

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances rectificative pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. René TOMASINI,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Baliayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voix les numéros :

Assemblée nationale (7^e légis.) : 385, 447 et in-8° 45.

Sénat : 19 (1981-1982).

Lois de finances rectificatives. — Aides et prêts - Budget de l'Etat - Comptes spéciaux du Trésor - Politique industrielle - Sacilor - Sidérurgie - Usinor.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
PREMIÈRE PARTIE. — La persistance de sérieuses difficultés malgré l'importance de l'engagement financier de l'Etat	5
A. — Les difficultés traditionnelles..	5
B. — L'engagement financier de l'Etat	7
1. L'allègement de la dette des sociétés	7
2. La reconstitution des fonds propres des sociétés	8
C. — De nouvelles difficultés	10
1. L'origine de ces nouvelles difficultés	10
2. A nouveau, de mauvais résultats financiers	11
DEUXIÈME PARTIE. — Le projet de loi de finances rectificative	13
A. — L'économie générale du projet de loi de finances rectificative	13
1. Les motifs de la nationalisation	13
2. La technique de la nationalisation	14
3. Les conséquences de la nationalisation	15
a) Sur le budget de l'Etat : le solde général pour 1981 n'est pas modifié.	15
b) Sur les porteurs privés	17
c) Sur l'emploi	18
d) Sur la politique industrielle	18
B. — Examen des articles	19
Conclusion	23
Examen en Commission	25
Annexe	29

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances rectificative pour 1981 a pour objet de nationaliser les sociétés Usinor et Sacilor, qui assurent, en tonnages, 80 % de notre production d'acier.

Compte tenu de l'endettement massif de ces deux sociétés vis-à-vis de l'Etat, cette opération, dont les conséquences économiques et sociales sont importantes, peut être réalisée par le vote d'un texte financier.

Votre Rapporteur tient à souligner que cette nationalisation méritait un débat ambitieux. Or, le Parlement est conduit à se prononcer avec rapidité sur un sujet aussi fondamental.

Cette hâte, qui semble excessive, ne permet pas de répondre à plusieurs questions.

Les deux exemples suivants peuvent être cités.

En premier lieu, l'avenir des filiales majoritaires et des prises de participations d'Usinor et de Sacilor n'est pas encore déterminé avec une totale certitude. Il faut espérer que le Gouvernement fournira, en séance publique, des éclaircissements sur les divers éléments de cette question : sur quels types d'actifs porteront les cessions éventuelles, selon quelles modalités ?...

En second lieu, il importe de connaître la nature des projets du Gouvernement intéressant l'adaptation de la Convention sociale signée le 24 juillet 1979 et reconduite depuis. Quel sera, notamment, le coût financier des mesures qui devraient être prises en ce domaine ?

Ces deux exemples ne constituent qu'un aperçu des difficultés rencontrées pour se prononcer en connaissance de cause.

Une chose demeure certaine : la nationalisation de la sidérurgie affecte immédiatement la quasi-totalité de ce secteur (1).

(1) Peu de sociétés échappent, pour l'instant, à la nationalisation. Il s'agit principalement de la division sidérurgique de la société métallurgique et navale Dunkerque-Normandie (Société métallurgique de Normandie), qui appartient au groupe Empain, mais aussi de petites entreprises dont l'activité est spécialisée (entreprise familiale Aubert-Duval, « relamineurs »), voire de productions orientées vers l'atome ou les armements (Creusot-Loire, mais ces productions demeurent très marginales dans l'activité du groupe); notons enfin qu'une société comme Ugine-Acier devrait être nationalisée après le transfert de propriété du capital de la maison mère (Pechiney-Ugine-Kuhlmann) à l'Etat.

Elle consacre, en fait, les difficultés chroniques de cette activité ; mais elle peut fort bien, comme le rappelle le cas malheureux de British Steel, la firme britannique, ne pas apporter les résultats escomptés.

Un bref rappel de l'évolution récente de la crise de la sidérurgie permet précisément d'apprécier les limites de toutes les tentatives entreprises pour redresser la situation des sociétés.

PREMIÈRE PARTIE

LA PERSISTANCE DE SÉRIEUSES DIFFICULTÉS MALGRÉ L'IMPORTANCE DE L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT

A. — LES DIFFICULTÉS TRADITIONNELLES

La crise de la sidérurgie est d'ordre structurel. Dans les pays où les révolutions industrielles ont commencé depuis plus d'un siècle, des difficultés sont apparues sous l'influence conjuguée de trois évolutions préjudiciables au développement de cette activité.

- Il existe d'abord une baisse tendancielle de l'élasticité de la consommation d'acier par rapport au produit intérieur brut : la croissance des économies s'effectue en consommant de moins en moins d'acier, notamment en raison de l'amélioration des performances techniques de ce produit. Ainsi, en France, la consommation spécifique d'acier passe de l'indice 100 en 1960 à l'indice 85 en 1977. Les perspectives offertes par le marché se trouvent assombries par cette caractéristique de structure, qui n'est pas propre à notre pays.

- En second lieu, la crise de l'énergie, qui a commencé en 1973, a durablement affecté le secteur des biens d'équipement, gros consommateur d'acier, qui a moins investi, ce qui a révélé l'ampleur des surcapacités de production de la sidérurgie. Il faut bien reconnaître, en effet, que des équipements gigantesques ont été financés depuis la Convention conclue entre l'Etat et la sidérurgie en 1966 : une priorité a été accordée à la recherche obstinée de l'augmentation des tonnages produits, au détriment de l'amélioration de la rentabilité des groupes.

La réalisation des installations modernes de Dunkerque et de Fos n'a cependant pas conduit, pour autant, à la fermeture des vieilles usines. La modernisation de ces unités vétustes, quand elle a été entreprise, s'est alors effectuée sans aucun souci de coordination entre les groupes concurrents.

Il en est résulté une progression de la production annuelle d'acier, dans un contexte de sous-utilisation des capacités.

