

Pierre Olivier Lapie

Membre de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Président de l'Inter-exécutifs «Energie»

**LES INSTITUTIONS EUROPEENNES
ET LES PROBLEMES ENERGETIQUES
DE L'EUROPE**

**Communication faite
aux 13^e Journées d'Etudes
de l'Institut Economique de l'Energie
à l'Université de Cologne
des 25 et 26 mars 1965**

Pierre Olivier Lapie

Membre de la Haute Autorité de la C. E. C. A.

Président de l'Inter-exécutifs «Energie»

**LES INSTITUTIONS EUROPEENNES
ET LES PROBLEMES ENERGETIQUES
DE L'EUROPE**

Communication faite
aux 13^e Journées d'Etudes
de l'Institut Economique de l'Energie
à l'Université de Cologne
des 25 et 26 mars 1965

Sans titre
Washington, D. C.
No. 707-290 5181

LES INSTITUTIONS EUROPEENNES ET LES PROBLEMES ENERGETIQUES DE L'EUROPE

Il est rare que l'on puisse saisir le moment où un problème économique de portée internationale passe du plan de la spéculation intellectuelle au plan de la préoccupation et de l'action politique. Tel est néanmoins le cas pour le problème de la coordination des politiques énergétiques.

La prise de conscience fut aiguë et sa date peut se fixer avec précision, puisqu'elle coïncida avec la crise charbonnière européenne de 1958-1959, qui fit passer le marché de l'énergie de la pénurie à la pléthore. Déjà depuis quelques années, une tendance apparaissait dans ce sens : la hausse des frets américains, l'apparition de nouvelles sources au Moyen-Orient tendaient à faire baisser les coûts des charbons et pétroles importés. L'affaire de Suez mit provisoirement le coup d'arrêt à cette tendance et même, pour un temps, la renversa. Dès que l'événement s'éloigna, la tendance à la baisse des produits importés s'accrut soudainement, encore accrue par la concurrence des compagnies pétrolières dites indépendantes. L'industrie charbonnière européenne, la plus rigide, fut la plus durement touchée : les stocks s'accumulèrent sur les carreaux des

mines, le chômage apparut dans les bassins miniers. Les experts s'interrogèrent si la crise était conjoncturelle ou structurelle. Elle était structurelle : dorénavant, les problèmes charbonniers ne pourraient être traités en dehors du problème énergétique d'ensemble.

Sans doute cet aspect n'avait-il pas échappé complètement aux négociateurs des Traités de Rome. Dans les conférences préalables aux négociations sur la Communauté Économique Européenne, l'idée d'une Communauté Européenne de l'Énergie avait été lancée et même étudiée, mettant en commun non seulement le charbon, qui l'était déjà au sein de la C.E.C.A., mais, bien qu'extérieurs, les produits pétroliers, et, bien que naissante, l'énergie atomique. Cette conception ne fut pas réalisée; elle exigeait en effet une modification ou une amputation de la C.E.C.A. encore neuve et fragile. Ainsi fut créée une institution spécialisée : l'Euratom, et les négociateurs se bornèrent, par le protocole de 1957, à attribuer à un groupe où les trois institutions seraient représentées (et présidé par la C.E.C.A.) la mission d'élaborer des propositions de coordination de politique énergétique.

Pendant deux ans, ce mandat de coordination, confié aux Exécutifs par le Protocole de 1957, ne fut pas exploité; mais devant la gravité de la crise charbonnière, il sortit de son expression théorique. Il était, en effet, plus urgent que jamais de définir une attitude commune pour les trois Communautés. Aussi, un organe de liaison et de contact fut-il créé en 1959 sous la forme d'un Inter-exécutifs. Il fut composé de trois membres de la C.E.C.A., de trois membres de la C.E.E. et de deux membres de l'Euratom, sous la présidence d'un membre de la Haute Autorité. C'est ainsi que

mes collègues Coppé et Hellwig, pour la Haute Autorité, Marjolin, von der Groeben et Caron (puis Colonna), pour la Communauté Economique Européenne, De Groot et Sassen pour l'Euratoma, m'entourèrent de leurs avis précieux et cordiaux.

