralité des taux.

La pluralité des taux a été dénoncée par MM. Marjolin, Sadrin et Wormser dans leur rapport sur le marché monétaire et les conditions du crédit (juin 1969). En effet, la variation du taux de droit commun de l'escompte n'affecte qu'une faible part des concours de l'institut d'émission au titre de l'escompte: « Fin 1968, l'escompte de droit commun des effets de commerce fournissait aux banques 6,94 milliards, alors que 22,15 milliards d'effets avaient été apportés sous le bénéfice de régimes particuliers ». La politique récente a tendu effectivement à réduire le nombre des taux particuliers. A vrai dire, une telle diversité des taux avait été aggravée par la politique tendant à aider les entreprises françaises à la suite des événements de mai et juin 1968; elle devait donc disparaître en partie avec le retour à la normale. Les taux particuliers les plus importants qui furent alors institués concernaient le financement des exportations et soulevaient d'ailleurs, à ce titre, des objections au regard du traité instituant la CEE. Le taux d'escompte réservé à la mobilisation des créances nées à court terme sur l'étranger a été progressivement relevé, puis finalement supprimé en tant que tel par un arrêté de la banque en date du 11 août 1969; en revanche, le taux de l'escompte réservé à la mobilisation des crédits à moyen terme à l'exportation subsiste aujourd'hui encore; cependant, il a été supprimé dans les relations avec les pays membres de la CEE le 19 février 1970, à la suite du procès engagé contre la France par la Commission des Communautés européennes le 16 janvier 1969 devant la Cour de justice. On observe donc une certaine tendance à réduire le nombre des taux particuliers.

(1) Rapport de la Banque de France, exercice 1969, p. 28.

(2) Le 13 mai 1971, le taux d'escompte a été relevé de 0,75 %; il est maintenant de 6,75 %.

b) La participation de la Banque de France au marché monétaire

La Banque de France a été expressément autorisée par le décret-loi du 17 juin 1938 à effectuer des opérations d'open-market. Son article 1 dispose: « En vue d'agir sur le volume du crédit et de régulariser le marché monétaire, la Banque de France est autorisée, en plus des opérations énumérées à l'article 106 du décret de codification du 31 décembre 1936, à acheter, sur le marché libre, dans les limites et les conditions fixées par le conseil général, des effets négociables publics à court terme et des effets privés admissibles à l'escompte et à revendre sans endos les effets précédemment acquis. En aucun cas, les opérations ne pourront être traitées au profit du Trésor public ou des collectivités émettrices ».

Ce marché est libre dans la mesure où les prix sont librement fixés par les offrants et les demandeurs. Mais ce marché obéit à certaines règles.

Tout d'abord, la Banque de France n'accepte pas de négocier tous les effets, mais seulement certains: bons du Trésor, billets de la SNCF, acceptations de banques, effets garantis par la Caisse Nationale des marchés de l'État, effets avalisés par une banque et relatifs au commerce d'exportation, effets portant la signature du Crédit foncier de France, etc.

Ensuite, le Conseil national du crédit a désigné de façon limitative les personnes habilitées à opérer sur le marché monétaire dans une décision n° 67-10 du 28 juin 1967: banques inscrites, établissements financiers enregistrés à titre principal, banques dotées d'un statut légal spécial et établissements financiers publics ou semi-publics, agent de change, sociétés d'investissement à capital variable, organismes d'assurance, de prévoyance et de retraite.

Dans la pratique, la politique d'open-market a joué longtemps un rôle assez modeste. Le rapport de MM. Marjolin, Sadrin et Wormser sur le marché monétaire et les conditions du crédit (juin 1968) a préconisé le développement du marché monétaire. De fait, dès 1969, en raison des limitations quantitatives imposées à l'escompte auprès de la Banque de France, « les concours nouveaux qui ont alimenté les trésoreries bancaires ont été octroyés en quasi-totalité par le canal du marché monétaire » (1). Pendant longtemps, la Banque de France s'est efforcée d'intervenir de façon à ce que le taux du marché monétaire soit supérieur au taux d'escompte afin de décourager les banques d'y recourir trop longuement. Mais, depuis janvier 1971, la Banque de France laisse volontairement le taux du marché monétaire descendre franchement au-dessous du taux de l'escompte et, au mois d'avril 1971, M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances, a admis devant

l'Assemblée que le taux du marché monétaire « est maintenant le taux directeur ».

Mais si l'action sur les taux d'intérêt permet une politique d'argent cher en cas de gonflement excessif de la masse monétaire, elle présente l'inconvénient d'accroître le prix de revient des entreprises et d'encourager ainsi les tensions inflationnistes. C'est pourquoi la politique française tend actuellement à préférer d'autres modes d'action.

2. L'action sur la liquidité des banques

« L'action sur la liquidité bancaire est une technique plus subtile de réglage de la création monétaire. Elle consiste à rendre plus ou moins nécessaire et plus ou moins aisé l'accès des banques à la monnaie de la Banque centrale. Par ce moyen les banques sont incitées, le cas échéant, à modifier ou à étendre leur activité » (2).

Deux techniques sont employées en France:

a) La réglementation quantitative de l'escompte

La première consiste pour la Banque de France à limiter les quantités d'effets présentés à l'escompte; elle revêt deux formes principales.

Tout d'abord, en vertu d'une décision du Conseil général de la Banque en date du 30 septembre 1948, la mobilisation du papier commercial est soumise à un contrôle quantitatif. Un *plafond de réescompte* a été assigné à chaque banque. Si le plafond est dépassé, la Banque de France se réserve de procéder ou non à l'escompte et, si elle y procède, elle le fait à un taux majoré de 2 points et demi. Certains effets sont d'ailleurs hors plafond: ce sont actuellement les bons du Trésor et les effets émis par l'Office national interprofessionnel des céréales, presque tous les effets mobilisant les créances nées sur l'étranger (exportations), enfin certains effets représentatifs de crédit à moyen terme; des plafonds spéciaux sont réservés à la mobilisation des crédits de préfinancement des grands marchés d'exportation. C'est pourquoi fin novembre 1968, la part des refinancements « hors plafond » représentait 72 % des concours à taux fixe de la Banque de France. Le 20 octobre 1970, le Conseil général de la Banque de France a abaissé de 10 à 20 % les plafonds de réescompte des banques.

Une technique d'un effet analogue consiste, pour la Banque de France, à limiter le montant des effets mobilisables à moyen terme présentés à l'escompte: ce *portefeuille minimum d'effets représentatifs de crédits à moyen terme* a été institué par une décision du Conseil général de la Banque de France en date

(1) Rapport de la Banque de France, exercice 1969, p. 28.

(2) Extrait de l'exposé de M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'économie et des finances, devant le Conseil national du Crédit, le 23 octobre 1970.

du 23 septembre 1965. Ce portefeuille minimum (ou coefficient de retenue) doit représenter un pourcentage minimum des exigibilités de la banque: depuis avril 1970, le taux est de 16 % des exigibilités. Cette règle n'est d'ailleurs applicable qu'aux crédits consacrés à l'équipement industriel, commercial et agricole et aux crédits à la construction (autres que ceux soumis à des régimes spéciaux); elle n'est pas applicable aux crédits à l'exportation et aux prêts spéciaux à la construction.

b) Les réserves obligatoires

Le décret n° 67-27 du 9 janvier 1967 a imposé aux banques l'obligation de maintenir à un compte à la Banque de France, ne rapportant pas d'intérêt, un certain pourcentage de leurs disponibilités, et confié au Conseil national du crédit le soin de préciser les modalités d'application de cette nouvelle règle par voie de « décision de caractère général », et à la Banque de France la mission de fixer le taux minimum des réserves dans les limites arrêtées par le Conseil. Ce taux, fixé primitivement à 4,5 %, a été relevé successivement à 5 % (novembre 1968), 6,5 % (juin 1970) et 7,5 % (juillet 1970). On estime qu'en relevant de 1 % le taux minimum des réserves, la liquidité des banques est réduite de 1,2 milliard de francs; on considère toutefois que « l'effet des réserves obligatoires comme instrument de freinage des crédits bancaires reste limité » (rapport de MM. Marjolin, Sadrin et Wormser).

Afin d'agir plus directement sur la distribution des crédits, le décret n° 71-145 du 23 février 1971 a modifié et complété le décret du 9 janvier 1967. Il permet d'asseoir les réserves obligatoires des banques, non plus exclusivement sur les dépôts de celles-ci, mais à la fois sur leurs dépôts et sur les crédits qu'elles consentent. De plus, il étend l'obligation d'avoir des réserves aux établissements financiers enregistrés à titre principal. A la suite de ce décret le Conseil national du Crédit a pris, le 26 février 1971, une nouvelle décision de caractère général (JO du 2 mars 1971) et la Banque de France a adressé aux banques une instruction n° 89 (JO du même jour). Toutefois, l'article 5 de ce dernier texte dispose que « le taux applicable aux concours distribués par les banques et par les établissements financiers sera fixé en temps utile ». En effet, il semble que le ministre de l'économie et des finances n'ait pas l'intention d'appliquer immédiatement cette réforme, qui rompt avec les principes en vigueur dans les autres pays ⁽¹⁾.

3. L'action directe sur la distribution du crédit

L'action indirecte de freinage de l'expansion des crédits par l'intermédiaire des taux et de la liquidité

bancaire peut se révéler insuffisante lorsque les tensions inflationnistes sont fortes. Il est alors nécessaire de recourir à des mesures de restrictions quantitatives appelées encadrement du crédit. L'encadrement consiste à obliger les banques à ne pas dépasser, au cours d'une certaine période, un certain taux de progression par rapport à une date de référence; à la limite, l'encadrement peut consister en un blocage, c'est-à-dire en une interdiction pure et simple d'augmenter le volume des crédits consentis. Conformément aux principes posés par la loi du 2 décembre 1945 relative à l'organisation du crédit, les décisions sont prises par le Conseil national du crédit sur proposition du ministre de l'économie et des finances.

La France a recouru à trois reprises à l'encadrement du crédit: du 7 février 1958 au 5 février 1959, du 1^{er} mars 1963 au 1^{er} juillet 1965, enfin du 12 novembre 1970 au 23 octobre 1970. Cet encadrement autorise généralement une progression modérée des crédits: ainsi, en novembre 1968, le taux de progression fut fixé à 4 % pour les crédits à court terme et les crédits à moyen terme non réescomptables. Pour être efficace il doit être appliqué à tous les types de crédits, sinon il est trop facile de tourner les restrictions (ce qui s'est d'ailleurs produit de novembre 1968 à mai 1969). En fait, l'encadrement du crédit de 1968 à 1970 n'a pas été pleinement respecté par les banques malgré la rigueur apparente des sanctions infligées par la Banque de France (abaissement des plafonds d'escompte et, à partir du décret du 5 février 1970, constitution obligatoire de dépôts à la Banque de France non rémunérés): alors que les crédits consentis auraient dû augmenter de moins de 3 % en 1969, la masse monétaire a augmenté de plus de 6 %. Toutefois, cette technique n'est pas dénuée de toute efficacité: la suppression de l'encadrement des crédits à la fin de 1970 a provoqué un fort accroissement de ceux-ci (14 % au dernier trimestre 1970, 5,6 % pendant les trois trimestres précédents).

Nous présenterons plus loin la réglementation du crédit à la consommation, qui n'a pas des effets globaux aussi caractérisés.

SECTION 5

Les entreprises publiques comme instruments indirects de la politique économique ⁽²⁾

I — Importance des entreprises publiques

Bien que le poids relatif des entreprises publiques dans l'économie française tend à décroître, il est en-

⁽¹⁾ Le 6 mai 1971, cette réforme est entrée en vigueur: le taux des réserves obligatoires sur les crédits distribués a été fixé à 0,25 % (6 mai 1971), puis à 0,50 % (13 mai 1971).

⁽²⁾ A. de Laubadère: *Traité élémentaire de droit administratif*, tome III, *L'administration de l'économie*, CGDJ, Paris 1971, p. 593, 680; Fromont, les entreprises publiques, instruments de la planification française, *Revue de science financière*, 1968.

core important: selon le rapport sur les entreprises publiques élaboré par le groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques (rapport Nora) établi en avril 1967, le secteur public « utilise au total 6,2 % de la population active, fournit 9,6 % de la production intérieure brute et réalise 27 % de la formation brute du capital fixe des entreprises ».

Les entreprises publiques détiennent tout d'abord un quasi-monopole dans le secteur de l'énergie ⁽¹⁾: 97 % de la production du charbon sont assurés par les Charbonnages de France, 80 % de la production d'électricité le sont par Électricité de France et la Compagnie nationale du Rhône (équipements hydroélectriques de la Vallée du Rhône), 48 % du gaz le sont par Gaz de France, 30 % du pétrole brut et 100 % du gaz naturel sont produits par l'Entreprise de Recherches et d'Activités pétrolières (ERAP).

Le secteur des transports est également entièrement dominé par les entreprises publiques: Société nationale des chemins de fer français (45 % des transports de marchandises à plus de 50 km), Régie autonome des transports parisiens (qui assure la totalité des transports de voyageurs de la région parisienne par voie ferrée souterraine et par autobus), Air-France (9 milliards de passagers-kilomètres en 1969), Air-Inter (74 % du trafic intérieur aérien français), la Compagnie générale transatlantique et les Messageries Maritimes (88 % du trafic national passagers; mais seulement 11 % du trafic national marchandises), Aéroport de Paris, etc...

Le secteur des banques et des assurances comprend également des entreprises publiques importantes. La Société générale, le Crédit lyonnais et la Banque nationale de Paris collectent plus de 40 % des dépôts en France; les Caisses d'épargne collectent 25 % des dépôts et de l'épargne à court terme, les Chèques postaux (administration des Postes) en collectent 17 %, enfin le crédit agricole en collecte 13 %. Quant au secteur public de l'assurance, il a été réorganisé en 1968 en 4 grands groupes: l'Union des Assurances de Paris, les Assurances générales en France, les Assurances nationales, les Mutuelles générales françaises qui recueillent ensemble 54 % des primes d'assurances-vie, 88 % des primes de capitalisation et 29 % des primes d'assurance de dommages.

Le secteur de l'industrie mécanique est également caractérisé par la présence de grandes entreprises publiques: Régie nationale des usines Renault (43 % des voitures particulières, 48 % des véhicules utilitaires, 25 % des tracteurs agricoles en 1970), Société natio-

nale industrielle aérospatiale (SNIAS) et Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'avions (SNECMA) (42 % du chiffre d'affaires de la construction aéronautique française).

Enfin diverses entreprises publiques méritent d'être mentionnées en raison de leur importance dans un secteur d'activité: Commissariat à l'Énergie atomique (construction de prototypes pour l'utilisation pacifique ou militaire de l'énergie atomique), Entreprise minière et chimique (17 % des produits azotés), Société chimique des Charbonnages (20 % des produits azotés), Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (qui a le monopole de la fabrication), Office de radio-diffusion-télévision française (qui a le monopole des émissions), Société financière de radiodiffusion ou SOFIRAD (qui gère les participations financières qu'elle détient dans les sociétés exploitant Radio et Télé Monte-Carlo, ainsi qu'Europe n° 1), Agence Havas (1 milliard de chiffre d'affaires), Office national des forêts (1,5 million d'ha de forêts appartenant à l'État et 2,5 millions de forêts appartenant aux collectivités locales).

Mentionnons pour mémoire les entreprises publiques locales dont les plus importantes sont les services de distribution d'eau et les services de transport urbain.

II — Statut des entreprises publiques

Il n'existe aucun texte codifiant le droit des entreprises publiques. Un projet de loi portant statut des entreprises publiques fut bien élaboré par le gouvernement en 1948, mais il ne fut même pas discuté par le Parlement ⁽²⁾.

Le statut de celles-ci est extrêmement divers: les unes sont des établissements publics (personnes morales de droit public) les autres sont des sociétés privées ⁽³⁾.

Les établissements publics industriels et commerciaux de l'État sont régis par le décret du 15 décembre 1934, relatif à la comptabilité des établissements industriels de l'État (malgré son titre, il définit des principes d'organisation) et le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ceux des collectivités locales sont régis par un décret du 19 octobre 1959. Ces établissements publics sont en principe dirigés par un directeur nommé par décret en conseil des ministres (si c'est une entreprise impor-

⁽¹⁾ Les renseignements qui suivent sont empruntés au Douzième rapport d'ensemble de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques adopté le 24 novembre 1971 (paru aux Journaux officiels, n° 1115-72). Sauf modification contraire, l'année de référence est 1969.

⁽²⁾ Virally, Remarques sur le projet de loi: portant statut général des entreprises publiques, *Revue administrative* 1950, p. 355.

⁽³⁾ Exceptionnellement, certaines entreprises publiques sont gérées directement par l'État: la plus importante est celle des postes et télécommunications. Mentionnons également les arsenaux militaires.

tante; décret du 29 avril 1959) et par un conseil d'administration dont les membres sont souvent nommés par décret (décret du 30 mars 1962): ceux-ci représentent soit l'État, soit les usagers, soit le personnel (dans ce dernier cas, ils doivent être désignés sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives); ou bien encore ils sont désignés en raison de leurs compétences techniques. Bien que ces établissements publics constituent des personnes morales de droit public, ils échappent très largement aux règles applicables aux administrations: la comptabilité est une comptabilité industrielle, les impôts sont ceux qui frappent les sociétés, le personnel a un statut de droit privé (à l'exception du directeur et parfois du comptable), les relations avec les fournisseurs et les clients sont régies par le droit privé, enfin ils peuvent créer des sociétés filiales. Les principales entreprises ayant la qualité d'établissements publics sont Électricité de France, Gaz de France, Charbonnages de France, Entreprises de recherches et d'activités pétrolières, Entreprise minière et chimique, Commissariat à l'Énergie atomique, Crédit agricole, Office de radio-diffusion-télévision française.

Les autres entreprises publiques sont organisées sous la forme de *sociétés commerciales*; cependant leur statut comporte toujours d'importantes dérogations au droit commun des sociétés.

Tantôt le capital est entièrement public. C'est le cas des banques nationalisées, et des compagnies d'assurances nationalisées. Dans ce cas, le conseil d'administration est composé de représentants de l'État, des usagers et du personnel, ainsi que de personnes désignées en raison de leurs compétences techniques; les présidents et directeurs généraux sont désignés par décision ou avec l'accord du gouvernement.

Tantôt le capital est partagé entre une ou plusieurs personnes morales de droit public et une ou plusieurs personnes privées. Les principales sociétés d'économie mixte sont la Société nationale des chemins de fer, la Compagnie nationale Air-France, la Compagnie générale transatlantique, la Compagnie des Messageries maritimes, la Compagnie nationale du Rhône, la Société nationale industrielle aérospatiale, la Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'avions et l'Institut de développement industriel. L'État et le plus généralement les personnes morales de droit public bénéficient toujours d'un statut privilégié dans les organes délibérants notamment dans le Conseil d'administration; quant au président directeur général, il est nommé par décret en Conseil des Ministres (ordonnance du 28 novembre 1958) lorsque l'importance de la société justifie son inscription sur une liste dressée elle-même par décret en Conseil des Ministres.

III — Relations entre l'État et les entreprises publiques

Quel que soit le statut de l'entreprise publique, l'État exerce des contrôles très poussés sur sa gestion; ceux-

ci sont principalement régis par le décret du 26 mai 1955 qui s'est efforcé de codifier la matière. Ces contrôles se caractérisent par la multiplicité des autorités compétentes. Il existe tout d'abord deux tutelles générales: la tutelle économique et financière et la tutelle technique. La tutelle économique et financière est exercée par le ministre de l'économie (représenté dans l'entreprise par un contrôleur d'État). La tutelle technique est exercée par le ministre dans les attributions duquel entre l'activité de l'entreprise (représenté par un commissaire du gouvernement). De plus, un grand nombre de contrôles spécialisés portent sur les investissements, qui sont soumis à autorisation ministérielle après avis du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social, sur les salaires du personnel, qui sont soumis à l'examen préalable de la Commission interministérielle des salaires, sur les prix et tarifs, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à un agrément préalable de la Direction des prix, sur les marchés, qui sont soumis à l'examen des diverses commissions de contrôle des opérations immobilières. Ajoutons encore que la création de filiales est subordonnée à une autorisation préalable donnée par décret ou par arrêté ministériel selon que la participation dans la filiale est majoritaire ou minoritaire (décrets des 9 août 1953 et 26 août 1957).

Ces contrôles sont extrêmement lourds. En fait, ils ne sont pas toujours exercés de façon très cohérente du fait de la multiplicité des autorités responsables. Le système français se caractérise à cet égard par le fait qu'aucune autorité n'est responsable de l'ensemble des entreprises publiques à l'échelon gouvernemental.

L'État dispose néanmoins de moyens importants pour faire prévaloir sa volonté.

C'est pourquoi les gouvernements se sont employés à mettre les entreprises publiques au service de leur politique économique. Certes, les entreprises publiques du secteur concurrentiel, telles la Régie Renault, la Compagnie Air-France, les banques nationalisées, les compagnies d'assurances nationalisées, les sociétés pétrolières publiques ont bénéficié d'une grande liberté: l'État ne leur a pas demandé de contributions spécifiques à sa politique industrielle. Au contraire, les grandes entreprises nationales à caractère de service public, Électricité de France, Gaz de France, Charbonnages de France, Société nationale des Chemins de fer français, Régie autonome des transports parisiens, « ont été utilisées directement et discrétionnairement par les pouvoirs publics au service de leur politique générale » (Rapport Nora, p. 20) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les entreprises publiques peuvent être également mises au service de politiques sectorielles, notamment de celles de l'énergie et des transports. Cet aspect du problème sera étudié au chap. VI.

Nous nous contenterons à cet égard de donner l'exemple de la SNCF. Ainsi, la SNCF est au service de la politique des prix: en 1969, des augmentations de tarifs demandées par la SNCF ont été refusées par le gouvernement. Elle contribue à lutter contre la « surchauffe » et à défendre la monnaie: en 1970, le montant de ses investissements a diminué pour la seconde année consécutive à la demande du gouvernement ⁽¹⁾. Elle est souvent mise au service de la politique sociale: d'innombrables réductions sont consenties à différentes catégories d'usagers à la demande du gouvernement et elles ne font pas toujours l'objet d'une indemnisation intégrale de la part de l'État. Elle est également obligée de venir en aide à toutes sortes d'activités: par exemple, quand les producteurs d'artichauts bretons protestent contre l'écroulement des cours, quand le charbon ou l'acier ne se vend plus, le gouvernement oblige la SNCF à diminuer ses tarifs. Enfin, les chemins de fer français sont mis au service des régions: les tarifs doivent obligatoirement être fixés de façon uniforme et réaliser ainsi une péréquation générale des prix quel que soit le prix de revient. Pour compenser les pertes des petites lignes, la société est, de ce fait, conduite à fixer des tarifs dont le niveau excède largement le prix de revient sur les grandes lignes à fort trafic.

A vrai dire, une telle conception des rapports entre le gouvernement et les entreprises nationales est pratiquement abandonnée aujourd'hui. En effet, le rapport Nora, rédigé en 1967, a recommandé au gouvernement d'accroître l'autonomie de celles-ci, afin qu'elles puissent être gérées en toute clarté. Celui-ci a commencé à mettre en œuvre ces recommandations.

Tout d'abord, en février 1969, le gouvernement a décidé de réformer ses relations avec la SNCF. La réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970 et a été consacrée le 27 janvier 1971 par la signature de plusieurs avenants à la convention du 31 août 1937, qui fixe les rapports entre l'État et la SNCF. Désormais les dirigeants jouissent d'une plus grande liberté de décision aussi bien dans le choix des investissements que dans la définition de la politique à poursuivre. La SNCF a déjà usé de cette liberté pour supprimer des services non rentables (lignes à faible trafic) et pour conclure avec ses employés une convention sur les salaires (11 janvier 1971). Peut-être en usera-t-elle bientôt pour moduler ses tarifs. En contrepartie, les aides de l'État devraient disparaître: l'État contribuera seulement aux dépenses d'infrastructure et aux retraites des cheminots (en raison de l'importance du nombre de retraités).

De même, les relations entre l'État et l'Électricité de France ont fait l'objet d'une convention conclue le 23 décembre 1970. Appelée contrat de programme,

elle est applicable jusqu'à la fin du VI^e Plan. En particulier, l'EDF aura une certaine liberté en matière tarifaire et le contrôle financier de l'État ne s'exercera plus que semestriellement et a posteriori. Le contenu détaillé de ce contrat sera présenté au chapitre IV.

SECTION 6

Autres instruments indirects: la politique des marchés publics

Il n'existe pas de procédure de consultation des partenaires sociaux indépendante de la planification à moyen terme ou de la politique des salaires. Les autres instruments indirects se ramènent donc essentiellement à la politique des marchés publics.

En France, l'insertion de la politique des marchés publics dans la politique économique générale est assez récente. Certes, on admet depuis longtemps que le volume global des marchés publics a une incidence sur le niveau de l'activité des entreprises privées; mais il ne s'agit là que d'un aspect de la politique budgétaire que nous avons étudiée précédemment (section 4, p. 27).

C'est seulement depuis quelques années que le gouvernement a vu dans les marchés publics un moyen d'accélérer la réforme des structures industrielles qu'il souhaite (à la fois renforcement de la concurrence et développement de la concentration). C'est en avril 1967 qu'un groupe de travail de la Commission centrale des marchés de l'État élabora un « rapport sur les problèmes posés par les marchés publics en tant qu'éléments d'une politique économique visant à réformer les structures industrielles ». A la suite de ce rapport et de l'avis formulé à ce sujet par la Commission centrale des marchés de l'État, le Conseil des ministres fixa, le 17 avril 1968, les principes d'une politique des marchés publics.

Le 10 octobre 1969, le premier ministre a adressé aux ministres un guide pour la négociation des prix et des marges dans les marchés de gré à gré portant sur des prestations complexes. L'objectif poursuivi est de réserver les commandes aux entreprises qui font un très gros effort de productivité et d'abaissement des coûts, même si leurs prix ne sont pas dans l'immédiat les plus bas à qualité égale. Par conséquent, il ne faut plus fixer les marges bénéficiaires d'une façon arbitraire en fonction du seul montant du marché; il faut faire varier celles-ci en fonction non seulement de la qualité des prestations et des risques assurés par le fournisseur, mais encore en fonction de la qualité de la gestion et notamment des efforts de réduction des coûts et d'amélioration des services rendus. Cela suppose en particulier l'adoption par les entreprises d'une comptabilité permettant l'analyse des coûts et la communication de celle-ci aux représentants de

(1) Sur l'État et les investissements des entreprises publiques, voir supra III, p. 28.

l'administration; de façon plus générale, cela suppose une collaboration confiante entre l'État et ses fournisseurs ⁽¹⁾.

Juridiquement, cette nouvelle politique des marchés publics a été rendue possible par l'abandon de toute procédure formaliste pour la conclusion des contrats:

⁽¹⁾ Godfrin: Quelques aspects récents de la politique des marchés publics, dans *Actualité juridique, droit administratif*, 1970, p. 209-219.

depuis les décrets du 13 mars 1956 et du 26 août 1957, la procédure de droit commun n'est plus, pour les marchés de l'État, l'adjudication, mais l'appel d'offres et, de plus, le marché de gré à gré est autorisé dans de nombreux cas, puisqu'en 1969 les marchés de gré à gré représentaient en valeur presque 70 % de l'ensemble des marchés de l'État; quant aux collectivités locales, elles sont également dispensées de conclure leurs marchés par adjudication depuis le décret du 18 janvier 1971 et, en fait, elles concluent de très nombreux marchés de gré à gré (ils représentent en valeur 47,7 % du total).

CHAPITRE III

Les incitations au moyen de ressources d'État

Dans un système de planification indicative, l'État recourt le moins possible aux mesures autoritaires et le plus possible aux incitations. Tantôt ces incitations prennent la forme d'assouplissement des réglementations impératives: ce type d'incitations sera étudié en même temps que les réglementations impératives elles-mêmes (voir chap. V). Tantôt ces incitations prennent la forme d'avantages financiers, positifs ou négatifs, consentis par l'État ou les organismes placés sous sa dépendance: ce type d'incitations fait l'objet de ce paragraphe. Nous distinguerons parmi ces incitations financières celles qui ont un domaine d'application général et celles qui ont un domaine d'application limité à un secteur de l'économie.

SECTION 1

Les incitations financières à portée générale

Les incitations financières sont utilisées principalement dans les buts suivants: stabiliser les prix, encourager les exportations, favoriser l'épargne et les investissements, encourager les concentrations, enfin développer les économies régionales. Tantôt l'incitation est simplement subordonnée à l'existence d'une certaine situation ou d'une certaine opération, tantôt elle est subordonnée à des engagements précis de la part de l'entreprise bénéficiaire.

I — *Les incitations fiscales*

D'un point de vue théorique, il existe deux sortes d'incitations fiscales. Il y a tout d'abord toutes les discriminations fiscales favorables à certaines opérations ou à certaines entreprises: ces incitations résultent de l'application pure et simple de textes législatifs ou réglementaires et ne correspondent pas à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part de l'administration. Il y a ensuite les avantages fiscaux

qui peuvent être accordés ou non à une entreprise ou à une opération selon que l'administration considère celle-ci comme contribuant le mieux à la réalisation des objectifs du plan: ces incitations présentent ainsi un caractère fortement individualisé et sont subordonnées à une décision discrétionnaire de l'administration appelée agrément. Nous présenterons successivement ces deux types d'incitations.

1. Les avantages fiscaux résultant de l'application des lois et règlements

Ces incitations fiscales présentent la particularité de ne laisser aucune place au pouvoir discrétionnaire de l'administration. De ce fait, les décisions administratives peuvent être intégralement contrôlées par le juge; celui-ci est judiciaire s'il s'agit des contributions indirectes ou de l'enregistrement, administratif s'il s'agit de l'impôt sur le revenu ou de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ces incitations fiscales sont innombrables. Nous présenterons rapidement les plus caractéristiques en les classant par leur objet.

a) L'encouragement des exportations

Exonération des taxes sur le chiffre d'affaires et de divers droits indirects.

Aux termes de l'article 262 du Code général des impôts, les opérations de vente, de livraison, de commission et de courtage portant sur des marchandises exportées sont exonérées des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes parafiscales et des taxes de remplacement. Ce régime est étendu à certaines conditions aux « exportations invisibles ».

1. Achats en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires

Dans la limite du montant des ventes à l'exportation réalisées l'année précédente et portant sur

des objets passibles de la taxe sur la valeur ajoutée, l'exportateur est autorisé à acheter en franchise de cette taxe les produits qu'il destine à l'exportation (art. 275 du Code général des impôts). Ce contingent peut être dépassé sur présentation d'une caution dont peuvent être dispensées les entreprises titulaires de la carte d'exportateur.

2. Provisions déductibles pour couvrir les risques afférents aux créances à moyen terme sur l'étranger

Les entreprises qui consentent des crédits à moyen terme à leurs clients pour le règlement des ventes ou des travaux qu'elles effectuent à l'étranger sont admises à constituer, en franchise d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou d'impôt sur les sociétés, une provision destinée à faire face aux risques particuliers afférents à ces crédits. En application d'un arrêté du 12 janvier 1968, le montant maximum de cette provision ne peut excéder 100 % du montant des crédits accordés dans l'année.

