

N° 346

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 19 avril 1994.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés
européennes (1),*

sur

l'avenir de la CECA

Par M. Charles METZINGER,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François Poncet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouet, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

*Union européenne - Industrie charbonnière - Industrie sidérurgique - Politique industrielle commune -
Traité CECA - Rapports d'information*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LE CONTEXTE : UNE CRISE DIFFICILE A SURMONTER	5
A. LA SIDERURGIE EN RESTRUCTURATION	5
1. Une crise interne	5
2. Des menaces extérieures	10
B. LES CHARBONNAGES EUROPEENS EN SURSIS	11
1. Un ralentissement irréversible ?	11
2. Le nouveau régime communautaire en matière d'aides .	13
II. UN IMPERATIF : LA REPRISE RAPIDE DES ACTIVITES DE LA CECA PAR LE TRAITE GENERAL	15
A. UN ROLE SOCIAL PRIMORDIAL	15
1. Des outils performants	15
2. Une reprise par les fonds structurels ?	17
B. DES ACTIVITES DE RECHERCHE A POURSUIVRE	19
C. DES REGLES DE CONCURRENCE TRES PROCHES DE CELLES DU TRAITE DE ROME	22
D. DES ELEMENTS ORIGINAUX DE POLITIQUE INDUSTRIELLE	23
III. UN ELEMENT CONTROVERSE : L'ACTIVITE FINANCIERE DE LA CECA	29
A. LA CECA, BANQUE DES INDUSTRIES SIDERURGIQUE ET CHARBONNIERE	29
1. Un financement original	29
2. Une importante activité emprunts-prêts	29
3. La constitution progressive de réserves	30
B. DES INCERTITUDES A LEVER	32
1. Une demande récurrente : l'abandon des activités financières	33
2. Les ambiguïtés de la Commission	34
C. LA NECESSITE DE PRESERVER LES INTERETS DES INDUSTRIES	36
1. Les prêts déjà accordés ou en voie de l'être	36
2. Les prêts futurs	37
CONCLUSION	41
EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION	43
ENTRETIENS DU RAPPORTEUR	47

Mesdames, Messieurs,

La Communauté européenne du charbon et de l'acier disparaîtra le 23 juillet 2002. Le renouvellement du traité de Paris, seul traité communautaire à avoir été signé pour une durée limitée, n'est plus envisagé aujourd'hui.

De fait, le traité CECA constitue à bien des égards un anachronisme si on le compare à ceux qui l'ont suivi : traité de Rome, Acte unique, traité sur l'Union européenne. Fortement interventionniste, reposant sur une action sectorielle très précise, il est en contradiction avec l'esprit des étapes suivantes de la construction communautaire.

Seul le contexte historique permet d'expliquer le traité de Paris et son contenu. Celui-ci est né beaucoup plus d'une volonté politique que d'un souci économique. En fait, pour bien comprendre la Communauté européenne du charbon et de l'acier, il faut relire le préambule du traité :

Considerant que la paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent .

Convaincus que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques - (...)

La préservation de la paix constituait donc l'objet essentiel des promoteurs de ce traité, au premier rang desquels figuraient Robert Schuman et Jean Monnet. Dans un contexte de pénurie et de reconstruction, la mise en commun de la gestion de deux industries stratégiques devait permettre de renforcer les liens entre les pays européens et plus particulièrement entre la France et l'Allemagne.

Aujourd'hui, l'existence d'un traité particulier pour deux activités qui sont dans une situation totalement différente de celle de 1952, ne se justifie plus. Les charbonnages européens sont soumis à une concurrence très vive qui conduit à une diminution progressive de la production, tandis que la sidérurgie traverse une grave crise de surproduction qui nécessite de profondes restructurations.

A bien des égards, la CECA constitue donc une survivance étrange. Pourtant, on peut se demander si le traité de Paris n'est pas plus moderne que ses successeurs dans certains domaines, la politique industrielle par exemple, et si cette expérience, sans être reprise à l'identique, ne pourrait pas contribuer aux réflexions sur l'avenir de l'Union européenne.

Au moment où doit se tourner une page de la construction communautaire, votre rapporteur, après avoir entendu de la manière la plus large possible les parties concernées, a souhaité faire le point, en mettant particulièrement l'accent sur les éléments suivants :

- un contexte très difficile ;
- la nécessité d'une reprise rapide d'un large pan des activités de la CECA par le traité général ;
- les problèmes particuliers que pose l'activité financière de la CECA.

I. LE CONTEXTE : UNE CRISE DIFFICILE A SURMONTER

Le débat sur l'avenir du traité CECA intervient à un moment où les industries sidérurgique et charbonnière connaissent une situation de crise particulièrement grave. La sidérurgie doit mener une restructuration de grande ampleur afin de mettre fin à l'existence de fortes surcapacités de production. La production charbonnière européenne diminue, quant à elle, régulièrement, sans que cette évolution ne semble être remise en cause.

A. LA SIDERURGIE EN RESTRUCTURATION

La sidérurgie doit actuellement faire face à une grave crise interne amplifiée par les importations en provenance des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et par l'attitude américaine dans ce secteur commercial.

1. Une crise interne

Depuis 1991, la sidérurgie européenne subit une crise de surproduction qui met en difficulté l'ensemble des producteurs. Le ralentissement de l'économie a mis en évidence l'existence de surcapacités importantes.

Pour faire face à cette situation, la Commission européenne a chargé un expert, M. Fernand BRAUN, d'une mission auprès des entreprises sidérurgiques afin d'évaluer les réductions de capacités envisageables. A partir de son rapport, le Conseil des ministres a décidé le 25 février 1993 la mise en oeuvre d'un plan dont les principaux éléments sont les suivants :

- des réductions de capacités de 30 millions de tonnes environ ;

- une application rigoureuse du code des aides à la sidérurgie, des dérogations ne pouvant être accordées qu'en contrepartie de réductions significatives de capacités ;

- une aide à la restructuration volontaire des entreprises non aidées par la mise en place de groupements autorisant des entreprises sidérurgiques à contribuer aux coûts de fermetures de celles qui sont disposées à fermer des installations (article 53 du traité CECA) ;

- un volet social exceptionnel pour la sidérurgie (240 millions d'écus) pour améliorer l'accompagnement social des réductions d'effectifs ;

- l'établissement par la Commission de programmes prévisionnels trimestriels concernant la production et les livraisons dans la Communauté, ventilées par catégories de produits.

Un an plus tard, les résultats obtenus conduisent à s'interroger sur les chances réelles d'aboutissement de ce plan.

• Les sidérurgies aidées

Le Conseil de l'Union a pris, le 17 décembre 1993, des décisions sur l'ensemble des entreprises sidérurgiques demandant des aides publiques. Le bilan des décisions prises par le Conseil figure dans le tableau suivant :

Entreprise	Aide en millions d'écus	Réduction de capacités (tonnes)
Sidenor (Espagne)	515	439 000
CSI (Espagne)	2.817	2.300 000
Ilva (Italie)	2.985	2.000 000
Siderurgia (Portugal)	306	140 000
Freital (Allemagne)	140	160 000
Eko Stahl (Allemagne)	428	462 000

L'ensemble de ces décisions conduit donc à des réductions de capacités d'environ 5,5 millions de tonnes pour un montant d'aides publiques de 6,7 milliards d'écus.

Un certain nombre de situations particulières doivent être soulignées. Ainsi, l'entreprise espagnole CSI a obtenu l'autorisation de construire une mini-acierie à Sestao, celle-ci étant détenue par une société à capitaux majoritairement privés. De même, le projet de reprise d'Eko-Stahl par le groupe italien Riva prévoit la création d'une capacité de 0,9 millions de tonnes de laminage à chaud. Le Conseil de l'Union a imposé un certain nombre de conditions pour l'autorisation de ce projet.

Il faut également souligner que les réductions de capacités envisagées par le groupe italien Ilva incluent 300.000 tonnes de l'usine de Bagnoli alors que celle-ci ne produit déjà plus rien. Le groupe italien devrait être, à terme, totalement privatisé. Il a d'ores et déjà été scindé en trois entités distinctes : Ilva Laminati Piani (produits plats en acier ordinaire) ; Acciai Speciali Terni (produits plats en aciers spéciaux et inoxydables) ; Ilva Residua (autres activités).

Au total, la restructuration des sidérurgies aidées s'avèrera sans doute très insuffisante pour faire face à la crise actuelle. Il semble clair que les considérations nationales l'ont largement emporté sur l'intérêt communautaire à long terme.

• Les sidérurgies non aidées

En octobre 1993, la Commission européenne a autorisé un mécanisme financier en vue de réaliser des programmes de fermetures de capacités de production. Trois groupements d'entreprises ont été formés afin de mettre en oeuvre les réductions de capacités suivantes :

- 6 millions de tonnes de produits plats minces ;**
- 2 millions de tonnes de plaques ;**
- 2,5 millions de tonnes de profilés lourds.**

Cependant, certains phénomènes nouveaux sont venus perturber la mise en oeuvre du plan de restructuration. D'une part, les sidérurgistes non aidés ont réagi très vigoureusement à l'annonce des mesures prises pour la sidérurgie aidée, estimant qu'aucune capacité de production n'était en réalité remise en cause. D'autre part, la production d'acier a connu une très légère reprise en 1993 et l'espoir d'un redressement éventuel du marché risque de ralentir les engagements de fermetures de capacités.

Enfin, le dossier KLOCKNER est venu compliquer le processus. Cette affaire résume assez bien l'ensemble des problèmes posés par la restructuration de la sidérurgie. Cette entreprise, qui emploie 4.700 personnes et a une capacité de production d'environ 4 millions de tonnes, est en difficulté depuis 1991. En 1993, Eurofer (groupement de sidérurgistes européens) a négocié avec la direction du groupe allemand la fermeture d'une partie des installations de Brème (l'aciérie et le train à bande). Cette solution devait permettre de diminuer fortement les surcapacités dans les produits plats. En contrepartie de cette fermeture, Eurofer devait financer à hauteur d'un milliard de marks l'opération.

Probablement alertée par les conséquences sociales de cette opération, la municipalité de Brême a accepté d'entrer en possession des deux tiers du capital de l'usine en fournissant à celle-ci 250 millions de marks. Une autre partie du capital devrait être cédée au belge Sidmar. Le projet d'Eurofer a donc été abandonné.

La Commission européenne enquête actuellement afin de déterminer si cette opération n'est pas contraire au code des aides.

L'impression d'ensemble qui se dégage est que, plus un entreprise est en difficulté, plus la fermeture de capacités de production s'avère difficile, compte tenu des conséquences sociales notamment.

Très récemment, les sidérurgistes non aidés ont accepté d'augmenter leurs réductions de capacités dans les produits laminés. Ainsi, le total des réductions de capacités devrait atteindre 19 millions de tonnes. En contrepartie, la Commission européenne a proposé au Conseil de prolonger jusqu'en novembre l'ensemble des mesures d'accompagnement du plan de restructuration : volet social, mécanisme financier, mesures de protection externe.

Le plan de restructuration de la sidérurgie a donc connu de nombreuses vicissitudes. Il importe néanmoins qu'il se concrétise rapidement afin que l'avenir de la sidérurgie, en particulier de la sidérurgie française, qui a déjà consenti les sacrifices nécessaires à l'amélioration de sa compétitivité, ne soit pas à nouveau hypothéqué.

2. Des menaces extérieures

• Les importations en provenance des PECO et de l'ex-URSS

Les accords d'association avec la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie ont eu pour effet principal de

faire disparaître les «contingents autonomes» et les «arrangements», c'est-à-dire les mesures de limitation quantitative que ces pays concluaient précédemment avec la Communauté. De plus, ils prévoient une réduction asymétrique et progressive des droits de douane.

Dès le début de 1992, des importations importantes en provenance de certains de ces pays ont justifié, vis-à-vis de la République tchèque et de la Slovaquie, l'application de la clause de sauvegarde en juillet 1992. Cette disposition a été suivie d'un système de quotas tarifaires que la Commission a négocié avec ces pays : il permet la fixation d'un plafond pour les importations sans droit de douane spécifique, en augmentation de 60 à 100 % selon les produits par rapport aux réalisations de 1991 ; les importations excédant ces plafonds donnent lieu à droits de douane de 25 à 30 %.

La Russie pose aujourd'hui un problème particulier compte tenu du niveau très important de ses capacités de production. Jusqu'en 1993, les importations en provenance de ce pays étaient régies par des «contingents autonomes» imposés par la Commission. Dans le cadre des accords de coopération négociés avec les principales républiques de l'ancienne Union soviétique, ces quotas pourraient être remplacés par des accords bilatéraux qui pourraient être plus favorables à ces pays. En attendant, les quotas de 1993 ont été prorogés avec une augmentation de 3 % pour les six premiers mois de 1994.

Il est évident que l'ouverture des marchés de l'Union européenne aux produits provenant de ces pays est indispensable à leur développement. Néanmoins, cette ouverture doit être progressive et contrôlée. Récemment, le marché européen de l'aluminium a été très fortement perturbé par les importations massives de produits en provenance de Russie. En 1993, dans le secteur de l'acier, la production des républiques de l'ex-URSS a diminué de près de 20 % à 95,7 millions de tonnes. Les économies de ces républiques demeurent très désorganisées mais n'en disposent pas moins de très fortes capacités de production qui pourraient, à terme, constituer une menace grave pour le marché européen. Des actions de restructuration importantes doivent donc être menées dans les PECO et les républiques de l'ex-URSS afin que ces pays puissent devenir des acteurs à part entière du marché de

l'acier. L'aide à la restructuration est sans doute au moins aussi importante que l'ouverture des frontières.

• L'absence d'Accord Multilatéral sur l'Acier

Depuis 1992, la conclusion d'un Accord Multilatéral sur l'Acier (AMA) faisait partie des objectifs de l'Uruguay Round. Un tel accord devait permettre de disposer d'un système efficace de règlement des différends. Cette négociation s'inscrivait dans un contexte de guerre commerciale entre les Etats-Unis et le reste du monde. De 1982 à 1992, les Etats-Unis avaient mis en place un système de limitation quantitative des importations, les «voluntary restraints agreement» (VRA).

Dès l'expiration de ce système, les producteurs américains ont déposé des plaintes en dumping et en anti-subsidies qui ont bloqué les importations d'acier aux Etats-Unis. Le 27 juillet 1993, l'International Trade Commission (ITC) a estimé que près de la moitié des importations incriminées par les producteurs américains n'avaient pas créé de préjudice ; les importations ont donc pu partiellement reprendre.

Depuis lors, les négociations sur l'AMA se sont révélées très difficiles et ont dû finalement être détachées de l'Uruguay Round. L'espoir de conclusion rapide d'un tel accord sur l'acier semble donc très faible. En attendant, les échanges internationaux seront régis par les dispositions générales du GATT et les lois commerciales nationales, ce qui laisse subsister de graves menaces pour l'ensemble des producteurs quant à leurs possibilités d'accès au marché américain.

B. LES CHARBONNAGES EUROPEENS EN SURSIS

La situation des charbonnages en Europe est très différente de celle de la sidérurgie. La récession y est beaucoup plus ancienne, et le charbon européen, malgré des progrès de productivité

importants, n'est pas en mesure de concurrencer le charbon importé ou les sources d'énergie concurrentes.

1. Un ralentissement irréversible ?

Les charbonnages d'Europe de l'Ouest ne sont aujourd'hui plus compétitifs sauf une petite part des charbonnages britanniques. La productivité des Houillères du bassin de Lorraine est très élevée (6,7 tonnes par homme et par poste en 1992 contre moins de 5 tonnes en 1986) mais le coût de revient de la tonne de charbon y atteint 542 francs contre 80 francs environ dans les grands pays producteurs (Afrique, Amérique Latine, Europe de l'Est).

La France aide son charbon national avec un montant d'aides de 6,2 milliards de francs pour 1994, dont 1,039 milliard pour la production à proprement parler et 5,2 milliards pour les charges héritées du passé.

Dans ce contexte, les mineurs français réclament une révision de la politique énergétique menée dans notre pays, souhaitant que le charbon national y occupe une meilleure place.

Actuellement, les cours mondiaux s'établissent entre 170 et 320 francs la tonne selon les qualités, ce qui ne permet pas d'entrevoir une reprise de l'activité charbonnière dans l'Union européenne. Mais en sera-t-il toujours ainsi ? Dans quelle mesure le charbon des PECO et des républiques de l'ex-URSS ne viendra-t-il pas changer les données ?

Pour le moment, la production charbonnière de l'Union européenne décroît régulièrement puisqu'elle a été de 159,2 millions de tonnes en 1993, contre 184,6 en 1992 et 193,4 en 1991. En France, la production de charbon a diminué de plus d'un tiers entre 1985 et 1993, passant de 16,3 millions de tonnes à 10,7 millions de tonnes. Le montant des aides versées au sein de l'Union européenne a, quant à lui, été de 5,2 milliards d'écus en 1992.

La question de l'avenir des charbonnages est particulièrement sensible aujourd'hui, notamment en France. Dans un récent rapport au ministre de l'industrie, des Postes et télécommunications et du commerce extérieur, M. Jean THIÉBLEMONT fait valoir que l'entreprise Charbonnages de France est appelée à exister même en cas d'arrêt de l'extraction charbonnière, du fait de ses nombreuses activités, en particulier en matière de production d'électricité.

La situation actuelle implique donc des efforts de reconversion considérables dans les régions minières afin d'assurer dans les meilleures conditions la transition qui est en cours. A travers la CECA, les institutions communautaires ont une responsabilité particulière à assumer en cette matière.

2. Le nouveau régime communautaire en matière d'aides

La Commission européenne a adopté en 1993 une décision relative au régime communautaire des interventions des Etats membres en faveur de l'industrie houillère. Cette décision doit couvrir la période allant du 1^{er} janvier 1994 au 23 juillet 2002, date d'expiration du traité CECA.

La Commission fait notamment valoir que, « dans la mesure où des entreprises ou unités de production communautaires ne peuvent espérer progresser vers plus de viabilité économique à la lumière des prix du charbon sur les marchés internationaux, les systèmes d'aides devraient permettre d'atténuer les conséquences sociales et régionales des fermetures ». La nouvelle décision précise que les Etats devront octroyer les aides dans des conditions transparentes afin de mieux évaluer leur impact sur les conditions de concurrence.

Aux termes de cette décision, les Etats ne peuvent accorder des aides à l'industrie charbonnière que si celles-ci concourent à la réalisation d'au moins un des objectifs suivants :

- réaliser, à la lumière des prix du charbon sur les marchés internationaux, de nouveaux progrès vers la viabilité économique, afin de réaliser la dégressivité des aides ;

- résoudre les problèmes sociaux et régionaux liés à la réduction d'activité totale ou partielle d'unités de production ;

- faciliter l'adaptation de l'industrie charbonnière aux normes de protection de l'environnement.

Afin de favoriser la transparence, à la fin d'une période de trois ans, toutes les aides devront être inscrites dans les budgets publics, nationaux, régionaux ou locaux des Etats membres, ou s'insérer dans des mécanismes strictement équivalents.

Ce nouveau mécanisme vise donc à éviter le maintien d'activités non rentables, tout en favorisant la reconversion des travailleurs et des zones géographiques touchés par la réduction d'activité.

*

* *

La réflexion sur l'avenir de la CECA prend donc place dans un contexte très difficile qui n'est pas sans influence sur les prises de position des différents acteurs concernés. Ainsi, le débat sur l'activité proprement financière de la CECA et sur l'utilisation des réserves qu'elle a constituées a fait passer au second plan le sort d'un certain nombre d'activités qui ont pourtant été primordiales pour les industries de l'acier et du charbon.

II. UN IMPERATIF : LA REPRISE RAPIDE DES ACTIVITES DE LA CECA PAR LE TRAITE GENERAL

En 1991, la Commission a décidé, avec l'accord du Conseil, de laisser expirer le traité à la date prévue (2002) tout en profitant des dernières années de son existence pour organiser la reprise par le traité général des activités charbonnière et sidérurgique. Cette reprise indispensable doit se faire dans les meilleures conditions afin que les industries concernées ne souffrent pas de la disparition du traité. Une transition satisfaisante est particulièrement indispensable en matière sociale, de recherche et de concurrence. Les dispositions de politique industrielle du traité de Paris méritent, quant à elles, mieux qu'un simple abandon en 2002.

Voire rapporteur a choisi de dénommer «reprise par le traité général» ce que les institutions communautaires désignent sous le nom de «phasing in» par opposition au «phasing out» qui vise la disparition progressive des activités de la CECA.

A. UN ROLE SOCIAL PRIMORDIAL

1. Des outils performants

Tout au long de son existence, la CECA a joué un rôle social fondamental pour les industries du charbon et de l'acier. C'est l'application de l'article 56 du traité qui a permis de favoriser les actions de reconversion, notamment lorsque les industries charbonnière et sidérurgique ont dû mener des restructurations importantes.

Selon l'article 56, la CECA peut accorder des aides ou des prêts en cas de réduction importante des besoins de main-d'oeuvre à la suite de l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux et lorsque des changements profonds des conditions

d'écoulement dans les industries du charbon ou de l'acier conduisent à des cessations ou à des réductions d'activités.

Les aides non remboursables de la CECA sont accordées dans le cadre de conventions bilatérales, les modalités pouvant varier selon la situation dans laquelle se trouvent les bénéficiaires (mise en préretraite, chômage, mutation, conversion et formation professionnelle). Tout versement de la CECA est subordonné à une contribution d'un montant au moins équivalent de l'Etat membre concerné.

Compte tenu des difficultés particulières rencontrées par les industries du charbon et de l'acier, la Commission a renforcé ses interventions sociales à partir des années 1980 en complétant les aides traditionnelles.

Dans le secteur du charbon, la Commission a mis en oeuvre à partir de 1990 le programme RECHAR qui fait intervenir la CECA mais également le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). Ce programme a pour but essentiel d'aider à la diversification des activités économiques nouvelles, le développement des activités existantes, l'amélioration de l'environnement physique, le soutien des activités de formation professionnelle. De 1990 à 1993, 970 millions d'écus ont été affectés au programme RECHAR dont 369 millions en provenance de la CEE. La France a reçu 52 millions d'écus au titre de ce programme ; cette somme a été affectée à des dépenses relatives à l'environnement, aux infrastructures sociales, à l'aménagement d'unités industrielles, à l'assistance aux PME, à la formation et aux infrastructures de formation. La Commission vient de décider la poursuite du programme RECHAR jusqu'en 1997.

Dans le cadre du programme de restructuration de l'industrie sidérurgique qu'elle a proposé, la Commission a décidé la mise en oeuvre d'un volet social exceptionnel qui pourrait se voir allouer 240 millions d'écus sur la période 1993-1995. L'aide de la CECA octroyée au titre du volet social sera complémentaire à l'aide CECA régie par les conventions bilatérales avec les Etats membres. Le Fonds social européen pourra, dans le cadre de ce volet social, aider les travailleurs de la sidérurgie et, plus généralement, les travailleurs des bassins d'emploi affectés par les conséquences de la

restructuration de l'industrie sidérurgique. Il pourra intervenir par ses aides à la formation professionnelle et à l'emploi, en faveur des travailleurs au chômage ou exposés au chômage, notamment en conséquence d'opérations de rationalisation et de modernisation. Pendant cette période, certaines de ces mesures pourront être étendues et prendre progressivement la place de certaines des aides jusqu'ici octroyées, au titre de l'article 56-2 du traité CECA.

2. Une reprise par les fonds structurels ?

Le programme RECHAR et le volet social acier présentent un intérêt particulier car ils font intervenir le FSE et le FEDER, tous deux issus du traité de Rome. La question qui se pose aujourd'hui est, en effet, celle de l'avenir des mécanismes d'aides à la réadaptation et à la reconversion, dans la perspective de la disparition du traité CECA.

L'industrie charbonnière européenne connaît certes un déclin mais n'aura pas encore disparu, loin s'en faut, en 2002. La reconversion des territoires concernés par cette activité se poursuivra, par ailleurs, bien après la fermeture des dernières mines de charbon. Quant à la sidérurgie, si elle entreprend actuellement une restructuration importante, rien ne permet d'affirmer qu'il s'agira de la dernière.

Le recours aux fonds structurels pourrait permettre de pallier la disparition des dispositions du traité CECA. Les missions du FSE et du FEDER pourraient leur permettre d'intervenir efficacement dans les régions où sont implantées les industries charbonnière et sidérurgique.

Art. 123 du traité de Rome modifié par le traité de Maastricht

Afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué, dans le cadre des dispositions ci-après, un Fonds social européen, qui vise à promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelle.

Les activités sidérurgique et charbonnière peuvent être concernées par les objectifs 2, 3, 4 et 5-b des fonds structurels.

- L'objectif 2 vise à reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel.

- L'objectif 3 vise à combattre le chômage de longue durée et à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail.

- L'objectif 4 vise à faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production.

- L'objectif 5-b vise à promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales.

Les régions sidérurgiques et charbonnières bénéficient déjà des concours des fonds structurels. La reprise des aides actuellement prises en charge par la CECA est donc possible. Bien souvent, le FSE peut intervenir au-delà de certains plafonds fixés dans le cadre de la CECA. Par ailleurs, l'articulation entre l'action de la CECA et l'action des fonds structurels a souvent été difficile et l'émergence d'un cadre unique devrait favoriser une cohérence plus grande de l'action communautaire.

Néanmoins, la Commission n'envisage pour l'instant que le transfert des actions de formation professionnelle. Certaines actions de la CECA semblent ne pas correspondre aux objectifs des fonds structurels (le FSE ne peut pas financer des mesures de pré-retraite).

L'important en ce domaine est que la reprise des actions sociales de la CECA par l'Union européenne ne conduise pas à défavoriser ces activités qui traversent une crise grave. Il est nécessaire de souligner qu'un transfert des activités de la CECA aux fonds structurels nécessitera une augmentation des moyens de ces fonds, faute de quoi ce transfert conduira globalement à un recul de l'action communautaire en matière sociale. Par ailleurs, l'intégration des activités de la CECA au sein des fonds structurels doit être commencée dès à présent afin d'éviter une transition brutale.

B. DES ACTIVITES DE RECHERCHE A POURSUIVRE

Depuis sa création, la CECA a participé à de nombreuses actions de recherche dans les secteurs du charbon et de l'acier, conformément à l'article 55 du traité de Paris. La recherche constitue l'un des postes essentiels du budget opérationnel de la CECA. Ainsi, en 1993, la CECA a consacré 125 millions d'écus à la recherche.

En 1994, le budget de la recherche n'est plus que de 52 millions d'écus, compte tenu de la priorité accordée aux volets sociaux des activités charbonnière et sidérurgique ainsi que de la diminution progressive du budget opérationnel de la CECA. 34 millions d'écus seront attribués au secteur de l'acier, 17 millions au secteur du charbon et 1 million à la recherche en matière de sécurité.

Dans le projet de budget opérationnel pour 1994, la Commission européenne a fait valoir que, compte tenu des limitations budgétaires, les travaux de recherche dans le secteur de l'acier devraient porter essentiellement sur l'amélioration de la qualité et la réduction des coûts de production, le maintien des débouchés

traditionnels de l'acier et l'ouverture de nouveaux marchés, enfin l'adaptation des procédés de production en vue de satisfaire à des exigences environnementales de plus en plus strictes. Dans le secteur du charbon, les priorités sont similaires, l'accent étant particulièrement mis sur l'utilisation propre du charbon.

Les activités de recherche de la CECA font actuellement l'objet de nombreuses critiques, certains acteurs considérant que, trop souvent, la CECA finance la recherche, simplement parce qu'elle dispose de fonds à cet effet. De fait, il ne semble pas exister de véritable orientation cohérente en cette matière, la Commission participant au financement de très nombreux projets sans liens entre eux.

Dans son dernier rapport (1), la Cour des comptes européenne estime que *"outre le danger de dispersion du contenu, d'incohérence et de fragmentation des travaux, existe le risque d'une perte d'efficacité des moyens financiers qui, compte tenu de leur rareté, devraient être utilisés d'une manière optimale, mesurée et ciblée."* La Cour regrette également l'insuffisance d'évaluation des projets et fait valoir que, du fait de la dispersion des sujets, il est plus difficile de centrer la recherche sur des aspects d'intérêt communautaire.

Dans ce contexte, la fin du traité CECA est peut-être l'occasion de modifier cette situation afin que soit mise en oeuvre une véritable politique de recherche cohérente dans les secteurs de l'acier et du charbon. La nécessité de maintenir des activités de recherche est incontestable. Le déclin de l'industrie charbonnière européenne ne signifie, en effet, nullement la disparition du charbon comme source d'énergie et comme matière première. Une recherche, visant notamment à améliorer la protection de l'environnement, restera donc indispensable.

Or, si le budget opérationnel de la CECA diminue fortement en 1994, on ne constate aucun transfert dans le budget général. Dans le traité général, les actions de recherche sont regroupées dans le programme-cadre de recherche et développement

1. Cour des comptes, rapport annexe au rapport annuel CECA 1992 relatif à la gestion comptable et à la gestion financière de la CECA

technologique. Le IV^{ème} programme-cadre, couvrant la période 1994-1998, vient d'être adopté par les institutions communautaires.

Le programme-cadre, de par sa nature, met l'accent sur la recherche concernant les technologies génériques, c'est-à-dire utilisables dans plusieurs secteurs industriels. Dans ces conditions, le transfert de la recherche CECA vers le programme-cadre risque de se traduire par une diminution importante de la recherche dans les secteurs de l'acier et du charbon.

Le Parlement européen a présenté un amendement demandant l'intégration dans le chapitre des technologies industrielles du programme-cadre d'une ligne budgétaire consacrée à la Recherche-développement dans les secteurs du charbon et de l'acier. Il proposait que cette ligne s'élève à 300 mécus. Cette proposition n'a pas été acceptée par la Commission et le Conseil. Pour l'adoption du IV^{ème} programme-cadre, le Parlement européen, le Conseil et la Commission se sont seulement engagés à étudier comment incorporer progressivement dans le programme-cadre la recherche dans le secteur du charbon et de l'acier, actuellement couvertes par le traité CECA.

Les incertitudes demeurent donc. L'inclusion progressive des activités de recherche de la CECA dans le budget général peut permettre de renforcer la cohérence de l'action communautaire et améliorer sensiblement le fonctionnement de la recherche dans les secteurs du charbon et de l'acier. Mais cette évolution n'est possible que si ce transfert n'est pas le prétexte à une véritable dilution de la recherche de la CECA dans le programme-cadre et à une amputation substantielle des moyens consacrés à ces secteurs. C'est pourquoi, quelles que soient les modalités pratiques retenues, le transfert des activités de recherche au budget général doit s'opérer parallèlement à la diminution du budget opérationnel de la CECA, ce qui n'est guère le cas pour le moment.

Pour l'avenir, il semble clair que l'action communautaire se concentrera essentiellement sur les technologies génériques, par exemple sur les technologies propres d'utilisation du charbon. Il reviendra aux industriels, qui ont plaidé pour que les industries du charbon et de l'acier fassent l'objet du même traitement que les autres

industries, de définir de nouveaux cadres pour une recherche plus spécifique.

C. DES REGLES DE CONCURRENCE TRES PROCHES DE CELLES DU TRAITE DE ROME

S'il est un secteur pour lequel l'expiration du traité CECA posera peu de difficultés, c'est celui des règles de concurrence. Les règles formulées par les deux traités sont en effet assez voisines.

Le traité de Paris (art. 65) et le traité de Rome (art. 85) interdisent tous deux les ententes susceptibles de fausser la concurrence. Les conditions d'exemption de l'interdiction sont toutefois légèrement différentes. Alors que dans le traité de Rome l'exemption concerne tous les accords, toutes les décisions et pratiques concertées *-qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits, ou à promouvoir le progrès technique ou économique-*, l'article 65 du traité CECA n'autorise, dans des conditions très restrictives, que les accords de spécialisation, d'achats ou de ventes en commun.

Les règles des deux traités concernant les abus de position dominante sont également très proches, même si, dans la cadre du traité CECA (art. 66), il n'est pas nécessaire que le commerce entre Etats membres soit affecté pour que l'abus devienne répréhensible alors que cette condition est exigée dans la cadre du traité de Rome (art. 86).

En matière de contrôle des concentrations, l'article 66 du traité CECA soumet à autorisation préalable de la Commission toutes les opérations de concentration entre entreprises. Des exemptions à cette obligation d'autorisation préalable sont néanmoins possibles pour des opérations de faible importance. Toutes les opérations doivent néanmoins être déclarées. Dans le cadre de la Communauté économique européenne, un règlement sur le contrôle des concentrations n'a pu être adopté qu'en 1989, ce qui montre l'avance du traité CECA sur celui de Rome dans un certain nombre de domaines. La différence essentielle entre les deux réglementations provient du fait que, dans le cadre du

règlement de 1989, ne sont soumises à la Commission que les opérations de « *dimension communautaire* » (la dimension communautaire s'apprécie au regard d'un certain nombre de seuils de chiffre d'affaires).

Enfin, pour ce qui concerne les aides d'Etat, les cadres prévus par les deux traités ne sont, là encore, pas incompatibles. L'article 4 du traité CECA interdit toutes formes d'aides accordées par les Etats. Ce principe est tempéré par un certain nombre d'exceptions, fixées par le code des aides (le dernier en date couvre la période 1992-1996). Ainsi, des aides à la fermeture, à la recherche et au développement ou des aides en faveur de la protection de l'environnement peuvent être autorisées dans des conditions très précises.

Dans le traité de Rome, l'article 92 prévoit que les aides sont incompatibles avec le marché commun en cas d'affectation des échanges entre Etats membres ayant pour effet de fausser la concurrence. Des exceptions sont prévues dans le même article. En vertu de l'article 93, la Commission procède à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans les Etats membres. Un maintien du système en vigueur pour le charbon et l'acier est tout à fait possible dans le cadre du traité de Rome.

Au total, les règles de concurrence de la CECA sont proches de celles de la C.E.E. et la transition ne posera guère de difficultés. Toutefois, les procédures administratives sont beaucoup plus légères dans le cadre de la CECA que dans celui de la C.E.E. La fin du traité de Paris pourrait être l'occasion d'une simplification des procédures appliquées dans la Communauté économique européenne.

D. DES ELEMENTS ORIGINAUX DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

• Le traité CECA a mis à la disposition de la Haute Autorité (aujourd'hui la Commission européenne) des instruments de politique industrielle qui n'existent pas pour les autres secteurs de

l'industrie et illustrent les différences de philosophie inspirant les traités de Paris et de Rome.

Selon l'article 46 du traité CECA, la Commission doit notamment :

•- effectuer une étude permanente de l'évolution des marchés et des tendances des prix ;

- établir périodiquement des programmes prévisionnels de caractère indicatif portant sur la production, la consommation, l'exportation et l'importation ;

- définir périodiquement des objectifs généraux concernant la modernisation, l'orientation à long terme des fabrications et l'expansion des capacités de production.»

La Commission dispose ainsi d'instruments de surveillance et d'orientation des marchés du charbon et de l'acier. L'article 47 l'autorise à recueillir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment auprès des entreprises. Elle peut également, en vertu de l'article 54, exercer une surveillance des investissements envisagés par les entreprises. Après avoir recueilli des informations et l'avis des parties concernées, elle rend un avis motivé. Lorsqu'un avis constate que le financement d'un programme ou l'exploitation des installations qu'il comporte impliqueraient des subventions, aides, protections ou discriminations contraires au traité, l'entreprise est tenue de réaliser l'investissement sur ses seuls fonds propres.

Une autre disposition originale est celle qui permet à la Commission d'autoriser l'institution de mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises lorsque cela est nécessaire à l'exécution des missions de la CECA (art. 53). Ainsi, dans le cadre du plan de reconstruction de la sidérurgie, en cours de réalisation, la Commission a autorisé ce type de mécanisme afin de permettre à des entreprises sidérurgiques de contribuer au financement des réductions de capacité consenties par certaines d'entre elles.

Enfin, en cas de « crise manifeste », la Commission peut, après avis du comité consultatif de la CECA, instaurer un régime de

quotas de production ; c'est ce qu'elle a fait au début des années 1980, lors de la première grande crise de la sidérurgie.

La CECA offre donc toute une gamme de possibilités d'intervention devant permettre une régulation des marchés des industries charbonnière et sidérurgique. Ces instruments n'ont pas été pleinement utilisés par la Commission. Celle-ci a notamment choisi d'établir des programmes prévisionnels semestriels, ce qui ne permet pas de disposer d'indications réellement précises. Compte tenu de la crise actuelle de la sidérurgie, la Commission a décidé de mettre en oeuvre des programmes prévisionnels trimestriels.

Dans un récent rapport (1), la Cour des comptes européenne constate que les mécanismes de politique industrielle n'ont pas été pleinement mis en oeuvre parce que la Commission n'a pas utilisé toutes ses prérogatives mais aussi parce que les entreprises se sont souvent montrées réticentes à transmettre des informations et à suivre les avis de la Commission. La Cour estime en particulier que les programmes prévisionnels devraient *- refléter une approche plus active et incitative de la part de la Commission, en proposant par exemple des scénarios qui prennent en considération des hypothèses optimistes ou pessimistes selon les produits sidérurgiques -*.

L'analyse de la Cour des comptes la conduit à la conclusion suivante : *- La crise actuelle dans le secteur de l'acier a davantage mis en évidence les faiblesses de cet instrument et mis en valeur l'intérêt pour la sidérurgie communautaire d'avoir à sa disposition un tel cadre de surveillance et d'orientation. En effet, cet instrument (...) représente en principe un potentiel important de sauvegarde et de prévention contre la création de surcapacités. Pour mieux adapter l'évolution de la demande à l'offre dans ces secteurs à forte intensité en capital, les entreprises elles-mêmes ont tout intérêt à préserver les éléments positifs de ce dispositif -*.

• Certains des instruments prévus dans le traité CECA ne peuvent avoir d'avenir, étant manifestement contraires à l'esprit du traité général : c'est en particulier le cas du régime des quotas de

1. Cour des comptes, rapport annexe au rapport annuel CECA 1992 relatif à la gestion comptable et à la gestion financière de la CECA

production. En revanche, le système de surveillance volontaire des marchés et les mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises ne sont pas sans intérêt.

Le traité de Rome ignore totalement la politique industrielle tandis que le traité de Maastricht lui consacre un unique article dont les termes restent très généraux.

Art. 130 du traité de Maastricht

• La Communauté et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté soient assurées.

A cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à :

- accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels ;

- encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de la Communauté et, notamment, des petites et moyennes entreprises ;

- encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises ;

- favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique. (...)

Le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction, par la Communauté, de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence. •

Le traité de Maastricht ne prévoit donc que la mise en oeuvre d'un environnement favorable au développement de l'industrie. Cet article très timide traduit en fait des désaccords profonds entre les douze pays de l'Union européenne.

Les dispositions des articles 46 et 53 du traité CECA méritent de ne pas être abandonnées ; elles donnent des moyens d'action souples qui ne constituent pas une entrave au libre jeu du

marché. Par ailleurs, le modèle fourni pourrait alimenter les réflexions sur la mise en oeuvre d'une véritable politique industrielle européenne.

En tout état de cause, l'Union européenne ne peut laisser expirer le traité CECA sans entreprendre une réflexion sur ce sujet. La conférence interinstitutionnelle de 1996 pourrait permettre d'étudier la possibilité de mettre en oeuvre des instruments de politique industrielle dignes de ce nom, en s'appuyant notamment sur l'exemple apporté par la CECA.

III. UN ELEMENT CONTROVERSE : L'ACTIVITE FINANCIERE DE LA CECA

Depuis le début des discussions sur l'avenir de la CECA, le sort de ses activités financières a été le principal, sinon le seul sujet de débat. Il est vrai que la CECA dispose d'un certain nombre de prérogatives originales aujourd'hui contestées.

A. LA CECA, BANQUE DES INDUSTRIES SIDERURGIQUE ET CHARBONNIERE

1. Un financement original

Pour comprendre la manière dont s'est développée l'activité financière de la CECA, il convient de rappeler que le traité de Paris avait prévu un mode de financement très particulier pour la première Communauté européenne. Celle-ci bénéficie de contributions des Etats membres mais est également financée par un prélèvement sur les entreprises charbonnières et sidérurgiques. Ce prélèvement est établi en fonction de la valeur moyenne de la production de ces entreprises et ne peut dépasser 1 % de leur chiffre d'affaires. Dans ces conditions, la CECA constitue en quelque sorte une association d'entreprises, vivant pour partie des cotisations de ses membres.

2. Une importante activité emprunts-prêts

Le traité de Paris prévoit diverses possibilités pour la CECA d'apporter son concours aux entreprises carbo-sidérurgiques sous la forme de prêts.

Les prêts que peut consentir la CECA sont essentiellement de trois types :

- l'article 54 du traité prévoit que la Commission, en tant que haute autorité de la CECA, peut accorder des prêts pour faciliter la réalisation de programmes d'investissements ; elle peut également donner sa garantie aux autres emprunts contractés par les entreprises ;

- le même article 54 dispose que la Commission peut consentir à des entreprises des prêts afin qu'elles réalisent des investissements consommateurs d'acier ou de charbon communautaire ;

- l'article 56 permet enfin à la Commission de consentir des prêts à la reconversion afin de faciliter la création d'activités nouvelles économiquement saines et susceptibles d'assurer le réemploi productif de la main-d'oeuvre rendue disponible.

Après l'entrée en vigueur du traité, de nouveaux types de dépenses ont été créés, qui n'étaient pas prévus formellement. Ainsi, la Commission peut accorder des bonifications d'intérêt pour le financement des programmes de restructuration et elle consent des prêts de nature sociale à la construction de logements.

Enfin, la Communauté a décidé, le 5 mars 1990, d'ouvrir les prêts CECA au financement de certains investissements (présentant un intérêt CECA) en Pologne et en Hongrie pour un montant maximum de 200 millions d'écus. Cette décision s'applique également depuis 1991 aux Républiques tchèque et slovaque, à la Bulgarie et à la Roumanie.

3. La constitution progressive de réserves

Pour consentir les prêts, la CECA contracte des emprunts. Les intérêts et les amortissements qu'elle verse à ses bailleurs de fonds sont couverts par les intérêts et les amortissements que payent les emprunteurs. Si un débiteur fait défaut, les sommes dues au

créancier demeurent exigibles. Ce type de risque est très courant sur le marché financier et les banques ont l'habitude de constituer des réserves.

Pour ce qui concerne la CECA, le traité a prévu deux possibilités. D'une part, les prélèvements perçus par la Commission en tant que haute autorité peuvent servir au financement de la fraction du service des emprunts éventuellement non couverte par le service des prêts. D'autre part, les conditions de prêt ou de garantie peuvent être aménagées en vue de permettre la constitution d'un fonds de réserve.

En fait, contrairement aux modalités prévues dans le traité pour la constitution d'un fonds de réserve, c'est à partir de l'excédent des recettes sur les dépenses que la réserve de garantie a été instituée.

Les recettes comprennent non seulement les prélèvements, mais également les contributions financières versées par les différents Etats membres, ainsi que le revenu provenant des amendes infligées. S'y ajoutent les produits d'intérêts issus du placement de ces fonds partiellement thésaurisés et des autres réserves, telles que la provision pour engagement de dépenses. Compte tenu de la croissance progressive du fonds de garantie et des autres réserves, les produits d'intérêts ont atteint une telle importance que ces recettes ont servi, non seulement à consolider le fonds mais aussi à financer les dépenses. Ainsi, dans le budget opérationnel de la CECA pour 1994, les dépenses sont financées par le prélèvement à hauteur de 27 % et par des ressources autogénérées à hauteur de 73 %.

La situation actuelle peut être résumée de la façon suivante :

- l'encours des prêts atteignait 7,7 milliards d'écus au début de 1993 (dernier chiffre connu) ;

- en 1993, 918,3 millions d'écus ont été versés au titre des prêts du traité CECA prévus aux articles 54 et 56, contre 1.486 en 1992 et 1.382 en 1991.

Le montant total des réserves de la CECA atteint aujourd'hui 676 millions d'écus. Ces réserves comprennent trois éléments :

- le fonds de garantie qui sert à couvrir les risques encourus par la CECA dans son activité emprunt-prêt (environ 429 millions d'écus) ;

- la réserve spéciale, constituée à partir de ressources propres de la CECA et utilisée pour le financement de logements sociaux (189 millions d'écus) ;

- l'ancien fonds de pension qui, depuis le transfert au budget général des engagements en matière de pensions, est utilisé pour financer des prêts à la construction et d'autres mesures sociales (58 millions d'écus).

Dans le cadre de la disparition future du traité CECA, la question de l'avenir des activités financières et donc des réserves de la CECA se pose avec une particulière acuité.

B. DES INCERTITUDES A LEVER

En 1991, la Commission a fait le choix de conduire le traité CECA à son terme tout en préparant la reprise de certains éléments par le traité général ; ce choix a été approuvé par le Conseil des ministres. Depuis lors, le débat sur les activités financières a été fourni mais aucune stratégie cohérente ne semble, pour l'heure, se dessiner.

1. Une demande récurrente : l'abandon des activités financières

Depuis qu'a débuté la discussion sur l'avenir de la CECA, les industries concernées demandent l'abandon de l'activité emprunt-prêt de la CECA avant 2002 et son transfert à la Banque européenne d'investissement. Le Parlement européen s'est très tôt prononcé en faveur de cette solution (1). Cette demande s'explique par la volonté de voir le prélèvement perçu sur les entreprises diminuer puis disparaître. Par ailleurs, l'abandon de l'activité financière permettrait de libérer les réserves qui pourraient être utilisées dans le budget opérationnel.

Cette demande est devenue très pressante du fait de la crise que connaît la sidérurgie depuis deux ans. Les sidérurgistes souhaitent, en effet, que les réserves soient utilisées, d'une part pour garantir les emprunts contractés par les entreprises auprès de la CECA dans le cadre du préfinancement de la restructuration, d'autre part pour financer les dépenses sociales liées à la restructuration des secteurs sidérurgique et charbonnier.

Outre l'influence de cet environnement défavorable, l'activité financière est critiquée. Lorsqu'elle a été mise en oeuvre, dans les années 50, il était beaucoup plus difficile qu'aujourd'hui de se procurer des moyens de financement. Par ailleurs, certains prêts semblent avoir un intérêt très limité pour les activités carbo-sidérurgiques. Ainsi, l'octroi d'un prêt considérable à Eurotunnel au titre de l'article 54-2 (consommation d'acier communautaire) a été très contesté. Les prêts à la reconversion sont également critiqués, le lien avec les activités CECA étant parfois ténu. Ces prêts, qui doivent en principe contribuer au réemploi de la main-d'oeuvre charbonnière et sidérurgique, ont notamment permis la création de cabinets dentaires ou de discothèques !

Enfin, le Parlement européen, dans son rapport de décharge pour l'exercice 1991, a fortement critiqué la politique

1. Parlement européen, rapport de M. Jean-Claude PASTY, au nom de la commission des budgets, sur les conséquences budgétaires et financières de l'avenir du traité CECA (6 juillet 1992)

immobilière menée par la Commission, qui a conduit celle-ci à acquérir un immeuble pour le chef de sa délégation à Paris pour un montant de 21 millions d'écus provenant des fonds CECA (1). Il est clair que cette opération, au demeurant parfaitement légale, ne contribue pas à renforcer la crédibilité de l'action financière menée dans le cadre de la CECA.

Le 24 novembre 1992, le Conseil des ministres a demandé à la Commission de réduire le plus possible le prélèvement de manière à ce que sa suppression progressive intervienne rapidement et à présenter des propositions en vue d'une réduction rapide des activités de prêt et d'emprunt.

Le 19 février 1993, le gouvernement français a déposé un memorandum reposant sur les trois principes suivants :

- mobilisation des ressources disponibles pour financer des actions sociales dans le cadre de la restructuration sidérurgique en cours ;

- allègement du prélèvement pesant sur les entreprises des secteurs sidérurgique et charbonnier ;

- neutralité pour le budget communautaire.

Ce memorandum demandait l'arrêt, dès 1994, de l'activité financière d'emprunt-prêt, qu'il s'agisse des prêts pour financer des investissements ou pour financer des programmes de reconversion.

2. Les ambiguïtés de la Commission

Dans une communication du 18 novembre 1992, la Commission estimait qu'il était possible de réduire, dès 1993, les

1. *Parlement européen, rapport de M. Freddy BLAK, au nom de la commission du contrôle budgétaire, sur l'octroi de la décharge à la Commission sur la gestion de la CECA pour l'exercice 1991 (23 septembre 1993).*

activités de prêts de la CECA et de les transférer à la BEI. Elle envisageait le financement par le Fonds européen de développement régional (FEDER), à partir de 1998, des bonifications d'intérêt relatives à la reconversion. Ce scénario devait permettre de libérer, entre 1993 et 1997, 373 millions d'écus de réserves.

La communication de la Commission du 20 octobre 1993 présente une situation radicalement différente. La Commission ne prévoit plus de libération de réserves avant 1997. Elle souhaite réserver une partie des réserves CECA à la garantie des prêts qu'elle envisage d'accorder pour contribuer à la restructuration de la sidérurgie européenne.

Indépendamment du contexte, la Commission a profondément modifié son jugement sur le transfert des prêts à la BEI : elle estime que le transfert à la BEI ne peut concerner que les nouvelles demandes de prêts. Elle considère en effet que le transfert des prêts versés non remboursés, des prêts décidés mais non versés, enfin des prêts en cours d'instruction, présenterait plus d'inconvénients que d'avantages et pourrait notamment léser les bénéficiaires. Par ailleurs, la Commission voit de nombreux désavantages au transfert de l'activité financière à la BEI, en raison des critères d'éligibilité que celle-ci fait prévaloir. Le transfert des prêts de reconversion de l'article 56 n'est plus envisagé qu'en 1997.

Enfin, la Commission suggère que la libération des réserves pourrait être obtenue aussi bien par l'octroi d'une garantie du budget général en faveur des prêts CECA que par le transfert des prêts à la BEI.

Au terme de son étude, la Commission préconise la mise en oeuvre des mesures suivantes :

- **les prêts CECA décidés à partir du 1^{er} janvier 1994 (à l'exception de ceux n'entraînant pas une immobilisation de réserves) ne pourront avoir une durée de vie dépassant 2002.**

- **les prêts accordés dans la période de 1993 à 1996 ne devront pas entraîner une immobilisation de réserves supérieure aux**

montants libérés pendant la même période suite aux remboursements de prêts en cours ;

• **les immobilisations de réserves face aux prêts CECA à verser à partir de 1997 ne devront pas dépasser un pourcentage à fixer annuellement lors de l'établissement du budget prévisionnel CECA. Le pourcentage se référera au montant des réserves qui se libéreront au cours de l'exercice visé ;**

• **la BEI est invitée à intervenir, suivant ses propres critères, dans le financement des projets de l'article 54, paragraphes 1 et 2.**

Il semble, en fait, que la Commission soit très réticente à abandonner cet instrument dont elle dispose depuis quarante ans et qui a permis certaines réussites incontestables, tandis que la BEI ne montre guère d'empressement pour reprendre l'activité financière de la CECA.

C. LA NECESSITE DE PRESERVER LES INTERETS DES INDUSTRIES

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Le Conseil refuse de plus en plus souvent de donner son avis conforme à l'octroi de nouveaux prêts. Aucune solution de rechange ne semble se dégager. Cet immobilisme ne peut que nuire aux demandeurs éventuels de prêts. L'essentiel est désormais la mise en oeuvre d'une politique lisible pour l'ensemble des acteurs concernés.

Deux problèmes différents sont à considérer : celui des prêts accordés ou en voie de l'être, celui des demandes futures.

1. Les prêts déjà accordés ou en voie de l'être

La Commission considère que le transfert de ces prêts à la BEI poserait trop de problèmes sans permettre de libération de réserves. La BEI ne serait d'ailleurs pas candidate à cette reprise.

Néanmoins, on peut se demander si les prêts pour lesquels la décision n'a pas encore été prise ne pourraient pas éventuellement faire l'objet d'un tel transfert. Pour les autres, une libération de réserves n'est possible que si la garantie qu'elles représentent peut être remplacée, par exemple par une garantie du budget général.

Il est important que les institutions communautaires se prononcent sur cette éventuelle garantie du budget général afin que la réflexion sur la libération des réserves puisse se poursuivre de manière plus claire.

D'ores et déjà, certains prêts accordés par la CECA courent bien au-delà de 2002, l'un d'entre eux allant jusqu'en 2017. Il importe donc de lever les ambiguïtés afin que le montant exact des réserves pouvant être libérées apparaisse clairement.

2. Les prêts futurs

La principale hypothèse envisagée pour l'avenir est donc celle d'un transfert à la BEI des activités financières. La BEI fait l'objet de l'article 198 E du traité sur l'Union européenne.

Art. 198 E du traité sur l'Union européenne

La BEI a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurts du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. A cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement des projets ci-après, dans tous les secteurs de l'économie :

a) projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées ;

b) projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats membres ;

c) projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres, qui par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats membres.

Dans l'accomplissement de sa mission, la Banque facilite le financement de programmes d'investissements en liaison avec les interventions des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté.

Le transfert à la BEI des activités financières de la CECA ne poserait pas de problème majeur, compte tenu des missions imparties à cette banque. Quelques difficultés existent néanmoins.

• **La BEI entend garder ses propres critères d'éligibilité, qui sont différents de ceux de la CECA. Ainsi, pour les prêts contribuant au financement d'infrastructures, la clause «consommation d'acier communautaire» ne serait sans doute pas reprise.**

• **La BEI ne peut pas bonifier ses prêts alors que la CECA peut accorder une bonification d'intérêts sur les prêts de reconversion. Toutefois, la généralisation des mécanismes de bonifications d'intérêt dans le cadre des décisions des Conseils européens d'Edimbourg et Copenhague doit permettre une reprise de cet instrument. Cela permettrait d'alléger le budget opérationnel de la CECA de manière sensible.**

En tout état de cause, cette question des prêts de reconversion doit être prioritaire, compte tenu du rôle d'aménagement du territoire que cet instrument est susceptible de jouer dans des régions très durement touchées par la crise des activités charbonnière et sidérurgique.

• **Les prêts «maisons ouvrières» de la CECA ne peuvent être repris par la BEI car ils ne correspondent pas à ses critères habituels. Il convient de souligner qu'aujourd'hui, dans ce domaine, le remboursement des emprunts suffit à financer les nouveaux prêts. Il s'agit donc d'un instrument peu coûteux qui a, d'ores et déjà, concerné plus de 200.000 logements. Il est donc important de trouver un cadre permettant le maintien de cette spécificité.**

• **En ce qui concerne la facilité de 200 millions d'écus prévue pour les pays d'Europe centrale et orientale, elle n'a été utilisée que pour 50 millions d'écus environ au profit de la Pologne. La BEI peut intervenir dans ces pays, de même que la banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). L'abandon pur et simple de cet instrument constituerait, en revanche, un signe très négatif en direction de pays vis-à-vis desquels l'Union européenne a des responsabilités particulières.**

• **Enfin, un éventuel transfert de l'activité financière de la CECA à la BEI pose le problème du contrôle des activités de celle-ci. La Cour des comptes, qui exerce pleinement ses prérogatives vis-à-vis de la CECA, a en effet un droit de regard beaucoup plus limité sur les activités de la BEI. En vertu d'un accord tripartite entre la Commission, la BEI et la Cour des comptes, celle-ci ne dispose que de l'accès aux livres de la Banque dans certains cas. Il ne serait pas logique qu'une activité contrôlée jusqu'aujourd'hui cesse brutalement de l'être. La fin de la CECA ne saurait servir de prétexte à une remise en cause du contrôle démocratique de la dépense européenne.**

Le débat sur les activités financières, qui n'est pas dénué d'arrière-pensées, est donc loin d'être clos. Compte tenu des difficultés très grandes des industries sidérurgique et charbonnière aujourd'hui, il est important qu'un maximum de réserves puisse être libéré rapidement. Un transfert rapide de l'activité d'emprunt et de prêt est donc souhaitable, en veillant à ce que les intérêts des industries soient préservés.

CONCLUSION

La question n'est plus aujourd'hui de savoir si la CECA va disparaître, mais dans quelles conditions elle disparaîtra. Les difficultés des industries sidérurgique et charbonnière persisteront après 2002. L'industrie sidérurgique entame une restructuration dont rien ne garantit qu'elle sera la dernière tandis que les charbonnages connaissent une récession qui nécessite de gigantesques efforts de reconversion. Les menaces que constituent les surcapacités dans les PECO et les républiques de l'ex-URSS ainsi que l'absence d'Accord Multilatéral sur l'Acier risquent de persister longtemps encore.

La fin du traité CECA appelle une particulière vigilance à plusieurs égards. Il est indispensable que la décroissance progressive des activités de la CECA s'accompagne d'une reprise simultanée par le budget général de l'Union européenne. Il faut, par ailleurs, avoir conscience que le transfert des activités sociales de la CECA aux fonds structurels, s'il ne se traduit pas par une augmentation des crédits qui leur sont alloués, conduira mécaniquement à une diminution de l'intervention communautaire. Dans le secteur de la recherche, les industries devront envisager de nouvelles solutions, car il semble clair que le programme-cadre de recherche ne pourra reprendre l'ensemble des activités de la CECA.

Le sort des activités financières a trop longtemps occulté le débat sur les autres missions de la CECA. Il est désormais nécessaire que leur transfert à la B.E.I. soit organisé rapidement, afin de permettre la libération de réserves nécessaires pour faire face à la crise que traversent les industries carbo-sidérurgiques.

Au-delà de toutes ces questions pratiques, la fin de la CECA est une occasion unique pour l'Union européenne d'entreprendre une réflexion sur la politique industrielle qu'elle souhaite conduire dans les décennies à venir. La CECA, avec ses succès et ses échecs, fournit un exemple dont l'Union pourrait tirer profit. Le débat sur la CECA, tel qu'il se déroule jusqu'à présent, tend toutefois à démontrer qu'une telle réflexion ne figure pas parmi les priorités des institutions communautaires.

EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

M. Charles METZINGER a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 19 avril 1994.

Au préalable, M. Jacques GENTON a rappelé que les raisons profondes de la création de la CECA en 1951 devaient être recherchées dans la volonté des Etats participants de préserver la paix en Europe.

Au cours du débat qui a suivi la présentation du rapport, M. Jacques OUDIN a fait valoir que la CECA avait connu son heure de gloire et avait été une nécessité absolue. Les évolutions intervenues depuis 1951, le changement des structures industrielles, justifient aujourd'hui la disparition de cet instrument. Ce serait l'honneur des Etats membres de l'Union européenne de montrer qu'ils sont capables d'alléger les structures lorsque les circonstances l'exigent. La disparition de la CECA pourrait intervenir avant 2002, par exemple à l'occasion de la révision institutionnelle de 1996. Pour l'avenir, il convient de renforcer les moyens d'action de l'Union européenne vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, et d'ajuster notre politique industrielle face à la concurrence extérieure.

M. Marcel DAUNAY a interrogé le rapporteur sur les activités futures des entreprises charbonnières dans le cadre d'un éventuel arrêt de la production. Il a souhaité que la fin de la CECA soit l'occasion d'un effort d'imagination pour préparer l'avenir.

M. Emmanuel HAMEL a demandé quel était l'encours actuel des prêts de la CECA et à combien s'élevait la part des entreprises françaises.

M. Ernest CARTIGNY a fait valoir qu'il restait huit ans avant la disparition définitive de la CECA et a souhaité que la délégation puisse continuer à réfléchir sur ce sujet. Il a également

souligné que l'action de la CECA avait été globalement positive malgré quelques défaites sérieuses.

Evoquant le déclin des charbonnages européens, M. Ernest CARTIGNY a estimé que celui-ci était largement dû à l'épuisement des réserves charbonnières de l'Union européenne. Il a observé qu'il était important de réfléchir à la possibilité de mettre en oeuvre une politique industrielle européenne allant au-delà de ce que prévoient actuellement les traités. La mise en oeuvre d'une telle action nécessite toutefois une autorité politique pour l'imposer.

Concluant son propos, M. Ernest CARTIGNY a indiqué que deux possibilités pouvaient être envisagées après 2002 :

- le maintien d'un instrument spécifique ayant des buts proches de ceux assignés à la CECA ;
- le transfert de l'héritage de la CECA au sein du traité général.

Répondant aux différents intervenants, M. Charles METZINGER, s'est tout d'abord prononcé pour la reprise des activités de la CECA par le traité général tout en soulignant que ce transfert implique une augmentation des moyens mis à la disposition des instruments concernés, en particulier des fonds structurels.

A propos du déclin des charbonnages européens, le rapporteur a fait valoir que la fin des activités de production ne signifiait pas la fin des activités des charbonnages. Ainsi, dans la perspective de la déréglementation du secteur de l'électricité, l'entreprise Charbonnages de France pourrait être en mesure de développer son activité de production d'électricité.

Evoquant l'activité financière de la CECA, M. Charles METZINGER, a indiqué que l'encours des prêts était actuellement de 7,7 milliards d'écus et que la part de la France dans ce montant était inférieure à celles de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Italie.

Enfin, le rapporteur a plaidé contre la disparition de la CECA avant 2002, en faisant valoir que la reconversion des industries charbonnière et sidérurgique justifiait encore l'existence de moyens spécifiques.

La délégation a ensuite adopté le présent rapport d'information à l'unanimité.

ENTRETIENS DU RAPPORTEUR

M. Giuseppe AMMASSARI, directeur général de la production industrielle (Italie)

M. Giorgio BENEVENTO, président d'Ilva Laminati Piani

M. Hans Reiner BIEHL, président du conseil d'administration des Houillères de la Sarre

M. Michel BOUDOSSIER, chef du Bureau des Affaires Européennes et Multilatérales à la Direction générale des stratégies industrielles du ministère de l'industrie et du commerce extérieur

M. Jacques BOUVET, président de Charbonnages de France

M. Enrico CIOFFI, directeur général du crédit et des investissements (DG XVIII) à la Commission européenne

M. Jacques DEZEURE, membre du comité consultatif de la CECA, secrétaire national de la fédération générale des mines et de la métallurgie CFTD

M. Jean-Yves GILLET, membre du comité consultatif de la CECA, directeur de la stratégie à Usinor-Sacilor

M. Alphonse HEINZ, directeur général adjoint des Houillères du Bassin de Lorraine

M. Willem van der HOOFT, chef de division chargé du contrôle des dépenses CECA à la Cour des Comptes européenne

M. Reinhold KOPP, ministre de l'économie de la Sarre

M. Roland LOOSSES, membre du comité consultatif de la CECA, directeur à la direction générale de Charbonnages de France

M. Francis MER, président d'Usinor-Sacilor

M. Jean-Marc MOHR, membre du comité consultatif de la CECA, secrétaire général adjoint de la CFTC

M. Alessandro OVI, directeur des Affaires internationales et de l'innovation technologique de l'IRI (Italie)

M. Jean-Claude PASTY, député européen, rapporteur du budget CECA

M. Helwyn PETER, député européen, rapporteur pour avis sur le budget de la CECA de la commission des affaires sociales, de l'emploi et du milieu de travail

M. Alexander SCHAUB, directeur général adjoint à la direction générale de l'industrie (DG III) de la Commission européenne

M. Roberto SPECIALE, député européen, rapporteur sur la restructuration de l'industrie sidérurgique

M. François VALERIAN, conseiller technique au cabinet du ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

M. Raymond ZIMMERMANN, membre du comité consultatif de la CECA, membre du bureau fédéral de la fédération de la métallurgie CGT