

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1978.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif aux opérations de la Caisse d'amortissement pour l'acier,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Desacres, Henri Tournaud, vice-présidents ; Joseph Baybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allibé, René Bakayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chazant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzal, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Amicet Le Pora, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moynet, Gaston Pama, Louis Perreïn, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 563, 568 et in-8° 74.

Sénat : 16 (1978-1979).

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Introduction	3
I. — La protection de l'épargne publique	5
1° Le recours à la technique des caisses d'amortissement	5
2° La création de la Caisse d'amortissement pour l'acier	5
II. — Examen des articles	9

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement ayant choisi, par la mise en œuvre du plan de restructuration financière de l'industrie sidérurgique, de sauvegarder au maximum la situation des hommes et la qualité de l'outil se devait d'être particulièrement attentif à la protection de l'épargne publique.

Il faut rappeler à cet égard que les entreprises concernées ont émis des emprunts obligataires, dont l'encours total atteint aujourd'hui environ 14 milliards de francs pour les cinq principaux groupes :

— 11,2 milliards de francs d'obligations émises par le Groupement de l'industrie sidérurgique (GIS) ;

— 0,7 milliard de francs d'obligations émises pour divers groupements d'emprunts ;

— 2,1 milliards de francs d'emprunts obligataires directs des sociétés sidérurgiques.

La majeure partie des emprunts de ces sociétés devant être transformée en prêts de caractéristiques nouvelles, il apparaît indispensable d'éviter que les épargnants ne supportent les conséquences d'une telle conversion. Aussi le présent projet de loi prévoit-il la création d'une caisse d'amortissement à statut légal spécial qui se substituera aux entreprises sidérurgiques pour assurer le paiement à bonne date de l'intégralité des échéances, en principal comme en intérêts.

I. — LA PROTECTION DE L'ÉPARGNE PUBLIQUE

1. — Le recours à la technique des caisses d'amortissement.

On sait qu'en France, la technique des caisses d'amortissement a été assez souvent employée. Cependant, presque toujours les ressources de ces établissements furent détournées de leur destination primitive au profit du Trésor, dès que des difficultés financières apparaissaient.

Ce fut le cas déjà des caisses des emprunts établies sous l'ancien régime pour rembourser progressivement la dette. De même, la Caisse d'amortissement créée en l'an VIII fut rapidement transformée en Caisse de soutien des rentes, rachetant celles-ci en cas de baisse et les revendant en période de hausse, puis elle servit à couvrir les déficits de l'Empire. Il en fut de même de la caisse de 1816 détournée de sa destination primitive pour soutenir le cours de la rente puis financer le « milliard des émigrés », de même aussi de la Caisse autonome d'amortissement créée en 1926 pour assurer l'amortissement de la dette et notamment consolider la dette flottante dont l'ampleur avait mis la France au bord de la faillite et qui reçut de la loi du 10 août 1926 un statut constitutionnel.

Le référendum du 21 octobre 1945 ayant mis définitivement fin aux lois constitutionnelles de la III^e République, le statut de la caisse fut, de ce fait, déconstitutionnalisé. Aussi, une loi ordinaire du 31 décembre 1945 put restituer au budget général des recettes affectées jusqu'alors à cet établissement comme les droits de succession : privé d'une partie de ses ressources, il vit son rôle s'amoindrir et disparut le 31 décembre 1958.

2. — La création de la Caisse d'amortissement pour l'acier.