La sidérurgie produisait 17 millions de tonnes d'acier en 1970, 20 à la fin des années 1960-1970, 27 en 1974 ; le VII^e Plan proposait encore un objectif de 34 millions de tonnes en 1980 (et 31 en hypothèse basse). Le résultat de l'année 1980 est légèrement supérieur à 23 millions de tonnes.

Les effectifs, qui avaient décliné lentement de 1960 à 1970, malgré cet accroissement des quantités produites, recommencent à augmenter à partir de 1972 : 15.000 emplois nets sont créés en deux ans, permettant d'atteindre le chiffre de 158.000 personnes en 1974, ce qui correspondait au niveau de 1960. Ces effectifs sont cependant revenus à 105.000 en 1980.

La crise économique a donc limité la production d'acier ; elle a provoqué une diminution des effectifs employés. Malgré une récente évolution où des progrès ont pu être constatés, la productivité du travail est demeurée à un faible niveau, surtout en comparaison avec les performances obtenues en ce domaine par les nouveaux producteurs.

• Car la troisième série de facteurs qui ont affecté, depuis quelques années, la situation de la sidérurgie mondiale est constituée par l'émergence de concurrents redoutables : les pays de l'Est et de l'Europe du Sud, ainsi que les Etats de l'Extrême-Orient (Japon, Corée du Sud).

Dans ces conditions, la crise de l'acier produit de terribles effets d'ordre social.

Elle est durement ressentie dans des régions à caractère mono-industriel, sans diversification suffisante des activités. A Longwy, par exemple, quasiment un ouvrier sur deux travaille dans la sidérurgie ou les entreprises sous-traitantes ; les « pôles de développement » fondés sur l'acier représentent des zones de vulnérabilité manifestes, où les difficultés prennent volontiers la forme d'un effondrement économique général.

L'acier n'est plus, désormais, le symbole de la puissance ; il représente, au contraire, une faiblesse chronique dans la mesure où la restructuration des entreprises se trouve sans cesse différée.

Dans les années passées, les pouvoirs publics ont précisément eu le mérite d'intervenir afin d'inciter les groupes à modifier leur stratégie. Cette volonté de l'Etat a malheureusement coûté cher, très cher, mais il faut bien reconnaître qu'elle a traduit le souci d'éviter l'aggravation de crises majeures.

B. — L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT

La dégradation de la situation de la sidérurgie a conduit l'Etat à intervenir massivement pour limiter les effets d'une crise récurrente.

L'évolution est ainsi ponctuée de plans successifs : Convention Etat-sidérurgie de 1966, construction de l'usine de Fcs, plan de soutien à l'économie (septembre 1975), plan de redressement (février 1977).

Votre Rapporteur entend, plus particulièrement, rappeler les mesures adoptées en 1978, qui se sont révélées insuffisantes pour aider la sidérurgie à survivre dans de bonnes conditions. Ces dispositions consistaient simultanément à alléger la dette des sociétés et à reconstituer leurs fonds propres.

1. L'allégement de la dette des sociétés.

Les négociations visant à alléger la dette des entreprises ont porté, en 1978, sur un montant total de 31 milliards de francs : 13 pour les obligataires, 9,4 pour les banques et 8,6 pour le Fonds de développement économique et social.

- Les sommes dues aux obligataires de la sidérurgie (soit 13 milliards de francs) ont été purement et simplement prises en charge par l'Etat, à la suite d'une conversion en « prêts à caractéristiques spéciales » ; pour sauvegarder les intérêts des porteurs, une caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.) a été créée, chargée d'assurer à bonne date le remboursement du principal et le paiement des intérêts de la dette.

- Les banques, qui possédaient des créances sur les sociétés d'un montant global de 9,4 milliards de francs, ont consenti un effort d'un milliard de francs :

- par conversion en capital de 600 millions de francs de ces créances ;

- par renoncement à 80 millions de francs d'intérêt par an pendant cinq ans, ce qui représente, au total, 400 millions de francs.

Les banques s'étaient également engagées à maintenir à leur niveau les encours de crédit aux entreprises.

• Enfin, l'Etat, qui détenait directement des créances sur les entreprises, par l'intermédiaire du Fonds de développement économique et social, à hauteur de 8,6 milliards de francs, a renoncé temporairement à en demander le remboursement, qui ne devait pas intervenir avant 1983 ; l'intérêt versé était négligeable (0,1 %) ; comme le notait Christian Stoffaes, la puissance publique « oubliait » ses créances.

En fait, seul, le Trésor public se trouvait sérieusement mis à contribution.

Au total, ces différentes mesures se traduisaient par un allègement de plus de la moitié, pour les cinq années à venir, de la charge de la dette, ce qui représentait une réduction annuelle de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de francs.

En revanche, les entreprises devaient assurer totalement le service des emprunts contractés à l'étranger et celui des obligations émises par elles-mêmes.

2. La reconstitution des fonds propres des sociétés.

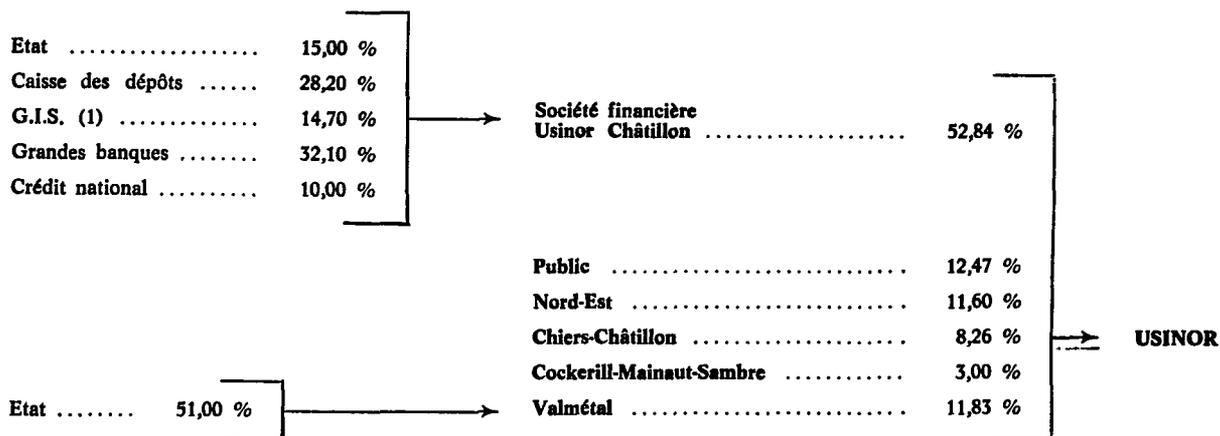
Outre cet allègement de la dette, il était prévu de reconstituer les fonds propres des sociétés :