Au début de 1960, un «Aide-Mémoire», délibéré en Conseil spécial de Ministres, détermina le cadre et les conditions dans lesquels les Exécutifs et les Gouvernements pourraient arrêter des mesures énergétiques communes. L'effort de liaison fut prolongé au niveau des administrations tant communautaires que gouvernementales. Cette mise en place, qui semble aujourd'hui aller de soi et s'inscrire dans la logique des choses, a exigé de nombreux mois de négociations, car la formule était nouvelle et certains craignaient la constitution, soit d'une quatrième institution, soit d'une institution supérieure. Or, le comité ne disposait pas de pouvoir propre, sinon celui de délibérer en commun; il n'avait pas d'autres pouvoirs que celui des institutions qui déléguaient des représentants dans son sein. Sa mission se bornait à faire aux gouvernements des propositions. Ainsi conçu, avec ces faibles moyens, le Comité Inter-exécutifs établit une préparation documentaire sérieuse, présenta des propositions de politique énergétique commune et arriva même, après de difficiles négociations, à obtenir un accord des six Gouvernements et à mettre cet accord en application.

Tels sont les trois points, résumant l'œuvre du Comité Inter-exécutifs, que je voudrais traiter aujourd'hui en insistant sur les derniers.

LA PRÉPARATION

En 1960, on avait beaucoup écrit sur l'énergie. Restait-il beaucoup à découvrir? Dans les grandes lignes je n'aurai pas l'audace de le laisser supposer. En revanche, il fallait certainement analyser, et surtout analyser selon les mêmes méthodes, malgré des pays différents et des sources d'énergie différentes. Le premier travail consista donc à procéder à une sorte de revue statique de l'existant. Le travail suivant, et qui sera repris chaque année, consistera à établir un tableau de prévisions à court terme sur l'année en cours. Enfin, un travail de perspectives à long terme (visant les années 1970 – 1975) fut terminé en 1962.

Le tout premier instrument d'analyse était évidemment l'établissement d'une base statistique. Nous avons besoin de chiffres comparables pour tous les pays et toutes les sources d'énergie. Il fallait les présenter et les ramener à une unité de mesure commune. Ainsi, un instrument de travail de très grande valeur, certainement unique à l'échelle internationale, était mis à la disposition des gouvernements. On s'efforça en même temps de mesurer la compétitivité des charbonnages européens par rapport aux énergies importées, en termes de coût, de prix et de rendement. On essaya d'évaluer l'effort qu'auraient à accomplir les charbonnages européens pour se trouver à armes égales avec le charbon américain ou le pétrole. Même, nos experts dressèrent les inventaires complets des instruments de politique énergétique qui existaient dans les différents pays et dans les Traités pour ce qui concernait : les règles et conditions de concurrence, la politique commerciale et la politique de reconversion. Ces études préliminaires parurent, dès mars 1960, en annexe

à une première note intérimaire sur laquelle nous reviendrons.

Le bilan énergétique prévisionnel, qui depuis fut publié tous les ans, reprenait, pour l'année à venir, les têtes de chapitres statistiques, en les améliorant chaque année, en approfondissant leurs diverses considérations, en tâchant de réduire les marges d'incertitudes. Les gouvernements se sont habitués désormais à le recevoir et à l'étudier, et ont demandé — ce qui fut fait cette année — que ce bilan prévisionnel à court terme, qui paraît en général en février/mars, soit précédé d'un résumé «Bilan rapide» qui leur soit remis dès le mois de décembre, afin d'avoir en main, avant le début de l'année, les principales tendances prévisibles du marché de l'énergie.

Les travaux que je viens de rappeler peuvent paraître de bonne administration, ou même de routine : leur intérêt principal venait du fait que, sur le plan des Six, avec une unité de méthode, en collaboration avec les trois Communautés et les six gouvernements, de telles études, en l'absence desquelles aucune politique ne pouvait être bâtie, aucune proposition faite, aucune vue même envisagée, ce genre d'études, dis-je, n'avait jamais été jusqu'alors poursuivi.