Sans doute dans le projet de loi qui nous est soumis s'agit-il également, par le recours à la création de la Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA), de sauvegarder les intérêts de l'épargne publique, celle engagée dans les sociétés sidérurgiques ; mais, contrairement à la politique antérieure, il y a peu de chance que cet établissement voit détourner ses moyens au profit du Trésor dont il recevra d'ailleurs la plupart de ses ressources sous forme de prêts.

a) LA CONSTITUTION ET LE FONCTIONNEMENT

La Caisse d'amortissement pour l'acier a pour objet le traitement de créances et dettes de statut juridique privé, dans un but de protection de l'épargne. Les principales caractéristiques en découlent :

— le statut de société anonyme avait été initialement proposé par le Gouvernement en raison de la plus grande souplesse qu'il aurait procurée. Il existe, en effet, plusieurs précédents de ce type parmi les établissements financiers à statut légal spécial, catégorie dont relèverait la CAPA. C'est ainsi que le Crédit national ou le Crédit foncier sont des sociétés anonymes, dont le capital comprend des investisseurs privés, mais qui sont chargés par convention avec l'Etat d'assurer une mission de service public et reçoivent de sa part des prêts ou des subventions sous forme de bonification d'intérêts notamment.

Toutefois, la formule présentée dans le projet de loi n'a pas été retenue par l'Assemblée Nationale qui a estimé préférable de ne pas apporter de précisions sur ce point : **la caisse pourra, aussi bien, être un établissement public.** Le choix des statuts serait en définitive laissé au Gouvernement qui devrait les approuver par décret en Conseil d'Etat ;

— la constitution de la CAPA, telle qu'elle était prévue dans le projet de loi, devait permettre d'associer à l'opération des investisseurs institutionnels, ce qui aurait été de nature à faciliter le placement des emprunts importants que la CAPA devra émettre pour financer ses interventions : présents au capital et dans la gestion de la caisse, les grands réseaux collecteurs de l'épargne publique sont, en effet, les mieux placés pour veiller au bon déroulement de ces opérations.

Disposant d'un capital (probablement 100 millions de francs environ) souscrit notamment par la Caisse des Dépôts, d'autres investisseurs institutionnels et l'Etat, elle serait, en fait, gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations, auprès de qui elle sera placée et qui la fera bénéficier de son expérience et de son appui logistique.

Sur ce point, l'Assemblée Nationale a pris une position nette : pour rassurer les porteurs d'obligations auxquels il ne faut pas donner l'impression que le Gouvernement n'a pas en mains tous les moyens de conduire l'opération à bonne fin, il a été précisé que **l'Etat contrôlera le fonctionnement de la caisse et la constitution**

de son capital, lequel serait souscrit à raison d'un tiers par l'Etat, d'un tiers par la Caisse des Dépôts et Consignations et d'un tiers par les compagnies d'assurance.

En outre, la désignation du président sera soumise à l'agrément du Ministre de l'Economie. Par ailleurs, le commissaire du Gouvernement aura droit de veto pour les décisions prises par les organes dirigeants, y compris l'assemblée générale des actionnaires.

b) LA NATURE DES OPÉRATIONS

La CAPA a pour mission d'assurer le paiement à bonne date des échéances des emprunts contractés avant le 1^{er} juin 1978 par les sociétés débitrices — dont la liste est donnée (1) — auprès des organismes prêteurs qui sont eux-mêmes énumérés limitativement (2).

Ainsi, toutes les créances détenues par le Crédit national, la Caisse des Dépôts, le GIS et plusieurs autres groupements étant en quelque sorte gelées par une conversion en quasi-fonds propres, il appartient à la CAPA, à la place des cinq sociétés sidérurgiques, de fournir à celles-ci les trésoreries leur permettant de faire face à leurs propres échéances.

La CAPA passera avec ces groupements des conventions financières par lesquelles elle se substituera au premier débiteur et assurera le paiement à bonne date de toutes les sommes dues par les sociétés sidérurgiques concernées. Elle détiendra, à due concurrence, des créances sur les sociétés sidérurgiques sous forme de prêts participatifs spéciaux.

Ainsi, selon les renseignements fournis par le Ministère de l'Economie, il apparaît que le montant du relais apporté au cours des cinq premières années par la Caisse d'amortissement pour l'acier atteindrait environ 10 milliards de francs. Sans doute la sidérurgie n'enregistrera-t-elle pas au cours de cette période de rentrées d'argent suffisantes pour amortir ces 10 milliards ; toutefois, la question se pose de savoir si, au terme de ce délai, la CAPA verra enfin les premières recettes compenser en partie les dépenses qu'elle aura eu à assumer jusque-là.