— par réduction initiale de leur capital, ramené de 1,42 milliard de francs à 476 millions de francs pour Usinor, et de 432 millions de francs à 216 millions de francs pour Sacilor ;

— par augmentation de capital, souscrite par deux nouvelles sociétés financières, l'une contrôlant Usinor (fusionné depuis avec Châtillon - Neuves-Maisons), l'autre contrôlant Sacilor (respectivement la société financière Usinor-Châtillon et la société financière Sacilor).

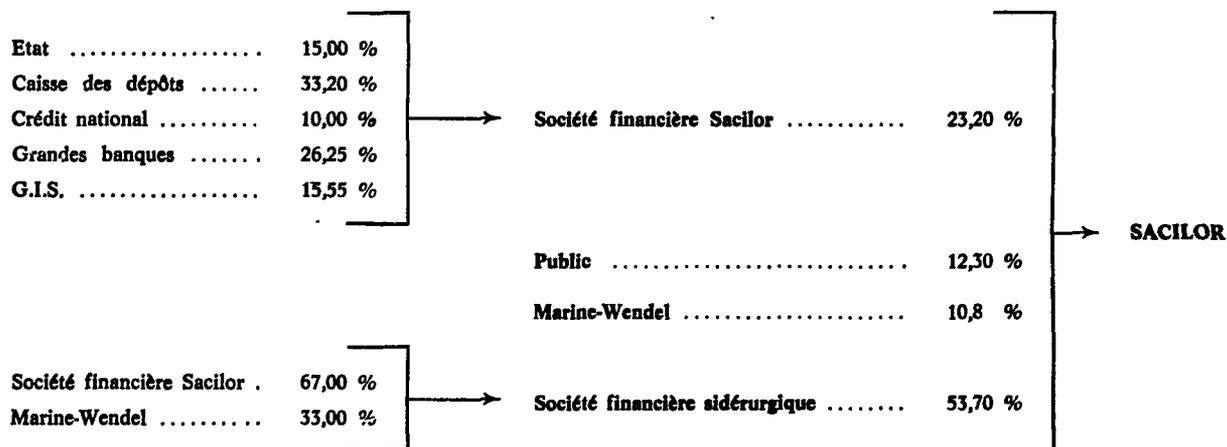
Les organigrammes reproduits ci-après reproduisent de façon volontairement très schématique, par souci de clarté, les nouvelles structures.

**PART DE L'ÉTAT ET DES ORGANISMES PUBLICS DANS LE CAPITAL
D'USINOR : 64,67 % (52,84 % + 11,83 %)**



(1) G.I.S. : Groupement de l'industrie sidérurgique, créé en 1946 par la profession pour faciliter l'accès du marché financier aux sociétés : sa première émission obligataire date de 1953.

**PART DE L'ÉTAT ET DES ORGANISMES PUBLICS DANS LE CAPITAL
DE SACILOR : 76,90 % (23,20 % + 53,70 %)**



Actuellement, le capital de Sacilor est de 936,18 millions de francs ; celui d'Usinor, de 1,98 milliard de francs.



Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1978 (1), M. Maurice Blin, rapporteur général, constatait que le plan gouvernemental proposé alors pour redresser la situation de

(1) Sénat n° 21, 1978-1979, p. 19 et p. 20.

la sidérurgie française équivalait à un règlement judiciaire « à l'amiable ». Il soulignait que, seule, la restauration des marges bénéficiaires des entreprises, pendant quatre ou cinq exercices, pourrait permettre de rembourser les prêts à caractéristiques spéciales consentis par l'Etat. Il estimait enfin que de sérieuses inquiétudes pesaient sur l'importance de l'effort financier demandé aux contribuables.

Depuis ce plan, adopté en 1978, de nouvelles difficultés sont apparues.

Les craintes du Rapporteur général étaient donc fondées.

C. — DE NOUVELLES DIFFICULTÉS

La mise en œuvre de ce plan, élaboré en 1978, n'a pas permis de surmonter de nouvelles difficultés. Il s'en est suivi de mauvais résultats financiers.

1. L'origine de ces nouvelles difficultés.

De nouvelles difficultés sont notamment apparues en 1980.

En premier lieu, le marché intérieur a subi une détérioration : la consommation réelle d'acier a diminué, en 1980 par rapport à 1979, de 1,5 % ; elle n'a ainsi représenté que 17,56 millions de tonnes, contre 17,83 en 1979.

En second lieu, les ventes à l'étranger ont été perturbées par l'attitude des importateurs américains, qui ont réduit leurs achats. La baisse des débouchés aux Etats-Unis a entraîné une moins bonne utilisation des capacités de production.

Au total, la production d'acier brut des entreprises sidérurgiques françaises a été sensiblement égale, en 1980, à celle de 1979 (23,17 millions de tonnes en 1980, contre 23,36 millions de tonnes en 1979).

La médiocrité de cette conjoncture a obéré les résultats financiers des entreprises.

2. A nouveau, de mauvais résultats financiers.

Tant pour Usinor que pour Sacilor, la persistance de pertes d'exploitation n'a pas permis, tout au contraire, la résorption de l'endettement.

Persistance des pertes d'exploitation :

— les résultats d'Usinor se soldent par des pertes respectives de 989,8 millions de francs (exercice du 1^{er} mai au 31 décembre 1979) et de 1,25 milliard de francs (exercice du 1^{er} janvier au 31 décembre 1980) ;

— les résultats de Sacilor traduisent une perte de 1,53 milliard de francs en 1979 et de quelque 2 milliards de francs en 1980.

Une nouvelle dégradation devrait être constatée dans les résultats de 1981.

Reconstitution de l'endettement : les frais financiers d'Usinor et de Sacilor auraient progressé de 1979 à 1980, représentant de 6 à 8 % du chiffre d'affaires de chaque groupe.

La situation des sociétés, au moment où le Parlement est appelé à se prononcer sur le projet de loi de finances rectificative, est donc critique.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1981

Avant de procéder à l'examen des articles, votre Rapporteur se propose de décrire l'économie générale du projet de loi de finances rectificative.

A. — L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1981

Votre Rapporteur sera amené à examiner successivement :

- les motifs de la nationalisation ;
- la technique de la nationalisation ;
- les conséquences de la nationalisation sur le budget de l'Etat, sur la situation des porteurs privés, sur l'emploi et sur la politique industrielle.

1. Les motifs de la nationalisation.

Plusieurs motifs ont été invoqués par le Gouvernement pour justifier la nationalisation de la sidérurgie. Mais votre Rapporteur constate qu'il est singulièrement difficile, dans cette argumentation, de déterminer l'importance respective des nécessités économiques et des considérations doctrinales.

Une excellente raison aurait pu être fournie, tout simplement, par le souci de tirer toutes les conséquences des engagements financiers successifs de l'Etat. Comme la puissance publique détient déjà près de 77 % du capital de Sacilor et près de 65 % du capital d'Usinor, la nationalisation peut apparaître comme l'aboutissement

d'une évolution rendue inévitable par l'accumulation des difficultés rencontrées.

Mais l'esprit général des motifs du projet de loi a une portée beaucoup plus ambitieuse : le Gouvernement « affirme notamment la volonté de la France d'avoir une industrie sidérurgique vivante, forte et moderne », afin de permettre à cette activité de base d'assumer sa fonction au sein de l'économie. Le ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, n'a d'ailleurs pas hésité, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, à dire avec force que « les nationalisations sont un instrument indispensable de développement industriel et de progrès social » (1).

Il s'agit encore, à ce stade de la réflexion, d'une position claire et précise. Sans doute peut-on s'interroger sur l'inégale aptitude des entreprises privées et des entreprises publiques à maîtriser les conditions de gestion d'un secteur dont l'origine de la crise est mondiale. Mais enfin, cette attitude obéit à une certaine rigueur. Telle était d'ailleurs, notons-le au passage, le motif invoqué en 1949 par les travaillistes britanniques pour nationaliser la sidérurgie : il s'agissait, selon eux, d'une industrie clé, et il ne convenait pas que l'économie de tout un pays pût dépendre du comportement de groupes d'intérêt particuliers.

Les débats, à l'Assemblée nationale, ont cependant obscurci quelque peu cet aspect du sujet. Le ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, a notamment évoqué son intention de mettre fin sans doute au « plus grand scandale financier qui ait existé depuis l'affaire de Panama ». Il devait ensuite raisonner en termes de « nationalisation outil » et de « nationalisation espoir » (2).

En fait, ne nous y trompons pas : la nationalisation de la sidérurgie répond à un ensemble de considérations, tantôt économiques, tantôt doctrinales.

2. La technique de la nationalisation.

La technique de la nationalisation est très simple : elle consiste en une conversion en actions de prêts antérieurement consentis par le Fonds de développement économique et social, à hauteur de 13,8 milliards de francs, à la suite d'une augmentation de capital d'Usinor et de Sacilor (3).

(1) *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, première séance du 8 octobre 1981, p. 1610.

(2) *Id. ibid.*, p. 1610 et p. 1611.

(3) Le cours de l'action retenue pour l'augmentation de capital n'est pas fixé ; il devrait dépendre des assemblées générales d'actionnaires appelées à se réunir après le vote du projet de loi.

L'Etat, de créancier, devient donc actionnaire ; il se trouve désormais intéressé aux résultats d'exploitation, dont il devient le responsable quasiment unique, puisqu'il possédera, au terme de l'opération, 95 % du capital d'Usinor et de Sacilor.

La nationalisation consiste donc à transférer à la puissance publique, sans les résoudre, les difficultés de la sidérurgie, en risquant de faire supporter tout leur poids par le budget de l'Etat.

3. Les conséquences de la nationalisation.

La nationalisation de la sidérurgie soulève plusieurs questions auxquelles il est parfois difficile d'apporter des réponses précises.

— D'abord, dans quelle mesure le transfert de propriété à l'Etat d'Usinor et de Sacilor ne risque-t-il pas de conduire irrémédiablement à un nouvel engagement financier de l'Etat, par le versement de subventions d'équilibre ou d'équipement ? Pour l'instant, le solde général du budget de 1981 ne se trouve pas modifié.

— Ensuite, dans quelle mesure la nationalisation de la sidérurgie affecte-t-elle la situation des porteurs privés ?

— En troisième lieu, quelles conséquences peut-on attendre de cette nationalisation sur le marché de l'emploi ? Une réponse précise semble ici prématurée.

— Enfin, comment l'intégration des entreprises nationales de la sidérurgie à la définition de la politique industrielle de l'Etat pourra-t-elle être réalisée ? Ici, encore, l'annonce de la préparation d'un projet de loi laisse cette question sans réponse.

a) *Sur le budget de l'Etat : le solde général pour 1981 n'est pas modifié.*

Le projet de loi de finances rectificative ne modifie pas le solde général du budget de l'Etat pour 1981.

Le remboursement au Fonds de développement économique et social, au titre des opérations à caractère temporaire, procure 13,8 milliards de francs de ressources supplémentaires à ce compte spécial du Trésor. En contrepartie, la souscription aux prochaines augmentations de capital des deux sociétés conduit à augmenter les dépenses civiles en capital, en autorisations de programme et en crédits de paiement, d'un montant équivalent. Ce dernier crédit sera inscrit au chapitre 54-90 du budget des Charges communes, où figurent les apports au fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte.

S'agissant maintenant de la structure du budget, notons que le projet de loi de finances rectificative ne devrait pas avoir pour effet de modifier le compte spécial du Trésor, intitulé « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier », destiné à retracer les opérations financières entre l'Etat et cette Caisse, et où se trouvent inscrits :

— en dépenses, les prêts consentis par l'Etat en vue de permettre à la Caisse de financer ses interventions, c'est-à-dire le remboursement à bonne date du principal et des intérêts de la dette obligataire des sociétés Usinor et Sacilor à l'égard du Groupement de l'industrie sidérurgique (G.I.S.), du Crédit national et des groupements d'emprunts ;

— en recettes, les sommes versées par la Caisse, notamment en remboursement de ces prêts.

Mais le véritable problème financier soulevé par la nationalisation de la sidérurgie est étroitement lié aux perspectives de financement budgétaire, au cours des prochaines années, des pertes d'exploitation.

L'Etat va ainsi se trouver propriétaire de deux nouvelles sociétés dont l'activité, comme on l'a vu, s'exerce dans un secteur en déclin, où les prévisions de consommation demeurent franchement maussades.

M. André Giraud, alors ministre de l'Industrie, avait envisagé, devant la section de l'industrie et du commerce du Conseil économique et social, un « accroissement de la consommation d'un pour cent par an » entre 1978 et 1981 (1). Les résultats obtenus en 1979 ont traduit une augmentation de 2,5 % en 1979 par rapport à 1978, et une diminution de 1,5 % en 1980 par rapport à 1979. Une telle évolution est peu encourageante.

Pourra-t-on alors améliorer substantiellement les résultats financiers des entreprises ?

Il est permis d'en douter, car la crise, par son origine mondiale, limite les possibilités de restauration des marges. Le budget risque ainsi, à l'avenir, d'être constamment sollicité, et le contribuable peut se trouver amené à financer les pertes d'exploitation.

Sans doute, d'autres notions que l'évolution de la consommation doivent-elles être prises en considération pour apprécier les perspectives de rentabilité.

On sait ainsi que la sidérurgie française a trop longtemps vécu sans souci de diversification de ses activités. Il n'en a pas toujours été de même à l'étranger : le groupe allemand Thyssen, notamment, ne réalise plus que la moitié de son chiffre d'affaires dans la sidé-

(1) *Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique et social, séances des 3 et 4 juillet 1979, 28 septembre 1979, p. 32.

rurgie ; il contrôle de puissantes entreprises de mécanique qui, en lui fournissant des débouchés rentables, lui ont permis de surmonter ses difficultés.

Or, votre Rapporteur ne pense pas que ce moyen, adopté par Thyssen pour traverser la crise, puisse être également utilisé par les entreprises nationales. Indépendamment de toute considération de rentabilité, il semble bien, en effet, qu'une extension des prises de participations conduise à porter atteinte au principe de la vérité des comptes et, en conséquence, à limiter la valeur du contrôle parlementaire sur ces sociétés.

Car il ne saurait être question de nationaliser Usinor et Sacilor, puis de se désintéresser, purement et simplement, de leur gestion.

b) Sur les porteurs privés.

Rappelons que l'Etat détient actuellement :

— 76,90 % du capital de Sacilor,

et

— 64,67 % du capital d'Usinor.

La puissance publique a également prêté 13,8 milliards de francs à ces deux entreprises :

— 6,8 milliards de francs à Sacilor ;

— 7 milliards de francs à Usinor.

L'article premier du projet de loi de finances rectificative propose de convertir cette créance en actions.

Cette conversion aura lieu :

— par remboursement anticipé à l'Etat (c'est-à-dire au Fonds de développement économique et social, F.D.E.S.) de ces prêts, après une réduction du capital social des deux groupes tendant à apurer les pertes ;

— par une souscription, par l'Etat, à des augmentations de capital d'un montant équivalent à celui des prêts remboursés.

Cette transformation de créances en actions réduira à quelque 5 % la part des porteurs privés dans le capital d'Usinor et de Sacilor.

Ces porteurs privés continueront donc de disposer de leurs actions :

— cotées à 7 F (environ) pour un nominal de 25 F dans le cas d'Usinor ;

— et à 10 F (environ) pour un nominal de 50 F dans le cas de Sacilor.

Il est cependant probable que l'augmentation de capital provoquera une diminution du cours en bourse de ces actions.

c) Sur l'emploi.

Les effectifs employés par la sidérurgie sont revenus de 157.000 personnes en 1974 à 105.000 en 1980.

Cette réduction résulte essentiellement de l'application de la Convention générale de protection sociale signée le 24 juillet 1979.

Pour Usinor et Sacilor, les préretraites, à partir de cinquante-cinq ans, les dispenses d'activité, à partir de cinquante ans, les mutations ont représenté pour les deux groupes 10.280 personnes en 1979 et 12.900 en 1980.

Mais le projet sera certainement appelé à connaître d'autres développements, car la volonté du Gouvernement de faire des entreprises publiques un champ d'expérimentation sociale risque fort de modifier les aspects traditionnels de la gestion des effectifs.

d) Sur la politique industrielle.

L'intégration de la sidérurgie nationalisée dans la politique industrielle soulève de nombreuses questions.

M. Pierre Mauroy, Premier ministre, a d'ailleurs annoncé que le Gouvernement réunirait rapidement une « table ronde » qui serait associée à la préparation d'un projet de loi sur l'organisation de la sidérurgie française, qui pourrait être examiné en janvier ou au printemps de l'année 1982. Cet organisme devrait comprendre, outre les représentants de l'Etat et des directions de l'entreprise, ceux des syndicats et des élus.

Il est d'ores et déjà acquis que la cohérence des stratégies d'Usinor et de Sacilor sera assurée par l'existence d'un comité placé sous l'autorité du ministre de l'Industrie, dont le rôle sera d'examiner les plans de développement des entreprises et d'assurer leur coordination.

Une telle initiative est utile compte tenu des investissements particulièrement lourds de la sidérurgie.

Mais votre Rapporteur entend toutefois attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de poursuivre l'effort de recherche entrepris : la rapidité des progrès technologiques déjà accomplis justifie une vigilance particulière dans ce domaine.

B. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte :

Le ministre de l'Economie et des Finances est autorisé à convertir les prêts consentis par le Fonds de développement économique et social aux sociétés Usinor et Sacilor à concurrence de 13.804.332.150 F en actions de ces sociétés.

Commentaires :

Cet article autorise le ministre de l'Economie et des Finances à convertir en actions les prêts consentis par le Fonds de développement économique et social aux sociétés Usinor et Sacilor.

Cette autorisation de conversion porte sur un montant de plus de 13,80 milliards de francs, ainsi répartis :

- pour Usinor : 7,02 milliards de francs ;
- pour Sacilor : 6,78 milliards de francs.

Cette somme de 13,80 milliards de francs résulte de trois engagements successifs du Trésor :

— pour 5,70 milliards de francs, il s'agit des prêts « à caractéristiques spéciales » provenant de la consolidation de créances anciennes du Fonds de développement économique et social ; cette opération de consolidation fut décidée en 1978 lors de l'opération d'allègement de la dette des entreprises (1) ;

— pour 3,20 milliards de francs, il s'agit de la participation du Trésor au financement des plans portant sur 1979-1980 ;

— pour 4,90 milliards de francs, il s'agit de prêts échelonnés pendant l'exercice 1981, qui semblent avoir eu pour objet principal de soulager la trésorerie des entreprises.

(1) Il s'agit très exactement, de la fraction des 8,6 milliards de francs du F.D.E.S. (cf. p. 9) intéressant Usinor et Sacilor, respectivement à hauteur de 2,3 milliards de francs pour Usinor et de 3,4 milliards de francs pour Sacilor. Le reliquat intéressait Solmer.

La conversion de ces prêts en actions aura pour effet de rendre l'Etat propriétaire de quelque 95 % du capital des deux sociétés, après les résolutions qui devront être adoptées par leurs assemblées générales.

Votre Commission soumet à la sagesse du Sénat l'article premier du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

Article 2.

Texte :

Le montant des dépenses civiles en capital et le montant des ressources des comptes spéciaux du Trésor, fixés par l'article 22 et l'état A de la loi de finances pour 1981 modifiée, sont modifiés ainsi qu'il suit :

(En francs.)

	Ressources	Charges
A. — <i>Opérations à caractère définitif :</i>		
Dépenses civiles en capital du budget général .	»	+ 13.804.332.150
B. — <i>Opérations à caractère temporaire :</i>		
Ressources des comptes spéciaux du Trésor. — Fonds de développement économique et social	+ 13.804.332.150	»
	13.804.332.150	13.804.332.150

En conséquence, le solde général du budget de l'Etat pour 1981 reste inchangé.

Commentaires :

Cet article traduit l'incidence de la conversion proposée sur l'équilibre général de la loi de finances pour 1981.

L'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit en effet que les lois de finances rectificatives sont présentées, en totalité ou en partie, dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année ; conformément à la pratique suivie depuis quelques années sur les recommandations de la Cour des comptes, le Gouvernement propose donc de constater les conséquences des mesures introduites par la loi de finances rectificative sur les données générales de l'équilibre financier.

Les modalités de l'opération prévue par l'article premier conduisent à un résultat équilibré pour les finances de l'Etat de 1981. L'opération de conversion se traduit, en effet, pour la comptabilité de l'Etat, en deux mouvements budgétaires équivalents et de sens contraire :

— d'une part, les deux entreprises Usinor et Sacilor vont procéder au remboursement anticipé au F.D.E.S. des encours de prêts dont elles sont débitrices à l'égard de ce compte spécial du Trésor. Ce remboursement conduit donc à majorer les évaluations de recettes des opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor du montant correspondant à l'encours des créances converties ;

— d'autre part, l'article d'équilibre comporte la majoration des plafonds de dépenses civiles en capital du budget général, de manière à traduire l'incidence, sur les charges, de la souscription par l'Etat aux augmentations de capital des deux sociétés.

Après cette opération, le solde général du budget de l'Etat, tel qu'il résulte de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, resterait inchangé (c'est-à-dire que l'excédent net des charges demeurerait fixé à 56.982 millions de francs).

Votre Commission soumet à la sagesse du Sénat l'article 2 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

Article 3.

Textes :

Il est ouvert au ministre de l'Economie et des Finances, au titre des dépenses en capital des services civils, une autorisation de programme et un crédit de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 13.804.332.150 F applicable au titre V du budget de l'Economie et des Finances (I. — Charges communes).

Commentaires :

Cet article ouvre au ministre de l'Economie et des Finances les dotations correspondant à la dépense que va constituer, pour l'Etat, sa souscription à l'augmentation de capital que devraient décider les deux sociétés Usinor et Sacilor.

Il satisfait aux prescriptions de l'article 41 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, selon lesquelles les autorisations nouvelles de dépenses font l'objet d'un vote par titre et par ministère.

L'autorisation parlementaire porte sur une ouverture de crédit applicable au titre V du budget de l'Economie et des Finances (I. — Charges communes). Compte tenu de la nature de l'opération, cette

autorisation porte sur un même montant d'autorisation de programme et de crédit de paiement.

Il résout une difficulté technique, car l'alinéa 4 de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que, lorsque des dispositions d'ordre législatif doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par ladite ordonnance, c'est-à-dire par une disposition de loi de finances.

Le Gouvernement propose donc d'insérer dans la loi de finances rectificative cette disposition de caractère essentiellement technique destinée à mettre le vote sur la loi de nationalisation en conformité avec les prescriptions des textes organiques. Au demeurant, les opérations budgétaires et financières correspondantes seront fixées dans leurs modalités par les futures lois de finances, en fonction du déroulement des mesures rendues nécessaires par la loi de nationalisation.

Mais on peut s'interroger sur l'opportunité de procéder aussi rapidement au règlement de ce problème technique.

Le crédit sera inscrit au chapitre 54-90 du budget des Charges communes, chapitre qui recueille les apports au fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte.

Votre Commission soumet à la sagesse du Sénat l'article 3 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

Article 4.

Texte :

Les conditions dans lesquelles seront exécutées les opérations budgétaires qui découleront de la loi de nationalisation, notamment en ce qui concerne la Caisse nationale de l'industrie et la Caisse nationale des banques, seront fixées par les lois de finances.

Commentaires :

Cet article vise à prévoir les conditions dans lesquelles les opérations budgétaires résultant d'une éventuelle adoption du projet de loi de nationalisation (A.N. n° 384, 1981-1982) seront exécutées.

Cet article 4 n'intéresse donc pas l'objet principal du projet de loi de finances rectificative visant à la nationalisation de la sidérurgie.

S'il résout une difficulté technique, il pose cependant un problème politique.

Votre Commission soumet à la sagesse du Sénat l'article 4, ainsi que l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 1981 adopté par l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

La nationalisation de la sidérurgie, fondée sur un oubli historique, méconnaît une certitude précise tout en présentant une utilité douteuse et tout en aboutissant à un risque majeur.

Elle est fondée sur un oubli historique : la sidérurgie a figuré parmi les six grands « secteurs de base » du premier plan de modernisation économique et social, et malgré l'influence encore très grande du programme du Conseil national de la résistance, elle n'a pas été nationalisée pour autant, en dépit de la priorité dont elle bénéficiait. Il ne semblait donc pas, à l'époque, que l'importance économique de la sidérurgie justifiait une appropriation des sociétés par l'Etat.

Elle méconnaît une certitude précise : les exemples étrangers, et notamment le cas britannique de *British Steel*, révèlent que la nationalisation de la sidérurgie ne permet pas de résoudre des difficultés chroniques, dues à l'origine mondiale de la crise de cette activité (1).

Elle présente une utilité douteuse : pour quelles raisons le Gouvernement veut-il nationaliser à 95 % deux sociétés dont il détient déjà, directement ou indirectement, 76,90 % du capital dans le cas de Sacilor et 64,67 % du capital dans le cas d'Usinor ?

Elle aboutit enfin à un risque majeur : la nationalisation proposée conduit à une véritable socialisation des pertes d'exploitation des sociétés Usinor et Sacilor, qui provoque inéluctablement, à terme, des financements budgétaires dont il est impossible, pour l'instant, de déterminer l'ampleur, mais dont l'existence est certaine.

Pendant, à la suite des observations présentées par un certain nombre d'intervenants, la Commission a décidé, compte tenu de l'importance du sujet et de la brièveté du délai imparti au Sénat pour examiner ce texte, de soumettre à la sagesse de la Haute Assemblée le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

(1) Depuis l'exercice 1975-1976, jusqu'à l'exercice 1979-1980, « *British Steel* » a perdu, en résultats cumulés, 1,1 milliard de livres sterling ; le résultat de l'exercice 1979-1980 se traduit encore par une perte de 300 millions de livres sterling (soit 2,8 milliards de francs).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 20 octobre 1981 sous la présidence de M. Henri Duffaut, vice-président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. René Tomasini, rapporteur, à l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1981 adopté par l'Assemblée nationale (Sénat n° 19, 1981-1982).

Le Rapporteur a notamment formulé les observations suivantes :

— Le Gouvernement a le mérite d'affirmer la volonté de la France d'avoir une industrie sidérurgique vivante, forte et moderne, afin de permettre à cette activité de base d'assumer sa fonction au sein de l'économie ; cette volonté d'indépendance nationale, qui passe naturellement par la sauvegarde d'une industrie indispensable à notre pays, constitue un fait positif.

— Mais un projet de cette ampleur, aux implications sociales, industrielles et financières engageant l'avenir de plusieurs régions françaises, exigerait beaucoup mieux que ces quelques mesures contenues dans le projet de loi de finances rectificative pour 1981 que le Gouvernement propose, bien hâtivement, à l'adoption du Parlement ; la concertation entre les parties prenantes, qui a été annoncée, revient à donner au Gouvernement un chèque en blanc avec l'argent du contribuable.

— La sidérurgie vit, depuis plus d'une décennie, une crise structurelle, sous l'influence conjuguée de trois principaux facteurs : une baisse tendancielle de la consommation d'acier par rapport aux variations du produit intérieur brut, le ralentissement de la croissance due aux chocs pétroliers et l'émergence de nouveaux pays producteurs.

— Face à cette dégradation continue de la situation, les précédents gouvernements ont pris une série de mesures : Convention Etat-sidérurgie de 1966, construction de l'usine de Fos, plan de soutien à l'économie de septembre 1975, plan de redressement de février 1977, et enfin plan de 1978. Ce dernier plan avait un double objectif : alléger la dette des sociétés et reconstituer leurs fonds propres.

— Après les mesures prises en 1978, de nouvelles difficultés sont apparues : le marché intérieur s'est détérioré et la sidérurgie a perdu des débouchés aux Etats-Unis ; il en est résulté des pertes

d'exploitation pour Usinor et Sacilor, ainsi qu'une croissance de leur endettement.