3. Déduction des dépenses d'études, de prospection et de fonctionnement d'établissements créés à l'étranger

En vertu de l'article 39 octies du Code général des impôts, les entreprises françaises peuvent déduire de leurs bénéfices imposables les dépenses d'études et de prospection exposées en vue de l'installation à l'étranger d'un établissement de vente, d'un bureau d'études ou d'un bureau de renseignement ainsi que les charges supportées pour le fonctionnement de cet établissement pendant les trois premiers exercices. Toutefois, les sommes ainsi déduites doivent être rapportées, par fractions égales, aux bénéfices imposables de cinq exercices consécutifs à partir du quatrième exercice suivant celui de la création de l'établissement. La déduction des charges peut cependant être définitive si le ministre de l'économie et des finances a accordé son agrément, agrément qui peut être assorti d'obligations ou de restrictions (voir infra 2, p. 38).

4. Amortissements accélérés

Les titulaires de la carte d'exportateur peuvent pratiquer, en franchise d'impôt, à la clôture de chaque exercice, un amortissement complémentaire égal à 150 % du chiffre obtenu en appliquant à l'annuité normale d'amortissement le rapport existant entre le chiffre d'affaires réalisé à l'exportation et le chiffre d'affaires global.

b) L'encouragement de l'épargne et de l'investissement

1. L'encouragement de l'épargne

L'épargne des ménages est principalement encouragée par la possibilité de soustraire à l'impôt les revenus tirés de l'épargne. Ainsi échappent à

l'impôt les intérêts de divers comptes d'épargne: livret de caisse d'épargne (décret n° 65-1158 du 24 décembre 1965), livret d'épargne-logement (loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 modifiée par la loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969, décret n° 65-1044 du 2 décembre 1965 modifié par le décret n° 1230 du 24 décembre 1969, arrêtés du 2 décembre 1965 et du 14 février 1967). De même, échappent à l'impôt, dans la limite de 1 000 francs par an, les intérêts des obligations ainsi que le produit des placements en valeurs mobilières effectués en vertu d'engagements d'épargne à long terme (décret n° 66-348 du 3 juin 1966 et arrêté du même jour, ordonnance du 17 août 1967).

L'épargne des ménages est également encouragée par la possibilité de soustraire à l'impôt sur le revenu les sommes épargnées elles-mêmes. Ainsi, en matière d'assurance sur la vie, les primes peuvent dans certaines limites être déduites du revenu imposable (art. 3 de la loi du 17 décembre 1966 et loi de finances pour 1970 du 24 décembre 1969). De même, les contribuables qui ont obtenu un prêt dans le cadre de l'épargne-crédit ou du crédit différé peuvent déduire de leur revenu imposable, sous certaines conditions, une somme représentative de leur effort d'épargne (décret du 6 août 1960).

2. L'encouragement de l'investissement

Les mesures fiscales d'encouragement tendent principalement à favoriser l'autofinancement des entreprises. Elles portent essentiellement sur le montant des amortissements et le coût des investissements ⁽¹⁾.

Les mesures fiscales favorables à l'accroissement des amortissements sont bien connues: à côté des systèmes d'amortissements accélérés qui subsistent, le régime de l'amortissement dégressif a été créé en 1959.

En augmentant les taux d'amortissement, l'État diffère dans le temps le prélèvement fiscal et accélère la constitution de réserves de renouvellement. L'influence du volume d'amortissement possible sur la propension à investir a été reconnue dans le monde entier, et le régime français s'est rapproché d'un dénominateur commun mondial. Les régimes d'amortissements accélérés subsistants ont trait en particulier:

— aux immeubles destinés à des opérations de recherche scientifique et technique (50 % s'ajoutant à la dotation normale d'amortissements de la première année);

⁽¹⁾ Dony, Giovanetti, Tibi: *L'État et le financement des investissements privés*, Berger-Levrault, Paris 1969; Dony: *L'État et le financement des investissements des entreprises privées*, *Bulletin de l'Économie et des Finances*, octobre 1970.

- aux immeubles industriels et commerciaux édifiés dans les régions à industrialiser (25 % s'ajoutant à la dotation normale d'amortissement de la première année);
- aux investissements des entreprises sidérurgiques et minières;
- aux souscriptions au capital de sociétés de recherche agréées, et de sociétés conventionnées pour l'adaptation au Marché commun (50 % et 100 % dès la première année).

Par opposition à ces régimes particuliers et limités, le régime de l'amortissement dégressif est, au contraire, général; il intéresse toutes les entreprises et tous les biens amortissables sur trois ans au moins, à l'exception des immeubles d'habitation et bâtiments dont la durée excède quinze ans (sauf ceux des entreprises hôtelières).

Les taux de l'amortissement dégressif sont ceux de l'amortissement linéaire multipliés par 1, 5, 2 ou 2, 5; il y a donc une augmentation considérable des amortissements au cours des premières années d'immobilisation des biens, et les entreprises ont la possibilité de procéder plus rapidement à de nouveaux investissements.

Les mesures fiscales diminuant le coût des investissements peuvent être regroupées sous trois titres:

- le premier a trait à la généralisation de la TVA et donc de la détaxation des investissements; les investissements des entreprises soumises à la TVA sont en fait acquis hors taxe, (sous réserve des décalages de trésorerie dus à la règle du butoir), ce qui constitue un sérieux abaissement de coût; même l'agriculture peut maintenant en bénéficier;
- le second titre correspond aux déductions fiscales pour investissement: deux déductions de cette sorte ont été instituées en 1966 et 1968. Elles ont consisté à déduire de l'impôt dû à l'État (IS ou TVA) une quote-part de l'investissement réalisé entre certaines dates;
- le troisième titre est celui de la provision pour investissement créée dans le cadre du régime fiscal de l'intéressement des salariés: il s'agit d'une sorte de généralisation de la déduction fiscale pour investissement, puisque les entreprises peuvent constituer en franchise d'impôt une provision pour investissement d'un montant égal à celui des sommes portées à la réserve de participation et également déductible de la base imposable.

L'entreprise économise donc 50 % de chaque provision, c'est-à-dire 100 % de la provision pour investissement. En d'autres termes les sommes que les entreprises versent à leurs salariés au titre de la participation sont intégralement prises en charge par l'État.

c) L'encouragement des groupes d'entreprises

L'ordonnance n° 67-821 du 28 septembre 1967 a mis une nouvelle forme juridique à la disposition des entreprises désireuses de collaborer entre elles; c'est le groupement d'intérêt économique. Bien qu'il constitue une personne morale, il est considéré fiscalement comme une société de personnes, ce qui a pour effet de le soustraire à l'impôt sur les sociétés.

De plus, la loi du 12 juillet 1965 a décidé que les revenus d'une société ne font pas l'objet d'une double imposition lorsque la participation au capital social d'une autre société est au moins de 10 % ou de 10 millions de francs.

2. Les avantages fiscaux accordés sur agrément de l'administration

Ces incitations fiscales ne sont pas accordées de plein droit à toutes les entreprises remplissant les conditions posées par les lois et les règlements. Encore faut-il que leur gestion ou leur activité présente un intérêt pour l'économie nationale. C'est à l'administration que revient le soin de porter ce jugement lorsqu'elle statue sur la demande d'agrément.

L'autorité compétente pour accorder l'agrément est le ministre de l'économie et des finances. L'article 38 de la loi du 12 juillet 1965 dispose, dans son premier alinéa, que « nonobstant toute disposition contraire, les agréments auxquels est subordonné l'octroi d'avantages fiscaux prévus par la loi sont délivrés par le ministre des finances ». Dans la quasi-totalité des cas, le ministre est tenu de consulter le Conseil de direction du Fonds de développement économique et social avant de prendre sa décision; en fait, c'est le comité spécialisé n° 1 (interventions de l'État en faveur des investissements des entreprises industrielles et commerciales du secteur privé) ⁽¹⁾ qui donne l'avis du FDES. Pour les affaires de moindre importance, le ministre des finances a été autorisé à déléguer sa compétence aux directeurs départementaux de l'administration fiscale, en fait aux directeurs régionaux de celle-ci (art. 38 de la loi du 12 juillet 1965).

Le juge compétent pour apprécier la validité de ces décisions administratives est le tribunal administratif, même dans le cas où le juge judiciaire est compétent pour connaître du contentieux de l'impôt (contributions indirectes et enregistrement).

Le juge administratif ne peut pas contrôler lui-même l'opportunité économique de la décision d'agrément, il peut seulement censurer l'inexactitude matérielle des faits et l'erreur de droit; à l'heure actuelle, le

⁽¹⁾ Placé sous la présidence du commissaire général du plan, il comprend tous les ministères et organismes financiers (Banque de France, Caisse des dépôts, Crédit national) chargés de l'exécution du plan.

Conseil d'État hésite à prendre en considération les circulaires qui guident l'action de l'administration ⁽¹⁾.

En vertu de l'article 54, paragraphe 1 de la loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 (codifié à l'article 1756 du Code général des impôts), lorsque les engagements souscrits en vue d'obtenir un agrément ne sont pas exécutés ou lorsque les conditions auxquelles l'octroi de ce dernier a été subordonné ne sont pas remplies, l'agrément est retiré et les avantages fiscaux sont supprimés. Les impôts correspondants deviennent exigibles, sans préjudice d'un intérêt de retard calculé au taux de 0,75 % par mois. Toutefois, les effets de cette déchéance peuvent être limités par le ministre de l'économie et des finances à une fraction des avantages obtenus du fait de l'agrément. En général, le contribuable est appelé à présenter ses observations avant que l'autorité agréante, le ministre ou le directeur régional des finances, ne prenne la décision de révocation.

Les incitations fiscales accordées sur agrément sont assez nombreuses ⁽²⁾. Nous classerons les principales par leur objet: elles sont relatives principalement au développement des exportations, au développement de la recherche scientifique et technique, au regroupement des sociétés et au développement des régions.

a) L'encouragement des exportations

1. Imposition sur le bénéfice mondial

Un décret n° 67 774 du 11 septembre 1967 pris pour l'application de l'article 22 de la loi n° 65 566 du 12 juillet 1965, a donné aux entreprises françaises la possibilité d'être autorisées à faire masse des résultats, bénéficiaires ou déficitaires, enregistrés dans l'ensemble de leurs exploitations françaises ou étrangères, pour l'assiette des impôts sur les bénéfices. Ce régime est réservé aux entreprises qui ont obtenu un agrément du ministère de l'économie et des finances; cet agrément est en principe réservé aux groupes qui jouent un rôle important dans le domaine du commerce extérieur, ou qui répondent aux autres objectifs prioritaires du plan.

2. Régime dérogatoire des dépenses à l'étranger

Nous avons vu précédemment que les entreprises pouvaient étaler dans le temps l'imposition des charges ou pertes subies à l'étranger lors de l'établissement d'un bureau de vente ou d'études ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir notamment Conseil d'État, 26 janvier 1968, Société Genestral, *Dalloz*, 1969, p. 456, note Fromont; Conseil d'État, 23 mai 1969, Société Distilleries Brabant, *Dalloz*, 197 p. 762, note Fromont.

⁽²⁾ Tournie: *Les agréments fiscaux*, Pédone, Paris, 1970, 340 p; Chappert: *Les agréments administratifs en matière fiscale, Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Clermont*, Dalloz, Paris, 1970, p. 161 à 328.

⁽³⁾ Voir p. 37.

L'article 34 de la loi n° 1066 du 12 juillet 1965 (codifié à l'art. 38 du CGI) a prévu la déduction définitive de ces dépenses au profit des entreprises qui obtiendraient un agrément.

3. Régime dérogatoire du emploi de la provision pour reconstitution de gisement pétrolier ou minier

La loi n° 1293, du 21 décembre 1963, a permis aux entreprises agréées par le ministre de l'économie et des finances, sur proposition du ministre de l'industrie, d'employer la provision pour reconstitution de gisement dans d'autres pays que ceux de la zone franc.

b) L'encouragement de la recherche

L'ordonnance n° 882 du 25 septembre 1958 (et le décret du 12 avril 1960) a créé trois incitations fiscales subordonnées à l'agrément du ministre de l'économie et des finances: l'amortissement exceptionnel des actions de sociétés de recherches, la déduction des subventions versées aux organismes de recherche, l'exonération des droits de mutation sur les dons et legs aux organismes de recherche. Ce régime dérogatoire s'ajoute au régime de droit commun autorisant l'amortissement exceptionnel des matériels de recherche (loi du 31 juillet 1962).

c) L'encouragement des regroupements d'entreprises ou d'activités

L'ordonnance n° 59 248 du 4 février 1959, la loi du 31 juillet 1962, la loi n° 65 566 du 12 juillet 1965 et l'ordonnance n° 67 834 du 28 septembre 1967 ont eu notamment pour objectif d'encourager sur le plan fiscal les regroupements d'entreprises ou d'activités.

1. L'aide fiscale à l'agrandissement des sociétés existantes

La fusion des sociétés et le regroupement partiel des activités de deux sociétés par l'apport partiel d'actif sont favorisés par l'exonération des plus-values dégagées (subordonnée à l'agrément du ministre) et la soumission des apports partiels au régime fiscal des fusions, subordonnée également à l'agrément du ministre; de plus, le régime de droit commun autorise la déduction de tout ou partie des déficits des sociétés absorbées (même si elles sont à l'étranger).

La disparition d'une société inactive bénéficie également d'un régime fiscal de faveur: la distribution des plus-values de liquidation aux associés peut n'être taxée qu'à 15 % si l'opération fait l'objet d'un agrément, c'est-à-dire, en général, si les plus-values font l'objet d'un réinvestissement dans des conditions conformes aux objectifs du plan (lois du 2 juillet 1963 et du 12 juillet 1965).

2. L'aide fiscale à la constitution de groupements nouveaux

Deux procédés ont été mis à la disposition des petites et moyennes entreprises désireuses de collaborer entre elles: la société conventionnée (ordonnance n° 59-248 du 4 février 1959), qui est une société concluant une convention avec l'État, ce qui confère à ses membres des avantages fiscaux considérables: possibilité de déduire de leurs bénéfices le montant global de leur souscription ainsi que le dégrèvement des plus-values dégagées par la cession d'intérêts détenus dans un autre groupement; le groupement professionnel agréé (décret du 30 juin 1965), formule qui a eu un succès limité.

3. L'aide fiscale en faveur de la constitution de sociétés spécialisées

En vertu du décret du 22 avril 1960, une société qui crée une filiale en vue de construire et d'utiliser un ensemble industriel peut obtenir le transfert, à son profit, du droit à déduction de la TVA détenu par la filiale. L'agrément du ministre ne peut être accordé qu'aux programmes d'investissement de plus de 5 millions de francs, lorsque la filiale n'a pas été en mesure de récupérer dans les 3 ans la TVA qui a frappé les investissements.

Institué par le décret du 16 septembre 1967, le régime du bénéfice consolidé permet à une société-mère française de retenir, pour la détermination de l'impôt établi sur la réalisation et la distribution de ses bénéfices, l'ensemble de ses exploitations directes et indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger. Il est également subordonné à l'agrément du ministre de l'économie et des finances.

d) Les incitations fiscales en faveur du développement des régions

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les allègements fiscaux ont été multipliés.

1. Allègements en faveur des entreprises qui se décentralisent

De même que les primes présentent la particularité de ne pas être les mêmes selon les régions, les allègements fiscaux ne sont pas les mêmes sur l'ensemble du territoire: la France est à cet égard divisée en de nombreuses zones. Ces allègements sont subordonnés à un agrément du ministre de l'économie et des finances. Leurs conditions d'octroi, notamment celles relatives à l'implantation, ont fait l'objet d'une codification dans l'arrêté du ministre des finances en date du 28 mai 1970 (JO du 18 juin 1970).

Il existe tout d'abord des aides fiscales liées au montant des investissements: réduction du droit de mutation sur les achats d'immeubles ou de fonds de commerce (art. 250 N ter de l'annexe

III du Code général des impôts, décret n° 64-442 du 21 mai 1964 pris en application de l'article 49-1 de la loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière), exonération de la contribution des patentes (art. 1473 bis du Code général des impôts; loi n° 62-873 du 31 juillet 1962, art. 25; loi n° 65-566 du 12 juillet 1965, art. 38), amortissement exceptionnel de 25 % des constructions nouvelles (art. 39 quinquies D du Code général des impôts, loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964, art. 26).

2. Allègements en faveur des sociétés de développement régional (ordonnance du 29 décembre 1958).

II — Les prêts de l'État et des organismes dépendant de lui

La sélectivité des crédits est un moyen extrêmement efficace pour diriger une économie. Pour parvenir à cette sélection, l'État impose aux banques, publiques ou privées, l'obligation d'effectuer des discriminations selon leurs bénéficiaires. Cette politique sélective du crédit sera étudiée dans le cadre des réglementations impératives. Nous nous contenterons de présenter ici les prêts de l'État et les prêts des organismes dépendant de lui.

1. Les prêts de l'État

Dans certains cas, des crédits privilégiés peuvent être obtenus auprès de l'État lui-même. Les crédits les plus importants sont à cet égard ceux accordés par le *Fonds de développement économique et social* (FDES) ⁽¹⁾. Le FDES est un compte spécial du Trésor institué par le décret n° 55-875 du 20 juin 1955 ⁽²⁾ pour assurer le financement des projets prévus au plan national et aux programmes d'action régionale ⁽³⁾. Il est géré par le ministre des finances, assisté d'un conseil de direction dont le fonctionnement et la composition ont été déterminés par le décret n° 55-886 du 5 juillet 1955, complété par les décrets n° 55-71 du 17 janvier 1955 et 58-875 du 5 juillet 1958 et dont les attributions ont été définies par le décret n° 55-1368 du 18 octobre 1955. Outre les prêts en faveur de certaines branches de l'économie, les prêts peuvent être consentis par le FDES pour deux séries d'opé-

⁽¹⁾ En 1968, 5 106 milliards de francs ont été prêtés par l'État dont 3 960 milliards au titre du FDES, ce qui représente 3 à 4 % des dépenses d'investissement des entreprises privées; en 1970, seulement 4 634 milliards ont été prêtés dont 3 060 au titre du FDES.

⁽²⁾ Réorganisé par le décret n° 60-703 du 15 juillet 1960.

⁽³⁾ Les autres fonds sont généralement spécialisés dans les interventions sectorielles; les plus importants sont le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Forma) et le Fonds de soutien aux hydrocarbures.

rations: d'une part, les opérations de conversion et de décentralisation industrielle (décret n° 55-875 du 30 juin 1955), d'autre part, les opérations tendant à accroître la productivité (décret n° 55-536 du 30 juillet 1953 et décret n° 58-509 du 24 mai 1958).

2. Les prêts des organismes dépendant de l'État

En second lieu, la sélectivité des crédits résulte de l'existence de possibilités de crédit *privilegié* pour certaines opérations ⁽¹⁾. Par exemple, les entreprises commerciales peuvent obtenir des crédits à long ou a moyen terme à des taux avantageux auprès des organismes suivants: le Crédit national (lorsque le montant dépasse 2 500 000 francs, l'octroi du prêt est subordonné à l'accord du Commissariat général au plan), la Caisse de crédit hôtelier, industriel et commercial (montant limité à 1 000 000 de francs), la Caisse Centrale de Crédit coopératif. Pour financer les crédits à long terme, ces établissements utilisent leurs fonds propres ou des fonds publics (ceux du Fonds de développement économique et social).

III — Les incitations par les subventions

Il existe, en principe, deux catégories de subventions, les subventions d'équilibre ou d'exploitation et les subventions à l'investissement. Les subventions de la première catégorie ont pour objet de compenser la différence entre le prix normal d'un produit et son prix de vente artificiellement fixé par l'État; après avoir reçu un grand développement au lendemain de la dernière guerre, elles ont été massivement réduites en 1958 et elles ont aujourd'hui pratiquement disparu. Les subventions de la seconde catégorie ont pour objet de favoriser les investissements industriels et commerciaux. Certaines subventions présentent un caractère sectoriel: il en est ainsi des subventions à la construction de logements, à l'agriculture, aux transports maritimes, à la conversion des chantiers navals etc. Les subventions présentant un caractère général sont: les primes de développement et d'adaptation industriels, l'indemnité de décentralisation, les subventions à la formation et à la réadaptation professionnelles, la subvention au développement de la recherche.

1. Les primes de développement industriel et d'adaptation industrielle; l'indemnité de décentralisation

Ces trois subventions ont pour objet de favoriser les créations, conversions et déplacements d'entreprises dans des régions dont le développement économique est souhaité par les pouvoirs publics.

⁽¹⁾ Outre les taux d'intérêt privilégiés présentés ci-dessous, il convient de mentionner les taux d'escompte privilégiés que nous avons présentés dans la section précédente (politique monétaire).

La prime de développement industriel a été instituée par le décret n° 64-440 du 21 mai 1964 ⁽²⁾. Elle peut être accordée aux entreprises industrielles qui font des investissements représentant au moins 300 000 francs et qui créent au moins trente emplois permanents, ou qui accroissent leurs effectifs d'au moins 30 % ou d'au moins cent personnes. Les activités nouvelles ou les extensions d'activité doivent se réaliser à l'intérieur de certaines zones, principalement celles de l'ouest, du sud-ouest et du centre de la France ⁽³⁾. La prime représente un pourcentage défini des investissements de l'entreprise (de 6 % à 25 %). Selon l'importance de ceux-ci, la prime est accordée par le ministre de l'économie et des finances après avis du Conseil de direction du FDES ou le préfet de région, après avis de la conférence administrative régionale (laquelle réunit principalement les préfets des départements de la région).

La prime d'adaptation industrielle a été également instituée par le décret n° 64-440 du 21 mai 1964 ⁽⁴⁾. Alors que la prime précédente tend essentiellement à encourager les créations industrielles, celle-ci tend à faciliter les conversions. Mais l'octroi est également lié à la réalisation d'investissements industriels dans certaines régions ou zones (plus de la moitié du territoire au total), entraînant la création d'un nombre minimum d'emplois. La prime est également calculée en pourcentage des investissements réalisés. Elle est, dans tous les cas, accordée par le ministre de l'économie et des finances.

L'indemnité de décentralisation a été instituée par un autre décret du 21 mai 1969, le décret n° 64-441 ⁽⁵⁾. Cette indemnité peut être accordée aux entreprises industrielles qui transfèrent des matériels en dehors de la région parisienne et qui libèrent, de ce fait, dans celle-ci des locaux industriels d'une superficie au moins égale à 500 mètres carrés. Elle correspond à la prise en charge d'une partie des frais de déménagement, en principe 60 %. Elle est accordée par le ministre de l'économie et des finances après avis du Conseil de direction du FDES.

⁽²⁾ Ce décret a été modifié et complété par le décret n° 65-329 du 29 avril 1965, le décret n° 65-849 du 4 octobre 1965, le décret n° 65-1176 du 21 décembre 1965, le décret n° 66 289 du 10 mai 1966, les décrets n° 67 941, 67 942 et 67 943 du 24 octobre 1967, les décrets n° 68 941 et 68 942 du 28 octobre 1968. Il faut y ajouter le décret du 21 mars 1969 et le décret du 27 avril 1970.

⁽³⁾ Dans les zones à économie rurale dominante, les exigences sont moins grandes.

⁽⁴⁾ Ce décret a été modifié par le décret n° 64 440 du 21 mai 1964, le décret n° 66 289 du 10 mai 1966, les décrets n° 67 939, 67 941 et 67 942 du 24 octobre 1967, les décrets n° 68 941 et 68 942 du 28 octobre 1968. Il faut y ajouter le décret du 21 mars 1969 et le décret du 27 avril 1970.

⁽⁵⁾ Ce décret a été modifié par le décret n° 65 585 du 15 juillet 1965 et le décret n° 66 290 du 10 mai 1966.

Mentionnons enfin la prime à la suppression de locaux à usage de bureau et à usage industriel instituée par la loi n° 64 707 du 10 juillet 1964 et la prime de localisation de certaines activités tertiaires instituée par le décret n° 67 940 du 24 octobre 1967.

2. Les subventions à la formation et à la réadaptation professionnelles

Le Fonds national à l'Emploi créé par la loi n° 63 1240 du 18 décembre 1963 accorde une aide financière aux entreprises qui, à l'occasion d'une opération de décentralisation, ont à supporter un surcroît de frais pour la formation ou la réadaptation professionnelle de leur personnel. L'aide financière consiste à prendre en charge de manière partielle et forfaitaire les salaires des moniteurs et des stagiaires et, intégralement, les frais de formation des moniteurs ainsi que divers frais annexes.

Par ailleurs, des indemnités de transfert de domicile sont accordées aux travailleurs accompagnant les entreprises qui se décentralisent.

3. Les subventions en faveur de la recherche

C'est, semble-t-il, sur la base d'une instruction ministérielle du 20 février 1965 que le ministre de l'économie et des finances accorde, après avis du Conseil de direction du FDES, des subventions au développement de la recherche. La subvention porte au maximum sur 50 % du coût total occasionné par le programme d'une entreprise tendant à découvrir les applications industrielles des résultats de la recherche. Assez curieusement elle est remboursable en cas de succès, ce qui la transforme alors en simple prêt.

IV — L'octroi de la garantie de l'État

Les textes accordant la garantie de l'État sont assez nombreux. Outre les garanties qui sont généralement accordées, aux emprunts des entreprises publiques, nous citerons :

- les garanties accordées aux emprunts destinés à financer *certaines fabrications*: fabrications ayant l'objet d'une lettre d'agrément (loi du 12 septembre 1940); construction de « Caravelle » et de « Concorde » (art. 79 de la loi n° 56 780 du 4 août 1956 et art. 31 de la loi de finances rectificative pour 1966);
- les garanties accordées aux emprunts destinés à financer les exportations: assurance-crédit, préfinancement de fabrications destinées à l'exportation, garantie de prix et assurance contre les risques économiques (art. 16 de la loi n° 49 874 du 5 juillet 1949); assurance-prospection et assurance-foire (art. 37 de la loi n° 50 584 du 21 juillet 1950), aide aux exportations de films (art. 24 de la loi du 13 août 1947);

- les garanties accordées aux emprunts destinés à financer les investissements des entreprises privées: emprunts émis ou contractés par les établissements ou entreprises qui contribuent à la réalisation du plan (art. 25 de la loi n° 53 80 du 7 février 1953); emprunts réalisés pour financer des opérations de conversion, de concentration, de spécialisation ou de décentralisation ainsi que toutes opérations tendant au développement régional (art. 1 du décret n° 55 874 du 30 juin 1955); actions émises par les sociétés de développement régional (art. 4 du décret n° 55 786 du 30 juin 1955).

SECTION 2

Les incitations financières de caractère sectoriel

I — Les incitations en faveur de certaines branches de l'industrie

Une partie appréciable des incitations financières de caractère sectoriel a fait l'objet de conventions conclues entre l'État et les professions: elles seront étudiées au chapitre IV dans le cadre des contrats de programmation (notamment plan-sidérurgie et plan-calcul). Par ailleurs, l'aide financière de l'État ne prend pas à proprement parler la forme d'incitations dans les domaines où le secteur public domine (énergie et transports) ni dans ceux où l'État est le principal acheteur (industrie de l'armement) (voir chap. VI). Nous étudierons donc seulement les aides à l'armement naval et à la construction navale, aux transports aériens et à la construction aéronautique, au cinéma et à la télévision en couleur.

1. L'aide à l'armement naval et à la construction navale

Outre les subventions d'équilibre (140 millions de francs en 1968) que reçoivent les compagnies maritimes d'économie mixte (Compagnie générale transatlantique et Messageries maritimes), l'armement bénéficie de quatre types d'aide: une allocation compensatrice des charges ou sujétions particulières (sociales ou fiscales), des primes de modernisation des cargos de ligne dans la limite de 12 % du prix du navire: 30 millions de francs en 1969, des bonifications d'intérêt grâce auxquelles le taux des emprunts émis par l'armement naval a pu être ramené à 4,5 %, enfin une subvention à l'Établissement national des Invalides de la Marine (405 millions de francs en 1969).

Ces aides ne doivent pas être confondues avec l'aide à la construction navale créée par la loi du 24 mai 1951. Représentant 40 % du prix total du navire en 1962, cette aide a été abaissée à 10 % au 1^{er} juillet 1968, puis à 7 % (automne 1969), pour tomber à moins de 4 %; de plus, elle a pris un caractère communautaire dans le cadre de la CEE. Les aides les plus importantes sont aujourd'hui celles qui sont versées par l'État au titre des révisions de prix pour tenir compte des

hausse des coûts entre la date de commande et le jour où il est livré: l'allocation de garantie de prix peut atteindre jusqu'à 35 % du prix du navire, mais semble être versée avec beaucoup de retard.

2. L'aide aux transports aériens à la construction aéronautique

Les deux sociétés d'économie mixte, Air-France et Air-Inter, bénéficient toutes deux de subventions de l'État (inscrites au budget de l'aviation civile) et de prêts du Fonds de développement économique et social.

Les sociétés de construction aéronautique bénéficient de l'aide financière de l'État sous trois formes: des subventions d'investissement inscrites aux budgets des ministères de l'aviation civile et de l'économie et des finances, des prêts directs du Trésor, des prêts du Fonds de développement économique et social.

3. L'aide à l'industrie du cinéma et de la télévision en couleur

L'aide au cinéma est régie principalement par le décret n° 59-733 du 16 juin 1959 relatif au soutien financier de l'État à l'industrie cinématographique (et le décret n° 059-1512 portant application du précédent décret). Le décret prévoit l'attribution de subventions aux industries techniques (studios et laboratoires), à la presse filmée et aux organismes de propagande du cinéma. Il prévoit également l'octroi de prêts du Fonds de développement économique et social; ceux-ci doivent contribuer au financement de la production cinématographique, et concourir à la modernisation des salles de spectacle de la petite exploitation ainsi qu'à la création de salles nouvelles.

Le soutien financier de l'État se manifeste également sous la forme d'avances sur recettes ou de garanties de recettes destinées à soutenir la qualité des œuvres cinématographiques. Elles peuvent être accordées, après la réalisation du film et sur avis d'une commission spécialisée, « en fonction notamment de la nature du sujet, des caractéristiques et des qualités de l'œuvre cinématographique et des conditions de réalisation », mais parfois aussi avant la réalisation, sur la preuve de la qualité de l'œuvre en projet. L'octroi d'une avance ou d'une garantie de recettes donne lieu à la conclusion d'une convention entre l'État et le producteur de films.

Le Fonds de soutien à l'industrie cinématographique est alimenté par une taxe parafiscale prélevée en sus du prix des tickets d'entrée dans les salles ⁽¹⁾.

Quant à l'aide au développement de la télévision en couleur, elle a consisté principalement, dans un premier temps, en un soutien financier à la recherche techno-

logique (au moyen de contrats de recherche) et, dans un second temps, dans la participation de l'État au capital de la Compagnie financière de télévision, chargée de produire en série industrielle le tube cathodique français.

II — Les incitations à la construction de logements et l'aide à l'industrie hôtelière

1. Les incitations à la construction de logements

La plupart des logements construits en France (plus de 70 %) bénéficient d'une aide de l'État ⁽²⁾.

Cette aide de l'État est souvent une aide financière directe: allègements fiscaux (par exemple, exonération de la contribution foncière pour les immeubles neufs pendant 25 ans, déduction des intérêts contractés pour l'acquisition d'un logement pour l'assiette de l'impôt sur le revenu), prêts de la Caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré (dont les ressources sont constituées pour une faible partie par des subventions de l'État et pour l'essentiel par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, établissement public), prêts spéciaux à la construction consentis par le Crédit foncier (loi du 22 juillet 1950 et décrets des 23, 24 et 28 décembre 1968), primes à la construction (loi du 22 juillet 1950), subventions ou bonifications d'intérêts accordés par l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (art. 6-1, loi du 31 décembre 1970).