(1) Usinor, Sacilor, Sollac, Solmer, Société sidérurgique Châtillon-Neuves-Maisons; Groupement de l'industrie sidérurgique (GIS); Groupement d'équipement pour le traitement des minerais de fer (GETRAFER), pour les prêts que celui-ci a consentis au moyen de ressources fournies par le GIS; Crédit national.

(2) Groupement pour le financement des économies d'énergie (GENERCO); Groupement interprofessionnel financier antipollution (GFIAP); Groupement pour le financement de la région de Fos (GFOS); Groupement des industries de matériaux de construction (GIMAT).

Au surplus, sans remettre en cause les dispositifs financiers proposés, l'Assemblée Nationale a entendu instaurer la participation du personnel au capital de ces sociétés sidérurgiques : celle-ci prendrait effet à l'issue de la période transitoire de cinq ans régissant le service des prêts du FDES accordés auxdites sociétés et des prêts pris en charge par la Caisse d'amortissement pour l'acier et, en tout état de cause, avant le 30 juin 1984.

On peut se demander si une telle proposition, dont il s'agit d'apprécier la portée, trouve bien sa place dans un texte concernant les mécanismes financiers de la caisse susvisée et s'il est opportun, alors que la santé financière des sociétés intéressées est loin d'être rétablie, de prévoir d'ores et déjà une telle mesure dont l'entrée en vigueur peut paraître encore très éloignée.

*
**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, et en constatant que, grâce à l'intervention de la CAPA et à la garantie publique dont seront assorties ses interventions futures, les intérêts des épargnants obligataires sont susceptibles d'être sauvegardés, votre Commission des Finances vous demande d'adopter le présent projet de loi.

II. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Création de la Caisse d'amortissement pour l'acier contrôlée par l'Etat.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
<p>Le Gouvernement est autorisé à approuver, par décret en Conseil d'Etat, les statuts d'une société anonyme à créer, dénommée Caisse d'amortissement pour l'acier.</p> <p>La Caisse d'amortissement pour l'acier est chargée de remplir les obligations et d'exercer les droits des sociétés sidérurgiques débitrices et des organismes prêteurs qui sont liés à cet effet par une convention avec l'Etat.</p>	<p>Il est créé une Caisse d'amortissement pour l'acier. L'Etat contrôle son fonctionnement et la constitution de son capital. Ses statuts sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Il est rendu compte chaque année au Parlement, dans un rapport particulier, des opérations réalisées et des résultats enregistrés par la Caisse.</p>	Conforme.

Commentaires. — Cet article, dans sa rédaction initiale, autorisait le Gouvernement à approuver par décret les statuts d'une société anonyme dénommée Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) dont l'objet était alors précisé.

Il ressort de renseignements fournis par le Gouvernement que le capital de la caisse — dont le montant n'est pas fixé — serait vraisemblablement réparti par tiers entre l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations et des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance notamment). Il est, en effet, important que l'Etat, qui assurera le financement de l'opération dans l'immédiat en ouvrant 2,5 milliards de francs de crédits et ultérieurement en accordant les prêts, garde la maîtrise de l'institution.

L'Assemblée Nationale a adopté deux amendements tendant à modifier dans ce sens la rédaction de cet article ; il lui a paru utile :

— de poser le principe de la création de la caisse et de son contrôle par l'Etat et également de préciser qu'il est rendu compte au Parlement des opérations réalisées par la caisse et de ses résultats ;

— de définir dans un article additionnel l'objet de la caisse.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter cet article tel qu'il a été modifié par l'Assemblée Nationale.

Article 2.

