

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 de finances rectificative pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tourman, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legoux, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscard-Mosservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fossat, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Antet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moynet, Gaston Pams, Louis Perrein, Chrislan Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 564, 569 et in-8° 72.

Sénat : 15 (1978-1979).

Loi de finances rectificative. — Caisse d'amortissement pour l'acier - Industrie sidérurgique.

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Introduction	3
I. — Le constat	4
A. — Les origines de la situation actuelle de la sidérurgie	4
1° Une crise de grande ampleur	4
2° La riposte européenne	5
3° Les insuffisances graves des entreprises sidérurgiques françaises.	5
B. — Les interventions de l'Etat	7
1° La convention Etat-Sidérurgie de 1966	7
2° La construction de l'usine de Fos	7
3° Le plan de soutien à l'économie (septembre 1975)	8
4° Le plan de redressement de février 1977	8
II. — Le plan gouvernemental de restauration des structures de notre industrie sidérurgique	9
A. — La restructuration financière	9
1° Les sociétés sidérurgiques concernées	9
2° La reconstitution des fonds propres	11
3° L'allégement des charges financières	13
B. — Le contenu de la loi de finances rectificative	16
1° Les relations financières entre l'Etat et la Caisse d'amortissement pour l'acier	16
2° Les incidences budgétaires	16
Examen des articles	21
Annexe	27

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances rectificative qui nous est soumis traduit les incidences budgétaires du plan adopté par le Gouvernement en vue de remédier à la situation financière désastreuse dans laquelle se trouve la sidérurgie française.

Quelques chiffres donneront une idée de l'ampleur de la crise que traverse actuellement ce secteur. Les pertes subies par les trois principaux groupes sidérurgiques français ont atteint 13,7 milliards de francs au cours des trois années 1975, 1976 et 1977 ; pour la seule année 1977, elles ont été de 5,37 milliards de francs, soit 24 % du chiffre d'affaires global de ces sociétés.

Plus inquiétant encore est l'endettement sans cesse croissant des entreprises : atteignant 37,7 milliards de francs à la fin de 1977, il a plus que triplé depuis 1970. En pourcentage du chiffre d'affaires annuel, il a évolué depuis vingt-cinq ans de la manière suivante :

1952	33 %
1960	46 %
1965	70 %
1970	55 %
1975	100 %
1976	104 %
1977	111 %

Ainsi, la France est de loin le pays où l'industrie sidérurgique est la plus endettée (contre 22 % du chiffre d'affaires en Allemagne, 21 % aux Etats-Unis, 70 % au Japon et 87 % en Italie).

Il en résulte évidemment pour les entreprises françaises de très lourdes charges financières. C'est ainsi que le plan de financement établi par la profession pour 1977 comportait un montant de 2,2 milliards de francs d'investissements mais aussi une dotation de 5 milliards de francs au titre de remboursement d'emprunts et de charges financières.

Un bilan aussi lourd conduit à s'interroger sur les origines de la situation actuelle et à examiner la politique d'aide suivie en ce domaine par les Pouvoirs publics au cours des dernières années, le plan qui est proposé aujourd'hui en étant la plus récente manifestation.

I. — LE CONSTAT

A. — Les origines de la situation actuelle de la sidérurgie.

Les difficultés des entreprises sidérurgiques françaises sont, pour une large part, la conséquence de la crise mondiale apparue en 1975 dans ce secteur. Mais elles s'expliquent aussi par certains facteurs propres à la sidérurgie française et probablement plus déterminants encore.

1° UNE CRISE DE GRANDE AMPLIEUR

Depuis 1975, la production d'acier connaît partout dans le monde une *crise de grande ampleur*.

Alors que la production mondiale d'acier a été multipliée par 6,5 entre 1946 et 1974, elle a reculé de 14 % en 1975 et, après un léger redressement en 1976, a subi une nouvelle baisse de 5 % en 1977. En France, la production d'acier brut a évolué sensiblement de la même façon :

Production d'acier brut.
(Millions de tonnes.)

	FRANCE	CECA	USA	JAPON
1974	27	156	132	117
1975	21,5	125	106	102
1976	23	134	116	107
1977	22,1	126	113	102

Les conséquences de cette dégradation du marché ont été sensibles dès 1975 en France : les commandes ont diminué de 23 % en un an, le chiffre d'affaires de 25 % ; quant aux prix, ils ont baissé de 20 % à 40 % selon les produits entre 1974 et 1977.

Cette crise a été d'autant plus vivement ressentie par la sidérurgie française qu'elle survenait après une année 1974 particulièrement bonne : production record de 27 millions de tonnes, endettement revenu à 64 % des chiffres d'affaires, etc. Il semble que trop influencées par ces résultats exceptionnels les prévisions des industriels aient pêché par excès d'optimisme.

Toujours est-il qu'en 1977, la sidérurgie française disposait d'une capacité de production de 33,1 millions de tonnes pour une production annuelle de 23,1 millions de tonnes seulement.

A cette chute d'activité brutale, s'est ajoutée l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs au comportement commercial souvent agressif. Il s'agit pour l'essentiel de l'Espagne, des pays de l'Europe de l'Est et surtout du Japon. Ce dernier pays a réalisé en 1974 41 % du commerce mondial des produits sidérurgiques, soit deux fois plus qu'en 1965.

2° LA RIPOSTE EUROPÉENNE

Face à ces difficultés croissantes, la riposte européenne a été tardive et plutôt timide. Ce n'est que le 1^{er} mai 1976 que le « plan Davignon » a été adopté par l'ensemble des pays de la CEEA. La raison essentielle de cette lenteur dans la mise en place d'un dispositif propre à atténuer les conséquences de la crise réside dans les réticences doctrinales de certains de nos partenaires, en particulier de l'Allemagne, à l'égard des mesures jugées par eux trop dirigistes. Le plan finalement arrêté après de longues discussions était fondé sur un plafonnement mensuel de la production des pays de la CEEA et surtout sur l'application de prix minima aux principaux produits sidérurgiques, même importés. Les effets de ce plan ont été bénéfiques bien que tardifs mais ils n'ont pu apporter de véritable solution aux problèmes structurels de notre sidérurgie.

3° LES INSUFFISANCES GRAVES DES ENTREPRISES SIDÉRURGIQUES FRANÇAISES

Il faut bien constater que les entreprises sidérurgiques françaises souffrent depuis de nombreuses années de plusieurs insuffisances graves qui n'ont fait que s'accroître depuis 1975 :

— une productivité inférieure à celle des entreprises concurrentes européennes, notamment allemande. A cet égard, le retard de la sidérurgie française est ancien, antérieur même à la seconde guerre mondiale. Il n'a fait que s'aggraver au cours des dernières années :

Nombre d'heures de travail par tonne produite.

	1970	1975	CROISSANCE annuelle de la productivité.
France	12,5	10,8	+ 3,9 %
République fédérale d'Allemagne.....	9,9	7,7	+ 7 %

Ce retard persistant est dû principalement à la survivance auprès d'entreprises modernes et productives — pour lesquelles, d'ailleurs, de très lourds investissements ont dû être engagés — d'un secteur de production vétuste, au rendement médiocre, représentant environ le quart de l'appareil de production français ;

— **la réduction très modérée des effectifs.** Au cours des années précédant la dernière crise, la plupart des entreprises des pays voisins ont progressivement réduit l'importance des effectifs employés. En France, au contraire, alors que le VI^e Plan prévoyait pour la période 1970-1975 la suppression de 4 000 emplois, les effectifs se sont en fait accrus de 9 400 unités. Géographiquement, seules les régions de l'Est ont vu le nombre des emplois décroître pendant cette période (— 7 500), les effectifs ont surtout progressé dans le Sud-Est (+ 7 700) et dans le Nord (+ 8 800).

Cette évolution a rendu d'autant plus brutale la diminution des effectifs intervenue en 1976 et 1977 (— 13 000 unités) ;

— **la limitation de la hausse des prix de vente.** Fixés par arrêtés ministériels de 1949 à 1952, mis en « liberté surveillée » à partir de 1953, les prix de l'acier sont en principe libérés depuis 1970. Il est certain que, pendant les années où il s'est exercé, le contrôle de l'Etat s'est traduit par une modération de la hausse des prix des produits sidérurgiques. D'après certaines études faites à l'université de Paris-Dauphine, le manque à gagner qui en aurait résulté pour la profession aurait été de 12,9 milliards de francs, soit l'équivalent du coût de la construction de l'usine de Fos. Il convient d'observer cependant que les prêts du FDES accordés en contrepartie de l'intervention de l'Etat auraient, selon les mêmes sources, représenté pour la sidérurgie un avantage financier de 5,6 milliards de francs ;

— **le recours massif à l'emprunt.** Les investissements considérables que les entreprises ont dû réaliser pour se moderniser et s'étendre ont été financés presque exclusivement par l'emprunt, provoquant l'énorme endettement que l'on a signalé.

Il est vraisemblable que cette situation s'explique au moins en partie par la volonté des dirigeants des grandes sociétés sidérurgiques de conserver à ces sociétés leur caractère familial et de faire appel le plus rarement possible à l'épargne publique pour la reconstitution de leurs fonds propres.

B. — Les interventions de l'Etat.

Même en se limitant à la dizaine d'années qui vient de s'écouler, on ne peut manquer d'être frappé par la fréquence et l'importance des aides et concours financiers divers apportés par l'Etat à la sidérurgie. De 1966 à 1976, l'Etat, sous forme de prêts du FDES, a engagé 8 117,5 millions de francs dans ce secteur.

1° LA CONVENTION ETAT-SIDÉRURGIE DE 1966

Provoquée par la crise de 1962, cette convention a marqué une étape importante dans la concentration des entreprises sidérurgiques. Elle a notamment servi de cadre à la constitution des trois grands groupes actuels : Usinor (constitué en 1966), Sacilor et sa filiale Sollac (1968) et Creusot-Loire (1970).

Le Plan lui-même prévoyait concomitamment à l'arrêt d'un certain nombre de hauts fourneaux et d'aciéries vétustes la mise en route d'un vaste programme d'équipements : 8 milliards de francs devaient être investis de 1966 à 1970 et la capacité de production devait être portée de 22,7 à 26,1 millions de tonnes. Dans le domaine social, 15 000 emplois devaient être supprimés.

Le FDES consentait 2 681 millions de francs de prêts pour contribuer au financement de ce programme qui ne devait pas atteindre entièrement ses objectifs. Si les investissements prévus furent effectivement réalisés, les effectifs employés ne diminuèrent pas de plus de 8 800 unités.

2° LA CONSTRUCTION DE L'USINE DE FOS

La création du complexe sidérurgique de Fos fut décidée en 1969 et la première tranche du programme mise en service en 1974. La production a atteint 2,5 millions de tonnes en 1977.

Au plan financier, la première tranche d'investissements s'est élevée à 7,7 milliards de francs, dont 1,95 milliard de francs financés par prêts du FDES.

3° LE PLAN DE SOUTIEN A L'ÉCONOMIE (SEPTEMBRE 1975)

Parmi les mesures de relance prises à l'occasion de ce plan, le FDES a été autorisé à accorder 1 527,5 millions de francs de prêts, répartis de la façon suivante :

Usinor	650	millions de francs.
Sacilor	535	millions de francs.
Solmer (Fos)	300	millions de francs.
Châtillon	30	millions de francs.
Marrel	17,5	millions de francs.

4° LE PLAN DE REDRESSEMENT DE FÉVRIER 1977

Motivé par la persistance et la gravité de la crise apparue en 1975, ce plan poursuit deux grands objectifs :

— **la modernisation de l'appareil de production** : un certain nombre d'unités de production insuffisamment rentables doivent être arrêtées. La réduction de la capacité qui en résultera d'ici à 1979 (2 millions de francs) sera compensée par de nouveaux investissements. Pour 1977, le programme d'investissements arrêté atteint 5,49 milliards de francs.

Dans le but de concourir au financement de ce programme tout en évitant d'aggraver la charge financière des sociétés, l'Etat accorde 1,3 milliard de francs de prêts du FDES au profit d'Usinor et Sacilor. Il consent en outre un report à 1981 et 1982 du remboursement des prêts en cours, ce qui correspond à une aide indirecte de 90 millions de francs. Les sociétés bénéficiaires, de leur côté, apporteront 550 millions de francs de fonds propres.

Pour surveiller l'exécution des engagements pris, une mission de contrôle a été créée auprès des sociétés sidérurgiques ;

— **la réduction des effectifs** : une convention sociale a été conclue qui prévoit la suppression de 16 200 emplois avant 1980, tant par mise à la retraite anticipée que par licenciements.

II. — LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE RESTAURATION DES STRUCTURES DE NOTRE INDUSTRIE SIDERURGIQUE

Les mesures de restructuration adoptées l'an dernier étant trop récentes pour pouvoir produire leur effet, il fallait se rendre à l'évidence au début de l'été 1978 : nos grandes entreprises sidérurgiques étaient pratiquement hors d'état de faire face à leurs échéances. De très graves conséquences sur le plan de la production et de l'emploi étaient à craindre, tandis que de larges pans de notre appareil financier risquaient d'être jetés à bas, à la suite de dépôts de bilans en cascade.

Face à cette situation financière et économique extrêmement préoccupante, il n'était plus possible de laisser les choses en l'état.

Aussi, le Gouvernement a-t-il décidé de soumettre au Parlement deux projets de loi — l'un en vue de définir les relations financières entre l'Etat et un établissement destiné à protéger l'épargne publique et l'autre portant création de cet organisme — tendant à assurer la restructuration financière des principales entreprises sidérurgiques françaises.

A. — La restructuration financière.

Le plan gouvernemental prévoit la restructuration financière et l'allègement des charges afin de permettre aux nouvelles sociétés sidérurgiques de faire face à leurs obligations.

1° LES SOCIÉTÉS SIDÉRURGIQUES CONCERNÉES

Elles sont au nombre de cinq, à savoir :

- **Sacilor**, contrôlée à hauteur de 47 % par Marine-Wendel ;
- **Usinor**, à hauteur de 65 % par Denain Nord-Est Longwy ;
- **Châtillon-Neuves-Maisons**, à hauteur de 100 % par Chiers-Châtillon ;
- **Sollac et Solmer**, qui sont des sociétés coopératives contrôlées principalement par Sacilor et Usinor.

Réalisant un chiffre d'affaires global de 24,3 milliards de francs par an, soit inférieur de plus du tiers à leur endettement global, ces entreprises, qui emploient environ cent mille personnes, ont une production d'acier de l'ordre de 17 millions de tonnes.

Ainsi, le Gouvernement a pris le parti de ne pas mettre sur pied une solution pour l'ensemble de la sidérurgie, les entreprises intéressées représentant environ 75 % de la production française d'acier et 60 % du chiffre d'affaires de la profession. De nombreuses sociétés de dimensions plus réduites restent donc en dehors de l'accord, notamment celles qui traitent les aciers spéciaux et dont la situation avait été, jusqu'à une période récente, peu affectée par la crise.

L'endettement des groupes sidérurgiques concernés par le projet de loi, à l'exclusion de celui contracté envers la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Banque européenne d'investissements, les banques étrangères et des dettes diverses, figure dans le tableau ci-après :

Encours actuel des dettes.

DESIGNATION	USINOR	SACILOR	SOLLAC	SOLMER	CNM (1)	TOTAL
(En millions de francs.)						
Groupement de l'industrie sidérurgique (GIS)	3 942	4 108	597	1 241	1 289	11 177
Trésor public (FDES)...	2 267	2 818	595	2 804	127	8 611
Crédit national.....	345	269	81	246	251	1 192
Autres groupements d'emprunts	»	13	»	547	71	631
Caisse des dépôts et consignations	»	»	»	»	»	193
Total	6 554	7 208	1 273	4 838	1 738	21 804

(1) CNM : Châtillon-Neuves-Maisons.

Au surplus, les dettes envers les banques qui s'élèvent à 9,3 ou 9,4 milliards de francs sont aussi prises en compte dans l'accord qui est intervenu, bien qu'elles ne soient pas visées par les textes qui nous sont soumis. Au total, l'espèce de « concordat » auquel sont parvenues les parties en cause porte sur une somme dépassant 30 milliards de francs.

La nécessaire remise en ordre comporte deux volets :

— reconstituer les fonds propres des entreprises, ce qui implique une profonde réforme de leurs structures ;

— alléger la charge énorme de leur dette pour qu'elles retrouvent les conditions d'une exploitation normale et la perspective de la rentabilité.

2° LA RECONSTITUTION DES FONDS PROPRES

Il est d'abord apparu indispensable de **modifier la géographie du capital de ces entreprises.**

A cet égard, trois solutions pouvaient être envisagées :

— soit le recours aux anciens actionnaires, ce qui risquait d'assurer le maintien en place de dirigeants qui n'avaient guère apporté la preuve de leur complète maîtrise des problèmes de gestion qu'ils avaient à affronter.

— soit l'appel à l'Etat, qui aurait pris directement à son compte le financement de ces sociétés sous la forme d'une nationalisation ; mais on sait que l'Etat n'a pas vocation à faire n'importe quoi et à intervenir dans les secteurs d'activité les plus divers sous prétexte que ceux-ci sont menacés.

En outre, on ne voit pas les raisons qui militeraient en faveur de l'apport exclusif et intégral de capitaux publics pour remédier aux défaillances de dirigeants qui, semble-t-il, n'ont pas, tous, été à la hauteur des responsabilités assumées ;

— soit l'intervention de nouveaux actionnaires ce qui devrait permettre la prise en charge des groupes sidérurgiques par d'autres dirigeants. C'est cette dernière solution qui a été retenue, l'ensemble des créanciers ayant accepté de transformer leurs créances en dotations en capital.

La réduction du capital, ainsi qu'il est montré dans l'annexe au présent rapport, devrait être suivie d'une reconstitution des fonds propres des sociétés par souscription des principaux créanciers à une augmentation de capital.

Ainsi, dans un premier temps, le capital d'Usinor, actuellement de 1 429 millions de francs, serait réduit à environ 500 millions de francs ; celui de Sacilor, de 432 millions de francs serait ramené à environ 200 millions de francs.

Ensuite, de nouveaux actionnaires entreraient dans le capital des sociétés sidérurgiques à la faveur d'une augmentation de capital qui portera sur 2 milliards de francs à raison d'un milliard de francs pour Usinor, 750 millions de francs pour Sacilor et, éventuellement, 250 millions de francs pour Châtillon-Neuves-Maisons.

Dès lors, le capital d'Usinor sera constitué à hauteur d'un milliard et demi de francs environ et celui de Sacilor sera de l'ordre d'un milliard.

Les prêteurs deviendront de nouveaux actionnaires des groupes sidérurgiques concernés : le GIS, les banques membres des pools des sociétés, le Crédit national, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Trésor public ont, à cet effet, convenu de créer ensemble **trois sociétés financières nouvelles** dont le capital global serait de 2 milliards de francs et représenterait les apports :

	Pourcentage.	Millions de francs.
— du Groupement de l'industrie sidérurgique.....	15	300
— des banques créancières des groupes concernés..	30	600
— du Crédit national.....	10	200
— de la Caisse des Dépôts et Consignations.....	30	600
— de l'Etat	15	300
	100	2 000

Les banques créancières étant, pour l'essentiel, des banques nationales, il apparaît que le contrôle de la puissance publique sur les sociétés financières, et par voie de conséquence sur les sociétés sidérurgiques, sera en pratique total.

Les trois nouvelles sociétés financières assureront le contrôle des groupes sidérurgiques par deux canaux :

— **une participation directe au capital des sociétés sidérurgiques** obtenue par souscription à une augmentation de capital réservée émise par elles ;

— **une participation majoritaire dans une société holding**, détenant une partie du capital des sociétés sidérurgiques elles-mêmes et des sociétés non sidérurgiques, ce qui assurerait une certaine consolidation de ces groupes et une intégration vers les activités aval (à cet effet, les sociétés Denain Nord-Est Longwy et Marine-Wendel apporteront à la société holding une partie de leur participation dans Vallourec et Dilling respectivement).

Ainsi, les établissements financiers, le Crédit national, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Trésor public seraient, en leur nouvelle qualité d'actionnaires, directement intéressés au sort des entreprises sidérurgiques qu'ils contrôleraient, s'agissant des groupes Usinor et Sacilor, directement et indirectement à 67 % au moins.

3° L'ALLÈGEMENT DES CHARGES FINANCIÈRES

En raison des charges financières qui absorbaient, et au-delà, la marge brute dégagée avant frais financiers, les sociétés concernées avaient dû recourir, de façon de plus en plus massive, à des concours financiers extérieurs : le montant de ces charges était de l'ordre de 3,2 milliards de francs au titre de l'exercice en cours, représentant ainsi 13 % du chiffre d'affaires attendu cette même année.

On peut noter à cet égard que ce taux, qui n'excédait pas 2 % en 1977 chez la plupart des sidérurgistes américains, s'inscrit chez nos principaux partenaires européens aux niveaux suivants :

	ENDETTEMENT	FRAIS FINANCIERS
	CHIFFRES D'AFFAIRES	CHIFFRES D'AFFAIRES
	(En pourcentage.)	
R. F. A.....	22	3
Luxembourg (Arbed).....	38	3,7
Italie	37	11
Grande-Bretagne	47	5,5

Dès lors, il a paru expédient de ramener le niveau des charges financières à celui compatible avec une bonne gestion, soit à 5 % environ, pour mettre fin à un tel processus et permettre de retrouver des taux comparables, tant à ceux des principales branches de l'industrie lourde qu'à ceux des entreprises sidérurgiques étrangères.

Pour étaler les charges de la dette obligataire et assurer la sauvegarde du crédit public, les mesures suivantes seront prises :

a) **Les banques créancières consentiront un effort qui peut être évalué à 1 milliard de francs. Elles convertiront 600 millions de francs de leur créance en capital pour souscrire 30 % du capital des sociétés financières.**

Par ailleurs, sur leur créance non convertie, elles renonceront à 80 millions de francs d'intérêt par an pendant cinq ans, soit 400 millions de francs au total.

En outre, elles se sont engagées à maintenir à leur niveau actuel les encours de crédit aux sociétés sidérurgiques ;

b) **Les créances du Fonds de développement économique et social (prêts de l'Etat) seront transformées en prêts participatifs**

qui porteront intérêt à 0,1 % pendant cinq ans, de 1979 à 1983. Les conditions dans lesquelles ces prêts seront remboursés, à partir de 1984, ne sont pas précisées ; cependant, le taux d'intérêt serait de 1 %.

La conversion des prêts actuels du FDES représente pour l'Etat un effort considérable.

En considérant qu'il n'y aurait vraisemblablement pas de remboursement sur une période de cinq ans, le Gouvernement accepte en fait qu'une partie non négligeable de ce capital soit aliéné par le jeu du glissement des prix ; en fixant un intérêt symbolique, il consent à l'abandon d'une somme de plusieurs centaines de millions de francs chaque année ;

c) **Les emprunts du GIS, du Crédit national et des quatre autres groupements d'emprunts**, à savoir le GIFAP, le GIFOS, le GIMAT et le GENERCO (1) **seront convertis en prêts participatifs** dans les mêmes conditions que les prêts du FDES. Pour sauvegarder complètement les intérêts des porteurs, les pouvoirs publics ont prévu la constitution d'une Caisse d'amortissement pour l'acier (CAPA) qui sera chargée d'assurer à bonne date le remboursement du principal et le paiement des intérêts de la dette obligatoire des sociétés envers les prêteurs désignés ci-dessus.

Dans ces conditions, la réduction des intérêts se traduira par un allègement de 1,5 à 2 milliards de francs du service annuel de la dette, étant observé que restent à la charge des sociétés sidérurgiques les obligations émises par elles-mêmes et les emprunts qu'elles ont contractés à l'étranger, soit 5 milliards de francs.

*
* *

Les sociétés sidérurgiques ainsi renforcées financièrement seront pleinement autonomes et responsables de leur gestion. Au cours des prochains mois, elles élaboreront chacune un plan de rationalisation et de modernisation qui soit compatible avec les objectifs fondamentaux assignés au programme de rénovation de la sidérurgie.

Par ailleurs, le Gouvernement incitera les organisations professionnelles et syndicales de la sidérurgie à ouvrir des négociations pour conclure une *nouvelle convention sociale* qui devra prendre effet à cette échéance.

(1) : **GIFAP** : Groupement interprofessionnel financier antipollution,
GIFOS : Groupement pour le financement de la région de Fos,
GIMAT : Groupement des industries de matériaux de construction,
GENERCO : Groupement pour le financement des économies d'énergie.

Un tel programme paraît être de nature :

— à contribuer à terme à renforcer les économies régionales, le redressement de l'industrie s'accompagnant d'une diversification industrielle qui serait créatrice d'emplois nouveaux, grâce notamment aux interventions du Fonds d'adaptation industrielle, créé par le Conseil des Ministres du 6 septembre dernier, et doté de 3 milliards de francs ;

— à s'inscrire dans une perspective européenne en liaison avec les institutions communautaires, l'action internationale destinée à éviter toute concurrence ruineuse sur le marché européen étant poursuivie.

B. — Le contenu de la loi de finances rectificative.

Le présent projet de loi de finances rectificative, qui est le deuxième de l'année, a pour objet :

- de définir les relations financières entre l'Etat et l'organisme dont la création est prévue par le projet de loi relatif aux opérations de la Caisse d'amortissement pour l'acier ;
- de traduire les incidences budgétaires de ces relations.

Il comporte 3,3 milliards de francs de charges nouvelles et 300 millions de francs de ressources supplémentaires ; aggravant de 3 milliards de francs le déficit de 8,9 milliards de francs initialement fixé au budget de 1978 et maintenu à ce montant par le premier collectif, il le porte à 11,9 milliards de francs.

1° LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA CAISSE D'AMORTISSEMENT POUR L'ACIER (CAPA)

L'Etat garantit l'équilibre des opérations effectuées par la Caisse d'amortissement pour l'acier créée en vue de protéger l'épargne obligatoire. Cet organisme peut, à cet effet :

- recevoir des prêts du Trésor dont le mode de remboursement est défini par une convention, étant précisé que les fonds libres de la Caisse seront déposés au Trésor ;
- emprunter des ressources sur les marchés, avec la garantie de l'Etat, auprès d'investisseurs institutionnels.

2° LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES

Pour traduire les incidences budgétaires du projet de loi relatif aux opérations de la Caisse d'amortissement pour l'acier :

a) Une disposition permanente.

Un compte spécial du Trésor intitulé « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » et destiné à retracer les opérations financières entre l'Etat et ladite Caisse est ouvert, dans lequel seront 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 sidérurgistes à l'égard du GIS, du Crédit national et des groupements d'emprunts ;

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

Compte tenu de la situation actuelle du marché de l'acier et du caractère nécessairement progressif du redressement attendu, il ne paraît pas possible de déterminer dès à présent, de manière précise, les conditions du remboursement et de la rémunération éventuelle des prêts de l'Etat à la CAPA. En effet, les ressources de cette caisse proviendront de la rémunération et du remboursement des prêts participatifs qui, eux-mêmes, après une période initiale de cinq ans où les seules sommes versées par les entreprises seront un intérêt fixe de 0,1 %, dépendront étroitement des résultats financiers des entreprises par le jeu de la clause participative.

Dès lors, on peut estimer que les prêts à la CAPA devront être de longue durée et à taux au départ faible ou nul, les conditions des prêts supplémentaires consentis par la suite étant déterminées en considération de la nouvelle situation financière de la sidérurgie et de la nécessité de procéder aussi vite que possible à l'amortissement définitif de la dette héritée du passé.

b) Les dispositions concernant l'exercice 1978.

Le financement des dépenses nouvelles ainsi entraînées est assuré :

— par *l'aggravation du déficit budgétaire de 2 milliards de francs* ouverts au titre du compte spécial « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier », étant observé qu'il est proposé d'autoriser le report sur 1979 de la fraction de cette dotation qui resterait disponible au 31 décembre 1978 ;

— par *la consolidation des prêts consentis par le Fonds de développement économique et social aux sociétés sidérurgiques à hauteur de 300 millions de francs.*

La transformation en dotation en capital de ces prêts du Trésor entraînerait une recette de *300 millions de francs*, contrepartie de l'inscription à due concurrence de crédits supplémentaires au chapitre 54-90 « Apports en fonds de dotations ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte » du budget des *Charges communes*.

L'ensemble des modifications décrites ci-dessus étant pris en compte, la loi de finances pour 1978 se présente désormais comme suit :

Situation générale du budget de 1978 compte tenu des modifications proposées dans le présent projet de loi.

NATURE DES OPERATIONS	LOI de finances initiale pour 1978.	PREMIERE loi de finances rectificative.	MODIFICATIONS proposées.	SITUATION actuelle.
	(En millions de francs.)			
A. — Opérations à caractère définitif.				
I. — BUDGET GÉNÉRAL				
1. Charges :				
Dépenses ordinaires civiles.....	314 801	+ 4 680 — 300	}	319 181
A déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts	32 422	}	}	32 422
Dépenses civiles en capital.....	35 447	— 100	+ 800	36 147
Dépenses militaires.....	80 770	}	}	80 770
Total 1.....	398 596	+ 4 280	+ 800	403 676
2. Ressources	422 303	+ 4 280	}	426 583
A déduire : remboursement et dégrèvement d'impôts	32 422	}	}	32 422
Total 2.....	389 881	+ 4 280	}	394 161
3. Solde	— 8 715	}	}	— 9 515
II. — COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE				
1. Charges	10 979	}	}	10 979
2. Ressources	11 130	}	}	11 130
III. — BUDGETS ANNEXES				
1. Charges	101 067	}	}	101 067
2. Ressources	101 067	}	}	101 067
Solde des opérations à caractère définitif..	— 8 564	}	}	— 9 364
B. — Opérations à caractère temporaire.				
I. — PRÊTS EXCEPTIONNELS SUR COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE				
1. Charges	183	}	}	183
2. Ressources	70	}	}	70
II. — COMPTES DE PRÊTS				
1. Charges	5 616	}	+ 2 500	8 116
Dont FDES.....	(4 165)	}	(— 2 500)	(6 665)
2. Ressources	4 164	}	+ 300	4 464

NATURE DES OPERATIONS	L O I de finances initiale pour 1978.	PREMIERE loi de finances rectificative.	MODIFICATIONS proposées.	SITUATION actuelle.
	(En millions de francs.)			
III. — COMPTES D'AVANCES				
1. Charges	50 279	»	»	50 279
2. Ressources	50 191	»	»	50 191
IV. — COMPTES DE COMMERCE (charge nette).....	73	»	»	73
V. — COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES (ressources nettes)	1 450	»	»	1 450
VI. — COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS (charge nette).....	74	»	»	74
Solde des opérations à caractère temporaire.	— 350	»	»	— 2 550
Solde général de la loi de finances....	— 8 914	»	— 3 000	— 11 914

Au total, ce « plan » gouvernemental équivaut à un **règlement judiciaire « à l'amiable »** : ainsi est évité un dépôt de bilan qui aurait des conséquences désastreuses sur l'avenir des sociétés sidérurgiques françaises, sur l'emploi du personnel et aurait affecté le pays tout entier.

La formule proposée par le Gouvernement offre le double avantage :

— de **ménager les banques**, qu'elles soient nationalisées (BNP, Société générale, Crédit lyonnais) ou privées (essentiellement la Banque de Paris et des Pays-Bas) étant souligné que leurs dépôts ne leur appartiennent pas, qu'elles ont peu de fonds propres et que leur bilan risquait d'être gravement compromis si leur contribution avait été plus importante ;

— de **protéger la petite épargne**, parmi laquelle les obligations du GIS, par exemple, sont fort répandues. Il n'était pas possible, en effet, au moment où tout est tenté pour redresser efficacement le marché financier, de jeter la suspicion sur les emprunts de groupes professionnels.

Sans doute le dispositif financier présenté par le Gouvernement, si ingénieux soit-il, n'a pu être mis en place que moyennant **un effort considérable** — difficilement chiffrable compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la restauration technique et financière des sociétés concernées — **demandé à l'Etat, c'est-à-dire au contribuable.**

L'Etat accepte de prendre des risques importants :

— **il consent un sacrifice appréciable sur les prêts du FDES** qui seront remboursés à des taux d'intérêt très faibles, nettement inférieurs à ceux acceptés par les banques ;

— **il devient actionnaire des sociétés** en participant à hauteur de 300 millions de francs au capital des sociétés financières :

— **il avance la première annuité de la CAPA et garantit les suivantes**, la récupération de ces sommes apparaissant au demeurant aléatoire.

De deux choses l'une :

— ou bien la sidérurgie ne réussit pas à faire des bénéfices et il appartiendra à la collectivité nationale d'assumer de très lourdes charges ;

— ou bien elle parvient à faire des profits et il lui faudra bien amortir ses installations, payer les agios des banques et des emprunts étrangers, investir suffisamment.

Même dans les conditions les plus favorables, on peut se demander comment les prêts de caractéristiques particulières seront remboursés : il faudrait déjà quatre ou cinq exercices records, comme ceux des années à forte croissance, durant lesquelles les entreprises sidérurgiques purent dégager 20 % à 25 % de marge brute sur leurs chiffres d'affaires, pour qu'une telle opération puisse être commencée ; encore convient-il d'indiquer que, dans cette hypothèse la plus optimiste, il n'est pas tenu compte des sommes empruntées depuis trois ans pour compenser les pertes.

Aussi, devant les perspectives offertes par ce plan, s'il faut se féliciter de la solidarité mise en œuvre à l'initiative du Gouvernement pour tenter de sauver l'activité sidérurgique et, à travers elle, l'emploi de bon nombre de nos concitoyens, on doit constater que, malgré les précautions prises, *de nombreux petits actionnaires des sociétés sidérurgiques concernées risquent de ne pas bénéficier d'une protection suffisante* et de perdre une grande part de leurs avoirs.

On ne peut enfin s'empêcher de **nourrir de sérieuses inquiétudes sur l'importance de l'effort financier demandé aux contribuables**, effort audacieux et, espérons-le, efficace.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous demande d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

En tout état de cause, du fait de la garantie apportée à ces emprunts, il appartiendra en définitive au Trésor d'opérer un choix entre les diverses sources de financement de la Caisse et d'opter ainsi entre l'apport direct sous la forme de prêts ou l'octroi de garantie à des emprunts qui constitueront pour la Caisse une solution plus onéreuse et augmenteront ses charges.

Votre Commission des Finances vous demande de voter le présent article sans modification.

Article 3.

Dépôt des fonds libres de la CAPA au Trésor.

Texte. — Une convention entre l'Etat et la Caisse d'amortissement pour l'acier fixe les conditions dans lesquelles les fonds libres de la Caisse sont déposés au Trésor.

Commentaires. — Le rapprochement entre les ressources de la Caisse d'amortissement, c'est-à-dire les prêts du Trésor, les intérêts des prêts participatifs ou ses propres emprunts, et ses charges constituées par le paiement des annuités et des intérêts aux anciens créanciers des sociétés sidérurgiques et des organismes prêteurs, peut conduire à constater, à certaines périodes, l'existence de disponibilités.

Le présent article prévoit que ces fonds seront déposés au Trésor, étant observé qu'une convention avec l'Etat fixera les conditions de ce dépôt en tenant compte du caractère spécifique des opérations mises à la charge de la Caisse.

Votre Commission des Finances vous demande d'adopter le présent article sans modification.

Article 4.

Ouverture d'un compte spécial du Trésor.

Texte. — Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » et destiné à retracer :

- en dépenses, les prêts visés à l'article premier ci-dessus ;
- en recettes, les sommes versées par la Caisse d'amortissement pour l'acier, notamment en remboursement de ces prêts.

Commentaires. — Le présent article prévoit l'ouverture d'un compte spécial qui s'intitulera « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » et retracera les opérations prévues à l'article premier du projet :

- en dépenses, les prêts accordés par l'Etat à la Caisse d'amortissement ;

— *en recettes*, les intérêts des prêts consentis par le Trésor seront, pendant cinq ans, au titre des prêts participatifs, de 0,1 % ; ultérieurement, ce taux sera porté à 1 % et majoré éventuellement d'une part variable en fonction des résultats des entreprises. Enfin, une dernière catégorie de recettes pourra provenir des intérêts de placements provisoires, par exemple sur le marché monétaire, que pourra effectuer la CAPA en utilisant des fonds en instance d'emploi.

Votre Commission des Finances vous propose de voter le présent article sans modification.

Article 5.

Ouverture de crédits au titre des comptes de prêts et de consolidation.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Il est ouvert au Ministre de l'Economie, au titre des comptes de prêts et de consolidation, des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 2 milliards de francs.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre Commission.

Il est ouvert...

... 2 milliards et demi de francs.

Commentaires. — Cet article, dans sa rédaction initiale, ouvrirait, dans une forme traditionnelle, 2 milliards de francs de crédits de paiement au Ministre de l'Economie au titre des comptes de prêts et de consolidation, cette dotation étant destinée à approuver le compte spécial dont la création est autorisée par l'article 4 qui précède.

Ce montant avait été déterminé en considération des échéances auxquelles devra faire face la Caisse d'amortissement dès sa constitution, étant précisé qu'il n'y aura aucune solution de continuité pour les créanciers des sociétés sidérurgiques ou des organismes prêteurs.

A l'occasion de l'examen de cet article, l'Assemblée Nationale a été saisie par le Gouvernement d'un amendement tendant à porter de 2 milliards de francs à 2 milliards et demi de francs les dotations du compte de prêts *Fonds de développement économique et social*, ligne spéciale des prêts participatifs. L'Assemblée Nationale a adopté cette mesure qui a pour objet de financer une partie des interventions du **Fonds spécial d'adaptation industrielle** nouvellement créé pour favoriser l'investissement dans les régions affectées par la conversion des branches industrielles.

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

Article 6.

Autorisation de report de crédits disponibles.

Texte. — Peuvent donner lieu à report en 1979 les crédits disponibles au compte « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier ».

Commentaires. — Dans le présent article il est proposé que les crédits disponibles du nouveau compte « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » puissent donner lieu à report en 1979.

Cette disposition, qui découle de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances disposant que les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, est rendue nécessaire du fait que le nouveau compte spécial « Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier » n'a pu être mentionné à l'état H du projet de loi de finances pour 1979 qui comporte le tableau des dépenses pouvant donner lieu à des reports de crédits de 1978 sur 1979, avant que le Parlement ait voté sa création.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 7.

Ouverture de crédits d'équipement (Titre V).

Texte. — Il est ouvert aux Ministres, au titre des dépenses en capital des services civils, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 300 millions de francs applicables au titre V du budget de l'Economie et des Finances I. — Charges communes.

Commentaires. — Le présent article ouvre au budget des Charges communes des autorisations de programme pour un montant de 300 millions de francs et des crédits de paiement d'un montant équivalent.

Ces crédits sont destinés au financement de la participation de l'Etat fixée à 15 % dans le capital des nouvelles sociétés financières qui doivent intervenir dans la restructuration des groupes sidérurgiques.

Bien que les montants n'en soient pas définitivement arrêtés, les participations dans le capital des groupes sidérurgiques pourraient être les suivantes :

— société de contrôle de Sacilor : 750 millions de francs environ, dont 112 millions de francs pour l'Etat ;

— société de contrôle Usinor : 1 000 millions de francs environ, dont 150 millions de francs pour l'Etat ;

— société de contrôle de la Sidérurgie Châtillon-Neuves-Maisons : 250 millions de francs environ, dont 38 millions de francs pour l'État.

En contrepartie des crédits ouverts au budget des *Charges communes*, « Chapitre 54-90. — Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte », 300 millions de francs de prêts consentis par le Fonds de développement économique et social aux sociétés sidérurgiques seront consolidés. La transformation de ces prêts en dotations en capital entraîne la constatation d'une recette d'un égal montant, soit 300 millions de francs.

En définitive, l'ouverture de crédits proposée est intégralement compensée et n'affecte pas l'excédent des charges de la loi de finances.

Votre Commission des Finances vous demande de voter le présent article sans modification.

Article 8 (nouveau).

Ouverture de crédits d'équipement (Titre VI).

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
et proposé par votre commission.

Il est ouvert aux ministres, au titre des dépenses en capital des services civils, des autorisations de programme et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à la somme de 500.000.000 francs applicables au titre VI du budget de l'économie et des finances I. — Charges communes.

Commentaires. — Cet article additionnel résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale : il prévoit l'ouverture d'une dotation supplémentaire de 500 millions de francs (en autorisations de programme et en crédits de paiement) applicable au titre VI du budget des *Charges communes* (chapitre 64-00 : *aides à la localisation d'activités créatrices d'emplois et au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises industrielles*). Il s'agit de financer, par ce moyen, une partie des interventions du **Fonds spécial d'adaptation industrielle** nouvellement créé pour favoriser l'investissement dans les régions affectées par la conversion de branches industrielles.

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

ANNEXE

L'exemple suivant établi pour l'apport de Denain Nord-Est Longwy à Usinor doit permettre de comprendre le montage financier prévu :

— Denain Nord-Est Longwy *renoncera* au 31 décembre 1978 à l'avance bloquée de 260 millions de francs, faite à Usinor en 1976, laquelle devait être transformée en actions ;

— Denain Nord-Est Longwy *remboursera* au 31 décembre 1978 l'emprunt FDES de 125 millions de francs souscrit en 1977, en recourant notamment à un emprunt bancaire.

Le prêt de 125 millions fait par Denain Nord-Est Longwy à Usinor à la même date sera remplacé :

— pour moitié par un prêt à dix ans à taux normal ;

— pour l'autre moitié par un prêt de type participatif rémunéré et remboursé en fonction des résultats futurs d'Usinor, avec faible taux d'intérêt garanti.

— *la reconstitution des fonds propres d'Usinor est, à la demande des créanciers, subordonnée à la réduction préalable du capital de celle-ci dans la proportion des deux tiers.*

Les actions nouvelles d'Usinor qui seront souscrites par les créanciers en contrepartie de la transformation de créances et d'apports en espèces représenteront plus des deux tiers (soit environ 67 %) du nouveau capital de celle-ci ; il est envisagé d'accorder à ces actions un dividende prioritaire et cumulatif à l'issue d'une période de cinq années pendant laquelle aucune distribution de dividende n'aura lieu ;

— Denain Nord-Est Longwy qui possède 48,4 % de Vallourec conservera 23,4 % du capital de cette société et apportera le solde de 25 % à une société holding dans laquelle elle détiendra elle-même 49 %.

La société financière qui sera créée entre les créanciers d'Usinor apportera de son côté des actions nouvelles Usinor à cette société holding et détiendra de ce fait 51 % de celle-ci.

Les revenus versés à la société holding jusqu'en 1983 seront mis à la disposition d'Usinor sous forme d'avances bloquées et non rémunérées. Par contre, ceux que percevra cette société après cette date seront distribuables.

Ainsi, Denain Nord-Est Longwy continuera dans les prochaines années à bénéficier des revenus de sa participation directe dans Vallourec.

En outre, à partir de 1984, elle pourra percevoir :

— les revenus distribués par la société holding, provenant des actions Vallourec et des actions nouvelles Usinor apportées ;

— les revenus afférents aux actions actuelles Usinor.