Parfois, l'aide de l'État est plus indirecte: par exemple, avantages fiscaux et primes en faveur des titulaires de livrets d'épargne ou des souscripteurs de plans d'épargne-logement (loi n° 65 554 du 10 juillet 1965 et loi n° 69 1161 du 24 décembre 1969), obligation des employeurs ayant plus de 10 salariés de consacrer 1 % des salaires versés à la construction de logements (loi du 28 juin 1963), allocation-logement en faveur des familles consacrant une partie importante de leurs ressources du logement (loi du 1^{er} septembre 1968).

2. L'aide à l'industrie hôtelière

Outre la possibilité pour les hôteliers d'obtenir des prêts du FDES par l'entremise de la caisse centrale de crédit hôtelier ou du Crédit national, outre les allègements fiscaux susceptibles d'être consentis aux casinos qui participent aux dépenses de construction ou d'équipement d'hôtels (art. 72 de la loi n° 61 1396 du 21 décembre 1961), l'industrie hôtelière peut bénéficier de subventions à l'équipement.

⁽¹⁾ Le Cinéma français, dans *Notes et études documentaires* n° 3341, La Documentation française, 1966.

⁽²⁾ Le financement du logement en France, dans: *Notes et études documentaires* n° 3704-5, La Documentation française, 1970.

En effet, le décret n° 68 538 du 30 mai 1968, a institué une prime spéciale d'équipement hôtelier. Celle-ci peut être accordée aux entreprises hôtelières et aux villages de vacances qui créent des activités nouvelles dans des lieux où l'équipement hôtelier est insuffisant et où se posent des problèmes d'emploi d'une gravité particulière. Elle est forfaitairement fixée à 10 % des dépenses d'investissements supportées par l'entreprise; elle ne peut excéder 6 500 francs par chambre d'hôtel ni 1 500 francs par lit de village de vacances. En outre, le montant cumulé des aides d'origine publique (prêts sur ressources du FDES et prime spéciale d'équipement) ne peut excéder 60 % du montant du programme d'investissement hors taxe, sauf dérogation accordée par le ministre de l'économie et des finances.

III — Les incitations relatives à l'agriculture

Compte tenu de l'état actuel et de l'évolution prévisible de la politique agricole de la Communauté européenne, il est permis de dire que la politique agricole française devrait peu à peu supprimer les incitations relatives à la production et à la vente qui sont propres à la France, alors que les incitations à l'investissement et aux réformes des structures devraient se maintenir encore assez longtemps. C'est pourquoi nous examinerons plus longuement les secondes que les premières.

1. Les incitations relatives à la production et à la vente

Ces incitations sont tout d'abord des allègements fiscaux: détaxation de l'essence utilisée par les exploitants agricoles, remboursement forfaitaire des TVA incluses dans les produits industriels utilisés pour les agriculteurs n'optant pas pour la TVA.

Ce sont ensuite des subventions budgétaires aux organismes d'intervention sur le marché, notamment au Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (décret du 29 juillet 1961; 3,2 milliards de francs en 1969) et à l'Office national interprofessionnel des céréales (décret du 30 septembre 1953 et décret du 27 juillet 1962; 1,8 milliard de francs pour la campagne 1967-1968); ainsi qu'au Fonds national de garantie des calamités agricoles (loi du 10 juillet 1964).

Ce sont enfin les subventions accordées aux industries agricoles: primes d'orientation agricole prévues par le décret n° 64-243 du 17 mars 1964 accordées par le ministre de l'agriculture (sur avis du Comité spécialisé n° 6 du Fonds de développement économique et social).

2. Les incitations aux investissements et aux réformes de structure

Alors que les organisations de marché datent de la IV^e République (et, pour les céréales, de la III^e République), l'encouragement aux investissements et aux réformes de structure est l'œuvre de la V^e République, et plus particulièrement de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et de la loi complémentaire d'orientation agricole du 8 août 1962.

Les incitations sont tout d'abord des subventions budgétaires. En général, ces subventions ne sont pas des subventions individuelles: elles sont versées à des organismes chargés d'aider l'agriculture: le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles chargé d'accorder des indemnités viagères de départ aux agriculteurs âgés qui choisissent de quitter la terre et de distribuer aux jeunes les aides aux mutations professionnelles et aux conversions d'exploitation, les sociétés d'aménagement foncier et rural chargées d'acheter des terres, de les aménager et de les revendre, le Crédit agricole chargé de consentir des crédits à moyen et à long terme à intérêt réduit; ou encore elles permettent de financer des opérations collectives (remembrement, électrification rurale, voirie rurale, hydraulique agricole, etc.), qui sont confiées soit aux services de l'État, soit à des sociétés de mise en valeur (Société de mise en valeur du Bas-Rhône-Languedoc, des coteaux et landes de Gascogne, de la Corse, de l'Auvergne et du Limousin). Exceptionnellement ce sont des subventions individuelles accordées directement par le ministère de l'agriculture: il en est ainsi pour les subventions à l'amélioration de l'habitat et des bâtiments d'exploitation.

Les incitations sont parfois des prêts sur fonds publics: prêts pour la modernisation et l'adaptation des infrastructures et des conditions de production inscrits au titre VIII du budget de l'État, prêts du Fonds forestier national (dont les ressources proviennent de deux taxes, l'une sur les produits d'exploitation forestière et les scieries, l'autre sur les papiers et les cartons).

Ajoutons enfin que le Crédit agricole, qui prête aux agriculteurs, ne bénéficie pas seulement de subventions (sous forme de bonifications d'intérêts) pour financer certains prêts, mais encore que ses emprunts ont toujours la garantie de l'État et que son activité jouit de divers privilèges fiscaux: exemption de l'impôt sur les sociétés, de la patente, de la taxe d'apprentissage et de la taxe sur les opérations financières⁽¹⁾.

(1) Laligant: *L'intervention de l'État dans le secteur agricole*, Paris, 1970.

CHAPITRE IV

Les contrats de programmation

Depuis 1960, les pouvoirs publics se sont efforcés de rassembler les diverses incitations qui s'adressent, non pas à des catégories abstraites d'entreprises, mais aux entreprises qui les ont sollicitées, soit à titre individuel, soit par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, en invoquant la conformité de leurs projets aux objectifs du plan (notamment ceux de l'aménagement du territoire). Nous avons vu que l'octroi d'avantages fiscaux, de prêts et de subventions prend très souvent cet aspect individuel: pour en bénéficier, il ne suffit pas de remplir certaines conditions, il faut encore avoir obtenu l'agrément, dans une large mesure discrétionnaire, du ministre de l'économie et des finances. Comme l'administration et les entreprises bénéficiaires sont amenées à négocier la portée exacte de leurs engagements réciproques, on a été tenté d'y voir des documents contractuels et, compte tenu du caractère assez vague des engagements, on a parlé de « quasi-contrat pour l'exécution du plan ».

La notion et l'appellation sont apparues pour la première fois dans le plan intérimaire de 1960: « L'État est désormais disposé à passer avec les constructeurs de biens d'équipement des quasi-contrats rassemblant, pour le financement de programmes précis d'investissements et de production jugés nécessaires, les ressources et éventuellement les aides les plus appropriées. Pour les quasi-contrats qui seront ainsi établis, l'État pourra s'engager à faciliter à bonne date des opérations financières nécessaires à l'exécution du programme et à consentir dans le cadre des textes actuellement en vigueur certains avantages financiers. En contrepartie, les industriels s'engageront à réaliser les programmes d'investissements, de recherche et de production qui auront été définis d'un commun accord ».

Mais la définition la plus exacte est celle donnée en 1962 par le ministère de l'industrie: « Les quasi-contrats sont des engagements ou déclarations d'intentions réciproques de l'État et d'une entreprise

visant, d'une part, la réalisation par cette entreprise d'un programme d'investissement, de recherche ou de production et, d'autre part, l'octroi par l'État, le moment venu, des aides financières appropriées (prêts du FDES, subventions à la recherche technique, primes d'équipement, lettres d'agrément, autorisations d'appel au marché financier etc.) ».

Sur le plan de la forme, le quasi-contrat consiste soit en un échange de lettres entre l'État et son partenaire, soit en la signature d'une « convention ». Ces documents ne contiennent d'ailleurs pas d'engagements précis et irrévocables, mais plutôt des « promesses de comportement » ⁽¹⁾.

Les principaux contrats de programmation sont les quasi-contrats fiscaux, les contrats relatifs aux prix, les conventions relatives à certaines branches de l'industrie et les conventions conclues par l'État avec certaines entreprises publiques.

SECTION 1

Les quasi-contrats fiscaux

A vrai dire, les quasi-contrats fiscaux ont été étudiés précédemment au chapitre III. En effet, ils correspondent aux avantages fiscaux accordés sur agrément de l'administration. Le caractère contractuel de ce procédé est d'ailleurs contesté par de nombreux auteurs: selon eux, l'agrément fiscal est seulement une décision unilatérale de l'administration intervenant à la demande de l'intéressé et imposant à celui-ci des obligations en contrepartie des avantages

⁽¹⁾ F. Batailler: Une nouvelle technique d'économie concertée: les quasi-contrats pour l'exécution du Plan, *Revue de science financière*, 1964, p. 345.

accordés⁽¹⁾. Pour d'autres au contraire, le procédé est au moins en partie de nature contractuelle: par exemple, selon M. Gérard Tournie, l'acte qui accorde les avantages fiscaux est un acte unilatéral, mais la situation qu'il crée est subjective et non pas légale et réglementaire: l'agrément serait ainsi un « acte unilatéral entraînant l'application d'une situation subjective »⁽²⁾. Monsieur André Chappert admet également le caractère mixte du contrat fiscal, c'est-à-dire le caractère à la fois unilatéral et contractuel de l'acte, mais il considère plutôt que l'acte est « contractuel par sa formation, réglementaire par ses effets »⁽³⁾.

SECTION 2

Les contrats et conventions relatifs aux prix

Les contrats de programme et les engagements professionnels relatifs aux prix ont pour objet d'inciter les entreprises à agir conformément aux objectifs de politique économique du gouvernement en les faisant bénéficier en contrepartie d'un régime des prix moins strict.

L'étude des contrats relatifs aux prix nous amène donc à étudier l'ensemble de la réglementation applicable aux prix.

L'action gouvernementale en matière de prix repose sur deux ordonnances du 30 juin 1945, d'inspiration dirigiste. La première, l'ordonnance n° 45 1483, est consacrée au contrôle des prix; son article 2 énumère les principaux régimes de prix, la taxation, c'est-à-dire la fixation autoritaire du prix maximum du produit vendu ou des marges prélevées par le vendeur, la liberté contrôlée, c'est-à-dire l'obligation pour l'entrepreneur de déclarer à l'administration ses barèmes de prix et le droit pour celle-ci de s'y opposer, la liberté surveillée selon laquelle les prix sont seulement communiqués à l'administration, enfin la liberté totale. Mais cette énumération n'est pas limitative, car l'ordonnance donne au ministre chargé de l'économie le pouvoir d'intervenir en matière de prix selon l'une de ces modalités ou « par tout autre procédé ». La seconde ordonnance, l'ordonnance n° 45 1484, donne à l'administration les moyens de faire respecter la première et elle contient des dispositions relatives à la constatation des infractions (enquêtes, relevés, procès-verbaux), à leur poursuite

et à leur sanction (transactions et amendes, instances devant les tribunaux correctionnels).

C'est sur la base de ces textes que le ministre de l'économie et des finances a pris une série d'arrêtés pour préciser le régime effectivement applicable. C'est ainsi que le système actuel repose sur une série d'arrêtés imposant le blocage des prix (c'est-à-dire interdisant de dépasser le niveau de prix licitement pratiqué à une date déterminée) ou le régime de la liberté surveillée, et sur une série d'arrêtés permettant l'instauration d'un régime plus libéral à la suite de négociations avec la profession intéressée⁽⁴⁾.

Nous présenterons le régime des prix applicable à l'industrie, puis celui applicable au commerce et aux prestations de service.

I — La réglementation des prix de l'industrie: les contrats de programme⁽⁵⁾

Le régime de la liberté contractuelle des prix a été institué par l'arrêté n° 25-135 du 9 mars 1966.

1. Champ d'application

En principe, tous les produits industriels sont soumis soit au blocage, soit au régime de la liberté contractuelle. Les exceptions sont rares: par exemple, taxation du papier journal, liberté surveillée pour les produits pharmaceutiques, les produits spéciaux ou exécutés sur devis (arrêté n° 25 575 du 4 septembre 1969) et les travaux de bâtiments (arrêté n° 24 319 du 31 mai 1960).

Le régime du blocage est le régime de droit commun. Institué par l'arrêté n° 24 873 du 12 septembre 1963⁽⁶⁾, il oblige les entreprises industrielles à ne pas pratiquer des prix supérieurs à ceux pratiqués le 31 août 1963 lors de la mise en place du plan de stabilisation. La majoration des prix soumis au blocage est subordonnée à une autorisation expresse du ministre de l'économie et des finances.

Cependant, dans la pratique, la plus grande partie des prix industriels, à l'exception du secteur nationalisé et des produits CECA, sont régis par les contrats de programme qui ont été conclus par l'État et les

(1) Timsit: *les Contrats fiscaux*, Dalloz, 1964, chronique p. 15; Ebrard: *Les avantages fiscaux sur agréments administratifs*, *Revue de science financière*, 1967, p. 41.

(2) Gérard Tournie: *Les agréments fiscaux*, Pédone 1970, p. 248.

(3) André Chappert: *Les agréments administratifs en matière fiscale*, dans *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Clermont*, Dalloz, 1970, p. 285.

(4) Il existe un large secteur où les prix échappent de façon permanente à la loi du marché: ce sont les prix agricoles (à la production), les prix des transports et, dans certains cas, les prix de l'énergie.

(5) Bibliographie: *Annuaire économique*, 1970, p. 97 à 103.

(6) Complété par les arrêtés ministériels n° 25 487 du 25 novembre 1967 et n° 25 633 du 5 décembre 1968, qui tiennent compte de l'extension du champ d'application de la TVA.

professions à la suite de l'arrêté n° 25 135 du 9 mars 1966 instituant une telle procédure ⁽¹⁾.

Au 28 février 1970, il existait 107 contrats de programme couvrant plus de 90 % des branches de l'industrie (voir liste reproduite dans l'Annuaire économique 1970, p. 131). Toutefois, ce régime implique l'adhésion individuelle des entreprises: certaines n'y ont pas adhéré.

Le régime de la liberté contractuelle est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des produits industriels à la production. Cependant, les produits modifiés, c'est-à-dire ceux fabriqués après l'entrée en application du contrat de programme, échappent au régime de la liberté contractuelle et sont soumis à un régime de blocage des marges: la majoration du prix ne peut dépasser l'écart en valeur absolue existant entre le prix de revient du produit modifié et le prix de revient, établi à la même date et selon le même cadre, du produit non modifié (arrêté n° 23 523 du 14 décembre 1957). Quant aux produits nouveaux, ils sont soumis au régime de la liberté contrôlée des prix (arrêté n° 23 524 du 14 décembre 1957).

2. Élaboration et contenu des contrats de programme

Les secteurs professionnels et les groupes d'entreprises (et théoriquement également chaque entreprise) dont les prix sont réglementés, ont la possibilité de négocier avec le ministre de l'économie et des finances la liberté d'établissement des prix en contrepartie d'engagements tendant à permettre la réalisation du plan ou de la politique économique du gouvernement. Chaque contrat est suivi d'un arrêté du ministre de l'économie et des finances plaçant le secteur considéré sous le régime de la liberté contractuelle des prix.

En principe, les entreprises bénéficiaires peuvent fixer librement leurs prix à condition de communiquer tous les éléments permettant d'apprécier leur situation et, en particulier, de déposer leurs nouveaux tarifs un mois avant leur application (arrêté n° 25 727 du 10 septembre 1969 modifié en partie par l'arrêté n° 25 768 du 5 février 1970). Cependant, l'arrêté accordant le bénéfice de la liberté contractuelle peut préciser « les conditions dans lesquelles seront acceptées les modifications de prix ». Bien souvent les arrêtés ont limité de façon sensible la liberté des entreprises d'établir leurs prix.

Conclus pour la durée du V^e Plan, ils ont été reconduits jusqu'au 31 décembre 1971 par l'arrêté n° 25 832 du 29 décembre 1970; cependant, les objectifs de prix sont périodiquement reconsidérés à

⁽¹⁾ D'autres arrêtés ont complété ou modifié ce texte de base. L'ensemble de ces dispositions a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1971 par l'arrêté n° 25 832 du 29 décembre 1970.

l'occasion de rencontres industrie-administration. Ainsi après les événements de mai-juin 1968, il a été convenu que la hausse des salaires ne serait pas répercutée intégralement sur les prix et que la hausse de ceux-ci serait limitée en moyenne à 3 %, des augmentations plus importantes pouvant être admises dans des cas particuliers après étude approfondie (notamment lorsque la main-d'œuvre était constituée principalement de salaires percevant le salaire minimum). En novembre 1968, l'État procéda de façon plus autoritaire: un arrêté n° 25 626 du 29 novembre 1968 imposa aux entreprises bénéficiaires de la liberté contractuelle des prix l'obligation de répercuter dans les prix la suppression de la taxe sur les salaires mais, lors des rencontres avec les représentants de l'industrie, le gouvernement a assoupli sa position et limité la répercussion aux 4/5 de l'incidence de la suppression de la taxe sur les salaires. Après la dévaluation monétaire d'août 1969, le gouvernement demanda aux entreprises industrielles de limiter les augmentations de prix aux seules répercussions de l'ajustement monétaire et de la hausse des prix des matières premières. Actuellement, les rencontres se produisent chaque fois qu'une branche d'industrie sollicite un important réajustement de ses prix.

Les engagements souscrits par les entreprises ne portent pas seulement sur les prix. L'exposé des motifs de l'arrêté n° 25 135, du 9 mars 1966, énumère à titre indicatif différents points sur lesquels peuvent porter les engagements: les gains de productivité et leur partage, le renouvellement et le développement des immobilisations, les exportations et la recherche. On peut penser aussi aux prévisions de production, aux salaires et à la surveillance des coûts de production et des frais généraux.

Au niveau du contrat de programme, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des engagements. En fait, le gouvernement dispose de moyens de pression non négligeables, y compris la menace de revenir au blocage des prix.

3. Adhésion et radiation des entreprises

Bien que le contrat de programme soit négocié par les organisations professionnelles, il ne s'applique pas de plein droit à toutes les entreprises du secteur concerné: il ne s'applique qu'aux entreprises qui y ont adhéré volontairement.

L'adhésion dépend exclusivement de la volonté de l'entreprise bénéficiaire. Toutefois, l'arrêté n° 25 626, du 29 novembre 1968 avait subordonné l'adhésion à un accord exprès de l'administration; mais l'arrêté n° 25 832 du 29 décembre 1970 a rapporté cette mesure.

Chaque entreprise bénéficiaire est libre de fixer ses prix sous réserve de notifier ses modifications de prix un mois à l'avance (arrêté n° 25 727 du 10

septembre 1969 modifié par l'arrêté n° 25 768 du 5 février 1970).

En cas de non-respect des engagements, les ministres de l'économie et des finances peuvent exclure l'entreprise du bénéfice de la liberté contractuelle; l'entreprise exclue sera alors soumise au régime du blocage.

II — *La réglementation des prix du commerce et des prestations de services: la liberté conventionnelle des prix*

Le régime de la liberté conventionnelle des prix a été institué par l'arrêté n° 25 576 du 27 juin 1968, complété par l'arrêté n° 25 626 du 29 novembre 1968.

1. Champ d'application

En principe, les prix du *commerce* sont soumis soit au régime de la liberté surveillée, soit au régime de la liberté conventionnelle. Les exceptions sont rares: la plus notable est celle des produits importés, dont les prix ont fait l'objet d'une mesure de blocage des marges commerciales pratiquées à la date du 8 août 1969 (arrêté du 10 septembre 1969); citons aussi le régime de la taxation applicable à quelques produits alimentaires courants tels que le sucre, le vin rouge ordinaire et le lait. Le régime de la liberté surveillée institué par l'arrêté n° 25 626 du 29 novembre 1968 est le régime du droit commun: dans ce régime, les entreprises fixent librement leurs prix, mais elles doivent conserver à la disposition de l'administration la suite chronologique des modifications qu'elles y ont apportées depuis le 20 novembre 1969, ainsi que les justifications de ces modifications; en cas d'abus, les préfets peuvent recourir à des mesures de taxation. Cependant, une partie non négligeable des prix du commerce bénéficient de la liberté conventionnelle ⁽¹⁾.

Quant aux prix des *prestations de services*, ils sont soumis soit au régime du blocage, soit au régime de la liberté conventionnelle. Les exceptions sont rares: taxation pour certaines prestations hôtelières, les places de garage et la coupe de cheveux homme; liberté contrôlée pour les tarifs des salons de coiffure. Le régime de blocage des prix institué par l'arrêté n° 25 626 du 29 novembre 1968 est le régime de droit commun; dans ce régime, les prestataires de services sont astreints, comme les commerçants, à la tenue et à la présentation d'une nomenclature des prix pratiqués le 20 novembre 1968 et, de plus, ils doivent continuer à appliquer ces tarifs sauf majoration autorisée par arrêté ministériel ou préfectoral. Cependant, une part croissante des prestations de services est soumise aujourd'hui au régime de la liberté conventionnelle des prix ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ On trouvera dans l'Annuaire économique 1970, p. 143, une liste des conventions conclues au 15 février 1970.

2. Conclusion et contenu des conventions

Trois procédures peuvent être utilisées:

- engagements professionnels nationaux adaptés à l'échelon local par des conventions départementales entérinées par un arrêté préfectoral (système le plus répandu);
- engagements professionnels nationaux n'impliquant pas d'adaptation départementale et entérinés par un arrêté ministériel (système appliqué aux activités fortement concentrées ou peu sensibles aux conditions locales);
- conventions départementales sans engagement national préalable, négociées et entérinées par les préfets (système prévu pour les activités particulières à certaines régions).

Ces engagements professionnels, la plupart du temps nationaux, sont souscrits par les organismes représentatifs des professions intéressées. Ils tendent à faire bénéficier les entreprises qui y adhèrent du droit de fixer librement leurs prix sous réserve du respect des engagements souscrits. Ceux-ci portent essentiellement sur les prix: information de l'administration sur la formation des prix, loyauté de la concurrence, publicité des prix à l'égard des consommateurs.

3. Adhésion et exclusion

Seules les entreprises ayant fait volontairement acte d'adhésion bénéficient du régime; les modalités de l'adhésion sont précisées par les engagements eux-mêmes.

Les manquements aux engagements souscrits ne sont pas passibles des sanctions prévues par les ordonnances du 30 juin 1945 (sanctions pénales, voir chap. 7). Après avertissement, ils sont sanctionnés par l'exclusion du régime de la liberté conventionnelle.

SECTION 3

Les conventions conclues avec certaines branches de l'industrie

Bien souvent, les contacts entre le gouvernement et les groupements professionnels n'aboutissent pas à la signature en commun de véritables programmes d'action. A certains égards, les rapports des comités sectoriels du Commissariat général du plan méritent d'être mentionnés ici, car ils sont des documents élaborés en commun par les fonctionnaires et des membres de la branche concernée (par exemple, le rapport sur l'industrie textile pendant le VI^e Plan). Le rapport de la Commission de l'industrie du VI^e Plan est encore plus significatif: il propose que le soutien des pouvoirs publics soit accordé en priorité à trois secteurs pour stimuler leur développement: construction mécanique, chimie électronique, informatique et télécommunications. Sur la base du

consensus des pouvoirs publics, une profession élabore parfois un programme de développement, tel le Plan Mécanique établi pour les années 1971-1981.

Mais, jusqu'à présent, seuls deux documents ont pris la forme de véritables conventions portant respectivement la signature du gouvernement et celle des organisations professionnelles ou d'un groupe d'entreprises; c'est la Convention État-Sidérurgie et le Plan-Calcul.

I — La Convention État-Sidérurgie

A la suite d'un plan présenté au gouvernement le 4 mai 1966 par la Chambre syndicale de la sidérurgie, l'État, représenté par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'industrie, et l'industrie sidérurgique, représentée par le président de la Chambre syndicale, ont signé une convention le 29 juillet 1966. Cette convention engage l'État et l'industrie sidérurgique pour cinq ans sur les points suivants ⁽¹⁾.

En premier lieu, la profession s'engage à réaliser un programme d'investissements et à tirer le meilleur parti des installations existantes en procédant à des regroupements, voire à des regroupements d'entreprises; le montant de ce programme est fixé (11 milliards de francs d'ici 1970) ainsi que le mode de financement (en particulier, le Groupement de l'industrie sidérurgique doit émettre chaque année un emprunt d'environ 500 millions de francs). En contrepartie, l'État accorde des prêts au titre du FDES (2,7 milliards de francs en cinq ans), à vingt-cinq ans et à faible taux (3 à 4 %); il s'engage également à faire baisser le coût des transports et le prix du combustible.

En second lieu, l'État et la profession s'engagent à résoudre ensemble les problèmes soulevés par les suppressions d'emplois imputables aux opérations de modernisation et de rationalisation. La profession s'engage à subordonner les licenciements à des créations d'emplois nouveaux et à créer une société financière spécialisée, la Société sidérurgique de participation pour le développement économique (SIDEKO), au capital de 5 millions de francs, pour qu'elle finance de nouvelles activités susceptibles de créer des emplois dans les régions sidérurgiques. De son côté, l'État s'engage à accorder diverses aides aux travailleurs licenciés (indemnités de licenciement, indemnités de chômage, allocations d'attente, allocations spéciales pour garantie de ressources) et à faciliter les reclassements.

Enfin, un comité, présidé par le commissaire général au plan, a été chargé de veiller au respect de la Convention État-Sidérurgie et à lui apporter les modifications nécessaires.

II — Les conventions relatives au développement de l'informatique

Pour favoriser la naissance d'une véritable industrie française de l'informatique, l'État a conclu trois conventions avec les entreprises privées intéressées: la convention « Plan-Calcul » du 13 avril 1967, la convention « périphérique » du 2 juillet 1968, la convention « micro-électronique » (ou « composants ») signée en octobre 1968.

La plus importante est la convention « Plan-Calcul » signée pour cinq ans entre l'État et la Compagnie internationale pour l'informatique, née de la réunion des activités informatiques de trois sociétés filiales respectivement des groupes Schneider, CGE et Thomson-CSF. La plupart des aides consenties sont des aides susceptibles d'être consenties à toute entreprise digne d'intérêt: subventions à la recherche (remboursables en cas de succès), prêts du FDES, garantie de l'État accordée par l'État aux emprunts de la CII en vertu de la loi du 12 septembre 1940. Il existe toutefois des aides spécifiques. Ce sont, d'une part, les marchés d'études et de recherches (remboursables par la CII dans la limite de 45 % par prélèvements sur le chiffre d'affaires des années au cours desquelles auront lieu des distributions de dividende), d'autre part, les commandes publiques (en vertu de l'article 3 du décret du 8 octobre 1966, le délégué de l'informatique doit « contrôler l'établissement des programmes d'équipement des administrations et des organismes publics en matériel de traitement de l'information et en surveiller l'exécution »). En contrepartie, la CII s'est engagée à construire une certaine gamme d'ordinateurs.

Une nouvelle convention sera bientôt conclue avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1971.

SECTION 4

Les contrats de programme conclus avec certaines entreprises publiques

Depuis le rapport du groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques (« rapport Nora ») établi en avril 1967, le gouvernement s'efforce de donner une plus grande autonomie aux entreprises publiques en contrepartie d'engagements pour les quatre ou cinq années à venir. Cette politique s'est traduite par la conclusion de conventions entre l'État et les entreprises publiques dans deux cas exemplaires: les chemins de fer, l'électricité.

⁽¹⁾ De plus des conventions particulières ont été conclues par l'État avec certaines entreprises (notamment Usinor, Sollac et Sacilor).

I — *Les avenants du 31 janvier 1971 à la convention du 27 août 1937 relative aux rapports entre l'État et la SNCF*

Ces avenants ont pour objet d'organiser de façon définitive et permanente les nouveaux rapports entre l'État et la SNCF. Toutefois, ces avenants ont prévu une période transitoire de quatre ans (1970-1974) et c'est dans cette mesure qu'il est permis d'y voir un véritable contrat de programme.

En vertu de ces avenants, la SNCF obtient la liberté de réduire ses charges, notamment en supprimant ou en réorganisant certains services non rentables et en réduisant ses effectifs, et obtient la liberté d'accroître ses recettes, notamment en augmentant ses tarifs. En contrepartie, la société nationale s'engage à avoir un budget d'exploitation en équilibre à partir de 1974, bien que la subvention d'exploitation sera alors complètement supprimée (seules sont maintenues les aides de l'État compensant les charges que celui-ci lui impose).

II — *Le contrat de programme du 23 décembre 1970 entre l'État et l'Électricité de France* ⁽¹⁾

Ce contrat conclu pour la durée d'application du V^e Plan (1971-1975) a les objectifs suivants: accroître la productivité globale de l'entreprise à raison de 4,85 % par an (art. 3), accroître la part des ressources propres de l'établissement dans le financement de

ses investissements (art. 4), assurer la rentabilité financière du capital investi (art. 5). En contrepartie de l'effort ainsi accompli, l'entreprise nationale verra s'alléger la tutelle de l'État: elle aura une relative liberté d'établissement des tarifs ⁽²⁾ et surtout elle ne sera plus soumise au contrôle financier a priori du gouvernement.

Le contrat contient des orientations chiffrées pour les deux premières années; les orientations chiffrées relatives aux années suivantes ne seront arrêtées définitivement qu'en cours d'exécution du contrat.

Pour suivre l'exécution du contrat de programme, le ministère du développement industriel et scientifique et le ministère de l'économie et des finances « seront informés, tous les semestres, de l'évolution la plus récente des indicateurs de gestion » (art. 15). Au cas où l'un des objectifs ne serait pas atteint sans raison valable, le gouvernement se réserve de suspendre le contrat (art. 17); dans le cas où il y aurait une raison valable, l'État et l'Électricité de France se consulteront sur les révisions à apporter au contrat (art. 19).

⁽¹⁾ On trouvera le texte de ce contrat dans *Actualité juridique droit administratif*, 1971, p. 219.

⁽²⁾ Cependant la hausse d'ensemble de ceux-ci ne doit pas dépasser le taux de 1,85 % par ans dans des conditions économiques « normales » (art. 6).

CHAPITRE V

Les réglementations impératives générales

SECTION 1

Réglementations de caractère institutionnel: la participation des professions

Les organisations professionnelles sont représentées dans de multiples organes consultatifs de l'État; en particulier, elles le sont au Conseil économique et social, qui est consulté en particulier lors de l'établissement du plan national et dans les commissions de développement économique régional, lesquelles sont consultées en particulier lors de la préparation du plan national et de l'établissement des programmes régionaux.

Mais l'État leur a confié un rôle plus actif tant dans le cadre des chambres professionnelles que dans celui des offices publics professionnels et des sociétés professionnelles.