— Mais la situation financière de la sidérurgie française ne constitue pas un cas isolé : les entreprises, dans d'autres pays, et notamment au Royaume-Uni, perdent également de l'argent.

— La nationalisation proposée de la sidérurgie consiste en une conversion en actions de prêts antérieurement consentis par le Fonds de développement économique et social à hauteur de 13,8 milliards de francs ; l'Etat sera ainsi amené à posséder 95 % du capital d'Usinor et de Sacilor.

— Il est permis de se demander si l'Etat a une vertu particulière pour redresser la situation de la sidérurgie au prix d'un apport conséquent d'argent public versé par le contribuable ; dans l'immédiat, le projet de loi de finances rectificative ne modifie pas le solde général du budget de l'Etat pour 1981.

— Le véritable problème financier soulevé par la nationalisation de la sidérurgie est étroitement lié aux propositions de financement budgétaire, au cours des prochaines années, des pertes d'exploitation.

La Commission a alors procédé à un large échange de vues.

M. Jacques Descours Desacres a tout d'abord demandé des précisions sur l'avenir de la Société métallurgique de Normandie, sur l'évolution régionale de l'emploi dans la sidérurgie et sur le cours des actions en bourse.

M. Louis Perrein a rappelé que l'Etat devenait l'actionnaire majoritaire, prenant en charge un secteur que l'entreprise privée ne réussissait pas à développer.

M. René Monory a successivement abordé :

— la concurrence des pays nouveaux, qui a aggravé la crise de la sidérurgie ;

— l'incertitude des échanges extérieurs de produits sidérurgiques ;

— les motifs de la nationalisation, qui lui ont paru peu convainquants faute d'un plan industriel ;

— la nécessité de réformes techniques pour résoudre les difficultés.

M. Edouard Bonnefous, président, a constaté que l'Etat avait déjà accordé, sans succès, des sommes considérables aux sociétés sidérurgiques ; il a estimé que la nationalisation ne réduirait pas les dépenses budgétaires en faveur de ces entreprises.

M. Pierre Gamboa a évoqué la prochaine réunion d'une « table ronde » pour définir les nouvelles orientations à suivre en ce domaine.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé que la sidérurgie mondiale, à l'exception du Japon, n'était plus rentable ; l'exemple britannique prouve que les entreprises publiques n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les firmes privées ; les sociétés françaises ont été victimes de la conjoncture internationale et des modalités de gestion du personnel, fondées sur une certaine prudence vis-à-vis des nécessaires licenciements.

A la suite des observations présentées par un certain nombre d'intervenants, la Commission a décidé, compte tenu de l'importance du sujet et de la brièveté du délai imparti au Sénat pour examiner ce texte, de soumettre le projet de loi de finances rectificative pour 1981, adopté par l'Assemblée nationale, à la sagesse de la Haute Assemblée.

ANNEXE

ÉVOLUTION, DE 1974 A 1980, DES EFFECTIFS DE LA SIDÉRURGIE

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

(Activités sidérurgiques.)

	31 décembre 1974	31 décembre 1979	31 décembre 1980	Variation en unités 1980/1979	Variation en pourcentage	
					1980/1979	1980/1974
Personnel ouvrier	110.490	76.776	65.729	— 11.047	— 14,4	— 40,5
A.T.A.M. (1) et cadres ..	47.139	43.549	39.107	— 4.442	— 10,2	— 17,0
Total	157.629	120.325	104.836	— 15.489	— 12,9	— 33,5

(1) Administratifs, techniciens, agents de maîtrise.

Source : Statistiques professionnelles.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR RÉGION

(Activités sidérurgiques.)

Régions	31 décembre 1974	31 décembre 1979	31 décembre 1980	Variation en unités 1980/1979	Variation en pourcentage	
					1980/1979	1980/1974
Est	80.618	56.364	45.813	— 10.551	— 18,7	— 43,2
Nord	40.910	32.064	28.498	— 3.566	— 11,1	— 30,3
Ouest	7.276	6.467	6.385	— 82	— 1,3	— 12,2
Centre	14.748	12.178	11.365	— 813	— 6,7	— 22,9
Sud-Ouest	1.390	1.201	1.177	— 24	— 2	— 15,3
Sud-Est	12.687	12.051	11.598	— 453	— 3,8	— 8,6
Total	157.629	120.325	104.836	— 15.489	— 12,9	— 33,5

Source : Statistiques professionnelles.

PROJET DE LOI
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES
DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Article premier.

Le ministre de l'Economie et des Finances est autorisé à convertir les prêts consentis par le Fonds de développement économique et social aux sociétés Usinor et Sacilor à concurrence de 13 milliards 804.332.150 F en actions de ces sociétés.

Art. 2.

Le montant des dépenses civiles en capital et le montant des ressources des comptes spéciaux du Trésor, fixés par l'article 22 et l'état A de la loi de finances pour 1981 modifiée, sont modifiés ainsi qu'il suit :

(En francs.)

	Resources	Charges
A. — Opérations à caractère définitif :		
Dépenses civiles en capital du budget général.	»	+ 13.804.332.150
B. — Opérations à caractère temporaire :		
Ressources des comptes spéciaux du Trésor. — Fonds de développement économique et so- cial	+ 13.804.332.150	»
	13.804.332.150	13.804.332.150

En conséquence, le solde général du budget de l'Etat pour 1981 reste inchangé.

DEUXIÈME PARTIE
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 3.

Il est ouvert au ministre de l'Economie et des Finances, au titre des dépenses en capital des services civils, une autorisation de programme et un crédit de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 13.804.332.150 F applicables au titre V du budget de l'Economie et des Finances (I. — Charges communes).

Art. 4.

Les conditions dans lesquelles seront exécutées les opérations budgétaires qui découleront de la loi de nationalisation, notamment en ce qui concerne la Caisse nationale de l'industrie et la Caisse nationale des banques, seront fixées par les lois de finances.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 8 octobre 1981.

Le Président,

Signé : LOUIS MERMAZ.