Mission confiée à la CAPA.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

La Caisse d'amortissement pour l'acier assure le paiement à bonne date des sommes dues tant en intérêts qu'en principal, par les sociétés visées à l'article premier au titre des emprunts en cours au jour de la promulgation de la présente loi et qu'elles ont contractés auprès des organismes visés au même article.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

La Caisse d'amortissement pour l'acier a pour mission d'assurer le paiement à bonne date des échéances des emprunts contractés avant le 1^{er} juin 1978 par les sociétés débitrices visées à l'article 2 bis auprès des organismes prêteurs visés au même article.

Texte proposé par votre commission.

Conforme.

Commentaires. — Dans le projet du Gouvernement, l'article 2 posait le principe selon lequel la CAPA assurerait, en intérêts et en principal, le paiement des sommes dues par les sociétés sidérurgiques au titre des emprunts dont elle aurait repris le service.

L'Assemblée Nationale a toutefois souhaité définir exactement la mission de la Caisse d'amortissement pour l'acier en adoptant une rédaction qui ne puisse pas donner lieu à une extension du dispositif envisagé par le Gouvernement. A cet effet, elle a indiqué que ladite caisse avait pour mission d'assurer le paiement à bonne date des échéances des emprunts contractés avant le 1^{er} juin 1978 par les sociétés sidérurgiques concernées par le projet de loi auprès d'organismes prêteurs dont elle a entendu fixer limitativement dans un article nouveau la liste.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article tel qu'il a été rédigé en définitive par l'Assemblée Nationale.

Article 2 bis (nouveau).

Liste des sociétés sidérurgiques débitrices et des organismes prêteurs.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

Les sociétés débitrices visées à l'article 2 sont les suivantes :

- Union sidérurgique du Nord et de l'Est de la France (Usinor);
- Aciéries et laminoirs de Lorraine (Saciilor);
- Société lorraine de laminage continu (Sellac);
- Société lorraine et méridionale de laminage continu (Solmer);
- Société sidérurgique Châtillon-Neuves Maisons.

Conforme.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

Les organismes prêteurs visés à l'article 2 sont les suivants :

- Groupement de l'industrie sidérurgique (GIS) ;
- Groupement d'équipement pour le traitement des minerais de fer (GETRAFER), pour les prêts que celui-ci a consentis au moyen de ressources fournies par le GIS ;
- Crédit national ;
- Groupement pour le financement des économies d'énergie (GENERCO) ;
- Groupement interprofessionnel financier anti-pollution (GIFIAP) ;
- Groupement pour le financement de la région de Fos (GIFOS) ;
- Groupement des industries de matériaux de construction (GIMAT).

Commentaires. — Cet article additionnel résulte d'un amendement présenté par M. Icart au nom de la Commission des Finances et adopté par L'Assemblée Nationale. Il a pour objet d'énumérer les sociétés débitrices, d'une part, et les organismes prêteurs, d'autre part, rentrant dans le cadre de la mission de relai financier confiée à la Caisse d'amortissement pour l'acier.

Tout en comprenant le souci de précision dont l'Assemblée Nationale a fait preuve, on peut se demander si une telle liste trouve bien sa place dans un texte législatif.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale.

Article 3.

Reversement à la CAPA des sommes dues par les sociétés sidérurgiques débitrices aux établissements prêteurs.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

Lorsque les prêts mentionnés à l'article 2 font l'objet d'une conversion, les sommes versées aux prêteurs par les sociétés sidérurgiques au titre de la rémunération et du remboursement des nouveaux prêts sont reversées à la Caisse d'amortissement pour l'acier.

Toutefois, la Caisse d'amortissement pour l'acier, qui bénéficie d'une subrogation légale dans les droits du Crédit national, reçoit directement les sommes dues à cet établissement.

Les prêts...
... conversion. Les sommes...

Conforme.

... sommes dues à ce titre par les sociétés.

Commentaires. — Cet article prévoit que les sommes dues par les sociétés sidérurgiques aux établissements prêteurs seront reversées à la CAPA, y compris lorsque les prêts anciens seront convertis en prêts nouveaux de type participatif.