Pouvions-nous aller plus loin et tenter de nous projeter vers un avenir de dix ans ? Dans cette matière si fluctuante et si neuve de l'énergie, où les inventions scientifiques comme le passage à l'énergie nucléaire, les découvertes géographiques comme le gaz de Hollande, les événements politiques comme Suez, s'accumulent précipitamment, certes il paraissait aventureux de se lancer dans des

prophéties. Aventureux mais nécessaire. Il fallait agir avec prudence pour procéder à long terme à une analyse logique et chiffrée du marché de l'énergie. Néanmoins il était indispensable de la tenter, car si les évaluations de la consommation globale d'énergie de l'Europe, dont nous disposions alors, étaient, en gros, convergentes et arrivaient à des résultats acceptables, en revanche, la répartition de cette consommation globale entre les différentes sources d'énergie révélait des divergences de calcul.

Du côté de la demande, l'analyse était insuffisante pour cerner le caractère spécifique de l'énergie nécessitée par certains secteurs de consommation. Du côté de l'offre, l'étude des coûts comparatifs était superficielle ou inexistante. Or, dans l'avenir, le niveau de production des charbonnages dépendrait largement de leur compétitivité avec les autres sources d'énergie. Enfin, une analyse de la manière dont l'offre et la demande s'équilibraient devait prendre en considération l'incidence de l'intervention des pouvoirs publics, sous forme de taxes, de droits ou de subventions.

Sur ces trois points, l'étude sur les « Perspectives énergétiques à long terme », présentée par la Haute Autorité en 1962, apportait des innovations. Non contente d'une évaluation globale de la consommation d'énergie, elle l'a vérifiée par une analyse des grands secteurs de consommation : sidérurgie, transports, autres industries, foyers domestiques. De plus, pour la première fois, les « Perspectives » s'efforçaient d'établir une relation entre les quantités offertes et les coûts pour les principales sources d'énergie. Pour la première fois était tenté une analyse à long terme du coût des charbons, communau-

taires et importés, et du coût du pétrole par grandes régions de production. Dernière innovation : les « Perspectives » essaient d'évaluer l'incidence sur la production charbonnière et l'approvisionnement d'énergie de l'Europe, des mesures de taxation, de protection ou de subvention.

Qu'on nous entende bien : les « Perspectives » ne sont ni des prévisions, ni des objectifs ; le tableau d'ensemble de l'approvisionnement en énergie de la Communauté pour 1965, 1970 et 1975 envisage différentes hypothèses de politique énergétique et dégage les tendances fondamentales et probables. Nous n'avons pas fait des *prévisions* : « en 1975, la Communauté consommera 850 millions de tonnes équivalent charbon », mais nous avons dit : « dans le cadre d'un certain nombre d'hypothèses probables, la Communauté consommera environ 850 millions de tonnes équivalent charbon, avec une marge d'incertitude de X % ; si les hypothèses changent, cette estimation peut varier de Y % ». Les « Perspectives » n'ont pas non plus cherché à *fixer des objectifs*. Elles n'ont jamais affirmé : « en 1975, la production de charbon de la Communauté doit être de 125 millions de tonnes ». Elles avertissaient simplement que, si rien n'était fait, si aucune mesure n'était prise, la production charbonnière, dans le cadre de certaines hypothèses, risquait de tomber à environ 125 millions de tonnes, et que réciproquement, elles nous permettaient de dire : « Si l'Europe veut conserver une production de 220 millions de tonnes, qu'elle en sache le prix probable : soit tant de milliards de dollars de subventions, soit un droit de douane de tant de dollars la tonne ».

La validité de ces études, l'originalité des méthodes utilisées ont été, depuis, largement reconnues en Europe

et hors d'Europe. Et pourtant, malgré le sérieux avec lequel ces études avaient été poursuivies, malgré les confrontations d'experts, malgré les précautions prises pour en préciser la mesure et la portée, je ne puis dire qu'elles aient été saluées à l'époque par l'approbation générale; en 1960 et même en 1962, le phénomène aujourd'hui flagrant de la retraite charbonnière n'était pas encore accepté; les méthodes de la prospective n'étaient pas encore reconnues; les milieux intéressés déploraient notre pessimisme sur l'avenir de la houille; les gouvernements et l'opinion publique demeuraient sceptiques après les déboires que leur avaient apportés l'écart entre deux rapports à l'O.E.C.D. (le rapport Hartley et le rapport Robinson), la différence entre les prévisions des Trois Sages et la réalité, la distance entre les objectifs généraux de la Haute Autorité en 1957 et la crise charbonnière des années suivantes. Si je mentionne ici cet état d'esprit, ce n'est nullement pour ranimer de courtoises polémiques, mais pour faire comprendre certains des motifs qui ont incité les gouvernements à ne pas accueillir à l'unanimité les propositions fondées sur ces perspectives.

LES PROPOSITIONS

Ces propositions ont d'abord visé, conformément au Protocole de 1957, les buts et les mesures d'une coordination des politiques énergétiques. Par la suite, sur mandat du Conseil de Ministres, elles eurent en vue un marché commun de l'énergie.

La «Note intérimaire» du 19 mars 1960 constatait d'abord la grande diversité des instruments de politique

énergétique utilisés dans les différents pays; la diversité des mesures s'expliquait par la différence des structures, liée au rôle inégal des importations énergétiques, dans les différentes économies de la C.E.C.A., différence qui s'atténuerait au fur et à mesure que la tendance à la croissance des importations se généraliserait. Toutefois, il existait entre les systèmes énergétiques de la Communauté un commun dénominateur : l'économie de marché, fondée sur le rôle dominant des prix et des coûts.

Comme on ne peut évidemment pas s'en remettre uniquement au jeu aveugle du marché et des prix, comme on ne peut pas non plus réaliser immédiatement une unification totale de toutes les politiques énergétiques, il reste à tenter de faire converger ces politiques vers des objectifs à terme, exprimés sous forme de *prix d'orientation*. Ce *prix dit d'orientation*, qui représente la structure des prix et des coûts souhaitables devra de plus en plus tenir compte du «coût à long terme» de l'énergie importée. En conséquence, les marchés énergétiques européens, et notamment les charbonnages, doivent s'adapter progressivement à une concurrence de plus en plus vive de la part des énergies importées. Les houillères de la Communauté auront à entreprendre, dès maintenant, un énorme effort de rationalisation et de modernisation. Ainsi, dès 1960, sur le plan des principes, les Exécutifs avaient pris position et lancé un avertissement sérieux aux charbonnages européens.

Malgré ses annexes, la Note Intérimaire ne donnait cependant qu'un tableau statique du marché énergétique en Europe et ses considérations restaient un peu abstraites. Pour quitter le plan des principes et entrer de plein pied dans le domaine du concret, un second document, encore

à nos yeux intérimaire, intitulé « *mesures d'urgence* », et contenant en particulier un projet de clause de sauvegarde, fut élaboré et présenté dans le cours de l'année 1960. La clause de sauvegarde, qui nous paraissait essentielle en l'état de la situation énergétique de l'Europe, ne fut pas agréée par le Conseil de Ministres et de nouvelles propositions durent être envisagées.

C'est dans ces conditions qu'à l'initiative de plusieurs ministres, M. Jeanneney étant président en exercice du Conseil spécial de Ministres, une réunion des six ministres et des membres des Commissions et de la Haute Autorité fut convoquée à Rome. Elle s'ouvrit à la Villa Farnesina, sous la présidence de M. Colombo, ministre de l'Industrie. Dans ce cadre, et dégagé de l'appareil assez lourd de ces réunions du Conseil, la conversation autour d'une table ronde prit un tour assez libre pour que chacun puisse exposer ses préoccupations.

Là, les Exécutifs européens ont pu confirmer, avec toutes les précisions voulues, les conclusions déjà esquissées dans la Note Intérimaire : que les charbonnages européens doivent se préparer à une période de très vive concurrence et ne pourront affronter cette concurrence que par un effort intense d'adaptation et de modernisation ; que les problèmes énergétiques ne pourront se régler uniquement par le jeu spontané du marché ; que des mesures seront nécessaires, à la fois pour aider les charbonnages et pour arriver à un approvisionnement énergétique sûr et stable ; que, parmi ces mesures, protection ou subvention, certaines interdites par le Traité de Paris, ne pourraient être appliquées que par une révision du traité. Là,

la Haute Autorité put dévoiler que, selon les travaux en cours, le charbon qui avait tenu presque cent pour cent de l'énergie pendant un siècle, qui en détenait les trois quarts en 1950, perdrait en 1965 sa majorité. (Ce que les statistiques de la présente année confirmeront). Il résulta de la conférence, sans communiqué officiel, que le Comité Inter-exécutifs rechercherait, «*en dehors des normes*», c'est-à-dire en dehors des règles actuelles des traités existants, les éléments d'une *politique commune* de l'énergie. Ces deux termes : en dehors des normes — et politique commune — conféraient à nos travaux un sens nouveau et beaucoup plus étendu que la simple tentative de coordination; il s'agissait d'arrêter un ordre communautaire définitif pour le système énergétique européen et cela, si nécessaire, en envisageant une révision des traités. Volet économique et volet politique également importants.

Dans les deux mois prescrits, en juin 1962, le «*Mé-morandum sur la politique énergétique*» fut présenté en Conseil de Ministres. Il s'appuyait sur les renseignements à long terme fournis par les «*Perspectives*» dont nous avons parlé plus haut et qui, bien que publiées seulement en décembre, pour des motifs de contrôle technique, étaient déjà entre nos mains en juin. Le Mé-morandum ne se bornait pas à décrire les conditions nécessaires à un marché commun de l'énergie. Pour chacune de ces conditions, il faisait une option politique précise. La première option portait sur la politique commerciale et elle fut peut-être la plus mal comprise. Cette option consistait à se prononcer pour «*un marché commun ouvert*» : ce qui a été compris par beaucoup comme une absence totale de protection à la frontière et un retour complet au laisser-aller et à l'automatisme du marché. En fait, il n'en était rien. Ce qu'il

fallait entendre par marché ouvert, c'était l'idée que l'Europe ne souhaitait pas décrocher son marché énergétique du niveau général du prix de l'énergie pratiqué par les autres grands ensembles économiques du monde. En somme, sans renoncer à une protection modeste, le Memorandum se prononçait contre tout système de protection prohibitif en matière d'importation d'énergie. La deuxième option importante se situait dans le domaine des conditions et des règles de concurrence. La reconnaissance de l'interdépendance des différentes sources d'énergie poussait, sinon vers des règles de concurrence identiques, du moins vers des conditions harmonisées, d'où l'idée de l'instauration d'une certaine publicité en matière de pétrole, d'un assouplissement des conditions de formation des prix pour le charbon et enfin, d'une harmonisation progressive des différentes taxations internes. La dernière option fondamentale de ce Memorandum portait sur l'organisation d'une aide communautaire à l'énergie intérieure et spécialement au charbon.

Cet ordre nouveau ne devait pas être instauré immédiatement, mais seulement en 1970. Il supposait donc une période d'adaptation pour préparer les charbonnages et les régions minières aux nouvelles conditions qui devaient être créées, après 1970, par un marché commun de l'énergie, par la rationalisation des charbonnages, par l'adaptation de la main-d'œuvre, et par la reconversion industrielle des bassins les plus affectés. Par ailleurs, pendant cette période d'adaptation, seraient mis en place progressivement les mécanismes mêmes d'un marché commun de l'énergie : politique commerciale commune, règles de concurrence, système communautaire d'aides à l'énergie intérieur .

Les six gouvernements hésitèrent à se lier d'une manière définitive, sur la base de ce qu'ils estimaient être un double pari : pari économique sur l'évolution du marché de l'énergie, pari politique sur une révision des traités limitée au problème de l'énergie. Pour les décider, il aurait fallu que s'exerçât une pression politique ou économique extrêmement forte. Or, en 1962, cette pression n'existait pas. Ainsi apparut-il que les gouvernements ne se sentaient pas en mesure de s'engager dans une voie qui leur paraissait présomptueuse.

LA NÉGOCIATION

Devant cette attitude expectative, beaucoup se seraient découragés. Bien au contraire, la Haute Autorité prit une nouvelle initiative. L'évolution de l'économie énergétique ratifiait nos pronostics : la découverte de pétrole en Libye, l'apparition du gaz naturel en Hollande, l'Europe traversée de pipe-lines géants, les conditions nouvelles des transports atlantiques accroissaient la concurrence des hydrocarbures et du charbon américain au charbon communautaire. Le fuel arrivait dorénavant, dans toute l'Europe, à un prix au moins égal au prix de barème départ mine. Il s'en était suivi une augmentation rapide de la consommation de pétrole, au point que le pétrole s'approchait de la majorité relative du marché énergétique européen, tandis que les importations énergétiques visaient à conquérir la moitié de la consommation intérieure d'énergie, accroissant ainsi la dépendance de l'Europe. Politiquement, les gouvernements, dans le ressort de leurs Etats, se préoccupaient d'une coordination de l'énergie, s'effrayaient du drame des régions minières peu à peu

diminuées, se protégeaient par des mesures diverses, soit d'aides, soit de protections contingentaires ou tarifaires. La Belgique, dont le marché avait été isolé en 1959, légiférait et établissait un Directoire. Les notions de rationalisation positive et négative, de réadaptation des mineurs à d'autres tâches, de conversion des régions minières vers d'autres industries se répandaient et entraient dans les faits. Le Parlement Européen, qui avait toujours suivi nos efforts, grâce à sa Commission de l'Énergie, présidée par une éminente personnalité allemande, le professeur Burghbacher, protesta contre les hésitations des gouvernements à s'engager dans une politique communautaire. La fusion des Institutions européennes envisagée depuis longtemps, prenait corps depuis qu'une date (1er janvier 1965) en avait été fixée par le Conseil des Ministres des Affaires Étrangères du 24 février 1964, et que la fusion des Communautés elles-mêmes, par la rédaction d'un nouveau traité, était envisagée par le même Conseil pour la fin de 1967.

De tels événements politiques et économiques facilitèrent l'initiative de la Haute Autorité : obtenir pour l'Intervalle nous séparant de la fusion des Communautés un accord provisoire, qui constituerait une amorce de politique commune de l'énergie. Après avoir eu des entretiens individuels, dans leurs capitales respectives, avec tous les ministres de l'industrie, la plupart des ministres des Affaires Étrangères, et souvent les chefs de gouvernement, le président de la Haute Autorité et moi-même, accompagnés des représentants-nationaux au Collège de la C.E.C.A., arrivèrent à convaincre l'ensemble des gouvernements de la valeur de cette initiative, par certains côtés audacieuse. Après une préparation détaillée au s. ir. d'un

comité de hauts fonctionnaires, dénommés chefs de file, et une collaboration fructueuse avec les Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom, le Comité Inter-exécutifs put présenter un projet au Conseil, qui l'approuva définitivement le 21 avril 1964 sous le titre de « *Protocole d'Accord* ».

Le but poursuivi était de résoudre un triple problème : tout d'abord, par suite de la rapidité de la transformation du marché énergétique, des mesures de soutien en faveur de l'énergie intérieure étaient inévitables. Or, ces mesures risquaient d'être prises dans un désordre tel qu'elles interdiraient pour longtemps tout effort communautaire. De plus, l'adaptation des charbonnages aux conditions du marché ne pourrait se faire spontanément ; une aide des Etats, assurée par une discipline communautaire, était indispensable. Enfin, l'Europe devait se préoccuper de plus en plus de la diversification et de la sécurité de son approvisionnement énergétique.

Face à ces trois problèmes, le *Protocole d'Accord* du 21 avril 1964 commence par définir des objectifs communs : un approvisionnement à bon marché, la sécurité de l'approvisionnement, la progressivité des substitutions, la stabilité de l'approvisionnement tant en ce qui concerne son coût que les quantités disponibles, le libre choix du consommateur, une concurrence équitable sur le marché commun entre les différentes sources d'énergie.

Dans la ligne de ces objectifs, l'Accord du 21 avril apporte des solutions efficaces dont nous résumerons les principales : par son article 10, il soumet toutes les mesures énergétiques qui restent dans la compétence des Etats nationaux à une procédure de consultation préalable, aussi

bien dans le domaine du charbon que dans le domaine du pétrole; par son article 11, il charge la Haute Autorité de préparer une procédure communautaire d'aide des Etats aux charbonnages; par d'autres articles, il encourage la sécurité de l'approvisionnement en proposant une politique de stockage et de diversification de l'approvisionnement pétrolier. Cette diversification trouve d'ailleurs son prolongement naturel dans la politique nucléaire.

L'incontestable succès qu'avait représenté l'accord unanime des six Gouvernements sur ce protocole fut reconnu très généralement. D'aucuns cependant ne voulaient voir dans ce document qu'une simple déclaration d'intention, sinon même un vœu pieux. On nous attendait à l'application. Les Communautés étaient, elles, bien décidées à le traduire en termes de mesures concrètes. Sans délai, l'étude sur l'approvisionnement à long terme en charbon à coke de la Communauté fut mise immédiatement en chantier par la Haute Autorité et le Conseil de Ministres en a été saisi ces jours derniers. Le mécanisme de consultations prévu par l'article 10, rapidement utilisé par les gouvernements de la République Fédérale d'Allemagne, puis de la République Française, permit, le 11 mars 1965, de procéder en Conseil de Ministres à une consultation sur les importantes mesures de politique énergétique prises en Allemagne et en France en vue de leur orientation et de leur coordination dans le cadre d'une politique charbonnière. Le Président de la Haute Autorité a fait un appel pressant aux autres pays charbonniers pour qu'ils suivent cet exemple. Dans le domaine du pétrole, la C.E.E. procéda à des consultations du même ordre et le Conseil des Ministres de la C.E.E. a été saisi récemment d'une recommandation en matière de stockage pétrolier, premier

pas en vue d'un renforcement communautaire de la sécurité des approvisionnements pétroliers.

Surtout, la Haute Autorité s'empressa de procéder à l'application d'un article essentiel à ses yeux, l'article 11, relatif aux aides des Etats. Appliquant l'article 95, 1 du Traité de Paris, elle obtint, après l'avis du Comité Consultatif, une approbation à l'unanimité du Conseil de Ministres le 4 février 1965 et prit le 17 février 1965 une décision, précédée d'importants considérants. Ce nouveau système communautaire prévoit d'abord que l'industrie charbonnière sera dégagée des charges sociales anormales, qui handicapent les charbonnages du fait de la réduction de leurs effectifs. D'autre part, il organise, sous contrôle communautaire, un système d'encouragement à la rationalisation, aussi bien sous la forme négative des fermetures, que sous la forme positive d'investissements nouveaux, par exemple, de mécanisation ou d'efforts sur le plan de l'adaptation professionnelle. Enfin, il tente d'éviter que le rythme d'adaptation des charbonnages ne déclenche dans les régions charbonnières non encore complètement reconverties des difficultés sociales graves, et cherche à garantir un minimum de continuité de l'emploi. Ce texte répond ainsi à des nécessités depuis longtemps reconnues au cours des études sur l'évolution de la situation charbonnière. Loin d'être resté un document théorique, le Protocole d'Accord voit son application en cours.

Cet effort de coordination des mesures de politique énergétique, pendant une période limitée, n'implique nullement un abandon de l'objectif à plus longue échéance d'une politique d'ensemble. Le Protocole d'Accord comporte en effet l'engagement des gouvernements de réaliser

une politique énergétique commune, tant sur le plan de la politique d'approvisionnement que des règles de concurrence et de l'aide aux charbonnages, au plus tard lors de la fusion des Communautés. De même, la décision de la Haute Autorité concernant la procédure communautaire d'aide des Etats comporte un terme précis qui doit, normalement, coïncider avec la fusion des Traités. Ainsi, aussi bien dans les engagements que dans la dynamique des institutions, le Protocole d'Accord débouche sur une politique commune.

VERS LA FUSION

Vu de l'extérieur, le développement des efforts des Exécutifs a pu paraître parfois lent et quelque peu sinueux. Replacé dans son cadre économique et institutionnel réel, il retrouve son unité et sa logique. Le problème économique était déjà en lui-même extraordinairement complexe, puisqu'il s'agissait de s'adapter à une évolution mouvante et diverse. L'Europe qui, vivant sur son charbon, a connu tout à tour des périodes de pléthore et de pénurie énergétique, s'est vue livrée en quelques années à la concurrence, non seulement des charbons extérieurs, mais encore du pétrole, puis du gaz naturel, et l'on voit poindre l'énergie nucléaire. Hors de la Communauté des Six, peu de pays, même sur le simple plan national, ont pu trouver une solution à ces difficultés. Au plan des Communautés, le problème est encore plus complexe, car il intéresse six pays de structures différentes, et un domaine qui échappe à l'emprise directe des Traités et des institutions, où l'on ne pouvait donc progresser, j'y insiste, que par un *accord mutatis* de six gouvernements et de trois institutions.

Cependant, le bilan qui peut être dressé de notre effort est largement positif. Face au vide institutionnel qui existait au départ, la première tâche, rappelons-le, a été d'organiser une procédure, un cadre, pour éviter que les difficultés énergétiques ne fassent obstacle à l'intégration économique d'ensemble. Non seulement, ce blocage a été évité mais encore on peut dire que, sous la forme du Comité Inter-exécutifs, a été créée une sorte de système institutionnel, qui a pu fonctionner.

S'il est rare de marquer le commencement d'une institution, il est souvent encore plus difficile d'en marquer la fin. Or, s'il est possible de dater politiquement et économiquement la création de cet Inter-exécutifs à partir du Protocole de 1957 et de la crise charbonnière de 1959, il est possible d'en envisager la fin – ou plus exactement le prolongement – par l'acte politique important qui sera la fusion des Institutions. Le Comité Inter-exécutifs a, en matière énergétique, préparé les voies à la Commission unique. En effet, cette Commission unique disposera, en matière d'énergie, non seulement d'instruments bien rodés : perspectives à long terme, bilans et autres études, mais encore, sur le plan politique et institutionnel, son action ne sera plus empêchée comme a été parfois la nôtre, par des obstacles institutionnels et juridiques dans le marché charbonnier. Jusqu'à la rédaction du Traité unique, le Protocole d'Accord, la décision sur les aides, donneront en effet à la Commission unique les moyens de faire progresser la coordination des politiques énergétiques jusqu'au moment de la fusion des Traités.

Enfin et surtout, l'agencement du Protocole d'Accord et de la décision sur les aides s'inscrit tout naturellement

dans la dynamique des institutions. Les deux documents se raccordent à l'échéance et à la mécanique de la fusion des Communautés. Un des points importants à régler lors de la négociation sur la fusion des Traités sera celui de la politique énergétique commune : le Protocole d'Accord, ses textes d'applications et sa pratique constitueront une base précieuse, aussi bien juridique qu'expérimentale, à ces difficiles négociations.

Ainsi, le cercle est bouclé. Le problème énergétique est né d'une crise institutionnelle et économique : les nouveaux traités du Marché Commun et de l'Euratom et la crise charbonnière de 1958/1959. Or, en vue de la réalisation de l'intégration européenne, une politique commune de l'énergie, telle que nous l'avons amorcée, revêtra une importance économique considérable puisqu'elle sera à la source du développement industriel de l'Europe, en même temps, elle prendra une signification politique profonde, puisqu'elle ne pourra être construite que dans le cadre d'un nouveau progrès des institutions de l'Europe, celui de l'unification des Communautés. La politique commune de l'énergie sera la grande affaire de la fusion des Communautés, mais la fusion des Communautés sera la grande chance de la politique énergétique commune.

Tel est rapidement résumé l'essentiel de l'action du Comité Inter-exécutifs de l'énergie. Il a, à mon sens, rempli la triple mission dont sont normalement investies les institutions communautaires à l'égard des six gouvernements des pays membres : *avertir, conseiller, concilier.*