I — *Les chambres professionnelles*

1. Les chambres de commerce et d'industrie

Régies par la loi du 9 avril 1898 ⁽¹⁾ les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics institués par décret, à raison d'une chambre au moins par département (sauf exception). Les chambres sont gérées par des membres élus pour 6 ans (avec renouvellement par moitié tous les 3 ans) par les commerçants, industriels et représentants des sociétés industrielles ou commerciales; le corps électoral est réparti en catégories professionnelles entre lesquelles le nombre de sièges est réparti selon des critères économiques. Les chambres bénéficient de ressources fiscales (imposition complémentaire à la patente).

(¹) Cette loi a été modifiée à de multiples reprises: ordonnance, du 3 janvier 1959; décret du 19 mai 1960; décret du 3 août 1961; décret du 4 novembre 1964.

Les chambres ont, outre des attributions consultatives, des attributions administratives: bourses du commerce, concessions d'outillages portuaires ou aéroports, enseignement commercial. Pour l'exercice de ces fonctions administratives, les chambres disposent d'un certain pouvoir réglementaire (par exemple, en matière de bourses de commerce).

Les chambres de commerce d'une même région forment une chambre régionale de commerce et d'industrie et l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie est un établissement public créé par un décret du 4 décembre 1964.

2. Les chambres d'agriculture

Instituées par une loi du 3 janvier 1924, elles sont des établissements publics gérés par des membres élus au scrutin de liste par l'ensemble des agriculteurs d'un même département.

Outre leurs attributions consultatives, elles peuvent subventionner tous établissements ou entreprises d'intérêt agricole.

Les chambres départementales d'une même région peuvent constituer une chambre régionale d'agriculture. L'Assemblée permanente des présidents de chambres d'agriculture est un établissement public créé par un décret du 30 octobre 1935.

3. Les chambres de métiers

Les chambres de métiers sont des établissements publics institués par une loi du 26 juillet 1925 ⁽²⁾ et régies actuellement par le titre III du Code de l'artisanat. Elles ont en particulier pour attribution de tenir le répertoire des métiers et d'organiser l'apprentissage.

(²) Modifiée par le décret n° 64 362 du 30 décembre 1964.

II — *Les offices publics professionnels et les sociétés professionnelles*

1. **Les offices publics professionnels**

Souvent l'État a entendu associer la profession à ses interventions en créant un établissement public faisant siéger ses représentants dans les organes de direction.

Le procédé a été beaucoup utilisé en agriculture: Office national interprofessionnel des céréales (décret du 30 septembre 1953) chargé en particulier de la répartition des céréales entre meuneries et entre régions, du contrôle des organismes de stockage, de l'orientation, en fonction des objectifs généraux définis par le ministre, de la production et de la perception d'une taxe parafiscale, la taxe de stockage; Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (décret du 29 juillet 1961), chargé en particulier du financement des interventions de l'État dans les autres marchés agricoles; Institut des vins de consommation courante (décret du 30 décembre 1953), chargé en particulier d'organiser le contrôle technique des plantations de vigne, de recevoir les déclarations des viticulteurs en vue de l'établissement du cadastre viticole et de déterminer l'assiette des primes et indemnités d'arrachage; Institut national d'appellation d'origine (décret-loi du 30 juillet 1935 et Conseil d'État du 13 novembre 1959, Navizet, RDP, 1960, p. 1034, conclusions Heumann), chargé de régler les appellations d'origine contrôlée en préparant des projets de décrets que le gouvernement doit entériner en entier ou rejeter complètement ⁽¹⁾, etc.

Le procédé cependant est également utilisé en dehors de l'agriculture: Centre national de la cinématographie (loi du 3 avril 1958 portant Code de l'industrie cinématographique), qui a pour tâche de contrôler l'accès à la profession cinématographique, de fixer les conditions d'exercice de la profession, de tenir le registre public de la cinématographie et d'assurer le développement d'un secteur non commercial du cinéma (dans le cadre des lois existantes, le Centre est habilité à prendre tous règlements susceptibles d'assurer le développement de l'industrie du cinéma); Centre national du commerce extérieur (L 27 septembre 1943 et D 4 mai 1960), qui a pour tâche d'aider les exportateurs par une action de propagande et d'étude etc.

2. **Les sociétés professionnelles et interprofessionnelles**

Selon le décret du 30 septembre 1953 « relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère

privé », les opérations destinées à assurer ou régulariser, sous le contrôle de l'État, l'acquisition, le stockage, la vente ou la répartition des matières premières et des produits industriels ou agricoles ainsi que les opérations destinées à réaliser des péréquations ou compensations de prix ne peuvent être exécutées que par l'État, des établissements publics nationaux ou des organismes privés agréés ou revêtant la forme de « sociétés professionnelles ou interprofessionnelles ». Tous les organismes privés sont contrôlés par un contrôleur d'État et un commissaire du gouvernement. Les statuts des sociétés professionnelles doivent être approuvés par le ministre. Leurs attributions sont définies dans des conventions conclues avec le ministre de l'économie et des finances pour une durée maximale de cinq ans. Ce procédé a été très utilisé en agriculture: « Interlait », Sibeve (Société interprofessionnelle du bétail et de la viande), Sopena (Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires). Il a également été utilisé dans d'autres domaines: la Société professionnelle des papiers de presse, qui a conclu une convention avec l'État le 8 février 1961 et qui assure la péréquation des prix du papier de presse.

En dehors du régime institué par le décret de 1953, il existe de nombreuses associations de droit privé qui sont chargées par l'État de tâches d'intervention: ATIC (Association technique de l'importation charbonnière, qui est l'intermédiaire obligatoire pour l'importation du charbon) (décret 24 janvier 1948), Afnor (Association française de normalisation), qui homologue les normes sous réserve de l'approbation du ministre et accorde aux producteurs le droit d'apposer une marque attestant la conformité du produit aux normes homologuées (loi et décrets du 24 mai 1941), etc.

SECTION 2

Les réglementations au service de la politique conjoncturelle

Les principales réglementations au service de la politique conjoncturelle sont relatives aux prix, aux salaires, au crédit et aux ventes à tempérament.

I — *La réglementation des prix*

La réglementation des prix a été étudiée dans le cadre des contrats de programmation sous II, page 48.

Ajoutons seulement que la réglementation des prix impose aux acheteurs et aux vendeurs de faire leurs achats ou leurs ventes avec factures et de conserver l'original des factures d'achats ou le double des factures de vente: articles 46 à 48 de l'ordonnance n° 1483 du 30 juin 1945 sur les prix. Les infractions à cette obligation sont passibles des peines correctionnelles

⁽¹⁾ Il existe, de plus, des Comités interprofessionnels des vins d'appellation contrôlée qui ont le pouvoir de prélever des taxes parafiscales.

prévues à l'article 39-II du même texte. La non-présentation des factures aux agents chargés du contrôle constitue en outre un délit assimilé à la pratique de prix illicite: article 37 - 1^o d de l'ordonnance n^o 1483 (1).

II — La réglementation des salaires

La réglementation des salaires repose sur deux principes fondamentaux: la libre négociation des salaires entre employeurs et travailleurs et le versement d'un salaire minimum aux travailleurs les plus défavorisés.

1. Le principe de la liberté des salaires

Selon la loi du 11 février 1950, les organisations syndicales représentatives des employeurs et des travailleurs négocient librement le montant des salaires et les conditions de travail, et peuvent conclure des conventions collectives du travail. Plus de vingt mille conventions ont été conclues depuis le vote de la loi.

Après avis de la Commission supérieure des conventions collectives, une convention collective peut être étendue par le gouvernement à l'ensemble des entreprises appartenant à la branche d'activité considérée.

Le 7 avril 1971, le Conseil des ministres a adopté un projet de loi portant réforme de la législation sur les conventions collectives: ce projet autorise notamment la conclusion d'une convention collective dans le cadre d'une seule entreprise.

La liberté des conventions collectives empêche le gouvernement d'agir sur une grande partie des salaires. Tout au plus, l'État et les entreprises publiques peuvent-ils donner l'exemple en consentant des hausses modérées ou, au contraire, élevées à leurs propres travailleurs. Le gouvernement s'est souvent servi de cette arme pour freiner les hausses de salaires, ce qui a provoqué de nombreux conflits du travail dans les services publics et les entreprises publiques. C'est pourquoi, depuis l'hiver 1969-1970, les entreprises publiques se sont dirigées vers la conclusion de contrats pluriannuels avec les organisations syndicales, bien que la loi du 11 février 1950 leur interdise de conclure de véritables conventions collectives; de même au début de l'année 1971, l'État a essayé de négocier une convention salariale avec ses fonctionnaires, mais les organisations syndicales ont refusé, trouvant insuffisantes les propositions du gouvernement.

2. L'institution d'un salaire minimum

La loi du 11 février 1950 avait institué un salaire minimum interprofessionnel garanti au profit des catégories les plus défavorisées. Ce salaire était à l'origine fixé de façon discrétionnaire par le gouvernement, mais une loi du 18 juillet 1952 imposa une majoration automatique proportionnelle à la hausse du coût de la vie. Cependant, l'évolution des salaires réels devait réduire progressivement le nombre des bénéficiaires du SMIC: ils n'étaient plus que 750 000 en 1969, bien que le SMIC ait été augmenté à plusieurs reprises (notamment en juin 1968) de façon plus que proportionnelle à l'augmentation du coût de la vie.

C'est ce qui explique l'adoption de la loi du 4 janvier 1970. Celle-ci porte, en effet, réforme du salaire minimum interprofessionnel garanti et création d'un salaire minimum interprofessionnel (SMIC). Alors que le SMIC ne pouvait faire l'objet que de deux types d'augmentation, une augmentation automatique à chaque hausse de l'indice des prix de la consommation d'au moins 2 % et une augmentation laissée à la discrétion du gouvernement, le SMIC peut faire l'objet de trois augmentations différentes, les deux précédentes et, en plus, une augmentation automatique qui doit assurer un accroissement du pouvoir d'achat au moins égal à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires horaires moyens (art. nouveau 31 x d, paragraphe II, livre I, du Code du travail). Ainsi on devrait éviter que des écarts trop importants ne se creusent, comme par le passé, entre l'évolution moyenne des salaires et celle du salaire minimum.

Les dispositions relatives au SMIC ont été incorporées dans le livre I du Code du travail: articles 31 x b à 31 x g. Le paiement d'un salaire inférieur au minimum est une contravention punie d'une amende qui est appliquée autant de fois qu'il y a de travailleurs rémunérés dans des conditions illégales (art. 31 zb, livre I, du Code du travail).

Ce pouvoir du gouvernement de décider des hausses du SMIC autres que celles imposées par les textes peut être utilisé dans le but de relancer l'économie; en fait, les dernières hausses ont été décidées soit pour pénaliser les entreprises faiblement productives, soit plus simplement pour éviter la constitution d'une catégorie très défavorisée de salariés au sein de la classe ouvrière (2).

(1) Pollet et Seite: *Principes de la réglementation des prix*, dans *Jurisclasseur administratif*, tome III.

(2) Camerlynck et Lyon-Caen: *Droit du Travail*, 4^e édition, Dalloz, Paris, 1970; Rivero et Savatier: *Droit du Travail*, 5^e édition, *Presses universitaires de France*, Paris 1970; G. Lyon-Caen: *Du SMIG au SMIC*, Dalloz, 1970, Chronique p. 33.

III — La réglementation du crédit

1. La réglementation générale du crédit ⁽¹⁾

Les instruments à effet global de la politique du crédit ont été analysés dans le cadre de la politique monétaire sous IV, page 28, notamment 3., page 31).

Le droit français ne connaît pas d'autre réglementation impérative générale. En particulier, le 18 mars 1966, le Conseil national du crédit a décidé de ne plus imposer de conditions minimales de banque et de rendre ainsi la liberté des taux d'intérêt exigés des débiteurs des banques (taux débiteurs) et, le 10 janvier 1967, cette même autorité a abrogé le contrôle des ouvertures de guichet. De plus, le décret n° 67-27, du 9 janvier 1967, a supprimé le coefficient de trésorerie imposé aux banques.

Tout au plus, peut-on citer la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité ⁽²⁾.

Selon ce texte, les taux limites sont les suivants. Si le Conseil national du crédit a imposé des taux maximaux aux banques et aux établissements financiers, les commerçants et les particuliers ne peuvent prêter qu'à ces mêmes taux. Au contraire, si le taux est libre, ce qui est le cas actuellement, il existe une double limite: d'une part, les taux d'intérêts ne doivent jamais dépasser « le double du taux moyen de rendement effectif des obligations émises au cours du semestre précédent »; d'autre part, ils ne doivent pas excéder les taux moyens des banques, constatés par le Conseil national du Crédit et majorés du quart.

⁽¹⁾ Institut d'études bancaires et financières: *Le Crédit mutuel*, (Paris, 1966) Dunod, 6 II p. 3; Denizet (J): *Monnaie et financement*, Paris, 1967, Dunod, 248 p.; Gaullier (JP): *Le système bancaire français*, dans « Que sais-je? »; PUF, Paris, 1967, 128 p.; Henrion (R): *Aspects juridiques et économiques du crédit à court terme*, 2^e édition, Université libre de Bruxelles, Édition de l'Institut de sociologie, Bruxelles, 1967, 294 p.; Chamas (S): *L'État et les systèmes bancaires contemporains*, Bibliothèque de Droit commercial, tome XIII, Sirey, Paris 1965, 363 p.; Lavillière (J): *L'Industrie des banquiers*, Édition du Seuil, Paris, 1966, 128 p.; Chaineau (A): *Mécanisme et politique monétaires — Économie du système bancaire français*, dans *Sup Série l'Économiste* n° 1, PUF, Paris, 1968, 224 p.; Boudinot (A) et Frobot (M): *Technique et pratique bancaires*, Sirey, Paris, 1968, 412 p.; Metter (M): *Les institutions monétaires en France*, dans « Que sais-je? » PUF; Ferrounière (J): *Les opérations de banque*, 4^e édition, Paris, 1963, Dalloz, 708 p.; Barrère (A): *Politique financière*, Paris, 1958, Dalloz, 595 p.; Aymard (P): *La Banque et l'État*, Paris, 1960, Armand Colin, 290 p.; Institut d'Études bancaires: *Institution et mécanisme bancaires dans la CEE*, Paris, 1969, Dunod, 714 p.; Besse et Consigny: *Institutions et mécanismes monétaires*, Paris, 1968, dans Les Cours de Droit, polycopié, 655 p.; J. Millet: *La Banque de France*, Paris, 1964; Éditions de l'Épargne.

⁽²⁾ Gavalda et Stofflet: *La limitation des taux d'intérêts conventionnels par la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 sur l'usure*, JCP, 1968, I, 2171.

Cette loi est applicable en particulier aux ventes à tempérament qui sont étudiées ci-dessous.

2. L'orientation sélective des crédits

La sélectivité des crédits est un moyen extrêmement efficace pour diriger une économie. Pour parvenir à cette sélection, l'État impose aux banques, publiques ou privées, l'obligation d'effectuer des discriminations selon l'objet des crédits et selon leurs bénéficiaires. Cela suppose également l'existence d'un service qui centralise l'ensemble des renseignements relatifs aux crédits obtenus ou sollicités par telle entreprise ou telle branche d'industrie: de fait, un service central des risques a été institué en 1946; il est actuellement régi par une décision n° 67-07 du 28 juin 1967 émanant de la Banque de France. En vertu de ce texte, cette dernière « assure à son siège (Service central des risques), par l'intermédiaire de ses divers établissements de Paris et de province (bureaux locaux de risques), la centralisation des crédits et risques bancaires, y compris ceux qui sont afférents à des opérations de crédit-bail »; les établissements bancaires sont donc tenus de déclarer à la Banque de France les crédits qu'ils accordent. Au début de 1969, la Banque de France a également mis en place une centrale de bilans qui rassemblera les bilans de 20 à 25 000 entreprises volontaires.

Celle-ci s'effectue tout d'abord au moyen de techniques sélectives de contrôle. Les plus remarquables sont les autorisations préalables données par la Banque de France à l'ouverture de crédits réescomptables ou non et les accords de réescompte. L'autorisation préalable de la Banque de France est exigée depuis 1947 pour toute extension de crédit ayant pour effet de porter le montant total à 10 millions de francs; cela permet à la Banque de France de suivre l'évolution des crédits qui sont accordés aux entreprises particulièrement importantes. L'accord préalable de réescompte de la Banque de France est, d'autre part, exigé pour les crédits mobilisables à moyen terme, et un nombre limité de crédits à court terme (découverts saisonniers, crédits de préfinancement à l'exportation, crédits à deux ans accordés aux éleveurs); en fixant les conditions d'acceptation ou de refus du réescompte ultérieur de ces crédits, la Banque de France peut pratiquer une politique sélective de crédit.

En second lieu, la sélectivité des crédits résulte de l'existence de possibilités de crédit *privilegié* pour certaines opérations ⁽³⁾. Par exemple, les entreprises commerciales peuvent obtenir des crédits à long ou à

⁽³⁾ Outre les taux d'intérêt privilégiés présentés ci-dessous, il convient de mentionner les taux d'escompte privilégiés que nous avons présentés au chapitre III (politique monétaire).

moyen terme à des taux avantageux auprès des organismes suivants: Le Crédit national (lorsque le montant dépasse 2 500 000 francs, l'octroi du prêt est subordonné à l'accord du Commissariat général au plan), la Caisse de crédit hôtelier, industriel et commercial (montant limité à 1 000 000 de francs), la Caisse centrale de crédit coopératif.

De même, les entreprises exportatrices peuvent obtenir des crédits à des taux privilégiés auprès de leur banque grâce à l'intervention de la Banque française du Commerce extérieur et, indirectement, de la Banque de France, qui a fixé un taux d'escompte spécial pour l'exportation (une réforme du crédit à l'exportation entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1971); elles peuvent également conclure, à des taux avantageux, un contrat d'assurance-crédit auprès de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE). Pour financer les crédits à long terme, ces établissements utilisent leurs fonds propres ou des fonds publics (ceux du Fonds de développement économique et social).

IV — La réglementation des ventes à tempérament

Le décret n° 55 585 du 20 mai 1955 a conféré au gouvernement le pouvoir, en ce qui concerne les ventes à tempérament, de fixer, d'une part, la quotité maximale du prix dont le paiement peut être différé et, d'autre part, la durée maximale du crédit accordé. Le décret n° 56 775 a précisé que le montant et la durée maximale du crédit ne peuvent pas dépasser ceux fixés par les décisions à caractère général du Conseil national du crédit et par les instructions de la Banque de France (décisions et instructions sont publiées sous forme d'avis au Journal officiel). Enfin la loi n° 66 1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité fixe le taux maximal du crédit en fonction du taux moyen appliqué par les banques.

Ces dernières années, le gouvernement a beaucoup utilisé ses pouvoirs de réglementation pour des motifs conjoncturels: en juin 1967, ils ont servi à lutter contre les dangers de récession et, en septembre 1969, ils ont servi à lutter contre les dangers d'inflation. Au contraire, en octobre 1970, ils ont servi à stimuler un marché intérieur assez atone. Mais le gouvernement les a également utilisés pour favoriser certains secteurs de l'économie: par exemple, en avril 1970, les conditions de crédit pour l'achat à tempérament des meubles ont été assouplies et, en juin 1970, le bénéfice de ces assouplissements a été étendu aux appareils ménagers et aux caravanes. Les effets sectoriels de la réglementation des ventes à tempérament sont souvent considérables: au début de 1970, on estimait que 80 % des automobiles et 70 % de l'équipement ménager sont vendus à tempérament.

SECTION 3

Les réglementations de pénurie ou de crise

A vrai dire, de nombreux textes peuvent être utilisés pour faire face à une crise: par exemple l'ordonnance n° 45 1483 du 30 juin 1945 permet de bloquer les prix et la loi n° 66 1008 du 28 décembre 1966 permet d'instaurer un contrôle des changes. Mais, en général, de tels textes ne sont pas spécifiques d'une situation de crise. Les seuls textes spécifiques sont ceux relatifs à la défense nationale et au logement.

I — La réglementation relative à la défense nationale

Celle-ci est principalement contenue dans l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, laquelle se réfère expressément à la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 distingue trois séries de mesures susceptibles d'être prises par voie de décret « en cas de menace ». Ce sont la mobilisation générale, qui met en œuvre « l'ensemble des mesures de défense déjà préparées », la mise en garde, qui consiste en « certaines mesures propres à assurer la liberté d'action du gouvernement, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces militaires », enfin les dispositions particulières qui peuvent être prises « en cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population » (par exemple, menaces sur le ravitaillement en pétrole) et qui consiste à prendre des mesures plus partielles.

Mais ces trois mesures donnent toutes au gouvernement: 1) le droit de réquisition des personnes, des biens et services; 2) le droit de soumettre à contrôle et à répartition les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales les sujétions indispensables. Les conditions et les sanctions pénales sont celles prévues par la loi du 11 juillet 1938. Ainsi peut être mis en place un système d'économie totalement dirigée ⁽¹⁾.

De plus, notons que la loi n° 69 441 du 20 mai 1969 sur les transports maritimes d'intérêt national prévoit que les armateurs de nationalité française sont tenus d'assurer les transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national et que, faute d'accord amiable

⁽¹⁾ Pour l'organisation des mécanismes de répartition dans le domaine industriel, voir le décret du 31 décembre 1959 « relatif aux conditions de répartition des ressources industrielles dans les conditions prévues par l'ordonnance du 7 janvier 1959 ».

précisant les conditions d'exécution de cette obligation, les services des armateurs ou l'usage de leur navire peuvent être décidés par arrêté conjoint du ministre de la marine marchande et du ministre de l'économie et des finances, selon les modalités fixées par le titre II de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre. Les sanctions prévues sont des sanctions pénales ⁽¹⁾.

II — La réglementation relative au logement

C'est très exceptionnellement que les pouvoirs publics peuvent aujourd'hui réquisitionner un logement au profit d'une famille. La réglementation de crise en matière de logement concerne donc exclusivement les loyers.

La loi du 16 septembre 1948 a libéré les loyers des logements construits après le 1^{er} septembre 1948, mais elle a soumis à la taxation selon la valeur locative les loyers des logements construits avant cette date et elle a prévu simplement des relèvements semestriels pendant une période de cinq ans, d'ailleurs constamment renouvelée depuis lors. Ce régime de taxation s'applique dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants. La liberté n'existe que pour les nouvelles locations de locaux vacants situés dans les villes de moins de 10 000 habitants et dans les 70 communes énumérées par le décret n° 62 1595 du 29 décembre 1962; de plus, elle existe pour les locations à plus de six ans de locaux vacants et bien entretenus situés dans les villes de plus de 10 000 habitants.

De plus, les loyers des habitations à loyer modéré (arrêtés des 14 octobre 1963, 26 juin 1965, 21 mars 1966 et 9 août 1968) et ceux des logements neufs construits avec l'aide de l'État (primes et prêts du Crédit foncier garantis par l'État) (décret du 24 décembre 1963) sont réglementés ou plafonnés.

SECTION 4

Les réglementations relatives au commerce extérieur et aux changes

I — La réglementation du commerce extérieur ⁽²⁾

La réglementation française reste restrictive tant pour les importations et les exportations que pour leur règlement financier.

⁽¹⁾ A. de Laubadère: *Droit administratif*, tome III, Paris 1968; Chantebout: *L'organisation générale de la Défense Nationale en France*, LGDJ, Paris 1967.

⁽²⁾ *Annuaire économique*, 1970, p. 325-336.

Le principe reste celui de la prohibition posé par le décret du 30 novembre 1944. Toutefois, des avis aux exportateurs, parus ultérieurement au Journal officiel, ont libéré de nombreux produits. Dans les cas relativement exceptionnels où les importations et les exportations n'ont pas été libérées, celles-ci sont subordonnées à la délivrance d'une licence dans les limites des contingents ouverts annuellement ⁽³⁾. Les procédures selon lesquelles peuvent être réalisées les importations et les exportations sont fixées par un avis aux importateurs et aux exportateurs publié au Journal officiel du 31 janvier 1967.

Dans les relations commerciales à l'intérieur de la Communauté, toutes les restrictions quantitatives nationales ont été, en principe, supprimées. Lorsque le bénéfice des traités instituant les Communautés européennes, tel qu'il est défini par l'article 1 du décret n° 63 1349 du 31 décembre 1963, est demandé pour des produits non originaires d'un pays membre, mais en provenance de celui-ci, l'importation est, en principe, subordonnée à la délivrance d'une licence d'importation par la direction générale des douanes; mais la délivrance de cette licence n'est pas soumise à des restrictions quantitatives.

De plus, une grande partie des importations est soumise à des contrôles spéciaux tant à l'importation (police sanitaire des végétaux, des animaux et produits d'origine animale, contrôle exercé sur divers produits utilisés en pharmacie, contrôle concernant l'or et les instruments de mesures, contrôle concernant les matériels de guerre) qu'à l'exportation (contrôle de la qualité des produits agricoles soumis au label d'importation, police sanitaire des animaux, contrôle de la qualité des conserves, boissons, légumes et produits laitiers, contrôles concernant les films cinématographiques, l'or et les instruments de mesure, les stupéfiants et les matériels de guerre).

II — La réglementation des changes ⁽⁴⁾

La loi n° 66 1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger en constitue le cadre législatif permanent. Son article 1 pose le principe de la liberté: « Les relations financières entre la France et l'étranger sont libres ». Mais son article 3 autorise le gouvernement à prendre par décret, des

⁽³⁾ Le décret n° 66 792 du 19 octobre 1966 a autorisé le ministre de l'économie et des finances à délivrer, sur les contingents ouverts selon les procédures réglementaires, à délivrer des autorisations d'importation à des entreprises ou à des groupements d'entreprises s'engageant à pratiquer des conditions de commercialisation et des prix conformes à la politique définie par le gouvernement.

⁽⁴⁾ La Clavière: Relations financières avec l'étranger, dans *Juriste administratif*, tome III; La Clavière: *Le rétablissement du contrôle des changes*, JCP, 1969, I, n° 2223.

mesures de contrôle dans un certain nombre de domaines, définis expressément par la loi, « pour assurer la défense des intérêts nationaux ». Plus précisément, la loi donne au gouvernement le pouvoir de soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle :

- a) les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger;
- b) la constitution, le changement de consistance et la liquidation des avoirs français à l'étranger;
- c) la constitution et la liquidation des investissements étrangers en France;
- d) l'importation et l'exportation de l'or, ainsi que tout autre mouvement matériel de valeurs entre la France et l'étranger.

La loi donne également au gouvernement le pouvoir de prescrire le rapatriement des créances sur l'étranger nées de l'exportation des marchandises, de la rémunération des services et, d'une manière générale, de tous revenus ou produits à l'étranger. Enfin le gouvernement peut habiliter des intermédiaires à réaliser ces diverses opérations.

Ces autorisations ont été utilisées par deux séries de textes, d'une part le décret n° 67-78 du 27 janvier 1967, fixant les modalités d'application de la loi relative aux relations financières avec l'étranger (et l'arrêté d'application du même jour), d'autre part le décret n° 68 1021 du 24 novembre 1968, qui remplace le décret n° 68 481 du 29 mai 1968 et qui, comme lui, rétablit le contrôle des changes (et les arrêtés d'application du même jour). Le premier décret sera étudié à propos de la réglementation des investissements; le second doit être analysé maintenant.

Aux termes des articles 1 et 2 du décret n° 68 1021 du 24 novembre 1968, les opérations de change de toute nature entre la France et l'étranger ne peuvent être effectuées que par l'entreprise d'intermédiaires agréés, et elles ne peuvent avoir lieu sans production de pièces justificatives. De façon plus précise, l'importateur ne pourra acquérir les devises nécessaires au règlement de son importation que s'il produit la facture et la déclaration en douane. Quant à l'exportateur, il doit encaisser la totalité des sommes dues ou, si le règlement a lieu en devises, il doit céder sur le marché des changes la totalité des sommes reçues dans un délai global maximal d'un mois à compter de la date d'exigibilité du paiement (la domiciliation chez un intermédiaire agréé des exportations supérieures à 10 000 francs est obligatoire). De même, celui qui a fourni des prestations de service à l'étranger est tenu de rapatrier sa créance. Les infractions au décret du 24 novembre 1968 sont punies des peines énumérées à l'article 5 de la loi du 28 décembre 1966 (modifié par l'article 73 de la loi n° 69 1161 du 24 décembre 1969) ainsi que des peines prévues au titre

XII du Code des douanes; le ministre des finances a le droit de transaction.

Ce décret contient également des dispositions relatives aux mouvements des capitaux. Disons seulement que les résidents en France n'ont pas le droit de transférer, sauf autorisation du ministre de l'économie et des finances, des capitaux à l'étranger, qu'ils doivent déposer dans une banque les valeurs mobilières étrangères qu'ils détiennent et céder sur le marché des changes les devises qu'ils détiennent; de plus, ils ne peuvent pas emprunter à l'étranger sans autorisation préalable du ministre de l'économie et des finances (décret n° 69 264 du 21 mars 1969). Quant aux non-résidents, ils sont tenus de déposer chez un intermédiaire agréé leurs valeurs mobilières et leurs devises, afin de pouvoir les réexporter librement quand ils le voudront.

SECTION 5

Les réglementations relatives aux structures

Le planificateur français a souvent mis l'accent sur les problèmes de structure: la réforme des structures est en effet un moyen de politique économique. A cet égard, le gouvernement français s'est tout d'abord orienté vers un renforcement de la concurrence; par la suite il a également réalisé diverses réformes tendant à faciliter l'adaptation structurelle des entreprises.

§ 1 — LE RENFORCEMENT DE LA CONCURRENCE

En France, la concurrence n'est pas considérée comme un bien en soi, mais simplement comme un moyen qui se trouve à la disposition du gouvernement pour contraindre les entreprises à innover et à se réorganiser⁽¹⁾. Ce moyen est apparu timidement en 1953 dans la politique gouvernementale avec le décret du 9 août 1953 (ce décret fut d'ailleurs annulé par le Conseil d'État le 18 juin 1958 pour avoir excédé les pouvoirs attribués au gouvernement par la loi de pleins pouvoirs de juillet 1953, mais il fut repris par un décret du 24 juin 1958 pris en application de la loi de finances du 13 décembre 1957): les règles de concurrence y sont alors présentées comme de simples mesures permettant de lutter contre les hausses de prix, ce qui se traduit par l'insertion de ces règles dans l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix.

C'est seulement avec les modifications apportées par l'ordonnance n° 67 835 du 28 septembre 1967 que

⁽¹⁾ Circulaire du 30 mai 1970: « La concurrence n'est pas une fin en elle-même, mais un moyen de favoriser un meilleur fonctionnement des circuits économiques et la recherche des progrès de productivité ».

le lien entre la réglementation des prix et celle de la concurrence se distend un peu: en effet, tout en demeurant insérées dans l'ordonnance de 1945 sur les prix, les dispositions relatives aux ententes acquièrent un champ d'application propre: alors que les ententes prohibées selon la réglementation de 1953 devaient avoir des effets nocifs à la fois sur la concurrence et sur les prix, il suffit désormais qu'elles restreignent la concurrence, qu'elles portent par exemple sur la qualité des services rendus ou sur l'innovation technique. Par ailleurs, les règles de concurrence tendent de plus en plus à être considérées (notamment dans les travaux préparatoires du VI^e Plan) comme un moyen d'obliger les entreprises à se moderniser ou à se grouper. C'est pourquoi il est permis de disjoindre aujourd'hui la réglementation de la concurrence de celle des prix (1).

Traditionnellement, le droit français distingue parmi les pratiques restrictives de la concurrence, les pratiques individuelles et les pratiques collectives (auxquelles l'on rattache l'abus de position dominante).

1. Les pratiques individuelles

Si l'on fait abstraction des règles imposant au commerce de détail la publicité des prix au consommateur (par étiquetage, écriteau ou affiche) contenues dans l'arrêté ministériel n° 19 480 du 23 mars 1948, les règles relatives aux pratiques individuelles comprennent, d'une part, la répression de la publicité mensongère et, d'autre part, l'interdiction de certaines pratiques individuelles en matière de prix.

a) La répression de la publicité mensongère

Sans étudier le droit de la concurrence *déloyale* et de la répression des fraudes, il est nécessaire de présenter rapidement les principaux textes réprimant la publicité mensongère qui s'adresse aux consommateurs. C'est, d'une part, l'arrêté n° 25 800 du 30 mai 1970 relatif à la publicité des prix à l'égard du consommateur; il réglemente principalement la façon dont peuvent être annoncées des réductions de prix (rabais ou soldes) (2); les sanctions sont celles prévues par l'ordonnance n° 45 1484, du 30 juin 1945, relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la réglementation économique; c'est, d'autre part, l'article 5 de la loi de finances n° 63 628,

du 2 juillet 1963, portant maintien de la stabilité économique et financière: ce texte interdit toute publicité faite de mauvaise foi, comportant des allégations fausses ou induisant en erreur lorsque ces allégations portent sur un ou plusieurs des éléments ci-après: la nature, la composition, l'origine, les qualités substantielles, la date de fabrication, les propriétés des produits ou prestations de services qui font l'objet de la publicité, les motifs ou les procédés de la vente, les résultats qui peuvent être attendus par l'utilisateur, l'identité, les qualités ou aptitudes du fabricant, des revendeurs ou des prestataires; les infractions sont punies des peines prévues à l'article 1 de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes (3).

Signalons enfin le décret du 24 mai 1941 relatif à la normalisation des produits, l'arrêté du 15 avril 1942 portant statut de la marque nationale de conformité aux normes N F, les articles 7 à 8 de la loi de finances n° 63 628 du 2 juillet 1963 qui concernent les labels délivrés par des organismes privés. Signalons aussi la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, les lois du 6 mai 1919 et du 6 juillet 1966 sur les appellations d'origine, l'article 28 de la loi d'orientation agricole n° 60 808 du 5 août 1960 et le décret n° 65 45 du 13 janvier 1965 relatifs aux prix.

b) Les pratiques individuelles relatives aux prix

Les pratiques interdites sont énumérées et définies dans l'article 37 de l'ordonnance n° 45 1483 du 30 juin 1945 sur les prix, à l'exception toutefois de la vente à perte qui est interdite par la loi de finances du 2 juillet 1963. L'article 37 a fait l'objet de deux commentaires de la part de l'administration: la circulaire du 31 mars 1960, dont les solutions ont été généralement retenues par la jurisprudence, et la circulaire du 30 mai 1970 (JO du 2 juin 1970).

La première pratique prohibée est le refus de vendre, c'est-à-dire le refus pour un producteur ou un commerçant de satisfaire à une commande présentant un caractère normal (art. 37, 1^o a, de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix), dès lors qu'il a des produits disponibles. Indiquons seulement qu'un communiqué de la Direction générale du commerce intérieur et des prix, du 30 mai 1970 (Bulletin officiel du service des prix, 3 juin 1970), vient d'affirmer que la demande d'un détaillant peut présenter un caractère anormal si celui-ci se sert des produits ainsi achetés pour pratiquer des « prix d'appel » (cette pratique consiste pour un détaillant à offrir ou à vendre des articles choisis généralement pour la notoriété de leur marque avec une marge anormale-

(1) Casel: *Le refus de vente*, Éditions de l'entreprise moderne, Paris; Serna: *Le refus de contracter*, LGDJ, Paris; Blaise: *Le statut juridique des ententes économiques dans le droit français et dans le droit des Communautés européennes*, Librairies techniques, Paris 1964; Carabiber: *Trusts, Cartels et Ententes*, Paris 1964; Touffait et Herzog: *Le problème de la répression pénale des ententes économiques en droit français*, JCP, 1967.

(2) Il se substitue à l'arrêté n° 25 225 du 29 juillet 1966.

(3) Sur ces différentes questions voir aussi section 7, p. 65.

ment basse, à seule fin d'attirer la clientèle et d'orienter alors son choix vers des produits vendus avec un bénéfice normal). Indiquons aussi que, dans un arrêt du 11 juillet 1962, la cour de cassation a admis la licéité d'un refus de vente fondé sur l'existence d'un contrat d'exclusivité.

Les secondes pratiques prohibées sont les *pratiques discriminatoires* (art. 37, 1^o a, de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix) dans les conditions de vente ou de prix. De plus, l'article 3 bis et l'article 37, 1^o b, de l'ordonnance du 30 juin 1945 donnent au ministre de l'économie et des finances le pouvoir de réglementer par voie d'arrêtés les pratiques des prix différenciés qui ne tombent pas sous le coup de la prohibition des pratiques discriminatoires.

Les pratiques prohibées relatives aux *prix de revente* sont les prix minimaux imposés (art. 37, 4^o, de l'ordonnance du 30 juin 1945) et la vente à perte (art. 1 de la loi de finances rectificative n^o 63 628 du 2 juillet 1963 portant interdiction de la revente à perte). En revanche, la pratique des prix conseillés est tolérée; toutefois, elle peut être interdite par un arrêté du ministre de l'économie et des finances (art. 3 bis et article 37, 1^o b, de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix).

Enfin, *les ventes avec primes* (sauf distribution de menus objets publicitaires ou remise en espèce) sont prohibées par la loi n^o 51 356 du 20 mars 1951 sur les ventes avec primes (complétée par le décret n^o 61 861 du 5 août 1961 et l'ordonnance n^o 67 835 du 28 septembre 1967 sur la loyauté de la concurrence). Il en est de même pour les ventes liées qui sont prohibées par l'article 37, 1^o c, de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix.

Les infractions à ces diverses interdictions sont assimilées à des pratiques de prix illicites et sont passibles comme telles des peines prévues par l'ordonnance n^o 45 1484 du 30 juin 1945 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la réglementation économique (voir chap. VII).

2. Les ententes et les positions dominantes

Les pratiques collectives restrictives de la concurrence font l'objet des articles 59 bis, 59 ter et 59 quater de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix; ces textes ont été ajoutés à l'ordonnance par le décret n^o 58 545 du 24 juin 1958, puis modifiés et complétés par la loi n^o 63 628 du 2 juillet 1963 (extension aux positions dominantes), enfin légèrement modifiés par l'ordonnance n^o 67 835 du 28 septembre 1967.

L'article 59 bis définit les ententes et positions dominantes qui sont interdites dans des termes assez voisins de ceux des articles 85 et 86 du traité de Rome (surtout depuis les modifications apportées en 1967); l'article 59 ter définit les cas dans lesquels ententes et positions dominantes ne sont pas interdites, notam-

ment celui où « elles ont pour effet d'assurer le développement du progrès économique, notamment par l'accroissement de la productivité »; enfin, l'article 59 quater institue la Commission technique des ententes et des positions dominantes et oblige le ministre de l'économie et des finances à la consulter avant d'inviter les entreprises à cesser leurs pratiques ou de saisir les juridictions répressives (en fait, le ministre suit, en général, les avis de la Commission).

§ 2 — LA LIMITATION DE LA CONCURRENCE

Aucun texte législatif général n'autorise le gouvernement à restreindre la concurrence, notamment à rendre obligatoires des ententes entre entreprises privées. Bien au contraire, nous avons vu précédemment que l'existence de contrats de programme n'autorisait pas les entreprises à élaborer des tarifs professionnels.

Toutefois, dans certains secteurs, l'État favorise l'organisation professionnelle des marchés. Par exemple la loi du 6 juillet 1964 a défini « les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture en vue de promouvoir et de réglementer les rapports entre producteurs, acheteurs et transformateurs » et encourage la conclusion d'accords interprofessionnels à long terme entre les acheteurs ou leurs groupements et les organismes les plus représentatifs des producteurs à l'échelon national ou régional ⁽¹⁾.

§ 3 — L'ADAPTATION STRUCTURELLE DES ENTREPRISES

L'ensemble du droit commercial pourrait être étudié ici, du moins dans la mesure où il a été récemment modifié pour permettre la réalisation des objectifs de politique économique du gouvernement. Nous nous contenterons de présenter quelques textes récents relatifs à la faillite et aux groupes d'entreprises ⁽²⁾.

1. La réforme du droit de la faillite

La loi n^o 67 563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens et la faillite a eu pour objet de dissocier le sort de l'entreprise de celui de ses dirigeants. La situation de l'entreprise peut ainsi être appréciée pour elle-même, c'est-à-dire d'un point de vue économique: si cette dernière est viable, elle sera maintenue en activité, même si ses dirigeants

⁽¹⁾ *Les groupements de producteurs et l'organisation des marchés agricoles*, Colin, Paris 1969; J. Megret: *Système contractuel et intégration en agriculture (loi du 6 juillet 1964)*, Dalloz 1965, chron. p. 15; Vasseur: *Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle*, dans *Revue trimestrielle de droit civil*, 1964, p. 5.

⁽²⁾ On pourrait également mentionner ici la modernisation des instruments du crédit réalisée par diverses ordonnances de 1967, notamment par l'ordonnance n^o 67 838 qui institue un crédit de mobilisation des créances commerciales.

sont frappés des incapacités et déchéances de la faillite personnelle (règlement judiciaire); sinon, elle devra disparaître et il pourra en être ainsi même si ses dirigeants ne sont pas sanctionnés (liquidation des biens).

L'ordonnance n° 67 820 du 23 décembre 1967 tendant à faciliter le redressement économique et financier de certaines entreprises a complété cette réforme législative en instituant une procédure de suspension provisoire des poursuites et d'apurement collectif du passif pour les entreprises dont la disparition serait de nature à causer un trouble grave dans l'économie nationale ou régionale, notamment du point de vue de l'emploi, alors que celle-ci pourrait être évitée dans des conditions jugées compatibles avec l'intérêt des créanciers.

On a voulu ainsi empêcher que les difficultés dues au développement de la concurrence nationale et internationale n'entraînent la disparition d'entreprises qui auraient pu être sauvées si des mesures avaient été prises à temps ⁽¹⁾.

2. Les concentrations et groupes d'entreprises

Une première mesure avait été prise dès 1959, mais elle n'a pas connu un très grand succès: c'est la société conventionnée instituée par l'ordonnance du 4 février 1959 ⁽²⁾. Il s'agit de permettre à des sociétés de constituer une filiale commune pour prospecter les marchés, promouvoir les ventes, adapter la production au Marché commun: la filiale pourra, en contrepartie d'engagements pris envers l'administration dans une « convention », bénéficier d'avantages fiscaux et de crédits privilégiés.

Diverses réformes sont intervenues en 1967; elles ont eu pour objet soit de supprimer certains obstacles aux concentrations qui résultaient du droit des sociétés, soit de créer de nouvelles formes juridiques de groupes d'entreprises.

Deux ordonnances de 1967 ont supprimé des obstacles juridiques aux concentrations. La première, l'ordonnance n° 67 834 sur le *remboursement des obligations* en cas de scission ou fusion, limite considérablement le droit de ceux-ci à réclamer le remboursement de leurs titres en cas de fusion ou de scission; en effet, elle subordonne le remboursement à une décision de justice rendue à la demande des représentants de la masse mandatés à cet effet par l'assemblée générale des obligataires, alors que précédemment ce droit

existait chaque fois que la fusion ou la scission n'avait pas été approuvée par l'assemblée générale des obligataires à la majorité des deux tiers (ce qui était fréquent). La seconde, l'ordonnance n° 67 836, autorise les sociétés à acquérir leurs propres actions dans la limite de 10 %, ce qui peut permettre à une société absorbante de céder des titres préalablement acquis en échange des titres de la société dont elle souhaite prendre le contrôle.

L'ordonnance n° 67 821 du 23 septembre 1967 a créé une nouvelle forme juridique pour les groupes d'entreprises: *le groupement d'intérêt économique* qui permet à des entreprises qui entendent conserver leur individualité et leur autonomie de mettre en commun certaines de leurs activités, pour un ou plusieurs projets déterminés, pendant une durée limitée, sans qu'il y ait constitution d'une société. L'ordonnance offre un cadre juridique nouveau, intermédiaire entre la société et l'association ⁽³⁾.

SECTION 6

Réglementation de l'accès au marché

§ 1 — RÉGLEMENTATION DES INVESTISSEMENTS EN VUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Seule l'implantation des installations industrielles et des bureaux dans la région parisienne fait l'objet d'une réglementation impérative: de 1966 à 1970, un contrôle des installations industrielles avait également été institué dans la région lyonnaise, mais il a été supprimé par le décret n° 70 672 du 23 avril 1970 ⁽⁴⁾

Cette réglementation impérative consiste, d'une part, dans l'exigence d'un agrément et, d'autre part, dans la perception d'une taxe d'équipement.

L'agrément préalable exigé pour la région parisienne est régi actuellement par le décret n° 67 944 du 24 octobre 1967, pris à la suite de l'ordonnance n° 67 832 modifiant l'article 152-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation. Il est exigé pour toute opération tendant à créer ou à étendre la surface des locaux industriels à plus de 500 m², celle des bureaux à plus de 3 000 m² ou celle des entrepôts à plus de 10 000 m² ⁽⁵⁾. Outre la superficie autorisée, l'agrément fixe les conditions imposées au bénéficiaire, notamment l'obligation de créer ou d'étendre en contrepartie des installations hors de la région parisienne. La demande d'agrément est soumise à l'avis d'un comité

⁽¹⁾ *Aspects économiques de la faillite et du règlement judiciaire*, Rapport de l'Inspection générale des finances, Sirey, Paris, 1970.

⁽²⁾ Gavalda: *Une formule méconnue: les sociétés dites conventionnées pour l'adaptation à la CEE*, D. 1969, chron. p. 259; Trescasses: *Les sociétés conventionnées, l'avenir des petites et moyennes entreprises*, Dunod, 1970.

⁽³⁾ Guyon: *Le Groupement d'intérêt économique*, Dalloz, Paris, 1969; Farjat: *Le droit économique*, PUF, Paris 1971.

⁽⁴⁾ *Annuaire économique*, 1970, p. 377.

⁽⁵⁾ Ces exigences ont été assouplies en faveur des petites entreprises par le décret n° 69 693 du 19 juin 1969 (pas d'agrément jusqu'à 1 000 m² pour les extensions sur place).

de décentralisation placé auprès du ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire; l'agrément est délivré par le premier ministre, pour le secteur public, et par le ministre de l'équipement et du logement, pour le secteur privé. Les opérations effectuées sans agrément ou en contradiction avec celui-ci constituent un délit réprimé par les tribunaux correctionnels.

Ce régime de l'agrément se combine avec un régime de redevances qui frappent les créations et extensions de locaux. La loi du 2 août 1960 a institué une redevance dont le montant varie selon les diverses zones entre lesquelles la région parisienne a été divisée: cette modulation a pour objet de parvenir à un desserrement de la région parisienne elle-même.

Ces deux réglementations vont faire très prochainement l'objet d'une refonte. En effet, le 10 avril 1971, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le projet de loi modifiant la loi du 2 août 1960. Ce projet de loi tend essentiellement à dispenser de l'agrément les extensions peu importantes, et à frapper de redevances plus élevées les implantations dans la région parisienne, plus particulièrement dans la zone ouest de Paris qui exerce une trop grande attraction sur les industriels.

§ 2 — RÉGLEMENTATION DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET DES INVESTISSEMENTS À L'ÉTRANGER ⁽¹⁾

Reposant sur la loi du 28 décembre 1966 relative aux relations financières de la France avec l'étranger, la réglementation spécifique des investissements étrangers et des investissements à l'étranger doit être combinée avec la réglementation des changes. La réglementation spécifique est contenue dans le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967 et le décret n° 70 441 du 26 mai 1970. Le premier a été modifié par le décret n° 69 624 du 21 mars 1969 et le décret n° 71 143 du 22 février 1971; il concerne les investissements directs et les investissements financiers. Le second concerne les investissements techniques. Quant à la réglementation des changes, elle est contenue dans le décret n° 68 102 du 24 novembre 1968 tel qu'il a été modifié par le décret n° 71 144 du 22 février 1971. Nous distinguerons les investissements directs, les investissements financiers et les investissements techniques.

I — *Les investissements directs*

L'investissement direct est défini dans le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967. Selon ce texte, constitue un investissement toute accession à la propriété totale ou partielle d'une entreprise qui permet d'en acquérir le contrôle. L'investissement direct étranger

est réalisé par un étranger ou par une société ayant son siège à l'étranger ou placée directement ou indirectement sous contrôle étranger et l'investissement direct à l'étranger est réalisé par un Français ou par une société ayant son siège en France ou placée sous contrôle français.

Lorsque l'étranger est un ressortissant d'un État membre (personne physique ou société) de la CEE, le contrôle de la constitution de l'investissement par l'administration française a été supprimé par l'article 4 bis du décret n° 71 143 du 22 février 1971 complétant le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967. Il n'y a donc plus de contrôle de l'opportunité économique. Mais, il existe, en revanche, un contrôle au regard de la législation des changes: en effet, lorsque l'opération est « susceptible d'entraîner un mouvement de capital », une autorisation doit être demandée au ministre de l'économie et des finances. Cette autorisation permet à l'administration de contrôler, non plus l'opportunité économique de l'opération, mais seulement son opportunité au regard de la balance des paiements.

Lorsque l'étranger n'est pas un ressortissant de la CEE, les deux réglementations s'appliquent conjointement. En premier lieu, selon le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967, la constitution d'investissements directs doit être déclarée au ministre de l'économie et des finances et le dépôt de la déclaration ouvre un délai de deux mois pendant lequel le ministre peut demander l'ajournement ou subordonner le non-ajournement à l'accomplissement de certaines conditions, ce qui permet à celui-ci d'exercer un contrôle de l'opportunité économique. L'inobservation de la réglementation ou le non-respect des conditions dont l'autorisation est assortie, sont réprimés conformément à l'article 5 de la loi du 28 décembre 1966 relative aux relations financières (qui a été analysé dans le cadre de la réglementation des changes à la section 4, p. 56). En second lieu, le décret n° 68 1021 du 24 novembre 1968, tel qu'il a été modifié par le décret n° 71 144 du 22 février 1971, organise également, comme pour les investissements du type CEE, un contrôle de l'opportunité au regard de la balance des paiements, chaque fois que l'opération « est susceptible d'entraîner un mouvement de capital ». Afin d'éviter une multiplication des formalités, un arrêté du ministre de l'économie et des finances du 22 février 1971 décide que les deux demandes d'autorisation sont effectuées sur le même formulaire.

II — *Les investissements financiers*

Nous entendons par investissements financiers les investissements de portefeuille et les investissements sous forme de prêts lorsque ceux-ci ne conduisent pas à la prise de contrôle d'une entreprise.

Les investissements de portefeuille effectués par des étrangers ne font l'objet d'aucune réglementation

⁽¹⁾ P. Kahn: Les investissements, dans *Encyclopédie Dalloz Droit International*, Paris, 1969.

restrictive dans le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967, mais ils sont subordonnés à une autorisation de la Banque de France au titre de la réglementation des changes en vertu du décret n° 68 1021 du 24 novembre 1968. Quant aux investissements de portefeuille effectués par des Français, ceux réalisés en France sont régis par l'article 5 du décret du 27 janvier 1967 et sont subordonnés à l'autorisation préalable du ministre de l'économie et des finances (après avis du Comité des bourses de valeurs), ce qui permet un contrôle de l'opportunité au regard du marché financier et boursier; ceux réalisés hors de France sont subordonnés à l'octroi d'une autorisation au titre de la législation sur les changes (décret n° 68 1021 du 24 février 1968).

Les investissements effectués sous forme de prêts par des étrangers sont subordonnés à l'autorisation préalable du ministre de l'économie et des finances prévue par le décret n° 67 78 du 27 janvier 1967, modifié par le décret n° 69 264 du 21 mars 1969, ce qui permet un contrôle de l'opportunité financière. Quant aux investissements effectués par des Français sous forme de prêts à l'étranger, ils sont soumis à autorisation au titre de la législation sur les changes (décret n° 68 1021 du 24 novembre 1968).

III — *Les investissements techniques*

Par investissements techniques, il faut entendre tous les contrats qui entraînent la cession ou la concession d'un droit de propriété industrielle ou d'éléments intellectuels relevant de l'aide scientifique ou technique (know-how et engineering) passés entre un résident et un non-résident.

Aux termes du décret n° 70 441 du 26 mai 1970, tout investissement technique d'un étranger en France ou d'un Français à l'étranger doit faire l'objet d'une déclaration auprès du ministre du développement industriel ou technique un mois au plus tard après la conclusion du contrat. Au début de chaque année, le cocontractant doit établir, d'une part, un relevé des transferts financiers effectués, d'autre part, un relevé des montants des apports ou échanges de connaissance effectués par voie de compensation et ne donnant lieu à aucun transfert financier.

§ 3 — RÉGLEMENTATION QUANTITATIVE DES INVESTISSEMENTS EN VUE D'AUTRES OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Le droit français est resté fidèle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, même s'il s'en écarte souvent dans certains domaines. En particulier, il n'existe aucune réglementation générale organisant un contrôle quantitatif des créations d'entreprises. Certes, un décret-loi du 9 septembre 1939 (modifié par une loi du 17 juillet 1941) avait interdit la création et le transfert sans autorisation de tout établissement industriel ou commercial; l'exigence de cette autori-

sation était devenue un instrument de politique économique pour limiter le nombre des établissements ⁽¹⁾.

L'ordonnance du 31 décembre 1945 (art. 42 et 43) a abrogé le décret-loi du 9 septembre 1939, tout en maintenant l'exigence pour les sociétés par actions, mais la loi du 24 mai 1951 (art. 51) l'a supprimée, sauf pour les magasins à prix unique et des camions-bazars.

En fait, les réglementations impératives relatives aux investissements ont toutes un caractère sectoriel. Les plus importantes ont trait au secteur des produits pétroliers et à celui des transports; elles seront étudiées au chapitre VI. Nous nous contenterons donc de citer ici rapidement les autres cas dans lesquels l'administration peut s'opposer discrétionnairement à la création d'une entreprise. Ils concernent surtout le secteur du commerce et celui des services.

Dans certains cas, les restrictions quantitatives à la création de commerces nouveaux ont été édictées principalement dans le but de protéger les classes moyennes. Il en est ainsi tout d'abord pour les taxis dont le nombre peut être limité par le préfet (loi du 13 mars 1937 ayant pour objet l'industrie du taxi, modifiée par le décret n° 61 1207 du 3 novembre 1961) ⁽²⁾. Il en est également ainsi dans le domaine du commerce de détail: l'administration peut accorder ou refuser discrétionnairement son autorisation à la création de magasins à prix unique et à l'exploitation de camions-bazars (art. 51 de la loi du 24 mai 1951), ainsi qu'à la création de magasins d'une surface de vente supérieure à 3 000 m² (art. 17 de la loi n° 69 1263 du 31 décembre 1969) ⁽³⁾.

Dans d'autres cas, les restrictions quantitatives imposées aux créations d'entreprises ou d'activités nouvelles l'ont été principalement dans l'intérêt de la sécurité des usagers. Ainsi on peut citer les cas suivants:

- agents de change dont la fonction constitue un office ministériel (art. 74 et suiv. du Code de commerce) ⁽⁴⁾.
- courtiers-interprètes-conducteurs de navire et courtiers d'assurances maritimes, qui sont également des officiers ministériels (art. 73 et 80 du Code de commerce).
- mandataires aux halles de Paris qui, en général, doivent être présentés à titre de successeurs par un mandataire.

⁽¹⁾ Par exemple, voir Conseil d'État 10 février 1950, *Gazette du Palais*, 1950, I, p. 121, conclusions Chenot, note Quere.

⁽²⁾ H. Laulhe: *Les voitures de place dénommées taxis, réglementation et jurisprudence*, AJDA, 1960, It, p. 163.

⁽³⁾ Il est vrai que ce contrôle est exercé également dans un but d'urbanisme.

⁽⁴⁾ M. Boitard: *Le nouveau statut des agents de change*, JCP, 1967, I, n° 2118.

Parfois, les restrictions quantitatives imposées aux créations d'entreprise l'ont été principalement dans l'intérêt de la santé publique. Il en est ainsi principalement dans les cas suivants: officines de pharmacie dont le nombre est fonction de l'importance de la population (art. 570 et suiv. du Code de la santé publique — décret du 26 novembre 1956) ⁽¹⁾; débits de boissons de deuxième et troisième catégories (débits de boissons alcoolisées) dont la création est limitée en fonction de la population de la commune (au maximum un débit pour 450 habitants) ou du grand-ensemble (au maximum un débit pour 3 000 habitants) et dont la création est interdite dans certaines zones dites protégées, en particulier au voisinage des églises, écoles, terrains de sports, hospices, casernes et cimetières (Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme édicté par l'ordonnance du 7 janvier 1959) ⁽²⁾.

§ 4 — RÉGLEMENTATION QUALITATIVE DE L'ACCÈS A CERTAINES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

L'accès à une activité économique est fréquemment subordonné à des conditions relatives à la personne et aux moyens de celui qui veut s'y adonner. La plupart de ces conditions sont édictées dans l'intérêt de la sécurité ou de la santé du public; néanmoins les préoccupations économiques ne sont pas toujours complètement absentes.

Nous étudierons successivement les dispositions relatives à l'assainissement de la profession commerciale et celles prévoyant une autorisation administrative préalable.

I — *L'assainissement de la profession commerciale*

En vue d'assainir la profession commerciale, la loi du 30 août 1947, complétée par l'article 4 de l'ordonnance du 27 décembre 1958 relative à certaines infractions en matière de registre du commerce, a interdit d'exercer une activité commerciale ou industrielle aux personnes condamnées à une peine afflictive où infamante, ou à trois mois d'emprisonnement au moins sans sursis pour certains délits, ainsi qu'aux faillis non réhabilités et aux officiers ministériels destitués. Le non-respect de cette interdiction est puni par des peines d'amende et de prison.

La loi du 30 août 1947 ne fait pas obstacle à l'application des textes antérieurs édictant des dispositions particulières et plus rigoureuses pour l'exercice de certaines professions, notamment celle de banquier (loi du 19 juin 1930), d'assureur ou d'agent d'assurances (loi du 10 février 1931), de démarcheur (décret-

loi du 8 août 1935), d'intermédiaire dans les ventes de fonds de commerce (loi du 29 juin 1935), de gérant ou d'administrateur de sociétés (loi du 8 août 1935), d'auxiliaire des professions boursières (ordonnance du 18 octobre 1945), et même de débitant de boissons (Code des boissons).

II — *Les autorisations administratives relatives à l'exercice d'une profession*

L'exercice de nombreuses activités économiques est subordonné à une autorisation de l'administration: celle-ci a généralement pour objet de vérifier que les conditions posées par les lois et règlements sont respectées: il s'agit donc, en fait, d'un contrôle préventif du respect des réglementations relatives aux professions ⁽¹⁾.

La plupart de ces autorisations sont exigées dans un intérêt de police, c'est-à-dire dans l'intérêt de la sécurité publique, de la morale ou de la santé publique, exceptionnellement dans un but social. Il en est ainsi pour les autorisations suivantes: construction d'une usine susceptible de gêner le voisinage, c'est-à-dire d'un établissement dangereux, incommode et insalubre (loi du 19 décembre 1917 modifiée par la loi n° 61 842 du 2 août 1961, le décret n° 64 303 du 1^{er} avril 1964; la loi n° 67 1114 du 21 décembre 1967 et la loi n° 68 1172 du 27 décembre 1968) ⁽²⁾; la fabrication du matériel de guerre (loi du 11 août 1936), les agences privées de recherches (déetectives privés: loi du 28 septembre 1942); les agences de voyage (lois du 19 mars 1937 et du 24 février 1942; décrets du 8 avril 1959 et des 5 août et 18 décembre 1961); les bureaux de placement privé (art. 88 du livre 1^{er} du Code du travail); les banques et établissements de crédit (lois des 13 et 14 juin 1941, modifiées par la loi du 2 décembre 1943 sur la nationalisation du crédit; les entreprises de crédit différé (loi du 24 mars 1952); les assurances (décret-loi du 14 juin 1938, loi n° 65 571 du 13 juillet 1965, décret n° 66 117 du 23 février 1966); théâtre, spectacles et salles de cinéma (ordonnance du 13 octobre 1945); la radiodiffusion (loi du 1^{er} octobre 1941); les établissements de préparation et de vente en gros de produits pharmaceutiques (décret du 5 avril 1960); les laboratoires d'analyses médicales (loi du 18 mars 1946, art. L. 753 et suiv. du Code de la santé publique); les entreprises livrant au public des eaux embouteillées ou de la glace alimentaire (décret du 1^{er} août 1961); les coiffeurs (loi du 23 mai 1946 et décret du 18 mars 1947); les commerces de bétail (loi du 27 septembre 1942) et de chevaux (loi du 12 avril 1941), le commerce et l'importation des

⁽¹⁾ Sur la pharmacie, voir aussi les développements au chap. VI.

⁽²⁾ Gabolde: Les débits de boissons, dans *Jurisclasseur administratif*, fascicule n° 262.

⁽¹⁾ Ligneau: *Un instrument de contrôle des professions: les licences délivrées par l'administration*, *Droit social*, 1966, p. 65.

⁽²⁾ Ce texte sera brièvement analysé à la section 8, p. 67.

produits de la mer (loi du 7 septembre 1948, loi du 11 mai 1951, décret du 17 février 1958, décret n° 67 769 du 6 septembre 1967).

Seules certaines autorisations sont exigées dans un but de politique économique: elles tendent en général à organiser tout un secteur de l'économie. Il en est ainsi pour les autorisations suivantes: distribution des produits pétroliers (décret du 3 janvier 1959), entreprise de transport aérien (art. L. 330-I du Code de l'aviation civile, et décret du 30 mars 1967), entreprise de transport routier (décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949, décret n° 63 577 du 15 juin 1963); production cinématographique (lois des 26 octobre 1940, 17 novembre 1941 et 25 octobre 1946); enfin les entreprises transformatrices de produits laitiers (décret du 24 avril 1941 et décret du 26 novembre 1946). Elles seront étudiées dans le cadre des réglementations impératives sectorielles au chapitre VI.

§ 5 — RÉGLEMENTATION DES CONCESSIONS POUR L'EXPLORATION OU L'EXPLOITATION DES RICHESSES NATURELLES

Cette réglementation concerne d'une part l'ensemble des substances minérales contenues dans le sous-sol, d'autre part les chutes d'eau.

I — Les mines et les carrières

L'ensemble du droit minier français est rassemblé dans le Code minier. Celui-ci est constitué par un décret du 16 août 1956 pris sur habilitation du Parlement; il a été modifié par la loi n° 70-1 du 2 janvier 1970 ⁽¹⁾. Toutefois, l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources naturelles font l'objet d'une réglementation spéciale; celle-ci est contenue dans la loi n° 68 1181 du 30 décembre 1968 et le décret n° 71 360 du 6 mai 1971. La réglementation distingue les mines, qui renferment les substances les plus importantes et les carrières, qui renferment « les autres substances utilisées dans l'économie ». Nous étudierons successivement le régime de la recherche et celui de l'exploitation.

1. Les recherches

Pour les *carrières*, le propriétaire du sol est libre de procéder lui-même à des recherches ou de les confier à un tiers; à défaut de consentement de celui-ci, le ministre du développement industriel peut accorder un permis de recherche si celui-ci est utile à l'économie du pays ou de la région (art. 109 du Code minier).

⁽¹⁾ A. de Laubadère: *Droit administratif*, tome III, 1966, p. 700 et suiv., et *Modifications de diverses dispositions du Code minier*, Ajda, 1970, p. 287; Personnaz: *Droit des mines*, dans *Jurisclasser administratif*, fascicule 370 et suiv.

Pour les *mines*, le propriétaire du sol peut également procéder lui-même à des recherches ou les confier à un tiers. Mais même si celui-ci désire entreprendre lui-même ou a déjà entrepris des recherches, l'administration peut accorder un permis simple ou un permis exclusif. Le premier est accordé discrétionnairement par l'administration, car le code ne précise pas les conditions d'octroi ⁽²⁾; il peut être renouvelé. En revanche, le permis exclusif de recherche fait l'objet d'une réglementation plus détaillée: tout d'abord il ne peut être obtenu que par celui qui possède les capacités techniques et financières nécessaires ⁽³⁾: celui-ci doit d'ailleurs « présenter un programme général de travaux adapté tant à la durée sollicitée qu'à l'étendue et au caractère géographique et géologique du territoire visé par la demande ». Ensuite la durée maximale des permis exclusifs est respectivement de 5 ans pour les hydrocarbures et de 3 ans pour les autres substances minérales. Enfin, le renouvellement des permis ne peut être accordé qu'à deux reprises et, s'il s'agit d'un permis de recherche d'hydrocarbure, la superficie du permis sera réduite de moitié lors du premier renouvellement et du quart lors du deuxième, à condition que la superficie restante ne soit pas inférieure à 175 km²; de plus, le renouvellement est subordonné à un engagement financier égal à celui souscrit précédemment du moins si la superficie n'a pas été réduite.

2. L'exploitation

L'exploitation des *carrières* est subordonnée depuis 1970 à une autorisation délivrée par le préfet. Celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire: l'autorisation ne peut être refusée que si l'exploitation est « susceptible de faire obstacle à l'application d'une disposition d'intérêt général ». Le bénéficiaire de l'autorisation n'est pas nécessairement le propriétaire du sol.

L'exploitation des *mines* est également subordonnée à une autorisation administrative, même quand elle est le fait du propriétaire du sol (art. 21 du Code minier) ⁽⁴⁾. L'autorisation accordée peut prendre deux formes différentes. La première est la concession; elle est octroyée par décret en Conseil d'État; elle est valable à perpétuité (substances autres que les hydrocarbures) ou pour une période ne pouvant excéder 50 ans (hydrocarbures); elle confère à son titulaire des privilèges importants et lui impose l'obligation de verser une redevance tréfoncière au

⁽²⁾ En particulier, aucune condition de nationalité n'est exigée.

⁽³⁾ Les articles 197 et suiv. du Code minier ont réservé le droit de recherche à l'État dans l'Aquitaine.

⁽⁴⁾ Le Code minier a prévu également l'exploitation par l'État, mais celle-ci n'a encore donné lieu à aucune application: les mines appartenant à l'État ou à des collectivités publiques sont en fait placées sous le régime de la concession ou du permis d'exploitation.

propriétaire de la surface et, s'il s'agit d'hydrocarbures, une redevance forfaitaire à l'État. La seconde est le permis: il est octroyé par le ministre sur avis conforme du Conseil général des mines; il est valable pour une période n'excédant pas 5 ans et renouvelable deux fois au maximum; il confère à son titulaire des privilèges moins étendus et l'oblige seulement à verser une redevance tréfoncière au propriétaire. Ce qu'il importe ici de souligner dans le cadre de cette étude, c'est que l'administration choisit discrétionnairement l'exploitant: ainsi pour les concessions, l'article 25 du Code minier affirme: « le gouvernement juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres ». Ce principe souffre une seule exception: quand la recherche a été faite par le titulaire d'un permis de recherche exclusif. L'administration impose de nombreuses conditions à l'octroi de l'autorisation: s'il s'agit d'une concession, celles-ci sont réunies dans un cahier des charges. Si elles ne sont pas respectées par l'exploitant ou si l'exploitation n'est pas suffisamment intensive, l'administration a le pouvoir de retirer à tout instant la concession ou le permis.

II — *Les chutes d'eau*

La loi du 16 octobre 1919 définit le régime juridique applicable aux chutes d'eau. Toutefois la loi du 8 avril 1946 a nationalisé la production de l'électricité et, de ce fait, les concessions de chute d'eau à des entreprises privées sont pratiquement exclues. Néanmoins, certaines concessions anciennes demeurent, notamment celles qui étaient consenties à la Compagnie nationale du Rhône.

SECTION 7

Réglementation de certains aspects spécifiques du comportement économique

Nous étudierons successivement la réglementation de certaines formes de vente, la répression de la publicité trompeuse ou mensongère et la réglementation relative aux heures d'ouverture des magasins.

I — La réglementation des formes particulières de vente

Nous étudierons successivement les ventes à tempérament, les ventes en solde, en liquidation et au déballage, enfin diverses sortes de ventes qui sont interdites ⁽¹⁾. En revanche, nous n'étudierons ni les

ventes par correspondance, ni les ventes à domicile, car celles-ci ne font pas encore l'objet d'une réglementation spécifique.

1. Les ventes à tempérament

Les textes applicables aux ventes à tempérament sont principalement le décret n° 55 585 du 20 mai 1955 qui a complété l'ordonnance n° 45 483 du 30 juin 1945 relative aux prix, et les arrêtés n° 23 093 et 23 484 des 8 juillet 1955 et 4 février 1958 pris pour son application.

En vue de l'information du consommateur, toutes les personnes qui effectuent des ventes au détail à tempérament doivent remettre à tout candidat acheteur un barème précisant le montant, la durée et le coût du crédit et remettre à tout acheteur une attestation ou une facture établie dans les formes prévues. De plus, le vendeur doit conserver, pendant trois années à compter de la date de la vente, le double de l'attestation ou de la facture revêtu de la signature de l'acheteur. Les infractions à ces dispositions constituent des délits correctionnels réprimés par l'ordonnance n° 45 1483 du 30 juin 1945.

A cette réglementation tendant à la protection du consommateur s'ajoute la réglementation relative au montant du versement comptant et à la durée du crédit. Cette réglementation est utilisée dans un but de politique conjoncturelle et a été étudiée à la section 2, page 52; elle est principalement contenue dans le décret n° 56 775 du 4 août 1956. Quant à la réglementation relative au taux du crédit, elle est contenue dans la loi n° 66 1010 du 28 décembre 1966 sur la répression de l'usure (voir également section 2, p. 52).

2. Les ventes en solde, en liquidation et au déballage

Les ventes de marchandises neuves sous la forme de soldes, de liquidation, de ventes forcées ou de déballages sont régies par la loi du 30 décembre 1906, qui les subordonne à l'autorisation préalable du maire de la ville où elles doivent avoir lieu, et surtout par le décret n° 62 1463 du 26 novembre 1962. Celui-ci définit plus précisément le champ d'application de la loi. Les opérations doivent présenter un caractère exceptionnel, soit par rapport à l'activité habituelle du vendeur, soit par le lieu où la vente se déroule. En particulier, il précise que les soldes périodiques ou saisonniers faits par les commerçants dans les locaux où ils exercent habituellement, ne tombent pas sous le coup de la loi, non plus que les soldeurs professionnels ou les ambulants vendant à leurs places habituelles. Ce décret fixe également les justifications à produire à l'occasion de la demande d'autorisation, en particulier celles relatives à la provenance de la marchandise. En cas d'inobservation de ces dispositions, les intéressés sont passibles d'amende et de la confiscation de la marchandise.

⁽¹⁾ *Annuaire économique*, 1970: *Protection du consommateur*, numéro spécial de la revue *Consommateur-Actualité*, édité en 1970 par l'Institut national de la consommation.

D'autre part, selon l'arrêté du 29 juillet 1966 sur la publicité des prix (voir infra II), celui qui vend avec rabais doit indiquer à quels articles s'appliquent les taux de rabais, et celui qui fait des soldes doit procéder au double marquage. Les infractions sont sanctionnées conformément à l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix.

3. Les formes interdites de vente

Diverses ventes ont été purement et simplement interdites dans le but de protéger le consommateur contre des formes de vente fallacieuses.

Il en est ainsi tout d'abord des ventes avec primes (loi du 20 mars 1951 complétée par le décret du 6 août 1961): n'échappent à l'interdiction que les menus objets publicitaires dont la valeur est faible et ne dépasse pas 5 % de celle de l'objet vendu, et qui sont marqués de manière indélébile et apparente. La vente avec prime est assimilée à la pratique de prix illicite par l'article 37 de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix.

De même, sont interdites les ventes jumelées ou par lots (art. 37 - 1^o - c de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix); elles sont réprimées comme les ventes avec primes.

Enfin, les ventes à la boule de neige sont interdites sous peine de sanctions correctionnelles par la loi du 5 novembre 1951. Selon ce texte, ce procédé consiste « à offrir des marchandises au public en lui laissant espérer l'obtention de ces marchandises à titre gratuit ou contre remise d'une somme inférieure à leur valeur réelle, et en subordonnant les ventes au placement de bons ou tickets à des tiers ou la collecte d'adhésions ou d'inscriptions ».

II — *La réglementation relative à la répression de la publicité trompeuse ou mensongère*

Nous étudierons successivement les règles applicables à la publicité trompeuse en matière de prix et celles applicables à la publicité mensongère relative aux produits.

1. La publicité trompeuse en matière de prix

Pris en vertu des pouvoirs conférés au ministre de l'économie et des finances par l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix, l'arrêté n° 25 225 du 29 juillet 1966 a pour objet d'interdire certaines pratiques de nature à tromper le consommateur sur les prix qu'il aura effectivement à payer. Il s'applique à toutes les formes de publicité, qu'elles soient effectuées sur les lieux de vente ou non, et quel que soit le support utilisé (affichage, presse, radio, télévision, cinéma, catalogues, prospectus, etc.).

En premier lieu, les prix de vente indiqués au public doivent correspondre à la somme totale qui devra

être effectivement payée par l'acheteur: par exemple, il est interdit d'annoncer un prix « départ usine » à moins d'indiquer en même temps le montant du supplément, et il est interdit d'annoncer un prix de vente par correspondance qui n'inclut pas les frais de port, à moins que leur montant soit également indiqué etc.

De même, les annonces de réduction de prix doivent être claires et précises: en particulier, il faut indiquer séparément les réductions applicables à chaque catégorie d'articles. De plus, les avantages accordés doivent être réels; la réduction doit être déduite du prix de référence normal, tels que le prix normal, tels que le prix conseillé par le fabricant ou le prix d'achat majoré de la marge commerciale habituellement pratiquée.

2. La publicité mensongère relative à l'objet de la vente

La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes n'interdit pas en tant que telle la publicité fautive faite de mauvaise foi, c'est-à-dire mensongère ou induisant en erreur.

C'est pourquoi est intervenue la loi du 2 juillet 1963 dont l'article 5 dispose: « Est interdite toute publicité faite de mauvaise foi comportant des allégations fausses ou induisant en erreur, lorsque les allégations sont précises et portent sur un ou plusieurs des éléments ci-après: la nature, la composition, l'origine, les qualités substantielles, la date de fabrication, les propriétés des produits ou prestations de services qui font l'objet de la publicité, les motifs ou les procédés de la vente, les résultats qui peuvent être attendus de leur utilisation, l'identité, les qualités ou aptitudes du fabricant, des revendeurs ou des prestataires ». Les infractions à la loi sont punies des peines prévues à l'article 1 de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, c'est-à-dire d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 540 à 27 000 francs (art. 6).

Certains textes particuliers répriment également la publicité mensongère. Par exemple, l'article 6 du décret du 15 avril 1912 interdit de créer, notamment par la publicité, une confusion dans l'esprit de l'acheteur sur le poids, le volume, la nature ou l'origine des denrées alimentaires et l'article 2 de la loi du 26 mars 1930 réprime les manœuvres tendant à faire croire à une origine différente de la véritable origine du produit réalisées par tout moyen notamment par voie de publicité.

III — *Les heures d'ouverture des magasins*

Les heures d'ouverture des magasins résultent en France de l'application de deux réglementations distinctes, celle relative aux horaires de travail et celle relative au repos hebdomadaire et des jours fériés.

1. La réglementation relative aux horaires de travail

L'article 6 du titre II du Code du travail pose la règle selon laquelle la durée hebdomadaire du travail effectif est de quarante heures (ce qui peut représenter en fait une durée de présence de 46 heures dans les commerces de détail de denrées alimentaires et de 42 heures dans les commerces de détail des marchandises autres que les denrées alimentaires). Toutefois, la loi du 25 février 1946 a autorisé les employeurs à exiger de leurs salariés qu'ils travaillent jusqu'à 60 heures par semaine à condition que ces heures supplémentaires soient rémunérées à un taux majoré.

De plus, l'article 7 du livre II du même code prévoit que des décrets préciseront l'aménagement et la répartition des horaires de travail; toutefois, selon l'article 31 b de ce même texte, les conventions collectives peuvent déroger à ces règles (ce qu'elles n'ont généralement pas fait). De fait, de tels décrets sont intervenus: par exemple, un décret du 31 mars 1937 impose aux banques de répartir les heures de travail sur cinq jours. De même, des décrets sont intervenus dans le commerce de détail.

Ainsi, pour les commerces de détail de marchandises autres que les denrées alimentaires, la réglementation actuelle, qui résulte du décret du 30 mai 1952 (modifié par les décrets du 24 octobre 1953 et du 3 octobre 1956) impose pour la répartition du temps de présence le choix entre l'une des modalités suivantes:

- répartition égale entre cinq jours ouvrables de la semaine, la deuxième journée de repos précédant ou suivant le jour de repos hebdomadaire;
- répartition inégale entre les jours ouvrables de la semaine afin de permettre le repos collectif du samedi après-midi en plus du jour de repos hebdomadaire;
- répartition égale entre les six jours ouvrables; toutefois ce dernier mode ne peut être utilisé que seize semaines par an.

De plus, le décret du 31 décembre 1938 a réglementé l'amplitude de la journée de travail, c'est-à-dire le nombre maximum d'heures pouvant être comprises entre le commencement et la fin de la journée de travail, en y comprenant les interruptions consacrées au repos: selon l'article 3 de ce décret, cette amplitude ne doit excéder dix heures pour les journées entières et cinq heures pour les demi-journées.

Pour les commerces de détail de denrées alimentaires, deux décrets du 27 avril 1937 applicables, l'un à l'ancien département de la Seine (y compris Paris), l'autre aux autres départements, ont imposé pour la répartition des quarante heures hebdomadaires de travail le choix entre les modalités suivantes:

- répartition inégale des heures de présence sur les six jours ouvrables de la semaine;

- répartition inégale des heures de présence entre les jours ouvrables, avec maximum de 9 heures par jour, afin de permettre chaque semaine le repos collectif de la demi-journée précédant ou suivant le jour de repos hebdomadaire;
- répartition inégale des heures de présence entre les jours ouvrables avec maximum de 9 heures par jour, afin de permettre, chaque semaine, le repos collectif de deux demi-journées, dont l'une obligatoirement jointe au jour de repos hebdomadaire.

De plus, exceptionnellement, certains établissements sont autorisés à donner le repos collectif le dimanche après-midi avec repos compensateur par roulement. Le même décret limite également l'amplitude de la journée de travail; celle-ci varie selon les modalités de répartition du temps hebdomadaire de travail.

2. La réglementation relative au repos hebdomadaire et des jours fériés

En premier lieu, une loi du 29 décembre 1923 (art. 43a, livre II du Code du travail) a autorisé le préfet de chaque département à prescrire, par arrêté, la fermeture au public des établissements d'une profession et d'une région déterminée. Le préfet n'a pas l'initiative d'une telle décision: il faut qu'elle lui soit demandée par les syndicats patronaux et ouvriers de la profession et de la région considérées, entre lesquels un accord doit être intervenu préalablement. L'arrêté préfectoral peut être retiré ou modifié par le ministre du travail, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en application de l'arrêté préfectoral.

En second lieu, selon les articles 34, 35 et 36 du livre II du Code du travail, le préfet peut accorder à un commerçant une dérogation à la règle du repos hebdomadaire le dimanche. Cependant, lorsque la demande en est faite par la majorité des établissements intéressés, celui-ci peut retirer toutes les autorisations accordées. Ces différentes décisions préfectorales ne peuvent être prises qu'après consultation du Conseil municipal, de la Chambre de commerce et des syndicats patronaux et ouvriers.

Les infractions à ces diverses réglementations sont sanctionnées pénalement, conformément aux dispositions du Code du travail.

SECTION 8

Réglementation d'ordre public

I — La réglementation tendant à la sécurité du travail

La sécurité du travail est avant tout l'affaire des *employeurs*. A cet égard, l'article 66-a du Livre II du Code du travail et les décrets pris en application

de l'article 67 de ce même texte imposent de multiples obligations. De plus, les Caisses régionales de sécurité sociale peuvent imposer des mesures de prévention à l'ensemble des employeurs exerçant une même activité dans leur circonscription; toutefois, les décisions ainsi prises sont soumises à l'homologation de l'inspecteur divisionnaire du travail ou, en cas de refus de ce dernier, du ministre du travail (art. 424 du livre IV du Code de la sécurité sociale). La Caisse de sécurité sociale peut même demander au ministre du travail d'étendre à l'ensemble du territoire les mesures de prévention édictées par une Caisse régionale (art. 431 du livre IV du Code de la sécurité sociale).

Outre les normes imposées aux employeurs eux-mêmes, la réglementation édictée dans la sécurité du travail comprend des normes imposées aux *tiers*. Ainsi, le permis de construire un local de travail n'est accordé que si la construction projetée est conforme aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'hygiène et la sécurité du travail (art. 89 du Code de l'urbanisme et de l'habitation). De plus, les constructeurs, vendeurs ou loueurs de machines doivent les livrer aux utilisateurs, munies de dispositifs de protection d'une efficacité reconnue (art. 66-c du livre II du Code du travail et décret du 28 mai 1946); dans la pratique, ces machines doivent faire l'objet d'une homologation par arrêté du ministre du travail et le vendeur ou loueur de la machine doit délivrer au preneur une attestation de conformité; les contrats de vente ou de location de machines non conformes sont nuls nonobstant toute clause contraire (art. 66-d du livre II du Code du travail). Enfin, les vendeurs ou distributeurs de produits susceptibles d'engendrer des maladies professionnelles doivent apposer sur tout emballage contenant ces produits une étiquette ou une inscription indiquant leur nature.

II — La réglementation tendant à la protection du consommateur

Outre les dispositions relatives à publicité trompeuse ou mensongère (étudiées à la section 7, sous II, p. 66), cette réglementation tend essentiellement soit à réprimer les fraudes soit à encourager la normalisation et la qualité des produits ⁽¹⁾.

(1) Nous négligerons la réglementation de la vente au poids: loi du 13 juin 1966 et article 5 du décret du 15 avril 1912. *Annuaire économique*, 1970: Protection du consommateur, numéro spécial de la revue *Consommateur-Actualité*, édité en 1970 par l'Institut national de la consommation; M. Dehove: *La réglementation des produits alimentaires et non alimentaires*, Commerce et édition, Paris; La normalisation, *Notes et études documentaires*, n° 3.593, La Documentation française, 1969.

1. La répression des fraudes

La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes est le texte fondamental. Ce texte a un double objet: réprimer les tromperies et certaines falsifications, autoriser le gouvernement à définir les appellations et les conditions de vente de toute marchandise.

La loi du 1^{er} août 1905 est en premier lieu un texte répressif. Les tromperies et tentatives de tromperie sont passibles de sanctions correctionnelles (trois mois à un an de prison; 540 à 27 000 francs d'amende). La tromperie peut porter sur la nature, les qualités substantielles, la composition, la quantité et l'identité de toute marchandise (alimentaire ou non) vendue; elle peut également porter sur l'espèce ou l'origine de la marchandise lorsque celle-ci est la cause déterminante de la vente. Les falsifications de produits alimentaires ou agricoles sont également sanctionnées pénalement; la falsification d'une denrée alimentaire consiste à ajouter une substance qui ne se trouve pas normalement dans sa composition ou, au contraire, à en retrancher un constituant essentiel, ou encore à lui faire subir un traitement non autorisé (par exemple, addition d'un colorant ou d'un conservateur). On soulignera en particulier l'importance du dernier élément de cette définition: il aboutit à l'établissement de « listes positives » de produits autorisés.

En second lieu, la loi du 1^{er} août 1905 (art. 11) permet au gouvernement de définir par décret les différentes sortes de marchandises et leurs conditions de vente, en particulier leur présentation au public (conditionnement, étiquetage). Ces règlements, très nombreux, ont ainsi défini la plupart des denrées alimentaires et un certain nombre de produits industriels. Les sanctions sont des peines prononcées par les tribunaux de police.

Cette loi de 1905 a été complétée par de nombreux textes, en particulier par les lois du 6 mai 1919 et du 6 juillet 1966 sur les appellations d'origine des denrées alimentaires (notamment des vins) et par les lois du 28 juillet 1924, du 24 juin 1928 et du 26 mars 1930 interdisant les indications fallacieuses ou erronées relatives à l'origine et à l'identité des marchandises vendues.

2. La normalisation et les marques de qualité

La normalisation a pour objet de définir les types de produits ou de techniques les plus fréquemment utilisés. Le statut de la normalisation résulte principalement du décret du 24 mai 1941 ⁽²⁾. En principe, la norme française est sans obligation ni sanction: c'est une simple terminologie à la disposition des

(2) Nous faisons volontairement abstraction de la réglementation communautaire, européenne et internationale.

entreprises. Cependant, les marchés publics doivent obligatoirement se référer aux normes et les contrats conclus par les entreprises privées s'y réfèrent souvent, ce qui engage celles-ci civilement et même pénalement en vertu de la loi sur la répression des fraudes; de plus, le gouvernement a le pouvoir, qu'il utilise rarement, de rendre obligatoire l'usage de certaines normes. La norme française est élaborée par une association privée reconnue d'utilité publique l'Afnor, avec l'aide des organismes professionnels intéressés; puis elle est homologuée par un arrêté portant, selon les cas, la signature du ministre du développement industriel et scientifique, ou celle du ministre de l'agriculture.

Pour encourager le respect des normes, notamment des normes les plus exigeantes, le décret du 24 mai 1941 et l'arrêté interministériel du 15 avril 1942 ont défini les conditions dans lesquelles un produit normalisé peut porter une marque attestant la conformité aux normes nationales dite marque NF. Dans la pratique, cette marque est accordée seulement aux produits correspondant aux normes supérieures; elle constitue donc en fait une véritable marque de qualité. C'est l'Afnor qui est chargée d'imposer au fabricant des engagements précis et de contrôler ses produits, tant au moment de la demande d'attribution de la marque que lors de leur production ou de leur mise sur le marché.

Dans le domaine des produits industriels, le succès de la marque nationale NF explique que les articles 7 et 8 de la loi de finances n° 63 628 du 2 juillet 1963, prévoyant des labels industriels délivrés par des organismes professionnels ne sont pas entrés en application, faute de décret d'application.

Dans le domaine des produits agricoles, la marque nationale NF n'est pas utilisée. Dans la pratique, la réglementation des appellations d'origine a longtemps suffi. Cependant, l'article 28 de la loi d'orientation agricole n° 60 808 du 5 août 1960 (le texte d'application est le décret n° 65 45 du 13 janvier 1965) a prévu l'attribution par des groupements professionnels de labels agricoles. Les labels « rouges » sont homologués (ou retirés) par arrêté du ministre de l'agriculture. L'utilisation frauduleuse d'un label agricole est punie des peines prévues par l'article 1 de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes.

III — Réglementation tendant à préserver l'ordre public et la moralité publique

Dans ce domaine, il n'existe pas de véritable réglementation générale. Cependant, l'exercice de certaines activités économiques ainsi que l'activité économique des étrangers sont parfois réglementées pour des raisons d'ordre public ou de moralité publique.

1. Réglementation de certaines activités économiques

Par exemple, la fabrication et le commerce des armes et du *matériel de guerre* font l'objet de règles rigoureuses ⁽¹⁾. Selon l'article 2 de la loi du 11 août 1936, les entreprises qui s'y livrent « ne peuvent fonctionner et l'activité de leurs intermédiaires ou de leurs agents de publicité ne peut s'exercer qu'avec l'autorisation de l'État et sous son contrôle. Plus précisément, selon l'article 2 du décret-loi du 18 avril 1939 et le décret B du 14 août 1939, les entreprises qui veulent fabriquer ou vendre des armes de guerre doivent obtenir de l'État une licence de fabrication, une autorisation de vente ou une autorisation de servir d'intermédiaire. Ces autorisations ne peuvent être accordées qu'à des citoyens français ou des sociétés françaises sauf à titre exceptionnel et pour des raisons de défense nationale. Elles sont délivrées par le ministre des armées en vertu d'une appréciation discrétionnaire; elles peuvent être retirées en cas d'infraction à la réglementation de la fabrication et du commerce des matériels militaires ou de condamnation pénale en relation avec celle-ci. De plus, l'État dispose d'un pouvoir permanent d'inspection et de contrôle (décret C du 14 août 1939) et il doit être tenu au courant de toutes les inventions effectuées et de toutes les commandes acceptées (art. 7 et 8 du décret-loi du 14 août 1939). Enfin, l'importation des matériels de guerre sont étroitement contrôlées (art. 11, 12 et 13 du décret-loi du 18 avril 1939, précisés par le décret D et les arrêtés E et F du 14 août 1939) ⁽²⁾.

Un autre exemple important est fourni par l'imprimerie et la presse.

Tout d'abord la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les *publications destinées à la jeunesse* (modifiée par la loi du 4 janvier 1967) impose diverses obligations ⁽³⁾. En premier lieu, les trois membres du Comité de direction de l'entreprise éditrice doivent être de nationalité française et remplir certaines conditions d'ordre moral. En second lieu, les publications (périodiques ou non) destinées à la jeunesse ne doivent comporter aucune illustration, aucun récit, aucune chronique, aucune rubrique, aucune insertion présentant sous un jour favorable le banditisme, le mensonge, le vol, la paresse, la lâcheté, la haine, la

⁽¹⁾ Delvolve: *Le régime juridique français de l'exportation des matériels militaires*, Ajda, 1969, p. 529; Klein: *Les aspects actuels de la réglementation du commerce des armes*, Politique étrangère.

⁽²⁾ On rappellera par ailleurs que l'État a le monopole de la fabrication et de la vente des poudres (art. 598 à 604 du Code général des impôts et la loi du 3 juillet 1970) et possède de nombreuses entreprises de fabrication de matériel de guerre.

⁽³⁾ Drago et Leclercq: *La liberté de la presse et sa réglementation*, dans *Jurisclasseur administratif*, fascicule 270.

débauche et tous actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse, ou à inspirer ou entretenir des préjugés ethniques; elles ne doivent également comporter aucune publicité ou annonce pour des publications de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse; les infractions à ces interdictions constituent des délits correctionnels; pour faciliter la surveillance de ces publications, l'éditeur doit, dès leur parution, en déposer cinq exemplaires au ministère de la justice auprès duquel siège la Commission chargée du contrôle et de la surveillance des publications destinées à l'enfance et la jeunesse. En troisième lieu, le ministre de l'intérieur peut interdire:

- 1) de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs de dix-huit ans les publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique ou de la place faite au crime ou à la violence;
- 2) d'exposer ces publications à la vue du public en quelque lieu que ce soit;
- 3) d'effectuer de la publicité en faveur de celles-ci (art. 14 modifié par la loi du 4 janvier 1967). Enfin, en quatrième lieu, l'importation pour la vente ou la distribution gratuite en France de publications étrangères destinées à la jeunesse doit être autorisée par le ministre chargé de l'information (art. 13).

Par ailleurs, selon l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (modifié par le décret-loi du 6 mai 1939), le ministre de l'intérieur peut interdire la circulation, la distribution et la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère. De même peuvent être interdits les journaux ou *écrits de provenance étrangère* rédigés en langue française (imprimés à l'étranger ou en France). Les infractions à ces interdictions constituent des délits correctionnels. Cette législation restrictive a pour but d'empêcher que les étrangers et français résidant à l'étranger ainsi que les étrangers résidant en France puissent peser sur la vie politique française; mais, selon la jurisprudence, elle permet également de s'opposer à la mise en vente d'écrits contraires aux bonnes mœurs (Conseil d'État 17 décembre 1958, ministre de l'intérieur contre Girodias et société « The Olympia Press » Recueil, p. 968, Dalloz 1959, p. 175, conclusions Braibant).

Enfin, il convient de mentionner la censure préalable exercée sur *les films cinématographiques* qui a été instituée par l'ordonnance du 3 juillet 1945 intégrée aux articles 19 à 22 du Code de l'industrie cinématographique. Elle sera étudiée au chapitre VI (réglementation impérative sectorielle).

2. Réglementation de l'activité économique des étrangers

Le décret-loi du 12 novembre 1938 exige que tout étranger désirant exercer une activité économique en France soit muni d'une carte de commerçant étranger; l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire de l'accorder ou de la refuser (Conseil d'État 15 juin 1951, Gazette du Palais 1951-2.38). L'exercice du commerce sans obtention préalable de la carte constitue un délit correctionnel et les actes accomplis par l'étranger dans l'exercice de sa profession sont frappés de nullité absolue. L'ordonnance du 28 août 1969 a supprimé cette exigence pour les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ⁽¹⁾.

De plus, de nombreuses dispositions particulières interdisant l'exercice de certaines activités, notamment la propriété des navires français (acte de 1793 et loi du 1^{er} mai 1888 sur la pêche), des bateaux de rivière (loi du 19 juillet 1934), des aéronefs (loi du 31 mai 1924), les concessions d'énergie hydraulique (loi du 16 octobre 1919) et de services publics (décret-loi du 12 novembre 1938), les licences de transports routiers (décret du 14 novembre 1949; décret du 28 juillet 1965), la tenue de débits de boissons (décret-loi du 29 juillet 1939, art. 131), les agences de voyage (loi du 2 février 1942), les fabrications de matériel de guerre (loi du 11 avril 1936). Il existe aussi un régime spécial des étrangers dans la banque (loi du 13 juin 1941), l'assurance (loi du 20 août 1941) et le démarchage (décret-lois des 8 août et 30 octobre 1935).

IV — La protection du patrimoine artistique national

En vertu de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1921, l'État possède le droit de préemption sur toute vente publique d'œuvre d'art. Pour permettre l'exercice de ce droit, l'officier public ou ministériel doit adresser au ministre un catalogue de la vente; la décision du ministre doit intervenir dans les quinze jours.

Selon la loi du 23 juin 1941 et les « avis aux exportateurs » des 27 février 1949, 3 janvier 1956 et 4 janvier 1961 (pris en vertu du décret du 30 novembre 1944 sur les exportations), l'exportation des œuvres d'art et des objets d'exposition (en général, les œuvres antérieures à 1920 présentant un intérêt historique, archéologique ou ethnologique) est subordonnée à la délivrance d'une licence d'exportation par le ministère de l'économie et des finances, après avis de la direction des Musées de France ou du Conseil artistique de la Réunion des Musées nationaux.

⁽¹⁾ Ripert et Roblot: *Traité de droit commercial*, 6^e édition, LGDJ, Paris, 1968.

V — La réglementation tendant à protéger l'environnement

La législation tendant à protéger l'environnement porte essentiellement sur l'aménagement et le fonctionnement des usines, la lutte contre la pollution atmosphérique, la lutte contre la pollution de l'eau, enfin la protection des monuments historiques, des sites et des monuments naturels ⁽¹⁾.

1. La surveillance des usines

La loi du 19 décembre 1917, complétée pour la partie réglementaire par le décret du 1^{er} avril 1964, soumet à la surveillance de l'autorité administrative les établissements industriels ou commerciaux qui « présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture ».

L'ouverture des établissements présentant les inconvénients ou les dangers les plus graves est subordonnée à une autorisation préfectorale assortie de conditions relatives à l'aménagement et au fonctionnement. En cas d'inobservation de ces prescriptions, l'autorisation peut être retirée et des poursuites pénales peuvent être engagées.

2. La lutte contre la pollution atmosphérique

Le texte fondamental est la loi n° 61 842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs. Outre les modifications qu'elle apporte à la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres, elle habilite le gouvernement à prendre par décret des mesures applicables à tous biens, meubles (notamment les automobiles) ou immeubles (notamment les instruments de chauffage domestique) en vue de lutter contre la pollution atmosphérique ou les mauvaises odeurs.

Ainsi, un décret du 17 septembre 1963 a édicté des mesures générales pour lutter contre les pollutions dues aux chaufferies domestiques (voir aussi les mesures prises les 19 août 1964, 22 juin 1967 et 10 juin 1969); de même, les diverses émissions de gaz produites par les véhicules font l'objet des décrets des 10 juillet 1954, 12 novembre 1963, 28 juin 1964 et 31 mars 1969).

3. La lutte contre la pollution de l'eau

La loi n° 64 1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution pose

les règles essentielles tendant à prévenir et à combattre la pollution de l'eau.

Les mesures de prévention consistent principalement dans des travaux d'aménagement. La loi a prévu leur financement au moyen de redevances prélevées par les agences financières de bassin sur les entreprises intéressées « soit qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau, soit qu'elles effectuent des prélèvements sur les ressources en eau, soit qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin », soit encore qu'elles bénéficient des travaux; le contentieux des redevances relève des tribunaux administratifs.

Par ailleurs, l'article 6 pose le principe de l'autorisation préalable à tout prélèvement d'eau et à tout rejet d'eau usée; ce principe sera appliqué dès que l'inventaire des eaux et leur classement selon le degré de pollution auront été achevés. Ce contrôle préventif viendra ainsi compléter les mesures répressives par l'article 434 du Code rural: selon celui-ci, le déversement dans un cours d'eau de substances nuisibles aux poissons ou à la flore aquatique est passible de peines correctionnelles; la transaction est cependant possible (art. 485 du Code rural).

VI — La réglementation de la propriété industrielle ⁽²⁾

1. Les brevets

Les brevets d'invention sont régis par la loi du 2 janvier 1968 ⁽³⁾.

Conformément à la tradition française, la brevetabilité n'est pas subordonnée à un certain niveau inventif; toutefois, cette loi reprend les termes de la convention de Strasbourg du 27 novembre 1963, notamment la notion d'activité inventive; elle marque aussi un certain durcissement des conditions de la brevetabilité, notamment en prévoyant l'établissement d'un avis documentaire, ce qui constitue un système intermédiaire entre celui de la libre délivrance et celui de l'examen préalable. Le brevet français est ainsi devenu moins facile à obtenir qu'autrefois ⁽⁴⁾. Le brevet protège l'invention contre toutes les contrefaçons tant sur le plan civil (le tribunal civil peut ordonner toutes mesures permettant de réparer le préjudice dû à la contrefaçon) que sur le plan pénal (il

⁽²⁾ Ripert et Roblot: *Traité de droit commercial*, 6^e édition LGDJ, Paris, 1968.

⁽³⁾ Vilancogne: *L'invention, sa brevetabilité, l'étendue de sa protection*, Librairies techniques, Paris, 1968.

⁽⁴⁾ Pour éviter l'examen de nouveauté, l'inventeur peut se contenter de demander un certificat d'utilité, lequel ne confère un monopole d'exploitation que pendant six ans.

⁽¹⁾ Nous n'étudierons pas ici la protection des monuments historiques, des sites et des monuments nationaux. Disons seulement que la règle la plus importante au point de vue économique est l'interdiction de la publicité aux abords de ceux-ci.

est sans importance qu'il y ait bonne ou mauvaise foi); la protection dure 20 ans.

Le défaut d'exploitation du brevet permet à un tiers de demander au tribunal de grande instance de lui accorder une licence obligatoire. En cas d'exploitation insuffisante du brevet, le ministre peut attribuer à un tiers une licence d'office un an après mise en demeure du propriétaire d'avoir à satisfaire les besoins de l'économie française ⁽¹⁾. De plus, une licence dite de dépendance peut être accordée à une entreprise qui bénéficie d'un brevet de perfectionnement dépendant d'un brevet de base et qui s'est vu refuser une licence de la part du propriétaire de ce brevet de base, ce qui paralyse l'exploitation du perfectionnement; la licence de dépendance est accordée par voie judiciaire ⁽²⁾.

2. Les dessins et modèles

La réglementation des dessins et modèles est principalement contenue dans la loi du 14 juillet 1909 (modifiée par la loi du 13 juillet 1925) et les décrets des 26 juin 1911 et 10 mars 1914. Selon celle-ci, la propriété d'un dessin ou d'un modèle appartient à celui qui l'a créé, mais le dépôt qui en est effectué fait présumer la propriété du déposant et permet d'exercer l'action en contrefaçon, civile ou pénale, pour tous les faits de contrefaçon qui lui sont postérieurs. La protection qui découle du dépôt a une durée de cinq ans, mais elle peut être prorogée une première fois pour vingt ans et une seconde fois pour vingt-cinq ans; la publication du dépôt inter-

⁽¹⁾ La loi exige simplement que « l'exploitation insuffisante en quantité ou en qualité préjudicie gravement au développement économique ».

⁽²⁾ Ajoutons que la France fait partie de l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle.

vient facultativement la première fois et obligatoirement la deuxième ⁽³⁾.

3. Les marques de fabrique et de service

Le texte fondamental est la loi du 31 décembre 1964 complétée par la loi du 23 juin 1965 et par deux décrets du 27 juillet 1965.

La propriété de la marque de fabrique ou de service s'acquiert en général par le dépôt, sauf en cas de marque notoirement connue. Le ministre chargé de la propriété industrielle peut refuser d'enregistrer, notamment parce que la marque est contraire à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou à la convention d'union de Paris, ou parce qu'il s'agit d'une marque générique, déceptive ou descriptive: il existe donc un contrôle administratif limité portant, non sur la nouveauté de la marque, mais sur ses qualités intrinsèques. La décision de rejet peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs.

La marque est protégée civilement et pénalement pendant dix ans, la protection peut être prolongée indéfiniment par des dépôts successifs. Depuis la loi de 1964, le propriétaire de la marque a l'obligation de l'exploiter: tout intéressé peut en effet demander au tribunal de grande instance la déchéance d'une marque qui, sauf excuse légitime, n'a pas été exploitée de façon publique et non équivoque pendant les cinq années qui précèdent la demande; cela permet de débarrasser les registres d'un grand nombre de marques de barrage qui ont pour seul objet de gêner les concurrents dans la recherche d'appellations nouvelles ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Une loi du 12 mars 1952 a institué une protection renforcée pour les créations de l'industrie saisonnière de l'habillement et de la parure.

⁽⁴⁾ Ajoutons que la France est également membre de l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle.

CHAPITRE VI

Réglementations impératives sectorielles

Les secteurs qui font l'objet d'une véritable organisation de marché sont principalement l'agriculture, l'énergie, les transports, la construction, l'industrie, pharmaceutique, la presse et le cinéma.

SECTION 1

L'agriculture ⁽¹⁾

Les textes restent dispersés. Certes il existe un Code rural, mais ce texte, qui n'est autre que le décret n° 55 433 du 16 avril 1955; mais celui-ci n'a codifié que « les dispositions législatives relatives au régime du sol, au régime des eaux non domaniales, à l'équipement rural, aux animaux, aux coopératives agricoles et au crédit agricole, aux contrats et dispositions particulières aux baux ruraux, au régime du travail en agriculture, à la mutualité et à la sécurité sociale agricoles ». Il n'existe donc pas à proprement parler de codification des textes à caractère économique.

Les seuls textes généraux sont les lois d'orientation agricole du 5 août 1960 et du 8 août 1962 et leurs décrets d'application; encore s'agit-il de textes-cadres qui définissent surtout des objectifs.

Nous présenterons rapidement la politique relative aux agriculteurs, au sol et aux activités agricoles, conformément à une distinction imaginée par M. E. Pisani lorsqu'il était ministre de l'agriculture.

I — L'action sur les agriculteurs

Si nous faisons abstraction de l'effort de l'État en matière d'enseignement agricole, cette action consiste à favoriser l'installation de certains et le départ d'autres.

L'installation des agriculteurs est tout d'abord favorisée sur le plan juridique par la réforme des règles relatives à la dévolution successorale, et par l'attribution d'un droit de préemption au preneur de bail rural (loi n° 61-1378 du 19 décembre 1961), ainsi que pour le contrôle administratif des cumuls et réunions d'exploitations (loi du 8 août 1962 modifiant les articles 188-1 et suivants du Code rural). Elle est également favorisée sur le plan financier: aux termes de l'article 8 de la loi du 5 août 1960, « l'aide financière de l'État aux exploitants ou groupes d'exploitants agricoles, visant à encourager les jeunes agriculteurs à s'installer ou à s'agrandir, peut intervenir sous la forme de remises partielles ou totales d'impôts ⁽²⁾, de subventions ⁽³⁾ et de prêts spéciaux à long terme ⁽⁴⁾ »; on notera que les prêts sont réservés en principe aux petites et moyennes entreprises agricoles.

Le départ des agriculteurs en surnombre est également aidé. Le départ à la ville impose un effort de reconversion qui fait l'objet d'une aide financière de l'État ⁽⁵⁾ celle-ci est distribuée par l'Association nationale pour les mutations professionnelles et le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles ⁽⁶⁾. Quant au départ à la retraite, il est favorisé par l'attribution d'un complément de retraite appelé indemnité viagère de départ ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Lalignant: *L'intervention de l'État dans le secteur agricole*, LGDJ, Paris, 1970 (la synthèse qui suit est largement inspirée de cet ouvrage).

⁽²⁾ Articles 710 et 1 308 du Code général des impôts.

⁽³⁾ Décret n° 62-249 du 3 mars 1962; décret n° 63-453 du 6 mai 1963; articles 180 et 184 du Code rural.

⁽⁴⁾ Décrets n° 65-576 et 65-577 du 15 juillet 1965: les prêts sont accordés par le Crédit agricole.

⁽⁵⁾ Décret n° 53-1044 du 17 octobre 1963, modifié par le décret n° 65-582 du 15 juillet 1965.

⁽⁶⁾ Décret n° 66-957 du 22 décembre 1966.

⁽⁷⁾ Décret n° 63-455 du 6 mai 1963, modifié par le décret n° 65-578 du 15 juillet 1965.

II — L'action sur l'espace rural

Cette intervention se place à deux niveaux, celui de l'exploitation agricole et celui de l'aménagement du territoire.

Au niveau de l'exploitation, diverses mesures ont été prises. Tout d'abord, la loi du 8 août 1962 a prévu qu'une commission départementale des cumuls fixera, pour chaque région naturelle et selon les sortes de terre, de culture et d'exploitation, la superficie maximale au-delà de laquelle tout cumul d'exploitation est soumis à autorisation préalable. Ensuite, la loi du 8 août 1962 a donné aux sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural le droit de préemption sur les ventes de terre dans le but d'améliorer les structures foncières. Enfin, la loi du 8 août 1962 a institué les groupements agricoles fonciers pour favoriser le rassemblement des terres dans une exploitation unique. Par ailleurs, de nombreux textes permettent d'attribuer à des agriculteurs des terres laissées incultes ⁽¹⁾ et de réaliser des opérations de remembrement rural ⁽²⁾.

Au niveau de l'aménagement du territoire, les interventions majeures sont les opérations de rénovation rurale qui sont effectuées dans les zones à économie rurale dominante (loi du 5 août 1960 et décret du 24 octobre 1967): elles consistent essentiellement à y effectuer des investissements publics par priorité, à favoriser l'installation de petites unités industrielles et d'établissements hôteliers, à améliorer les conditions d'octroi de l'indemnité viagère de départ et à favoriser le développement de certaines activités agricoles. Il convient ici de mentionner également les grands aménagements régionaux qui ont permis souvent l'apparition de nouvelles cultures.

III — L'action sur les activités

L'intervention de l'État porte à la fois sur l'activité de production et sur celle de la distribution.

Au niveau de la production, l'État s'est efforcé, tout d'abord, de favoriser l'organisation des producteurs en mettant à leur disposition de nouvelles formes juridiques: sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) dont les plus nombreuses ont été créées dans le secteur de la production de viande ⁽³⁾, coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) ⁽⁴⁾, groupements agricoles d'exploitations en commun (GA-

EC) ⁽⁵⁾. L'État s'efforce également d'obtenir une certaine discipline de production. Parfois, la méthode utilisée est autoritaire: à cet égard, l'exemple le plus caractéristique est celui de la réglementation des plantations de vigne ⁽⁶⁾. Parfois la méthode consiste à accorder des primes: prime d'arrachage de vignes, subventions pour le reboisement ⁽⁷⁾. Parfois encore, la méthode consiste à faire assurer la discipline par la profession: ainsi les groupements de producteurs ⁽⁸⁾, qui sont reconnus par un arrêté du ministre de l'agriculture et peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État, peuvent imposer des règles de discipline de production (et de commercialisation) à leurs membres. Ces groupes de producteurs peuvent se réunir dans le cadre de Comités économiques agricoles ⁽⁹⁾ pour édicter des règles communes de discipline et obtenir du ministre de l'agriculture l'extension de celles-ci à tous les producteurs de la région; en fait, les Comités économiques agricoles jouent un rôle très modeste.

Au niveau de la commercialisation, l'action de l'État tend soit à l'organisation des marchés, soit à la promotion des ventes. L'organisation des marchés revêt de multiples formes. La première consiste en des interventions de l'État sur le marché, ce qui est le cas des céréales avec l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) ⁽¹⁰⁾, celui du vin ⁽¹¹⁾, enfin celui de la majorité des produits agricoles ⁽¹²⁾ avec le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), lequel agit souvent par l'intermédiaire des sociétés prévues par le décret n° 53-933 du 30 septembre 1953, notamment la Société Interlait et la Société interprofessionnelle du bétail et des viandes. La seconde consiste à diminuer le coût de la distribution des produits en établissant un réseau de marchés d'intérêt national ⁽¹³⁾, ce qui

⁽¹⁾ Article 39 du Code rural; décrets n° 62-1216 et 62-1217 du 11 octobre 1962; décret n° 62-1398 du 26 novembre 1962 et décret n° 63-395 du 10 avril 1963.

⁽²⁾ Articles 3 et suiv. du Code rural.

⁽³⁾ Décret n° 61-868 du 5 août 1961 pris en application des articles 38 et 39 de la loi du 5 août 1960.

⁽⁴⁾ Elles sont soumises au statut de la coopération agricole.

⁽⁵⁾ Loi n° 62-917 du 6 août 1962 et décret n° 64-1193 du 3 décembre 1964.

⁽⁶⁾ Décret n° 53-977 du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation et à l'assainissement du marché du vin et l'orientation de la production viticole.

⁽⁷⁾ Article 200 du Code forestier.

⁽⁸⁾ Loi du 8 août 1962 (art. 1 à 20); décret n° 62-1376 du 22 novembre 1962, modifié par le décret n° 64-862 du 3 août 1964.

⁽⁹⁾ Article 16 de la loi du 8 août 1962, modifié par l'article 27 de la loi n° 64-678 du 6 juillet 1964.

⁽¹⁰⁾ Loi du 17 novembre 1940 et décret du 27 février 1962.

⁽¹¹⁾ Décret n° 64-902 du 31 août 1964 modifié par les décrets n° 65-796 du 20 septembre 1965 et 66-675 du 16 septembre 1966.

⁽¹²⁾ Selon le décret n° 53-954 du 30 septembre 1953, la politique suivie a pour objet de « limiter les conséquences des fluctuations excessives des cours sur le marché des produits agricoles, particulièrement sensibles à la conjoncture ».

⁽¹³⁾ Décret n° 53-959 du 30 septembre 1953 complété par le décret n° 58-767 du 25 août 1958 et le décret n° 63-1098 du 5 novembre 1963. Pour la viande, voir aussi loi n° 65-543 du 8 juillet 1965.

permet aux producteurs d'obtenir des prix plus avantageux. La troisième forme d'organisation des marchés consiste à prévoir des accords interprofessionnels à long terme, conclus entre organisations de producteurs, ainsi que des contrats d'intégration, comportant des obligations réciproques de fourniture de produits ou de services, entre producteurs et entreprises industrielles et commerciales ⁽¹⁾. Quant à la politique de promotion des ventes, elle se traduit principalement par une politique d'encouragement de la qualité (normalisation et label agricole) ⁽²⁾ et une aide technique apportée aux exportateurs, notamment grâce à la Société pour l'Expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (Sopexa).

SECTION 2

Énergie

En vertu du Code minier (décret du 16 août 1956) la prospection, puis l'exploitation des mines sont subordonnées à une autorisation de l'administration (pour plus de détails, voir § 5, p. 64).

Si la production du *charbon* est nationalisée, le commerce du charbon ne l'est pas. En vertu de la loi du 17 mai 1946 relative à la nationalisation des combustibles minéraux, le commerce de l'importation et de l'exportation peut toutefois être réglementé. Il l'a été effectivement par le décret du 24 janvier 1948: toute importation de charbon est faite obligatoirement par l'intermédiaire de l'Association technique de l'importation charbonnière (ATIC).

La prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel sont subordonnées, sur le territoire français, à la délivrance d'autorisations administratives. De plus, les importations de pétrole étranger et le commerce en gros du pétrole national ou « assimilé » (saharien) sont subordonnés à l'octroi de licences d'importation ou d'autorisations (respectivement loi du 30 mars 1928 et décret du 16 octobre 1961). La distribution de l'essence est contrôlée par l'État du fait que les constructions de stations-service doivent faire l'objet d'autorisations préalables (décret du 3 janvier 1959). Il en est de même pour les dépôts (et par là même pour les raffineries: arrêté du 19 juillet 1965) et pour les pipelines (décret du 16 mai 1959).

Enfin, si le Commissariat à l'énergie atomique n'a pas le monopole de la production de l'énergie atomique, il a toutefois celui de l'acquisition des substances à cette production. De plus, il existe un contrôle des installations nucléaires de base (décret du 11 décembre 1963).

⁽¹⁾ Loi n° 64-672 du 6 juillet 1964.

⁽²⁾ Sur ce point, voir section 8, p. 65.

SECTION 3

Les transports

La coordination entre le rail et la route est régie par le décret-loi du 12 novembre 1930, le décret du 14 novembre 1949 (qui est le texte le plus important), les décrets des 20 mai 1960, 26 juin et 30 juin 1961, 25 mai et 15 juin 1963, 28 juillet 1965. Elle s'effectue par l'attribution de lignes de voyageurs ou, pour les transports de marchandises, par l'attribution de lignes de voyageurs ou, pour les transports de marchandises, par l'attribution de zones et de contingents. Cette coordination des plans de transport est doublée d'une coordination tarifaire.

La coordination entre le rail et la navigation intérieure a été organisée par la loi du 22 mars 1941; elle s'effectue par des règlements de coordination qui ne s'appliquent qu'aux transports de marchandises. Enfin, le transport par voie aérienne est subordonné à la délivrance d'une autorisation préalable (Code de l'aviation civile et commerciale ou décret du 30 novembre 1955). L'exploitation des lignes est soumise au contrôle technique de l'administration; de plus, les tarifs doivent être homologués par un arrêté ministériel.

SECTION 4

La construction de logements

La construction de logements ne fait pas à proprement parler l'objet d'une organisation de marché. Cependant, l'emprise de la puissance publique sur l'industrie du bâtiment est très forte.

Tout d'abord, les constructeurs doivent respecter de nombreuses règles édictées dans un but de sécurité, d'hygiène ou d'urbanisme: le contrôle de l'administration s'exerce parfois préventivement (cas où le permis de construire est exigé) ⁽³⁾ et toujours a posteriori; dans ce dernier cas, il peut aboutir à des poursuites pénales.

Ensuite, le volume d'activité de l'industrie du bâtiment dépend des aides financières directes ou indirectes de l'État. En 1969, 20 % des logements étaient financés directement par l'État: ce sont les habitations à loyer modéré (HLM) dont la construction est réglementée de façon très stricte (surfaces, qualités, coût, etc.). De plus 20 % étaient financés au moyen de capitaux collectés sur décision publique, qu'il s'agisse de prêts provenant d'établissements financiers publics ou paraétatiques (Caisses d'épargne,

⁽³⁾ Article 84 du Code de l'urbanisme (modifié par la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967), décret n° 70-446 du 28 mai 1970.

Caisses d'allocations familiales, Crédit foncier) ou de ressources provenant de taxes parafiscales (cotisation patronale de 1 % sur les salaires versés). De plus, une partie des réparations d'immeubles est financée par un prélèvement de 5 % sur les loyers des immeubles construits avant 1948. Enfin, l'État s'efforce d'encourager la modernisation des techniques de construction; dans ce but, il organise des concours: concours de la maison individuelle de 1970 (soixante mille pavillons) ou finance la recherche (en 1971, recherches sur l'industrialisation du bâtiment).

En troisième lieu, l'activité de l'industrie du bâtiment dépend de la politique foncière suivie par l'État et les collectivités locales, puisque une part croissante du prix de revient est consacrée à l'acquisition du terrain nécessaire. Dans ce domaine, la puissance publique s'est fait reconnaître un droit de préemption dans certaines zones délimitées à l'avance, (notamment les zones d'aménagement concerté ⁽¹⁾ et les zones d'aménagement différé ⁽²⁾), et elle jouit d'un large pouvoir d'expropriation: l'État accorde des subventions aux collectivités locales pour exproprier les terrains destinés à la constitution de réserves foncières. De plus, le prix des terrains varie selon que la puissance publique ouvre à la construction des surfaces plus ou moins étendues dans le cadre des plans d'occupation des sols ⁽³⁾ et des zones d'aménagement concerté.

SECTION 5

L'industrie pharmaceutique

Les règles relatives à l'industrie pharmaceutique sont contenues principalement dans le livre V du Code de la santé publique; la partie législative du livre V est constituée par le décret du 5 octobre 1953, modifié par le décret du 11 mai 1955 et l'ordonnance n° 59-250 du 4 février 1959; la partie réglementaire de ce même livre est l'œuvre du décret du 26 novembre 1956, lui-même modifié par les décrets du 24 mai 1968 et du 16 décembre 1968 ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

Le contrôle de l'administration s'exerce tout d'abord sur l'établissement qui fabrique les produits pharmaceutiques, en particulier sur les locaux, le matériel et la qualification du personnel. En particulier, en cas d'entreprise pharmaceutique organisée sous for-

de société anonyme, le président et la majorité des membres du Conseil d'administration doivent être pharmaciens (art. 596 du Code de la santé publique). L'autorisation d'ouverture peut être supprimée en cas d'infraction aux dispositions des articles 596 à 605 du Code de la santé publique ou des règlements pris pour leur application (art. 598 du Code de la santé publique).

Avant d'être commercialisée, chaque spécialité ⁽⁶⁾ doit recevoir du ministre des affaires sociales une « autorisation de mise sur le marché » et la publicité concernant les médicaments ne peut être diffusée sans un visa du ministre des affaires sociales (art. 601 à 605 du Code de la santé publique); la spécialité pharmaceutique qui a obtenu le visa est garantie contre toute imitation pendant un délai de six ans. Le visa peut être supprimé ou suspendu par le ministre (art. 601, alinéa 2, du Code de la santé publique).

De plus, l'inscription des spécialités pharmaceutiques sur la liste des produits remboursés par la sécurité sociale ou pris en charge par les collectivités publiques est l'occasion d'un nouvel examen, tant du point de vue technique qu'économique, afin de déterminer s'ils apportent une amélioration de la thérapeutique ou une économie dans le coût du traitement; en particulier, le prix des spécialités pharmaceutiques doit être déterminé selon un mode de calcul précis. L'inscription est réalisée par un arrêté conjoint du ministre de la sécurité sociale et du ministre de la santé publique (art. 623 et 624 du Code de la santé publique).

Enfin, des brevets spéciaux d'invention sont accordés à tout demandeur pour les médicaments par le ministre chargé de la propriété industrielle (art. 603 à 605 du Code de la santé publique, décret du 30 mai 1960); la demande donne lieu à un examen préalable portant notamment sur la nouveauté du médicament et à l'établissement d'un avis documentaire par l'Institut national de la propriété industrielle, après observations éventuelles de l'inventeur et appel aux oppositions de la part des tiers par publication du brevet. Lorsque la production d'un médicament est insuffisante en quantité ou en qualité, ou son prix anormalement élevé, le ministre de la santé publique peut requérir des ministres chargés de la propriété industrielle et de l'industrie chimique qu'ils prennent un arrêté de concession d'une licence obligatoire non exclusive sous réserve d'une rémunération équitable au profit du titulaire du brevet.

⁽¹⁾ Article 16 du Code de l'urbanisme; décrets des 3 décembre 1968 et 30 mai 1969.

⁽²⁾ Loi du 26 juillet 1962, décret du 7 novembre 1962, loi du 10 juillet 1965.

⁽³⁾ Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et décret n° 70-1016 du 28 octobre 1970 relatif aux plans d'occupation des sols.

⁽⁴⁾ Auby, Coustou, Bernays et Harsers: *Droit pharmaceutique*, 1964; Hourticq: Pharmacie dans *Encyclopédie Dalloz*.

⁽⁵⁾ Sur les pharmacies d'officine, voir § 3, page 60.

⁽⁶⁾ On entend par spécialité pharmaceutique tout médicament préparé à l'avance, présenté sous un conditionnement particulier, caractérisé par une dénomination spéciale et vendu dans plus d'une officine (art. 60, alinéa 1, du Code de la santé publique).

SECTION 6

La presse et le cinéma

L'intervention de l'État s'explique par des préoccupations apparemment contradictoires: d'une part, le souci d'aider, surtout financièrement, des activités qui présentent toutes deux un caractère culturel marqué, d'autre part, le souci de surveiller le développement d'activités qui exercent une grande influence sur l'opinion publique. C'est à la deuxième préoccupation que correspondent les réglementations d'ordre public que nous avons étudiées précédemment sous III, page 69. Mais l'organisation du marché de la presse et du cinéma, tout en répondant principalement à la première préoccupation, n'est pas étrangère à la seconde ⁽¹⁾.

I — La presse

En premier lieu, les biens des entreprises de presse ayant fonctionné de 1940 à 1944 ont été confisqués en 1944, puis gérés par la Société nationale des entreprises (qui est un établissement public malgré son nom), enfin attribués en partie, soit aux entreprises issues de la résistance, soit aux entreprises constituées depuis, pourvu qu'elles les aient utilisés dès avant 1953.

En second lieu, l'article 13 de l'ordonnance du 30 septembre 1944 sur la réglementation provisoire de la presse périodique, maintenu en vigueur par la loi du 1^{er} mars 1951, donne au ministre chargé de l'information l'autorisation de fixer les conditions de répartition du papier de presse. En fait, le ministre a simplement conféré au Bureau central des papiers de presse le pouvoir de fixer le prix du papier journal: créé par un arrêté du 17 janvier 1953, c'est un organisme composé de représentants de la presse et de représentants des fabricants de papier journal et agréé par les pouvoirs publics. La tâche de régularisation du marché de papier de presse est confié à la Société professionnelle des papiers de presse, qui est une union de coopératives des utilisateurs, ayant conclu le 8 février 1961 avec l'État une convention définissant ses tâches.

En troisième lieu, l'État subventionne directement ou indirectement les journaux: allègement du tarif du transport par chemin de fer, tarifs postaux et téléphoniques préférentiels. De plus, il leur accorde un régime fiscal particulier dont la pièce maîtresse est

l'exonération de la TVA sur les produits de la vente et des abonnements.

II — Le cinéma

Nous avons déjà été amenés à étudier l'aide de l'État à l'industrie cinématographique (section 2, p. 42) et à étudier le contrôle exercé par l'État sur les films du point de vue de la morale (section 8, p. 67); il convient de présenter les règles relatives à l'organisation de la profession.

En premier lieu, la loi du 25 octobre 1946 (intégrée dans le Code de l'industrie cinématographique) a créé le Centre national de la cinématographie, qui est un établissement public placé sous l'autorité du ministre et qui a notamment pour fonction:

- 1) de prendre, par voie de règlement ⁽²⁾, les dispositions susceptibles d'assurer une coordination des programmes de travail des entreprises et la modernisation des entreprises;
- 2) de contrôler le financement et les recettes des films;
- 3) d'accorder à la production cinématographique soit des subventions, soit des avances. C'est au titre de la deuxième attribution que le Conseil national de la cinématographie délivre l'autorisation d'exercer la profession, contrôle très étroitement les plans de financement des films avant de donner une autorisation de tournage et veille ensuite à la juste répartition de la recette entre les différentes parties prenantes: producteurs, distributeurs, exploitants, journaux d'actualité, droits d'auteur.

En second lieu, la loi du 22 février 1944 (modifiée par un décret du 20 mai 1955) a créé le Registre public de la cinématographie, qui est une sorte de conservation des hypothèques adaptée à l'industrie du cinéma: ce registre assure la publicité des contrats cinématographiques et rend possible le fonctionnement d'un système original de sûreté (délégation de recettes et nantissement sur film) au profit des créanciers des producteurs de films.

En troisième lieu, les exploitants de salles sont liés dans la composition des programmes; ils doivent projeter un quota de films français. Ils doivent également se conformer à la réglementation relative aux prix des places ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Drago et Leclercq: Le statut administratif de la presse, dans *Jurisqueur administratif*; Lavigne: le cinéma, dans *Jurisqueur administratif*; Santini: *L'aide de l'État à la presse*, PUF, 1966; *Recueil des textes du cinéma français*, Centre national de la cinématographie française (avec mises à jour régulières); *Le cinéma français, Notes et études documentaires*, n° 3341, La Documentation française.

⁽²⁾ Les règlements pris par le directeur du Centre national de la cinématographie sont qualifiés de « décisions » et publiés au Journal officiel.

⁽³⁾ Les aspects juridiques (droit public et droit privé) relatifs au cinéma sont présentés dans des ouvrages déjà anciens: Lyon-Caen et Lavigne: *Traité théorique et pratique du cinéma*, Paris, 1957; Sarrante et Gorline: *Droit de la cinématographie*, Paris, 1955; Raynal et Rouanet: *Le droit du cinéma*, Paris, 1962.

CHAPITRE VII

Le maintien du droit économique

Les réglementations impératives étudiées précédemment sont pour la plupart sanctionnées pénalement. Il existe cependant d'autres sanctions, telles que les sanctions civiles, administratives et parfois disciplinaires.

I — Les sanctions pénales ⁽¹⁾

Traditionnellement, le droit pénal français distingue trois sortes de peines: les peines criminelles (plus de cinq ans de prison), les peines correctionnelles (plus de 2 mois de prison et amendes supérieures à 2 000 F) et les peines de police (moins de deux mois de prison, moins de 2 000 F d'amende). En vertu de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, la loi peut seule définir des infractions passibles de peines criminelles ou correctionnelles, alors que le règlement (y compris un simple arrêté ministériel ou municipal) peut définir des contraventions réprimées par une peine de police. Comme les crimes n'existent pas en matière économique, nous étudierons seulement les délits et les contraventions.

1. Les délits

Dans ce domaine, le principe de légalité joue strictement. Les délits relatifs au droit économique ont été principalement définis dans l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la réglementation économique. Néanmoins, ce texte concerne l'ensemble des réglementations impératives: il concerne les infractions à l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix, c'est-à-dire les

infractions à la publicité des prix et aux règles de la facturation, les pratiques de prix illicites et les délits assimilés, notamment les pratiques anticoncurrentielles et certaines infractions à la législation sur les ventes à crédit. Les autres infractions auxquelles s'applique l'ordonnance n° 45-1484 ont beaucoup perdu de leur importance: ce sont les infractions dites de ravitaillement (art. 2) et les infractions qualifiées de « marché noir » (art. 2). Les principales caractéristiques de ces infractions économiques sont les suivantes: ce sont des délits contraventionnels, c'est-à-dire qui sont punissables même s'il n'est pas établi que leur auteur a eu l'intention d'enfreindre la réglementation; les responsables sont non seulement les auteurs personnels de l'infraction, mais encore les dirigeants de l'entreprise sous l'autorité desquels se trouvait l'auteur du délit; enfin la réparation du préjudice subi par les particuliers ne peut pas être poursuivie devant les juridictions pénales par voie de constitution civile, mais seulement devant les juridictions civiles ou commerciales. Outre les officiers de police judiciaire, les agents des services des prix, des administrations financières (impôts et douanes) et de la répression des fraudes ont le pouvoir de visite et de saisie dans les locaux professionnels (et même dans les habitations s'ils sont accompagnés d'un officier de police judiciaire); ils peuvent dresser un procès-verbal dont les constatations valent jusqu'à inscription de faux. Les sanctions sont des sanctions correctionnelles auxquelles peuvent s'ajouter des peines complémentaires: publicité du jugement, confiscation des produits, fermeture de l'établissement et interdiction d'exercer la profession. Cependant, le procureur peut décider de ne pas poursuivre devant les tribunaux correctionnels et renvoyer le dossier au directeur du commerce intérieur pour que celui-ci conclut une transaction avec le contrevenant; celui-ci devra alors reconnaître l'infraction et s'engager à verser une certaine somme dans un certain délai. On notera que la procédure en matière d'ententes prohibées et d'abus de positions dominan-

(1) Vitu: *La définition et le contenu du droit pénal économique*, Mélanges Hamel, Dalloz, Paris 1961; Léauté: *Rapport général sur les infractions économiques*, Travaux de l'Association H. Capitant, 1963, p. 617 et suiv.

tes suit les règles tout à fait particulières énoncées par l'article 29 quater de l'ordonnance n° 45-1483 sur les prix.

L'ordonnance n° 45-1484 n'est évidemment pas le seul texte applicable en droit pénal économique. Parmi les autres lois citons les principales: la loi du 28 décembre 1966 sur l'usure, la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes (les infractions à l'article 5 de la loi du 2 juillet 1963 sur la publicité mensongère entraînent les mêmes peines), la loi du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger (infractions en matière de change), le Code de l'urbanisme et de l'habitation (notamment art. 152-1 relatif aux constructions dans la région parisienne), la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes, le Code du travail, le décret-loi du 11 janvier 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre,

2. Les contraventions de police

Les textes prévoyant des contraventions de police peuvent être des décrets ou de simples règlements administratifs depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. Dans le domaine du droit économique, aucun texte de portée générale ne peut être cité, en dehors de l'article R 26-15° du Code pénal selon lequel « sont punis d'une amende... ceux qui auront contrevenu aux décrets et arrêtés légalement faits par l'autorité administrative » en matière de police.

Nous nous contenterons de citer quelques exemples: article 31 z b du livre I du Code du travail relatif au paiement d'un salaire inférieur au salaire minimum de croissance, article 159 du livre II du Code du travail relatif au repos hebdomadaire, l'article R-40-120 du Code pénal relatif aux envois forcés etc.

II — Les autres sanctions

1. Les sanctions civiles (1)

Nous entendons par sanction civile l'annulation du contrat ou de la clause contraire à une réglementation impérative. Dans le domaine économique, une telle sanction est possible soit lorsque les textes l'ont

(1) G. Farjat: *L'ordre public économique*, LGDJ, Paris, 1963; Carbonnier: *Droit civil*, tome II, n° 115, 6^e édition, PUF, Paris 1969.

prévue expressément (2), soit lorsque le juge y voit une clause contraire à l'ordre public au sens de l'article 6 du Code civil. Il en est ainsi par exemple en droit du travail, en droit de l'urbanisme dans le droit du fermage ou des loyers, en matière de réglementation des prix (3), du crédit ou des changes.

2. Les sanctions administratives

Depuis la guerre et jusqu'à la loi du 28 novembre 1955, il existait de véritables peines administratives, telles que l'interdiction d'exercer une profession ou de conduire une automobile (4). Depuis cette loi, il n'y a plus que des sanctions administratives, c'est-à-dire des décisions par lesquelles l'administration retire à un particulier un avantage précédemment accordé, en général une autorisation, dans le but de réprimer un manquement à une obligation.

Le droit français admet que l'administration peut retirer un avantage à titre de sanction chaque fois qu'un texte l'autorise expressément ou qu'elle a assorti sa décision précédente d'exigences précises.

La régularité juridique d'une sanction administrative peut toujours être contrôlée par les tribunaux administratifs dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.

3. Les sanctions disciplinaires

Nous entendons par sanctions disciplinaires les sanctions imposées par la profession elle-même. Compte tenu du faible rôle joué par l'organisation professionnelle dans l'économie française, les sanctions disciplinaires sont rares.

Si l'organisme professionnel est de droit public, la sanction suit le régime applicable aux sanctions administratives: c'est le cas, par exemple, des bourses de commerce gérées par les chambres de commerce. Si l'organisme professionnel est de droit privé, la sanction émane d'une association privée et peut être appréciée comme telle par les tribunaux judiciaires: c'est le cas, par exemple, des groupes de producteurs agricoles.

(2) Par exemple, loi du 1^{er} septembre 1948 sur les baux d'habitation (art. 33 et 35), loi du 28 décembre 1966 sur l'usure.

(3) Par exemple, cour de cassation du 9 décembre 1946, *Gazette du Palais* 1947, I, p. 62, et *Revue trimestrielle de droit commercial*, 1947, p. 199.

(4) Toutes les infractions à la législation sur la répartition, la circulation, la collecte et la vente des produits industriels et agricoles étaient alors réprimées par décision administrative.

CHAPITRE VIII

La protection juridictionnelle

Nous étudierons successivement les problèmes relatifs à la protection juridictionnelle à l'égard des lois, des règlements, des décisions administratives et des contrats administratifs.

I — La protection juridictionnelle contre les lois

En France, il n'existe aucun contrôle de la conformité des lois à la constitution ou aux traités internationaux. Tout au plus observe-t-on dans la jurisprudence une certaine tendance à interpréter restrictivement les lois portant atteinte à des normes supérieures.

Lorsqu'une loi porte atteinte à l'égalité des citoyens devant les charges publiques, la juridiction administrative accorde des dommages-intérêts si les victimes sont peu nombreuses et dignes d'intérêt ⁽¹⁾.

II — La protection juridictionnelle contre les règlements

Le droit français se caractérise par la possibilité d'introduire un recours pour excès de pouvoir contre un règlement administratif. Ce recours peut être introduit par quiconque dont les intérêts sont lésés et notamment par les groupements dont les intérêts collectifs qu'ils ont à défendre sont lésés. Ce recours est porté devant le juge administratif, c'est-à-dire devant le tribunal administratif, et, en appel, devant le Conseil d'État, s'il s'agit d'un règlement local; directement devant le Conseil d'État s'il s'agit d'un

décret ou d'un arrêté ministériel. Le juge contrôle la régularité du règlement tant au regard des règles écrites supérieures (y compris la constitution et les traités internationaux) qu'au regard des règles non écrites.

La responsabilité de l'État pour les dommages causés par un règlement administratif peut être engagée devant le juge administratif dans les mêmes conditions que pour une loi: il faut qu'il y ait atteinte à l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Dans la pratique, les indemnisations sont exceptionnelles.

Bien évidemment, lorsque le règlement émane d'un organisme professionnel de droit privé, il sera considéré comme un règlement administratif si l'État a conféré à celui-ci des pouvoirs d'intervention autoritaire, et il est alors susceptible d'être attaqué devant le juge administratif ⁽²⁾. Au contraire, si l'État ne lui a pas conféré de véritables pouvoirs de puissance publique, il sera considéré comme un simple acte privé et relevera donc seulement du contrôle des tribunaux judiciaires.

III — La protection juridictionnelle contre les actes individuels ⁽³⁾

1. La protection contre les actes administratifs

Tout acte administratif peut être contrôlé et éventuellement annulé à la suite d'un recours pour excès de

⁽¹⁾ L'arrêt de principe a été précisément rendu à propos d'une loi ordonnant la fermeture des usines fabriquant certains produits laitiers artificiels: Conseil d'État du 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », Recueil, p. 25, *Daloz*, 1938, 3. p. 25.

⁽²⁾ Conseil d'État du 31 juillet 1942, Montpeurt, Recueil, p. 329, *Daloz*, 1942, p. 138, conclusions Ségalat, JCP 1942 II 2046, conclusions Ségalat, et Conseil d'État du 29 juillet 1950, Comité de défense des libertés professionnelles des experts comptables, Recueil, p. 492, *Revue du droit public*, 1951, p. 212, conclusions Odent, note Waline.

⁽³⁾ Delmas Marsalet: Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'État, dans: *Études et documents du Conseil d'État*, n° 22 (1969), Imprimerie nationale, 1970.

pouvoir. Le juge compétent est, en première instance, le tribunal administratif, et en appel, le Conseil d'État si l'acte n'est pas un décret; le juge compétent est le Conseil d'État en premier et dernier ressort dans le cas contraire. Le recours est ouvert à toute personne dont les intérêts sont lésés; il n'a pas d'effet suspensif. Il permet au juge d'exercer un contrôle complet de la régularité juridique de l'acte; tout au plus peut-on observer chez le législateur une tendance à définir en matière économique le pouvoir de l'administration en des termes très larges et, par là-même, chez le juge, une hésitation à pousser son contrôle aussi loin que dans les autres domaines de l'action administrative.

Lorsque l'acte administratif cause un dommage à un particulier, celui-ci peut réclamer des dommages-intérêts au juge administratif. Celui-ci en accordera en général seulement dans les cas où l'acte administratif est irrégulier et constitutif d'une faute. Néanmoins, dans des cas exceptionnels, le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques peut conduire à une responsabilité de l'État sans faute (1).

La notion d'acte administratif est aussi large que dans les autres pays: elle comprend notamment les actes par lesquels l'administration décide de conclure un contrat de droit privé (par exemple un contrat de prêt) (2) et les actes par lesquels un organisme privé exerce les pouvoirs autoritaires que l'État lui a confiés (3).

2. La protection contre les actes privés

Ces actes privés peuvent tout d'abord être des décisions prises par l'administration lorsqu'elle agit comme un simple particulier, par exemple lorsqu'elle gère un service public industriel ou commercial: décisions de l'Électricité de France, des Postes et télécommunications, etc. Ensuite ces actes privés peuvent être des décisions prises par des organismes privés auxquels l'État n'a pas conféré de pouvoirs

(1) Conseil d'État du 3 juin 1938, Société « La Cartonnerie et imprimerie Saint-Charles », *Recueil*, p. 521, conclusions Dayras; *Dalloz*, 1938, 3, p. 65, note Appleton; *Sirey* 1939, 3, p. 9; conclusions Dayras.

(2) Conseil d'État du 26 novembre 1954, Syndicat de la raffinerie de soufre française, *Recueil*, p. 620; *Dalloz*, 1955, p. 472, note Tixier, *Revue pratique de droit administratif*, 1955, p. 7, conclusions Masset.

(3) Conseil d'État du 20 mars 1959, Société auxiliaire de meunerie, *Recueil*, p. 194, conclusions Michel Bernard; Conseil d'État du 31 janvier 1961, Magnier, *Recueil* p. 334, *Revue du droit public*, 1961, conclusions Fournier.

autoritaires: décisions de la Banque de France (4), de la Banque française du Commerce extérieur, de la Société Interlait, etc.

Le seul juge compétent est le juge judiciaire. Le contrôle exercé par lui est souvent assez superficiel, car le droit privé reste encore dominé par le principe de l'autonomie de la volonté.

IV — La protection juridictionnelle en matière de contrats

A cet égard le droit français occupe une position très originale puisque la notion de contrat administratif y a pris un très grand essor dès le XIX^e siècle. Or en matière économique, les critères du contrat administratif utilisés par le juge sont à l'heure actuelle assez hésitants. Par exemple le contentieux des garanties accordées par l'État à des opérations industrielles ou commerciales par la voie de lettres d'agrément est tantôt judiciaire, tantôt administratif (5).

En principe, les critères retenus sont les suivants. Il y a tout d'abord la qualité des personnes: si les deux cocontractants sont des personnes privées, le contrat est nécessairement privé: ainsi le contrat d'intervention sur les marchés agricoles passé par la société interprofessionnelle d'intervention sur le marché laitier, dite « Interlait », avec les organismes stockeurs sont des contrats privés (6), alors que les contrats passés par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Forma), qui est un établissement pour l'exécution des interventions de l'État sur les marchés agricoles, sont des contrats administratifs (7). Le second critère est celui de la nature autoritaire ou non des procédés utilisés: par exemple, les opérations achat, de vente et de stockage effectués par l'ONIC, bien qu'elles aient pour seul but d'assurer l'équilibre entre les disponibilités et les besoins sur le marché des céréales, constituent des contrats de droit privé du seul fait qu'elles s'effectuent dans les conditions du droit commun (8).

(4) Ainsi la décision du Conseil général de la Banque de France portant relèvement du taux de l'escompte a été considérée par le Conseil d'État comme une décision privée dont il n'avait pas à connaître; au motif que celle-ci se situe dans les rapports entre la Banque et les particuliers « qui sont de même nature de ceux des autres banques avec leurs clients »: Conseil d'État du 31 octobre 1958, Devaux-Montenot, *Recueil*, p. 516.

(5) Voir l'article de M. Delmas-Marsalet, *op. cit.*, p. 145.

(6) Tribunal des conflits 3 mars 1969, Société « Interlait » contre Sapiem, *Recueil*, p. 282; *AJDA*, 1969, p. 307, conclusions Kahn.

(7) Tribunal des conflits 24 juin 1968, Société « Distilleries bretonnes » contre Forma, *Recueil*, p. 801, conclusions Gégout; *AJDA*, 1969 p. 311.

(8) Tribunal des conflits 23 novembre 1959, Société mobilière et immobilière de meunerie, *Recueil*, p. 870.

ADDENDUM

Conclusions provisoires relatives au droit économique français

I — LE DROIT ÉCONOMIQUE N'EST PAS LE REFLET FIDÈLE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Il n'est pas possible de dégager de l'ensemble du droit économique français des conclusions valables sur les objectifs et les grandes lignes de la politique économique suivie actuellement par le gouvernement: l'écart entre le droit et la réalité est trop grand. Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce phénomène:

1. Le droit économique est constitué par des textes d'inspirations diverses

Depuis 1920, la France a connu des vagues successives de dirigisme et de libéralisme, d'étatisme et de corporatisme. Chacune de ces périodes a élaboré des textes législatifs ou réglementaires sans abroger les précédents. On assiste ainsi à une véritable stratification du droit économique, qui apparaît ainsi comme un ensemble assez hétéroclite et sans option nettement définie. Ainsi les textes d'inspiration socialiste sont principalement ceux de 1936 et de 1945. Mais on rencontre également des textes d'inspiration libérale, notamment certains textes adoptés sous la IV et la Ve République, tels que la loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et la loi du 28 décembre 1966 sur les relations financières avec l'étranger. De plus, depuis 1950, ce sont les mêmes gouvernements qui hésitent entre l'économie dirigée et l'économie libérale: par exemple, en 1967, ont été promulgués à la fois des textes libéraux (ordonnances relatives à la modernisation des instruments du crédit, à la régulation et au développement du marché financier, à l'organisation de la concurrence commerciale) et des textes interventionnistes (loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, décrets du 27 janvier 1967 sur les investissements étrangers).

2. Le droit économique définit imparfaitement les interventions de l'État

Il existe, en premier lieu, de nombreuses interventions de l'État qui ne sont absolument pas définies par des textes de caractère législatif ou réglementaire. Ainsi la politique financière du gouvernement repose souvent sur l'utilisation des établissements publics ou semi-publics de crédit: la puissance financière de l'État est certainement l'instrument d'intervention le plus efficace qui soit à la disposition du gouvernement français. Son emploi n'est pourtant prévu expressément par aucun texte. De même, la planification économique est pratiquement une institution dépourvue de bases légales: l'information et la persuasion sont également des instruments dont l'emploi n'est prévu par aucun texte.

En second lieu, les textes sont incomplets et imprécis même lorsqu'ils prévoient les interventions de l'État. En particulier, contrairement au droit allemand ou au droit communautaire, les objectifs ne sont jamais définis par les lois et les règlements; en fait, ils le sont dans les plans et les déclarations gouvernementales. Les textes sont généralement suffisamment vagues pour permettre toutes les politiques; ainsi l'ordonnance du 30 juin 1945 organisait un blocage sur les prix; elle constitue cependant la base du droit français de la concurrence et de la politique actuelle de libéralisation des prix. De même, la loi du 30 décembre 1966 sur les relations financières avec l'étranger pose le principe de la liberté, mais autorise en même temps le gouvernement à prendre toutes les mesures de contrôle nécessaires à « la défense des intérêts nationaux ».

3. Le droit économique comprend des textes inappliqués

Le droit économique met à la disposition du gouvernement des instruments dont il se sert ou ne se sert pas

selon la politique qu'il a choisie. De ce fait, il arrive fréquemment que des changements importants de politique se produisent sans modification des textes. C'est ainsi que la politique monétaire française depuis 1971 ne repose plus sur le maniement du taux d'escompte, mais sur la technique de l'open market sans qu'aucun texte nouveau n'ait été pris. En fait, le changement de politique ne se traduit souvent que par l'emploi de nouvelles pratiques ainsi que par des déclarations gouvernementales.

De façon plus générale, les gouvernements qui suivent une politique libérale ou néolibérale ne suppriment pas les textes d'inspiration dirigiste; ils se contentent de ne pas les appliquer. C'est pourquoi le droit économique français apparaît plus dirigiste que la politique effectivement menée.

II — LES POUVOIRS ATTRIBUÉS AU GOUVERNEMENT SONT CONSIDÉRABLES, MÊME S'ILS SONT TEMPÉRÉS PAR LA CONCERTATION

1. Les pouvoirs du gouvernement en matière économique sont considérables

En effet, même si le gouvernement ne s'en sert pas, il craint toujours d'avoir à s'en servir et, de ce fait, il laisse subsister les textes lui attribuant les pouvoirs les plus larges, même s'il est décidé à ne pas s'en servir.

C'est la raison pour laquelle la quasi-totalité des textes de base sont d'inspiration dirigiste: par exemple, l'ordonnance du 30 juin 1945 relative aux prix accorde véritablement les pleins pouvoirs au ministre de l'économie et des finances, la loi du 2 décembre 1945 relative à l'organisation du crédit donne au Conseil national du Crédit les pouvoirs les plus étendus, la loi du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger confère au gouvernement le pouvoir de prendre toutes les mesures de contrôle nécessaire, etc... Il est remarquable que l'exercice de ces pouvoirs ne soit pas subordonné à l'existence d'une situation de crise, comme cela est souvent le cas dans d'autres pays, notamment en Allemagne. Toutefois, c'est seulement en cas de menace pesant sur la sécurité du pays que le gouvernement français dispose du pouvoir de réquisitionner et de répartir toutes les ressources économiques du pays, y compris les individus (ordonnance du 7 janvier 1959).

2. Cependant ces pouvoirs sont tempérés par la concertation

De nombreux textes prévoient l'intervention des représentants des professions, des usagers ou des salariés lors de l'élaboration des décisions. En effet, la

concertation correspond à une exigence de dialogue qui remonte en France à 1945 (et même parfois au delà, notamment en matière de politique agricole): les nationalisations, la planification, les contrats de programmation en sont les illustrations les plus remarquables.

Cependant cette concertation est organisée de telle façon qu'elle ne constitue en aucune manière une protection des intéressés contre d'éventuels excès de pouvoir. La concertation n'existe en fait que si le gouvernement le veut bien: un gouvernement qui entendrait se passer de l'avis des intéressés ne rencontrerait pas d'obstacles juridiques sérieux, car dans la plupart des cas le gouvernement désigne lui-même ses partenaires ou doit seulement recueillir leur avis à titre consultatif. En fait, les obstacles seraient d'ordre politique.

III — LES INSTRUMENTS LES PLUS EMPLOYÉS ACTUELLEMENT SONT D'INSPIRATION NÉO LIBÉRALE

Actuellement le gouvernement utilise de préférence les instruments qui lui permettent de mener une politique d'inspiration libérale, et laisse de côté les instruments qui lui semblent correspondre à une intervention trop poussée de l'État dans la vie économique. Cela ne signifie pas que l'État n'assume pas toujours la pleine responsabilité du développement économique et social; cela signifie seulement que l'État s'efforce d'employer les moyens qui lui semblent les moins contraignants, ceux qui laissent le plus de liberté aux entreprises.

Les tendances actuelles sont donc les suivantes:

1. Tendance à abandonner une politique des investissements au profit d'une politique conjoncturelle.

Pendant longtemps, l'État a entendu surveiller de près les investissements des entreprises. Cela lui était d'autant plus facile qu'il contrôlait parfaitement tout le système français de distribution des crédits et que l'épargne des particuliers et les possibilités d'autofinancement des entreprises étaient réduites. On peut même dire que le contenu essentiel du plan concernait précisément le financement des investissements, qu'il s'agisse des investissements des entreprises publiques (financés alors principalement par les prêts du Fonds de développement économique et social) ou des investissements des entreprises privées.

Or, depuis une dizaine d'années, le gouvernement s'est efforcé de développer l'épargne des particuliers et l'autofinancement des entreprises. Cette politique commence à porter ses fruits et c'est pourquoi la planification a perdu beaucoup de son importance: les investissements ne sont plus

influencés aussi fortement par le Plan. Les entreprises publiques, du moins les plus importantes et les plus prospères, concluent des contrats de programme qui leur donnent une plus grande autonomie notamment en matière d'investissements. Quant aux entreprises privées, leurs investissements ne dépendent plus autant qu'autrefois de l'aide de l'État.

Il y a donc finalement déclin de la planification, aux vertus de laquelle le gouvernement ne croit guère, et plus généralement de la politique économique à moyen terme (politique de croissance).

L'accent n'est plus mis sur la croissance, mais sur les équilibres économiques que cette croissance doit respecter: la priorité revient à la politique économique à court terme. Le gouvernement estime en effet que la croissance n'est possible que dans l'équilibre. Pour mettre en œuvre cette politique, le gouvernement va préférer les instruments indirects aux mesures de contrôle administratif.

2. Tendance à préférer les instruments indirects, globaux ou sélectifs, aux mesures impératives

C'est également dans le but de mieux respecter la liberté des entreprises que le gouvernement s'efforce de recourir le moins possible aux mesures d'autorisation administrative. Certes, de telles mesures existent encore, notamment dans le secteur des prix et des changes. Mais on observe une tendance très nette à leur diminution: par exemple, en avril 1972, le gouvernement est revenu dans une large mesure à un régime de liberté des prix alors que la hausse des prix ne s'est pas ralentie; de même, il ne semble pas vouloir prendre de nouveau des mesures d'encadrement du crédit alors qu'on observe un gonflement excessif des crédits distribués par les banques.

Le gouvernement préfère recourir aux instruments indirects, soit à des instruments globaux, soit à des incitations sélectives.

Le recours aux instruments globaux, notamment à la politique budgétaire et à la politique monétaire, est assez peu original: tous les pays occidentaux en font usage. Il n'est donc pas nécessaire de développer cet aspect de la politique économique française, encore qu'il constitue relativement une nouveauté en France.

En revanche, le recours aux incitations sélectives est certainement une originalité du droit économique français, dans la mesure où elles débordent le cadre des subventions et des avantages fiscaux. Par exemple, un examen attentif de la politique du crédit montre que certains types de prêts sont systématiquement encouragés par l'État bien qu'ils le soient de façon très indirecte, notamment par l'intermédiaire d'établissements publics ou semi-publics bénéficiant eux-mêmes de facilités de la part de l'État (par ex. p. 40 du rapport) ou encore par l'intermédiaire des taux d'escompte privilégiés et de l'existence d'effets de commerce non soumis au plafond de réescompte (p. 29 et 30 *ibidem*). La politique dite contractuelle (notamment les contrats de programme) est aussi une illustration du caractère très sélectif des interventions de l'État dans la vie économique.

En conclusion, la politique française apparaît comme étant à mi-chemin entre une politique d'économie dirigée fondée sur la planification à moyen terme et l'existence d'un important secteur public de l'économie, d'une part, et une politique d'économie néolibérale fondée sur la concurrence, et la liberté du marché. Peut-être pourrait-on parler d'une politique d'économie orientée où les corrections à court terme l'emportent sur la planification de la croissance.

ÉTUDES

parues à ce jour dans les séries

« Concurrence » et « Concurrence — Rapprochement des législations » ⁽¹⁾

8153 — N° 1

La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE
1966, 74 p. (d, f, i, n,) FF 7,—; FB 70,—

8176 — N° 2

Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE
1966, 68 p. (f, d, i, n) FF 10,—; FB 100,—

8182 — N° 3

Le problème de la concentration dans le Marché commun
1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,—; FB 50,—

8183* — N° 4

Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE
1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,—; FB 180,—

8217* — N° 5

Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration
1967, 102 p. (f, d, i, n) FF 15,—; FB 150,—

8213* — N° 6

Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes
1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,—; FB 300,—

8234* — N° 7

Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers États membres de la CEE
1967, 37 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—

8242 — N° 8

Le pouvoir fiscal dans les États membres de la Communauté
1969, 76 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—
Cette étude termine la série « Concurrence »; une nouvelle série intitulée « Concurrence — Rapprochement des législations » lui succède.

⁽¹⁾ Les signes abrégatifs dk, d, e, f, i et n indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (danois, allemand, anglais, français, italien, néerlandais).

8267 — N° 9

Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté économique européenne

1971, 176 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 220,—

8278* — N° 10

Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes

1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,—; FB 300,—

8280 — N° 11

Les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le Marché commun

1971, 68 p. (d, f, i, n) FF 14,—; FB 125,—

8298 — N° 12

Les recours juridictionnels contre les actes administratifs spécialement économiques dans le droit des États membres de la CEE

1971, 64 p. (d, f, i, n) FF 16,50; FB 150,—

8304 — N° 13

Méthodes et moyens pour établir une nouvelle classification des impôts en se basant sur les principes mis en lumière lors de l'harmonisation des systèmes fiscaux des États membres de la CEE

1970, 42 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8301 — N° 14

Le cautionnement dans le droit des États membres des Communautés européennes

1971, 116 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 200,—

8305 — N° 15

Impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu dans les Communautés européennes

1970, 43 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8316 — N° 16

Conséquences budgétaires, économiques et sociales de l'harmonisation des taux de la TVA dans la CEE

1970, 92 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—

8366 — N° 17

Les indices de concentration et leur application concrète au secteur de l'automobile dans la Communauté

1971, 91 p. (f, d, i, n) FF 16,50; FB 150,—

8337 — N° 18

Élaboration d'une méthode macroéconomique pour le calcul de la charge fiscale indirecte pesant en amont des exploitations agricoles dans chacun des six pays de la Communauté

1971, 74 p. (f, d, i, n) FF 14,—; FB 125,—

8380 — N° 19

Effets du prix et du revenu sur la consommation des boissons dans les États membres des Communautés

1972, 184 p. (f, d, i, n) FF 16,50; FB 150,—

Bureaux de vente

Belgique — België

Moniteur belge — Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42 —
Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles — 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP 000-2005502-27 —
Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôt — Agentschap:

Librairie européenne — Europese
Boekhandel
Rue de la Loi 244 — Wetstraat 244
1040 Bruxelles — 1040 Brussel

Danmark

J. H. Schultz — Boghandel

Møntergade 19
1116 København K
Tel. 14 11 95

Allemagne (RF)

Verlag Bundesanzeiger

Köln 1 — Breite Straße
Postfach 108 006
Tel. (0221) 21 03 48
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08
882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

France

*Service de vente en France des
publications des Communautés euro-
péennes*

Journal officiel

26, rue Desaix
75 732 Paris - Cedex 15
Tél. (1) 578 6139 — CCP Paris 23-96

Ireland

Stationery Office — The Controller

Beggars Bush
Dublin 4
Tel 6 54 01

Italie

Libreria dello Stato

Piazza G. Verdi 10
00198 Roma — Tel. (6) 85 08
CCP 1/2640

Agenzie:

00187 Roma — Via del Tritone 61/A
e 61/B
00187 Roma — Via XX Settembre
(Palazzo Ministero
delle finanze)
20121 Milano — Galleria Vittorio
Emanuele 3
80121 Napoli — Via Chiaia 5
50129 Firenze — Via Cavour 46/R
16121 Genova — Via XII Ottobre 172
40125 Bologna — Strada Maggiore
23/A

Grand-Duché de Luxembourg

*Office des publications officielles des
Communautés européennes*

Boîte postale 1003 — Luxembourg
Tél. 49 00 81 — CCP 191-90
Compte courant bancaire: BIL 8-
109/6003/300

Nederland

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf

Christoffel Plantijnstraat s'-Gravenha-
ge — Tel. (070) 81 45 11
Postgiro 42 53 00

United Kingdom

H.M. Stationery Office

P.O. Box 569
London S.E. 1
Tel. 01-928 6977, ext. 365

United States of America

*European Community Information
Service*

2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20 037
Tel. 296 5131

Schweiz - Suisse - Svizzera

Librairie Payot

6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève
Tel. 31 89 50

Sverige

Librairie C.E. Fritze

2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

España

Librería Mundi-Prensa

Castelló, 37
Madrid 1
Tel. 275 51 31

Autres pays

*Office des publications officielles des
Communautés européennes*

Boîte postale 1003 — Luxembourg
Tél. 49 00 81 — CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL
8-109/6003/300

8426

FB 300,-
Vol. 2 - France

FB 1 500,-
Volumes 1 à 6 et Rapport de synthèse

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Boîte postale 1003 - Luxembourg

6413