Or, une partie des prêts ne sera pas convertie dans la mesure où elle servira, au Crédit national et au GIS, à constituer leur apport au capital des sociétés financières.

La question s'est posée de savoir si, quand il n'y a pas conversion, les sociétés sidérurgiques ne seront pas tenues de verser à la CAPA les sommes correspondant au service d'emprunts que la caisse assurerait. Aussi, pour éviter toute ambiguïté, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement présenté par M. Schwartz au nom de la Commission de la Production et des Echanges qui modifie, en ce sens, la rédaction de l'article.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article tel qu'il a été modifié par l'Assemblée Nationale.

Article 4.

Statuts de la CAPA.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Les statuts de la Caisse d'amortissement pour l'acier stipulent que :

- la désignation du président de son conseil d'administration sera soumise à l'agrément du Ministre de l'Economie ;
- un commissaire du Gouvernement, désigné par le Ministre de l'Economie, assistera aux séances du conseil d'administration, des comités constitués en son sein et des assemblées générales des actionnaires et pourra s'opposer aux décisions qui y seront prises.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Supprimé.

Texte proposé par votre commission.

Suppression conforme.

Commentaires. — Le Gouvernement proposait dans le projet de loi de préciser dans les statuts de la caisse que la désignation du président et du conseil d'administration serait soumise à l'agrément du Gouvernement ; par ailleurs, il était prévu qu'un commissaire du Gouvernement assisterait aux séances du conseil d'administration, des comités constitués en son sein et des assemblées générales et pourrait s'opposer aux décisions qui y seraient prises.

Dès lors que le capital de la caisse doit être détenu, à raison des deux tiers au moins, par l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations, un tel dispositif ne paraît pas indispensable : aussi, c'est à juste titre que l'Assemblée Nationale a voté un amendement tendant à supprimer cet article.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter, pour cet article, la même position que celle prise par l'Assemblée Nationale.

Article 5.

Conditions d'application de la présente loi.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.	Conforme.	Conforme.

Commentaires. — Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article tel qu'il a été voté sans modification par l'Assemblée Nationale.

Article 6.

Rapport annuel au Parlement.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Il est rendu compte au Parlement, chaque année, dans un rapport particulier, des opérations réalisées par la Caisse d'amortissement pour l'acier.	Supprimé.	Suppression conforme.

Commentaires. — Cet article dans le projet de loi prévoyait qu'il serait rendu compte chaque année, dans un rapport particulier adressé au Parlement, de l'activité de la caisse, c'est-à-dire des opérations qu'elle réaliserait et des résultats qu'elle enregistrerait.

Le texte de cette disposition légèrement modifié ayant été inséré par l'Assemblée Nationale dans le dispositif de l'article premier, celle-ci a, en conséquence, voté un amendement de suppression.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter, pour cet article, la même position que celle prise par l'Assemblée Nationale.

Article 7 (nouveau).

Participation des salariés au capital des sociétés sidérurgiques concernées.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

La participation des salariés au capital des sociétés sidérurgiques visées à l'article 2 bis ci-dessus sera mise en œuvre à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi et avant le 30 juin 1984.

Conforme.

Commentaires. — Le présent article additionnel résulte d'un amendement présenté par M. Schvartz au nom de la Commission de la Production et des Echanges, adopté par l'Assemblée Nationale : il prévoit l'instauration de la *participation du personnel au capital des sociétés sidérurgiques*, à l'issue de la période transitoire de cinq ans régissant le service des prêts du FDES accordés auxdites sociétés et des prêts pris en charge par la Caisse d'amortissement pour l'acier et avant le 30 juin 1984.

Tout en comprenant l'orientation que l'Assemblée Nationale a entendu ainsi souligner, on est en droit de se demander si dans un texte particulier il est opportun d'introduire une disposition de cette portée.

Votre Commission des Finances vous demande de voter cet article tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale.